



# Казахстан - ОБСЕ 2010: Прогресс или регресс?

## К завершению Председательства Казахстана в ОБСЕ

Коалиция «Казахстан – ОБСЕ 2010» создана в июле 2008 года рядом ведущих неправительственных организаций Казахстана. Коалиция ставит своей задачей мониторинг выполнения Казахстаном обязательств ОБСЕ по развитию демократии и верховенства права в свете председательства Казахстана в этой организации. Коалиция объединяет: Алматинский Хельсинский комитет, Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, Международный фонд защиты свободы слова «Адил соз», Международный центр журналистики MediaNet, Общественный фонд «Хартия за права человека», Республиканскую сеть независимых наблюдателей, Центр исследования правовой политики, Учреждение ННО «Интерньюс Казахстан».



## СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово

Предисловие

Введение: Общий обзор ситуации с правами человека

Право на жизнь

Предотвращение пыток

Свобода мысли, совести и религии

Свобода выражения и распространения информации

Свобода мирных собраний

Демократические институты (политические партии)

Выборы



## ПРЕДИСЛОВИЕ

В ноябре 2007 года в ходе 15-го совещания министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ в Мадриде, где принималось решение о Председательстве Республики Казахстан в этой международной организации, министр иностранных дел Казахстана Марат Тажин заверил участников встречи, что Казахстан готов к продвижению по пути демократизации политической и общественной жизни, включая либерализацию законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения свободы слова и средств массовой информации, деятельности политических партий и условий проведения свободных и справедливых выборов.

С июля 2008 года несколько ведущих неправительственных организаций Казахстана, объединившиеся в Коалицию «Казахстан - ОБСЕ 2010» вели мониторинг соблюдения Республикой Казахстан своих международных обязательств по уважению прав и свобод человека, продвижению демократии и верховенства закона в период подготовки к Председательству в ОБСЕ, участия в «тройке» в 2009 году и на посту Председателя ОБСЕ в 2010 году.

Результаты этого мониторинга в виде аналитических обзоров, специальных докладов, сообщений, заявлений и других документов доводились до широкой аудитории внутри страны и международного сообщества, включая все совещания и конференции ОБСЕ по Человеческому Измерению, что в значительной мере способствовало развитию общественного диалога о ситуации с правами человека не только в Казахстане, но и на всем пространстве ОБСЕ.

В 2010 году общая ситуация с правами человека в ряде государств-членов ОБСЕ вызывала серьезную озабоченность: погибали журналисты, правозащитники, представители политической оппозиции, увеличилось число политических заключенных, закрытых газет, разогнанных митингов и демонстраций, преследуемых религиозных общин и инакомыслящих граждан. Ряд подобных негативных явлений имел место и в Казахстане.

В предыдущих обзорах Коалиция «Казахстан - ОБСЕ 2010» отмечала, что международное законодательство в области прав человека, начиная со Всеобщей декларации прав человека (отсутствие юридической силы не делает ее менее значимой), включая оба Пакта, сотни конвенций ООН, МОТ и другие договорные юридические обязательства стран-членов ООН и региональных организаций, в современном мире стало законодательством «второго сорта». Если договоры в области безопасности, экономического сотрудничества все-таки принято выполнять, то неисполнение обязательств по договорам в области прав человека стало «нормальной» практикой.

Все дискуссии на тему выполнения обязательств в области развития демократии, верховенства закона и прав человека ведутся на международном уровне в условиях всеобъемлющей политкорректности. Выработался даже своеобразный дипломатический язык документов международных организаций и выступлений их официальных представителей по вопросам соблюдения прав человека: сначала благодарят за сотрудничество, затем отмечают позитивные признаки устойчивого развития, а потом отдельные недостатки, которые никак не нарушают общее положительное впечатление.



На этом фоне с определенным оптимизмом воспринимается то обстоятельство, что декабрьский Саммит ОБСЕ в Астане, завершивший год Председательства Казахстана, принял Астанинскую Декларацию, подтверждающую фундаментальные принципы и ценности, которые разделяют все государства-члены ОБСЕ, включая Республику Казахстан.

Это, прежде всего, принцип экстерриториальности прав человека, а именно: что несоблюдение прав человека каким-либо государством не является его внутренним делом, а может быть предметом озабоченности других государств и их граждан; что можно критиковать ситуацию с правами человека как в своей стране, так и в других странах-членах ОБСЕ, как внутри страны, так и на международном уровне. Все государства-члены ОБСЕ, включая Республику Казахстан, подтвердили: что обеспечение свободного функционирования независимых средств массовой информации, проведение свободных и справедливых выборов и развитие независимых неправительственных организаций - это обязательства, взятые на себя государствами добровольно; что гражданские общества в странах ОБСЕ являются не объектами, а субъектами и внутренней, и внешней политики.

Оценка ситуации с правами человека в Казахстане на момент завершения его Председательства в ОБСЕ, приведенная в этом обзоре, исходит из следования фундаментальным принципам и ценностям ОБСЕ, еще раз подтвержденным государствами- участниками в Астанинской Декларации.

Евгений Жовтис,  
директор Казахстанского международного бюро  
по правам человека и соблюдению законности  
Исправительное учреждение 156/13  
г. Усть-Каменогорск, Казахстан



## ОБЩИЙ ОБЗОР СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА

### *Государственная система защиты прав человека*

В период 2009-2010 годов (пребывание в руководящей «тройке» и на посту Председателя ОБСЕ) государственная система защиты прав человека Казахстана не претерпела позитивных изменений.

### Имплементация международных обязательств

Республика Казахстан ратифицировала большинство международных договоров по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Не ратифицированы Международная конвенция 1990 года о защите трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция МОТ № 97 о работниках мигрантах 1949 года (пересмотренная) и Конвенция МОТ №143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения).

Национальное законодательство не приведено в соответствие с принятыми международно-правовыми обязательствами. В законодательстве и правоприменительной практике не применяются фундаментальные принципы международного права в области прав и свобод человека: принципы необходимости и пропорциональности ограничений прав и свобод человека, принцип юридической определенности и предсказуемости, принцип недискриминации, Сиракузские принципы ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах и др.

Суды не выполняют положения Нормативного постановления Верховного суда Республики Казахстан 2008 года и не применяют нормы международных договоров по правам человека, ратифицированных Республикой Казахстан и других международных стандартов по правам человека.

Законодательство и правоприменительная практика не обеспечивают в достаточной мере средства и процедуры эффективной правовой защиты. Жертвам нарушений прав человека со стороны государства и его органов не обеспечен доступ к эффективным, незамедлительным, тщательным и беспристрастным расследованиям по фактам нарушений; в отношении предполагаемых виновников в большинстве случаев не принимаются никакие меры.

Отсутствуют антидискриминационное законодательство, институты, процедуры и судебная практика рассмотрения дел о дискриминации по признаку пола, расы, этнической принадлежности, политических и религиозных предпочтений, сексуальной ориентации, возраста, социального положения и т.д.

Правоприменительная практика обычно опирается не на международные обязательства Республики Казахстан, конституционные положения или нормы закона, а на положения подзаконных актов (инструкций, правил, указаний и т.д.), которые часто не соответствуют не только международным нормам, но и Конституции, и законодательству страны.

Государственные органы и учреждения, ответственные за поддержание общественного порядка и органы национальной безопасности при осуществлении



своих функций не подконтрольны представительным органам власти, судам или другим компетентным независимым учреждениям и органам.

В государстве доминирует исполнительная ветвь власти, разделение властей в большой степени номинально, а система сдержек и противовесов малоэффективна.

### Национальные институты по защите прав человека

Не произошло никаких изменений в статусе и в деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Уполномоченного по правам человека Республики Казахстан (Омбудсман). По-прежнему ни одно из этих учреждений не соответствует Парижским принципам о статусе национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Комиссия по правам человека при Президенте имеет консультативно-совещательный статус, а институт Уполномоченного по правам человека создан не в соответствии с законом, а Указом Президента. Компетенция этого национального учреждения по правам человека существенно ограничена запретом на рассмотрение жалоб на действия и решения Президента, Парламента и его депутатов, правительства, Конституционного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов Республики Казахстан.

### ***Усиление нетолерантности***

Серьезную проблему в 2009-2010 годах представляло усиление выражений и прямого поощрения идеологической, политической и религиозной нетолерантности со стороны официальных лиц и государственных органов и структур. Эта тенденция проявлялась как в публичных высказываниях и призывах, так и в нормативно-правовых актах, правоприменительной и внутриполитической практике. Идеологическая нетолерантность выражалась в ограничениях свободы слова, усилении давления на оппозиционные СМИ и журналистов, ужесточении ограничения свободы объединения и мирных собраний, митингов и демонстраций. Политическая нетолерантность проявлялась в ограничениях политического плюрализма: неоправданно сложные условия создания и регистрации политических партий, отказы в регистрации, создание преимуществ отдельным политическим партиям для участия в выборном процессе, нарушение принципов справедливых и честных выборов и т.д.

Более подробно – в соответствующих разделах этого обзора.

### ***Права человека и национальная безопасность***

Политическое руководство Казахстана не придерживается международно признанного принципа, что обязательство государства укреплять национальную безопасность и защищать своих граждан от терроризма не оправдывает ограничения прав и свобод человека. Напротив, все ограничения свободы вероисповедания и убеждений, свободы объединения, свободы собрания, свободы слова и других прав человека, как правило, объясняются соображениями укрепления национальной безопасности и борьбы с терроризмом и экстремизмом, а главными инициаторами этих ограничений являются такие государственные структуры как Комитет национальной безопасности (КНБ), прокуратура и полиция.



## *Международная оценка ситуации с правами человека в Казахстане*

В период пребывания в руководящей «тройке» и на посту Председателя ОБСЕ правительство Казахстана демонстрировало открытое неуважение своих международных обязательств в сфере прав и свобод человека и подвергалось жесткой критике со стороны национальных и международных гражданских и межгосударственных институтов.

По итогам рассмотрения Универсального Периодического Отчета Казахстана в феврале 2010 года в Женеве, Рабочая Группа Совета по правам человека ООН внесла более 80 рекомендаций, среди которых: присоединение к Международной конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей; ратификация Второго Факультативного протокола к Международному Пакту о Гражданских и Политических Правах; приглашение Специальных докладчиков ООН по свободе религии и убеждений и защите свободы мнений и выражения; законодательная реформа избирательного процесса; отмена обязательной регистрации религиозных групп; декриминализация диффамации и клеветы; разработка нового закона о свободе мирных собраний; полная отмена смертной казни; противодействие тенденции ограничения свободы слова, в том числе ограничения Интернет-СМИ и другие.

Широкий спектр нарушений прав человека в Казахстане обсуждался на Совещаниях ОБСЕ по Человеческому измерению в Вене, Астане и Варшаве.

Государственный департамент США в ежегодном отчете о состоянии прав человека в мире за 2009 год (опубликован в марте 2010) констатировал систематические нарушения прав человека в Казахстане: «суровые» ограничения прав граждан менять свое правительство; пытки задержанных и осужденных и другие злоупотребления в местах заключения; произвольные аресты и задержания людей; отсутствие независимой судебной власти; ограничения свободы слова, печати, собраний и ассоциаций; всеобъемлющая коррупция, особенно в правоохранительных органах и в судах; ограничительные требования к регистрации политических партий; ограничение деятельности неправительственных организаций и религиозных объединений; дискриминация и насилие над женщинами; торговля людьми и социальное неравенство.

Доклад Государственного департамента США о ситуации со свободой вероисповедания в странах мира за период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2010 года фиксировал нарушения свободы совести в Казахстане: вмешательство в деятельность религиозных меньшинств; привлечение к административной ответственности за «несанкционированную» воспитательную, религиозную и предпринимательскую деятельность; статьи в проправительственных СМИ о «негативной» деятельности религиозных организаций; выпуск учебника «Религиоведение», содержащего критические высказывания в отношении религиозных меньшинств; государственная поддержка «антисектантских» НПО; рост количества уголовных дел по обвинению в религиозном экстремизме и терроризме; привлечение к административной ответственности за миссионерскую деятельность без регистрации; вмешательство в деятельность религиозных меньшинств.

Доклад комиссии США по свободе вероисповедания отметил преследование исламских течений, неподотчетных ДУМК (Духовное Управление мусульман Казахстана).



Доклад Государственного департамента США Country Reports on Terrorism'2009 конгрессу страны, распространенный 5 августа 2010 года, отметил «агрессивную борьбу с терроризмом» и ограниченную информацию о задержаниях и судебных процессах в отношении граждан, подозреваемых в терроризме.

Международная Амнистия в докладе о ситуации с правами человека в 2009 в 159 странах (опубликован в мае 2010) в разделе о Казахстане отметила нарушения прав узбекских беженцев и представителей исламских религиозных меньшинств.

Freedom House в ежегодном исследовании «Свобода в мире» за 2009 год включил Казахстан в список «несвободных» стран мира. В числе причин – «невыборная демократия», коррупция на всех уровнях государственного управления, преследование прессы, гонение «нетрадиционных» религиозных групп, зависимость судебной системы, бытовое насилие.

Human Rights Watch, оценив как «неутешительные», итоги первых ста дней председательства Казахстана в ОБСЕ, призвала президента Барака Обаму поднять вопрос об ухудшающейся ситуации с правами человека в Казахстане и потребовать срочных шагов по ее исправлению. HRW выразила озабоченность отсутствием позитивных шагов при сохранении ограничительного законодательства в области свободы собраний, СМИ и интернета; периодическим блокированием доступа к некоторым сайтам и блогам; отказами в регистрации оппозиционной партии «Алга!» и в пересмотре дела ведущего правозащитника Евгения Жовтиса, неправосудно осужденного к лишению свободы.

В совместном отчете Службы новостей Форума 18, Норвежского Хельсинского Комитета, Коалиции Осло по свободе религии и вероисповедания, Центра Осло по миру и правам человека и Миссии Норвегии на Востоке «Невыполненные обещания: Вопросы свободы вероисповедания или убеждений в Казахстане и Кыргызстане» (опубликован в июне 2010) приведены многочисленные факты нарушения свободы совести и вероисповедания в Казахстане.

Transparency International отвела Казахстану 145 место из 180 стран мира, исследованных по индексу восприятия коррупции.

## ПРАВО НА ЖИЗНЬ

Статья 15 Конституции Республики Казахстан гарантирует каждому право на жизнь и устанавливает, что «Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании».

Эта норма не позволяет Казахстану ратифицировать Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят резолюцией 44/128 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1989 года), поскольку пункт 1 статьи 2 Протокола в качестве допустимой оговорки при подписании содержит единственный случай возможного применения смертной казни: «в военное время, после признания вины в совершении наиболее тяжких преступлений военного характера, совершенных в военное время».





В июне 2010 г. расширен перечень составов преступлений, за которые может быть назначена смертная казнь - Законом № 290-IV Уголовный кодекс дополнен статьей 166-1, предусматривающей наказание в виде смертной казни за «Посягательство на жизнь Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации». Всего Уголовный кодекс содержит 17 составов преступления, предусматривающих наказание смертной казнью, большинство из них не связаны с гибелью человека.

В 2010 году в Казахстане продолжалось действие бессрочного моратория на применение смертной казни, который был введен 17 декабря 2003 года Указом президента. В рамках выбранного курса к постепенному сужению сферы применения смертной казни до решения вопроса о ее полной отмене Республика Казахстан присоединилась к Заявлению Европейского Союза об отмене смертной казни, объявленному на 61-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 19 декабря 2006 года. Продолжение этого курса подтверждено в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2010-2020 годов.

Хотя с января 2004 года в Казахстане введено пожизненное лишение свободы в качестве самостоятельного вида наказания или альтернативы смертной казни, само понятие пожизненного лишения свободы в Уголовном кодексе до сих пор не определено. Не определен и правовой статус лиц, приговоренных к смертной казни и попавших под действие моратория, но не имеющих права на условно-досрочное освобождение.

Конституционные и законодательные гарантии права на жизнь в Республике Казахстан не охватывают всех его аспектов. Комитет ООН по правам человека в Замечании общего порядка №6 к статье 6 МПГПП указывает: «... это - основополагающее право, от которого не допускается никаких отступлений даже во время чрезвычайного положения в государстве, при котором существование нации находится под угрозой. Право на жизнь является правом, которое нельзя толковать узко», «при имплементации этого права следует обращать внимание не только на предупреждение и наказание уголовных действий, ведущих к лишению жизни, но также и по предотвращению произвольных убийств, совершаемых в отдельных странах силами безопасности, а также практике исчезновения отдельных лиц». По мнению Комитета, выражение «неотъемлемое право на жизнь» требует также от государств принятия конструктивных мер, направленных в целом на защиту жизни, включая возможные меры для снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни.

## **ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЫТОК**

### ***Общая ситуация***

В ситуации с предотвращением пыток в Казахстане в период его Председательства в ОБСЕ существенных позитивных изменений не произошло. По данным Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧИСЗ), только в Алматинском офисе в 2010 году зафиксировано 263 обращения от граждан с жалобами на пытки и жестокое обращение (против 286 в 2009, 212 в 2008, 178 в 2007). По официальной статистике за 10 месяцев 2010 года к уголовной ответственности за применение пыток (по статье 347-1 Уголовного кодекса) осуждено 4 лица.



Национальный План действий в области прав человека на 2009-2012 годы предусматривает законодательные и институциональные реформы по предупреждению пыток, включая разработку законопроекта о реформировании Института Омбудсмана, создание инструктивных и методических материалов для сотрудников правоохранительных органов, пенитенциарной системы, общественных мониторов и проведение широкой разъяснительной кампании о порядке создания и принципах деятельности национальных превентивных механизмов предупреждения пыток. Большинство запланированных мероприятий не выполнено.

### ***Законодательные меры***

Законодательные меры по противодействию пыткам, принятые в 2009-2010 годах, ситуацию существенно не изменили. С 1 февраля 2010 года вступила в силу инструкция Генеральной прокуратуры о проверке заявлений о пытках. В 2010 году изданы совместные приказы нескольких министерств об участии специалистов в области судебной медицины при освидетельствовании лиц, содержащихся под стражей и о взаимодействии с гражданским обществом при проверке жалоб о пытках.

18 января 2011 года Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе» в Уголовном кодексе уточнено определение «пытка», статья о наказании за пытку перенесена из главы «Преступления против правосудия и порядка исполнения наказаний» в главу «Преступления против личности». Срок наказания за это преступление остался неизменным

### ***Расследование сообщений о пытках и наказание виновных***

Уголовные дела за применение незаконных методов ведения следствия чаще всего возбуждаются по ст. 308 Уголовного кодекса, предусматривающей наказание за превышение должностных полномочий.

Сообщения о пытках обычно проверяются теми же ведомствами, на которые поступила жалоба: региональными службами Департамента собственной безопасности МВД или Министерства юстиции. Проверки носят закрытый, внутриведомственный характер. Заявитель фактически не имеет права заявлять ходатайства о медицинском освидетельствовании, вызове свидетелей, приобщении доказательств, лишен доступа к материалам проверки. Как правило, проверки продолжаются слишком долго, что препятствует своевременному документированию доказательств, и заканчиваются отказом в возбуждении уголовного дела. Отсутствие мотивированного постановления о результатах проверки фактически лишает заявителя права на обоснованное обжалование, а в результате – судебной защиты. Нередки случаи, когда заявителя вынуждают, иногда под прессингом новых пыток, забрать заявление.

В последнее время производством предварительного следствия по уже возбужденным уголовным делам по ст. 347-1 Уголовного кодекса (пытка) занимается Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция), независимая от органов МВД и Минюста.



Ввиду малого количества таких случаев, оценить эффективность этой меры пока не представляется возможным.

### ***Недостаточность гарантий защиты от пыток***

Нарушениям прав задержанных в значительной мере способствует неточность законодательства. Так, отсутствуют законодательные определения понятий «задержание», «задержанный», «момент задержания», не урегулировано фиксирование времени фактического задержания. Между тем до составления протокола задержания задержанное лицо не может пользоваться законодательно установленными правами подозреваемого. Стражи правопорядка часто злоупотребляют полномочиями при доставлении людей в полицейские участки «для установления личности», при содержании их в патрульной машине или в служебном кабинете без процессуального статуса и соответствующих прав. Закон не обязывает полицейских объявлять задерживаемому, что он является задержанным, или уведомлять его о причинах задержания и его правах.

Известны случаи, когда фактически задержанные лица содержались в иных, чем предусмотрено законом, местах содержания под стражей, в том числе в кабинетах следователей, на частных квартирах, в патрульных машинах. Такое нигде не зарегистрированное удержание, как правило, происходит в течение первых нескольких часов после фактического задержания. Зафиксированы случаи применения пыток в данный период.

Многие допросы предваряются проведением так называемых опросов, «бесед», во время которых лица, вызванные в полицию «для пояснений» или под иным предлогом, подвергаются психологическому и/или физическому давлению, с целью принудить их к «явке с повинной» или разглашению необходимой следствию информации, в том числе получение нужных показаний от свидетелей, с применением угроз и шантажа. Как правило, эти лица лишены процессуальных прав. Обычно впоследствии полученные заявления используются для возбуждения уголовных дел в отношении «опрошенных».

Остается актуальной проблема допустимости доказательств, полученных под пыткой. Суды, как правило, не принимают во внимание заявления подсудимых о пытках, рассматривая их как попытки избежать наказания.

В тех редких случаях, когда удается доказать факт применения пытки, и виновные в этом наказаны, пострадавшим не гарантированы компенсации за причинение морального и материального вреда.

### ***Право на подачу жалоб***

22 апреля 2010 года в Комитет ООН против пыток подана первая индивидуальная жалоба против Казахстана от гражданина Герасимова А.П., подвергнувшегося пыткам в Южном ОВД Костаная в марте 2007 года. В октябре 2010 жалоба зарегистрирована Комитетом и направлена государству для представления комментариев по существу дела и рассмотрения вопроса приемлемости. 6 декабря 2010 года Генеральная прокуратура Казахстана возбудила уголовное дело по ст. 347-1 Уголовного кодекса «Пытки» и передала его для расследования в специально созданную следственную группу при Костанайской областной прокуратуре.



Астанинский филиал Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности получил из секретариата Комитета ООН против пыток регистрационный номер по жалобе Евлоева, направленной в Комитет 20 декабря 2010 года.

### ***Превентивные меры***

Ратифицировав в июне 2008 года Факультативный протокол к Конвенции против пыток (ФПКПП), Казахстан обязался учредить Национальный превентивный механизм (НПМ) к 21 ноября 2009 года. В феврале 2010 года правительство Республики Казахстан сделало заявление об отсрочке создания НПМ на три года (к концу 2012).

С начала 2010 года при Министерстве юстиции создана Рабочая группа с участием представителей государственных органов, гражданского общества и международных организаций. Министерство представило на обсуждение проекты законов о НПМ и о внесении соответствующих изменений и дополнений в законодательство. Предложенные изменения не учитывают специфики разных видов учреждений, как например, учреждений здравоохранения и учреждений уголовно-исполнительной системы. Обсуждение законопроектов продолжается.

### ***Нарушение обязательств невыдворения (non-refoulement)***

Продолжалась практика экстрадиции из Казахстана лиц, которые могут быть подвергнуты пыткам в стране исхода. В законодательстве отсутствует положение о приоритете требований Конвенции против пыток, в частности, императивной нормы невысылки, по отношению к двухсторонним договорам об экстрадиции. Напротив, в практике государственных органов Минская и Кишиневская конвенции СНГ о правовой помощи являются более приоритетными.

Показательны в этом отношении дела об экстрадиции 29 беженцев, задержанных по запросу из Узбекистана, где они обвиняются в совершении террористических актов, незаконной религиозной деятельности и попытке свержения государственного строя. Всем задержанным Казахстан предоставил доступ к государственной процедуре предоставления статуса беженца, однако статус беженца был предоставлен только одному. Европейский суд и Комитет ООН по правам человека вынесли уже серию решений, запрещающих выдворение или экстрадицию в Узбекистан, где пытки носят систематический характер. Тем не менее, суды при рассмотрении дел об экстрадиции не приняли во внимание заявления высылаемых и их адвокатов об угрозе пыток.

## **СВОБОДА МЫСЛИ, СОВЕСТИ И РЕЛИГИИ**

По официальным данным, на начало 2010 года в Казахстане действовало 4365 зарегистрированных религиозных объединений, включая 2634 исламских, 1270 протестантских, 295 православных, 86 католических, 47 «нетрадиционных», 28 иудейских и 5 буддистских. Количество незарегистрированных организаций оценивалось в 114, миссионеров - 328.

### ***Конституционные гарантии свободы мысли, совести и религии***

Цельное понятие «право на свободу мысли, совести и религии» в Конституции и в законодательстве Республики Казахстан сведено к таким его составляющим, как



«свобода совести», «свобода религии», «свобода вероисповедания», которые по умолчанию предполагаются синонимичными.

Сохраняются противоречия в конституционных гарантиях права на свободу совести. Статья 22 Конституции Республики Казахстан ограничивает это право условием: «Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и *обязанности перед государством*», в то время как пункт 3 статьи 39 включает свободу совести в перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению ни при каких обстоятельствах.

Конституция утверждает светский характер государства (статья 1); гарантирует каждому право «определять и указывать или не указывать свою... религиозную принадлежность» (статья 19); запрещает дискриминацию по мотивам отношения к религии, убеждений (статья 14); запрещает деятельность партий на религиозной основе и устанавливает, что «Деятельность иностранных религиозных объединений, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений на территории Казахстана осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами» (статья 5).

### ***Законодательные гарантии свободы мысли, совести и религии***

Законодательную базу осуществления и регулирования свободы совести и вероисповедания составляют более ста законодательных и нормативных актов.

Действующий Закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» с поправками, внесенными в 2005 году по соображениям укрепления национальной безопасности, содержит многочисленные ограничения свободы совести и религии, выходящие за пределы допустимых по международным стандартам: дискриминация и неравенство перед законом на основании религии и убеждений; ограничение права свободно исповедовать религию или убеждения сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении; ограничение возможности получения юридического статуса; ограничение миссионерской деятельности; ограничение права на свободную организацию в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой; ограничение права выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно собственным требованиям и стандартам, а также любым свободно достигнутым договоренностям с государством; ограничение права приобретать и использовать священные книги, религиозные издания и другие предметы и материалы, относящиеся к религии и вере, и владеть ими; ограничение права на установление и поддержание религиозных контактов в собственных и других странах; не обеспечение права на отказ от военной службы по мотивам убеждений.

В период 2009-2010 годов приняты поправки в законодательство и несколько подзаконных актов, положения которых усиливают конституционные ограничения и противоречат Закону «О свободе вероисповедания».

В апреле 2010 года принят закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму». Закон дает право лицам, участвующим в



проведении антитеррористической операции, проводить упрощенный досмотр физических лиц и транспортных средств без участия понятых.

В мае 2010 года законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам национальной безопасности» внесены изменения и дополнения в Закон 2005 года «О противодействии экстремизму»: неограниченно расширен круг судов, в чью компетенцию входит признание организации экстремистской (ранее такой компетенцией обладал только суд Астаны); неограниченно расширена подсудность по делам об установлении в информационных материалах наличия экстремистских целей (ранее – «судом по местонахождению организации, осуществившей издание таких материалов», в новой редакции – «судом по местонахождению прокурора, заявившего такие требования, или по месту обнаружения таких материалов с запрещением их ввоза, издания и распространения»).

В проекте нового Административного Кодекса сохранены (под другими номерами) две статьи из действующего Кодекса: статья 374-1 «Руководство, участие в деятельности не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, а также финансирование их деятельности» и статья 375 «Нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединениях» (деятельность без регистрации). Обе эти статьи не соответствуют международным стандартам и Конституции и вызывают наибольшую критику правозащитников и международных организаций.

В декабре 2009 года правительство Казахстана Постановлением №2102 утвердило стандарт оказания государственной услуги по регистрации и выдаче разрешений иностранцам и лицам без гражданства на постоянное жительство в Республике Казахстан. Стандарт предусматривает отказ в выдаче вида на постоянное место жительства или для аннулирования ранее выданного разрешения – «лицам, разжигающим межгосударственную, межнациональную и религиозную вражду», «лицам, имеющим судимость за террористическую деятельность, тяжкое или особо тяжкое преступление. При этом тяжесть преступления, наличие или отсутствие судимости определяется законами Республики Казахстан».

С 1 марта 2010 года введены новые правила выдачи виз, утвержденные совместным приказом Министерства иностранных дел и Министерства внутренних дел. Правила устанавливают новый вид визы - «миссионерская» виза, которая выдается «на основании приглашения религиозного объединения, зарегистрированного на территории Республики Казахстан, согласованного с уполномоченным органом по связям с религиозными объединениями», на однократный, двукратный, трехкратный и многократный въезд и выезд и не подлежит продлению.

9 марта 2010 года правительство Постановлением № 183 утвердило «Правила присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца», в соответствии с которыми территориальные подразделения уполномоченного органа имеют право лишить лицо статуса беженца, «если оно было осуждено за участие в деятельности террористических, экстремистских, а также запрещенных религиозных организациях.



## *Правоприменительная практика*

Государство относится к религии как к источнику угроз для безопасности. Вопросы религиозной ситуации, «негативной деятельности «некоторых религиозных организаций» и борьбы с религиозным экстремизмом обсуждаются на заседаниях Совета безопасности. Президент Н.Назарбаев отметил, что в Казахстане общество не отделено от религии и поэтому государство не может устранить от регулирования общественных отношений в этой области.

### Уголовное преследование за экстремизм и терроризм

Уголовные дела, связанные с борьбой с терроризмом и экстремизмом или деятельностью в запрещенных религиозных объединениях, ведет Комитет национальной безопасности, официальная статистика по ним закрыта, судебные процессы проводятся в закрытом режиме.

По данным из открытых источников, в 2010 году вынесено по меньшей мере 17 обвинительных приговоров по делам такого рода:

19 января, Октябрьский районный суд Караганды - 6 приговоров (Н.Смайлов, Р.Гинатуллин, А.Жанбеков, К.Байзбеков, А.Серикбаев, Е.Шумилов – срок 1 год). Статья 337 -1 ч.1 Уголовного кодекса (организация деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма).

8 февраля, суд Актобе - 3 приговора (С.Изтаев, А.Туркумбаев, Д.Есенбаев – сроки от 6 до 7 лет). Статья 233-2 Уголовного кодекса «Создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности».

24 февраля, суд Атырау – 1 приговор (К.Нурекенов – срок 1 год). Статья 233-1 Уголовного кодекса «Пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма, а равно распространение материалов указанного содержания».

Март, районный суд села Жаксы Акмолинской области – 1 приговор (В.Твердохлеб, срок 4 года). Статья 233-1 Уголовного кодекса.

Август, суд Сарыаркинского района Астаны - 6 приговоров (сроки от 4 до 7 лет).

По уголовным делам в отношении около 30 лиц судебные приговоры еще не вынесены.

По данным «Международной кризисной группы», в Казахстане отбывают наказание от 200 до 250 членов религиозных организаций.

### Административное преследование

На протяжении 2010 года продолжались случаи административного преследования религиозных объединений и верующих. Официальная статистика по таким делам не ведется, ниже приведены несколько примеров из 57 случаев, отслеженных в открытых источниках.



Январь, Тараз. По представлению Управления по борьбе с экстремизмом и терроризмом (УБЭСТ) ДВД Жамбылской области имам мечети «Айсулу-Ана» привлечен к административной ответственности по ст.375 ч.1 КоАП «Нарушение законодательства о свободе вероисповедования и религиозных объединениях» - деятельность без государственной регистрации.

Январь, Казалинский район Алматинской области. Ж.Раудович, прихожанка церкви Евангельских христиан-баптистов, привлечена к административной ответственности, оштрафована на 100 месячных расчетных показателей (955 долларов США) за проведение в своем доме воскресных богослужений без регистрации в местных исполнительных органах.

Май, Кармашинский район Кызылординской области. Два проповедника движения «Таблиги Джамаат» из Жамбылской области признаны виновными в проведении миссионерской деятельности без регистрации в местных исполнительных органах, оштрафованы, выдворены за пределы региона.

Сентябрь, Южно-Казахстанская область. 17 миссионеров, проводивших семинар в одной из протестантских церквей без регистрации в местных исполнительных органах, привлечены к административной ответственности и депортированы на родину (2 – в Россию, 15 – в Узбекистан)..

Декабрь, Павлодар. Гражданка П. признана виновной в руководстве деятельностью запрещенного на территории Казахстана религиозного объединения «Алля-Аят», оштрафована на 100 МРП (955 долларов США).

#### Поощрение религиозной нетерпимости

В период Председательства в ОБСЕ государство продолжало поощрять религиозную нетерпимость.

«Организационно-пропагандистские» группы, курируемые Комитетом по делам религий, при участии местных органов власти, представителей силовых структур и «официального» духовенства регулярно проводили во всех регионах страны круглые столы, конференции, лекции и иные мероприятия, направленные на «противодействие тоталитарным сектам и экстремистским организациям» и «профилактику и пресечение религиозного экстремизма». В числе мишеней для атак – легально действующие в стране протестантские христиане (Свидетели Иеговы, пятидесятники баптисты и другие) и независимые мусульмане, не входящие в систему Духовного управления мусульман Казахстана (ахмадии, суфии, салафиты и другие).

Республиканские газеты, получающие поддержку через государственный социальный заказ по линии министерства культуры (в 2010 году он был увеличен в 4 раза), регулярно размещали материалы о «деструктивных религиозных культурах» и «сектах», «угрожающих обществу».

Продолжала активную деятельность ассоциация, объединяющая 18 «антисектантских» НПО, созданная и финансируемая государством. Объем ее финансирования только по линии министерства культуры в 2010 году составил около 40 млн тенге.





В марте 2010 был издан учебник религиоведения для факультативного курса в старших классах общеобразовательных школ, противопоставляющий «традиционные» религии (ислам и русское православие) «нетрадиционным» религиозным конфессиям и движениям и предостерегающий учащихся от «пагубного влияния деструктивных тоталитарных культов». Учебник, вызвавший критику экспертов, был отозван на доработку. С начала учебного года во все средние школы поступил другой учебник, разработку которого курировал Комитет по делам религии. Его качество на этот раз вызвало критику даже Русской православной церкви.

## **СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ**

Заступая на пост председателя ОБСЕ, Республика Казахстан имела законодательство и правоприменительную практику в сфере свободы выражения, в значительной степени не соответствующие международным стандартам. За период председательства эта ситуация существенных изменений не претерпела.

### ***Право на свободное получение и распространение информации***

Это право гарантировано п. 2 ст. 20 Конституции Казахстана: «Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом». Однако ни в Конституции, ни в национальном законодательстве не гарантировано и не обеспечено право на свободу слова независимо от государственных границ. Отсутствует условие приоритета защиты общественных интересов при законодательном ограничении доступа к секретным сведениям. На практике получение и распространение информации ограничивается подзаконными актами в интересах отдельных государственных ведомств или частных предпринимательских структур. Мониторинг Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» в 2010 году зафиксировал более 400 фактов отказов журналистам в предоставлении общественно важной информации. Закон «О языках» ограничивает ретрансляцию иностранных телерадиокомпаний 20-ю процентами от общего объема вещания.

В 2010 году с участием международных и национальных общественных организаций и депутатов разрабатывался проект первого в Казахстане закона «О доступе к публичной информации». Законопроект вводит критерий максимального доступа к информации о работе государственных органов, органов самоуправления, правосудия, легитимизирует устные запросы и предусматривает меры ответственности за необоснованные отказы в предоставлении информации. Экспертные заключения Всемирной кампании против цензуры «Артикль 19» и БДИПЧ/ОБСЕ по проекту закона отмечают, что в нем недостаточно учтены международные принципы свободы распространения и получения информации. В 2011 году планируется продолжить работу над законопроектом.

7 сентября 2010 Министерство связи и информации утвердило «Правила регистрации, пользования, распределения доменного пространства казахстанского сегмента сети Интернет». Для регистрации доменного имени введено «обязательное требование к интернет-серверу - нахождение на



территории Республики Казахстан», что противоречит принципу беспрепятственного получения и распространения информации.

Продолжались внесудебные блокировки сайтов, размещающих критическую информацию о высших представителях власти страны, таких как [www.kplus-tv.net](http://www.kplus-tv.net), (сайт оппозиционного телеканала К+) и общественно-политический сайт [www.eurasia.org.ru](http://www.eurasia.org.ru). В течение двух лет была заблокирована блог-платформа «Живой журнал», из-за открытого на ней блога Рахата Алиева, бывшего зятя президента (разблокирована 13 ноября). Недоступен блог-сервис Google Blogger [www.blogspot.com](http://www.blogspot.com) и ряд сайтов, имеющих с ним общие ip-адреса.

Мониторинг, проведенный Управлением по защите авторских прав криминальной полиции с начала 2010 года, выявил 125 интернет-ресурсов, в том числе 63 в зоне .kz, разместивших противоправную информацию, большинство нарушений связаны с распространением контрафактной продукции. По представлению МВД интернет-ресурсы закрыты провайдерами.

Продолжаются препятствия в распространении оппозиционных изданий. Особо показательна ситуация с газетами пула «Республика». В октябре 2009 года, после судебного решения о взыскании с издания «Республика. Деловое обозрение» 60 миллионов тенге по спору с банком о защите деловой репутации, редакция подала документы на переучет ежемесячного издания «Моя республика – факты, события, люди» на еженедельный выпуск. Вместо пятнадцати дней, отведенных законом, министерство культуры и информации затянуло эту процедуру на три месяца, ссылаясь на утерю документов. В декабре 2009 г. редакция подала иск в суд, который признал незаконным бездействие министерства и обязал его рассмотреть заявление собственника газеты «Моя республика - факты, события, люди» о переучете издания. В мае 2010 года прокуратура внесла протест на судебные решения и потребовала, чтобы газета сама восстановила утерянное министерством свидетельство о регистрации. Суд удовлетворил протест прокурора и решение о переучете оппозиционной газеты отодвинулось на неопределенный срок.

Выходящая сейчас газета «Голос Республики» печатается на редакционном множительном оборудовании и комплектуется вручную, так как ни одна типография страны не берется ее печатать. Советник президента страны по политическим вопросам Е. Ертысбаев публично прокомментировал эту ситуацию так, что давления власти нет, а частные типографии сами не хотят связываться с таким клеветническим изданием.

### ***Свобода слова и защита репутации***

Законодательство Республики Казахстан жестко ограничивает свободу слова под предлогом защиты репутации частных и должностных лиц. Оскорбление и клевета относятся к категории уголовных преступлений и предусматривают в качестве одного из видов наказания лишение свободы до трех лет. Уголовный кодекс содержит четыре статьи, предусматривающие повышенные меры защиты личных неимущественных прав должностных лиц, включая Президента страны, депутатов Парламента, представителей власти.

В июне 2010 года Казахстан принял рекомендации Совета по правам человека ООН по национальному докладу, представленному страной в рамках Универсального Периодического Обзора, в части декриминализации до 2014 года



клеветы и оскорбления. Конкретных шагов в этом направлении не сделано. Более того, в июне 2010 года законом о Лидере Нации в Уголовный кодекс РК введена новая статья 317-1 - «Публичное оскорбление и иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан — Лидера Нации, осквернение изображений Первого Президента Республики Казахстан — Лидера Нации, воспрепятствование законной деятельности Первого Президента Республики Казахстан — Лидера Нации». Перечисленные в названии статьи деяния с использованием СМИ предусматривают наказания от крупного штрафа (от \$4 тыс.) до трех лет лишения свободы.

В конце 2010 года парламент Казахстана принял закон «О дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усилении гарантий законности в уголовном процессе». В отношении клеветы, не связанной с обвинением лица в совершении коррупционных преступлений (ст.129), и оскорбления (ст.130) введен институт административной преюдиции. За распространение клеветы через СМИ исключено наказание в виде ареста на срок до шести месяцев, фиксированный административный штраф заменен двукратным возмещением материального ущерба. Все остальные виды наказаний в форме общественных и исправительных работ, ограничения и лишения свободы оставлены. Предложения журналистской общественности о полной декриминализации клеветы и оскорбления в закон не вошли.

В период Председательства Казахстана в ОБСЕ мониторинг фонда «Адил соз» зафиксировал значительное снижение количества обвинений в клевете (9 против 44 в 2009 году).

Административное законодательство содержит более сорока составов административных правонарушений в сфере деятельности средств массовой информации. В большинстве случаев в качестве санкций предусмотрены приостановление и прекращение выпуска (выхода) СМИ, а также конфискация их тиражей, в том числе и за чисто технические недостатки.

Гражданские иски к СМИ и журналистам о защите личных неимущественных прав не имеют сроков давности, суммы взыскания морального вреда не регламентированы. Задача ограничения сроков исковой давности по делам такого рода включена в Национальный план действий в сфере прав человека на 2009-2012 годы, однако никакой работы в этом направлении не велось. В конце 2010 года парламент принял закон о дополнениях и изменениях в Гражданский кодекс РК, в соответствии с которыми юридические лица лишены права требовать возмещения морального вреда в судебных спорах о защите чести и достоинства. Закон должен вступить в силу в 2011 году.

Серьезным препятствием для свободы выражения являются широко применяемые гражданские иски о защите чести и достоинства. По данным мониторинга фонда «Адил соз» в 2010 году СМИ и журналистам предъявлено 85 исков о защите чести и достоинства, в 23 случаях истцами выступали юридические лица, в 33 случаях - чиновники. Непомерные суммы взыскания морального вреда по таким спорам в последние годы приводят к разорению и закрытию независимых и оппозиционных изданий. Так, в 2010 году по иску АО «Тенгизнефтьстрой» суд вынес решение о взыскании с частной газеты «Уральская неделя» 20 млн. тенге (около \$140тыс.), что значительно превышало возможности издания. Поводом к иску послужила статья «За ширмой тендера» - о нарушениях при проведении тендера на государственный заказ. Судебные исполнители уже арестовали счета



газеты и описали имущество, когда истец отказался от материальных претензий к этому СМИ. В конце года суд вынес решение о взыскании 15 млн. тенге с газеты «Взгляд», что означает разорение и закрытие этого оппозиционного издания. Поводом для иска послужила опубликованная в газете статья, основанная на подтвержденном факте фальсификации медицинской записи о фиктивной хирургической операции. Общая сумма исков о взыскании морального вреда, предъявленных к СМИ в 2010 году, превысила 17 млн. долларов США.

Ситуацию со свободой выражения мнений и убеждений наглядно характеризует следующий пример. Тимур Кулибаев, заместитель председателя правления фонда «Самрук-Казына», председатель совета директоров национальной компании «КазМунайГаз», обладатель миллиардного состояния по версии журнала «Форбс», зять президента страны, обратился в суд с иском о признании не соответствующими действительности сведений, распространенных в СМИ бывшим главой БТА банка Мухтаром Аблязовым. Эти сведения касались хозяйственных преступлений, якобы совершенных Т.Кулибаевым.

Судья Медеуского районного суда Алматы Дана Махметова удовлетворила этот иск и наложила арест на продукцию газет «Республика», «Голос Республики», «Взгляд», «Курсивъ» и «иные носители информации в бумажном и электронном виде, в которых содержатся сведения, порочащие честь и достоинство Кулибаева Тимура Аскаревича». Она также запретила этим и «другим средствам массовой информации и иным лицам публиковать и распространять» такие сведения. Суд предписал приостановить реализацию уже «напечатанной, но не реализованной продукции, содержащей скандальную информацию».

Во исполнение этого определения по всей стране прошли аресты и конфискации газет «Свобода слова», «Голос Республики», «Взгляд» и других. Судебные исполнители, ссылаясь на исполнительный лист Медеуского суда Алматы, изымали из продажи издания за одно упоминание фамилии Кулибаев. Директора типографии «Время-Принт» Елену Бурмистрову привлекли к суду только за то, что типография, в соответствии с договором, отпечатала очередной номер газеты «Свобода слова», где имя и фамилия Кулибаева упоминались совсем в другом контексте. Через месяц беспрецедентное судебное решение было отменено по формальному поводу.

### ***Осуждение к лишению свободы***

Продолжает отбывать наказание главный редактор газеты «Алма-Ата Инфо» Рамазан Есергепов, осужденный 8 августа 2009 года к трем годам лишения свободы в колонии общего режима за разглашение госсекретов. Поводом для уголовного преследования послужила статья «Кто управляет страной – президент или КНБ?», напечатанная в газете «Алма-Ата Инфо» 21 ноября 2008 года. Журналист арестован 6 января 2009 года. За это время он несколько раз подавал заявления о смягчении режима отбывания наказания. Во всех случаях Есергепов получил отказ с формулировкой «не встал на путь исправления».

По-прежнему отбывает наказание главный редактор газеты «Закон и правосудие» Токберген Абиев, осужденный в июле 2008 года на три года лишения свободы за попытку купить информацию, которая была квалифицирована судом как дача взятки.



30 сентября 2010 года, после отбытия трети наказания, условно-досрочно освобожден писатель Алпамыс Бектурганов. 13 августа 2009 года он был приговорен к одному году лишения свободы за клевету на акима Западно-Казахстанской области Бактыкожу Измухамбетова. Поводом послужила пресс-конференция, на которой А. Бектурганов озвучил свои претензии к деятельности руководителя области. 22 сентября 2009 года по обвинению в злоупотреблении служебными полномочиями, выразившемся в якобы незаконном получении в 2005 году суммы, эквивалентной 800 долларов США, А. Бектурганов получил еще три года лишения свободы.

Обобщая ситуацию, можно констатировать, что в год Председательства в ОБСЕ Казахстан по-прежнему не проявил политической воли для приведения ситуации со свободой слова в соответствие с международными демократическими принципами.

## **СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ**

Ситуация со свободой мирных собраний в Казахстане в период его Председательства в ОБСЕ не претерпела изменений к лучшему. Законодательство и правоприменительная практика в этой сфере по-прежнему не соответствовали международным стандартам.

Из решений Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека следует, что гарантии свободы собраний охватывают широкий круг собраний, статичных или в движении, проводимых в частных или общественных местах, включая площади, улицы и дороги. «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» (БДИПЧ ОБСЕ, 2007) содержат основные принципы реализации и ограничений права на мирное собрание, включая принципы презумпции в пользу мирных собраний, законности, пропорциональности и недискриминации, а также определения понятий «мирное собрание», «спонтанное собрание», «одновременное собрание», «контр-собрание», «место проведения собрания» и другие.

### ***Законодательное обеспечение свободы мирных собраний***

Право на мирные собрания гарантируется статьей 32 Конституции: «Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц».

Правовое регулирование свободы мирных собраний осуществляется Законом от 17 марта 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан». Отдельные нормы, касающиеся правового регулирования свободы мирных собраний, содержатся в Законах «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», «О национальной безопасности Республики Казахстан», «О противодействии экстремизму», а также в подзаконных актах (приказы, правила и инструкции Министерства внутренних дел, решения и постановления местных представительных и исполнительных органов власти).

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП, статья 373) и Уголовный



кодекс (статья 334) содержат санкции за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций - от штрафов и административного ареста на срок до 15 суток до лишения свободы на срок до одного года.

В целом законодательство Казахстана в области обеспечения свободы мирного собрания по большинству параметров не соответствует международным стандартам:

- определения понятий мирных собраний не соответствуют категориям мирных собраний, принятым в международной практике;
- регулируются не только мирные собрания как публичные акции в открытом месте, но и собрания так таковые вообще;
- установлен строго разрешительный порядок проведения собрания; разрешение на проведение любого собрания выдают местные исполнительные органы, заявление подается за 10 дней до даты проведения собрания; проведение мирного собрания без соответствующего разрешения является административным правонарушением;
- не определены типы собраний, что создает юридическую неопределенность и непредсказуемость, когда любое скопление людей может быть признано несанкционированным, а значит незаконным собранием; в результате задерживаются и привлекаются к административной ответственности граждане, идущие возлагать цветы к памятнику или вручить петиции властям, участники флэш-мобов и т.д.
- отсутствуют определения участников собрания, что позволяет привлекать к ответственности любых лиц, находящихся на месте проведения собрания;
- отсутствует возможность подачи заявления на проведение собрания от физического лица, что противоречит статье 21 МПГПП, предоставляющей свободу собраний не только группам, но и каждому;
- ограничены места проведения собраний граждан и общественных объединений - для них устанавливаются строго отведенные места, как правило, на окраине города; при этом высшие должностные лица и местные власти, а также некоторые политические организации для проведения собраний имеют ничем не обоснованное исключительное право на использование площадей в центре города;
- Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс чрезмерно широко трактуют нарушения в области свободы мирных собраний, оставляя для полиции возможность для самостоятельного определения границ общественной опасности деяний;
- широкие и неопределенные запреты на проведение мирного собрания, оставляющие возможности для злоупотреблений со стороны властных органов;
- неоправданные и непропорциональные ограничения, например административная ответственность третьих лиц за оказание содействия несанкционированному мирному собранию;
- не обеспеченность эффективных средств правовой защиты в случае обжалования отказа властей в проведении собрания - при месячном сроке для рассмотрения исков граждан, даже в случае признания незаконным запрета властей, проведение собрания может стать неактуальным;
- отсутствие понятия и гарантий обеспечения права на контр-демонстрацию;
- отсутствие положений, обязывающих государственные органы содействовать гражданам в реализации их права на мирные собрания и защищать участников законного мирного собрания.



Проблемы правового регулирования мирных собраний находят отражение и в избирательном законодательстве, которое не содержит положений об обеспечении прав кандидатов на встречу с избирателями, в том числе и в форме предвыборных митингов, шествий, демонстраций и т.д. В результате местные власти регулируют встречи кандидатов с избирателями (главным образом оппозиционных), применяя положения Закона о мирных собраниях, что ставит под сомнение проведение любой полноценной агитационной кампании.

### ***Правоприменительная практика***

Вследствие жесткого правового регулирования мирных собраний, гражданское общество не решается их проводить, что подтверждается крайне малым количеством собраний в регионах Казахстана; при этом в таких городах как Алматы, где степень развитости гражданского общества намного выше, количество собраний не уменьшается.

В связи с длительностью разрешительной процедуры и частыми отказами в разрешении, гражданское общество вынуждено идти на нарушение закона и проводить собрания без обращения к властям.

По данным мониторинга Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, проведенного с января по декабрь 2010 года в городах Астана, Алматы, Караганда, Павлодар, Уральск и Усть-Каменогорск, в 80% случаев организаторы не пытались получить разрешения. Более половины из них (55%) были убеждены, что подача заявки - пустая трата времени, так как все равно будет получен отказ. Другие (22%) принципиально отказываются соблюдать законодательство о мирных собраниях, полагая, что оно противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах. Третья группа (24%) убеждены, что их тип собраний, например, флеш-мобы, не регулируются законодательством и для их проведения не требуется разрешения властей.

Из 172 заявок на проведение мирных собраний разрешение было получено в 10 случаях (6%), в 162 случаях (94%) власти отказали в проведении мирных собраний. В частности, активисты партии «Алга» подали 159 заявок на проведение пикетов перед офисами партии «Нур Отан» в знак протеста против принятия закона «О лидере нации». Ни одна из поданных заявок не была удовлетворена властями.

Несмотря на общую запретительную практику в отношении мирных собраний, число собраний, проводимых без разрешения властей, возрастает. Так, если несколько лет назад число собраний, не разрешенных властями, не превышало 40% от общего числа собраний, то в 2009 году их было уже около 80%, а за 11 месяцев 2010 года – 84% (в Алматы 94%).

Разгон и задержания участников несанкционированных собраний в основном имеют непропорциональный характер, так как мирные акции никаких угроз общественному порядку не представляют.

При рассмотрении исков по обжалованию отказов в проведении собраний и административных дел по обвинениям о нарушении законодательства о свободе собраний суды не применяют принцип соразмерности ограничений свободы собраний. В большинстве дел граждане привлекаются к административной ответственности при отсутствии какого-либо ущерба и только за то, что не



получили разрешения от властей. Большинство отказов в проведении собраний не обжалуется в суде, поскольку гражданское общество не рассматривает суды как эффективный механизм правовой защиты, а длительная судебная процедура не позволяет в срочном порядке рассмотреть дело до наступления даты проведения собрания.

## **ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ (ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ)**

В период председательства в ОБСЕ законодательство и правоприменительная практика Казахстана в отношении создания и деятельности политических партий не претерпели существенных изменений и по-прежнему в значительной мере не соответствуют обязательствам ОБСЕ, не позволяя гражданам в полной мере реализовать свое право на участие в политической деятельности в плюралистическом обществе.

Конституция Казахстана, признавая идеологическое и политическое многообразие, не содержит признания важной роли политических партий, как в содействии формированию и выражению народной воли (через избирательный процесс), так и в политическом процессе в целом

-В противоречии с пунктом 5.4 Копенгагенского Документа ОБСЕ, не обеспечено четкое разделение между государством и политическими партиями. Президент страны возглавляет правящую партию «Нур Отан», монополю представленную в парламенте.

Законодательство Республики Казахстан в области создания и деятельности политических партий не содержит гарантий свободной деятельности оппозиционных политических партий и механизмов исключения политического монополизма одной партии. Оно непоследовательно, имеет ограничительно-разрешительный характер и создает серьезные препятствия для реализации права граждан на политическую деятельность.

Установленные законом процедуры создания политической партии чрезвычайно сложны и бюрократизированы. Инициаторы создания политической партии должны сначала создать организационный комитет и зарегистрировать его в министерстве юстиции. Затем собрать в одном месте не менее тысячи учредителей, представляющих две трети областей, город республиканского значения и столицу и провести учредительный съезд. Участие в съезде по доверенности запрещено. В течение двух месяцев после съезда требуется представить для государственной регистрации в министерство юстиции уставные документы и все документы, касающиеся проведенного съезда и тысячи его участников. В пакет документов входят также списки сорока тысяч членов партии, представляющих структурные подразделения (филиалы и представительства) партии во всех областях, городе республиканского значения и в столице, численностью не менее шестисот членов партии в каждом из них. В течение шести месяцев со дня государственной регистрации политическая партия обязана провести учетную регистрацию своих структурных подразделений (филиалов и представительств) в территориальных органах юстиции. Невыполнение этого требования влечет отмену государственной регистрации политической партии и ликвидацию организационного комитета.





Законодательство о политических партиях не устанавливает процедуры проверки подписных листов, единые для всех партий, не ограничивает срока перерыва процесса регистрации, однако содержит неопределенно широкий перечень причин для отказа в регистрации партии. Деятельность политической партии может быть приостановлена судом на срок от трех до шести месяцев по широкому списку оснований. Так же неопределенно широк и перечень оснований для принудительной ликвидации политической партии. Не закреплено признание такой важной функции политической партии, как агитационно-пропагандистская деятельность в периоды между выборами. Не гарантирует реального политического плюрализма семипроцентный проходной барьер для попадания партий в парламент, установленный законом о выборах.

На практике неопределенно и расширительно сформулированные в законе ограничения приводят к дискриминации и злоупотреблениям властью.

С лета 2006 года находится в процессе регистрации оппозиционная партия «Алга!». Сначала регистрация партии была приостановлена под предлогом нарушений в списках членов партии, затем министерство юстиции выносило отказы в регистрации под другими предложениями. Судебные иски к министерству судами отклонялись.

В сентябре 2009 года после проведения повторного учредительного съезда, на регистрацию были поданы новые учредительные документы, однако министерство, помимо предусмотренных законом подписных листов, потребовало представить еще и нотариально заверенные оригиналы всех 59 тысяч заявлений членов партии.

Сегодня активисты «Алги» безуспешно пытаются через суд отозвать из Минюста свое заявление о регистрации партии, поскольку они не могут начать новый виток ее создания и регистрации, пока документы находятся в министерстве. Не имея юридического статуса политической партии, «Алга» осуществляет свою деятельность, как коалиция общественных организаций, каковыми зарегистрированы ее региональные филиалы.

С октября 2009 года длится процесс регистрации Общенациональной социал-демократической партии (ОСДП) «Азат», созданной слиянием двух зарегистрированных оппозиционных партий. Комитет регистрационной службы Министерства юстиции приостановил процесс регистрации на том основании, что в уставе партии не был указан срок полномочий руководящих органов. После исправления документов чиновники обнаружили расхождения между некоторыми статьями устава партии на русском и казахском языках. Судебное обжалование действий министерства юстиции не дало результатов и фактически ОСДП «Азат» не имеет законных оснований для осуществления своей политической деятельности, в том числе для участия в выборах всех уровней.

## **ВЫБОРЫ**

К моменту завершения Председательства Казахстана в ОБСЕ его выборная система не претерпела существенных изменений. Полному осуществлению права участвовать в управлении делами государства непосредственно или через своих представителей, избираемых свободно в ходе честного избирательного процесса, избирать и быть избранными, по-прежнему препятствуют нерешенные системные проблемы.



### ***Полное или частичное лишение прав:***

- для индивидуумов – добиваться мандата депутата Мажилиса Парламента (по причине характера выборной системы);
- для всех участников избирательного процесса - оспаривать результаты выборов в Конституционном совете;
- для всех кандидатов, избранных в Мажилис и назначенных в Сенат – надлежащим образом вступать в должность и оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

### ***Дискриминация в правах:***

- для партий – добиваться политических и государственных постов (путем высокого проходного барьера для избрания);
- для некоторых категорий граждан - в осуществлении прямого и косвенного избирательного права;
- для всех граждан, кроме членов Ассамблеи народа Казахстана, в осуществлении всеобщего, равного и прямого избирательного права;
- для граждан, не имеющих обязательного ценза непрерывного проживания в Казахстане - в осуществлении пассивного избирательного права при выборах Президента и депутатов Парламента;
- для политических партий, не прошедших на выборах в Мажилис и для вновь создаваемых политических партий – в получении бюджетного финансирования;
- для оппозиционных партий – в доступе к СМИ.

### ***Системные проблемы, имеющие более локальный характер:***

- отсутствие механизма гласности демократического законодательного процесса;
- использование административного ресурса для влияния на избирательный процесс, с целью получения желательного результата выборов;
- отстранение участников избирательного процесса от формирования избирательных комиссий всех уровней;
- непрозрачное формирование списков избирателей;
- не полная исключенность возможности влияния на процесс тайного голосования, подсчет голосов и подведение итогов выборов;
- отсутствие механизма эффективной защиты против нарушений закона в ходе избирательного процесса и прав его участников.

### ***Избирательный процесс в 2010 году***

Хотя в 2010 году никакие выборы в Казахстане не планировались, в конце декабря началась широкая кампания по продлению полномочий президента страны. Календарно не вполне совпадая с периодом Председательства Казахстана в ОБСЕ, эта кампания наглядно иллюстрирует общие тенденции и механизмы уклонения от выполнения обязательств в рамках ОБСЕ в области обеспечения периодических, свободных и честных выборов.

23 декабря 2010 в Усть-Каменогорске инициативная группа из 850 граждан, именующих себя представителями 14 регионов, Астаны и Алматы, в целях «будущего стабильного развития государства, повышения



конкурентоспособности страны в мире, благополучия и процветания Казахстана», выдвинула инициативу о проведении всенародного референдума по продлению полномочий действующего президента Казахстана до 6 декабря 2020 года. Проведение такого референдума не было предусмотрено Конституцией страны.

27 декабря Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК) зарегистрировала заявление о проведении референдума.

6 января 2011 года Парламент Казахстана поддержал инициативу о проведении референдума и одобрил текст соответствующих изменений в Конституцию.

7 января президент Н.Назарбаев своим Указом, со ссылкой на статью 54 Конституции, отклонил [предложение](#) парламента о проведении референдума по продлению его полномочий.

12 января инициативная группа по проведению референдума обратилась к Н.Назарбаеву с просьбой поддержать их предложение, а депутатов парламента попросила рассмотреть вопрос о внесении необходимых поправок в Конституцию.

14 января Парламент принял закон «О внесении изменения и дополнения в Конституцию РК», предусматривающий продление полномочий президента до 2020 года путем референдума.

17 января президент Н.Назарбаев направил Закон в Конституционный совет для проверки на соответствие Конституции.

31 января Конституционный Совет признал Закон не соответствующим Конституции. В этот же день Н.Назарбаев в обращении к народу Казахстана отклонил предложение о референдуме и предложил провести досрочные президентские выборы (Конституция и законодательство Казахстана на это время не содержали положения о досрочных президентских выборах).

2 февраля парламент на совместном заседании обеих палат в двух чтениях принял Закон «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан», который наделил президента страны правом назначать досрочные президентские выборы без указания обязательных или возможных мотивов. В тот же день Закон был подписан президентом и вступил в силу 3 февраля.

3 февраля парламент принял Закон о соответствующих поправках в Конституционные Законы «О выборах» и «О первом президенте», который был подписан президентом в этот же день.

4 февраля 2011 года президент Н.Назарбаев своим Указом назначил внеочередные выборы президента Республики Казахстан на 3 апреля 2011 года.