



КОММЕНТАРИИ

Коалиции неправительственных организаций Казахстана по Универсальному периодическому обзору (УПО) в отношении выполнения Республикой Казахстан рекомендаций по результатам рассмотрения Второго периодического доклада Республики Казахстан в рамках УПО¹

Настоящие комментарии подготовлены неформальной Коалицией НПО Казахстана, включающей неправительственные организации Казахстана, образованной для целей подготовки информации от гражданского общества в рамках Универсального Периодического Обзора в отношении Республики Казахстан: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧиСЗ); Хартия за права человека (ХПЧ); Центр по гражданским и политическим правам (ССPR-Center); Центр исследования правовой политики (LPRC); ОЮЛ «Союз кризисных центров Казахстана»; ОФ "Врачи против наркотиков"; ОФ "Эхо".

Комментарии разработаны в процессе экспертных и общественных обсуждений и согласования между членами Коалиции. Окончательный текст комментариев был также представлен на обсуждение представителям государственных органов. Центр по гражданским и политическим правам (Центр ССРР) предоставил техническую, правовую и экспертную помощь при подготовке и составлении комментариев, а также поддержку на всех этапах процесса представления отчета в рамках УПО на национальном и международном уровне.

РЕЗЮМЕ: В 2014 году Рабочей группой Совета ООН по правам человека по результатам рассмотрения Второго периодического доклада Республики Казахстан в

¹ По состоянию на февраль 2019 г., представлены перед рассмотрением Третьего периодического доклада Республики Казахстан.

рамках УПО было представлено 198 рекомендаций. В марте 2015 года Республикой Казахстан были приняты 147 рекомендаций и не приняты 51 рекомендация.

По результатам общей оценки выполнения рекомендаций в рамках УПО Коалиция НПО Казахстана по УПО получила следующие результаты по 147 рекомендациям (51 - отклонена): полностью выполнено - 10 рекомендаций; частично выполнено (находятся в стадии выполнения) - 103 рекомендации; не выполнены - 33 рекомендации.

Спустя год в 2016 году Казахстан был рассмотрен Комитетом ООН по правам человека и получил рекомендации по выполнению Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах (МПГПП). 3 рекомендации были выбраны для процедуры последующей деятельности, по выполнению которых были сделаны соответствующие оценки по следующим темам: а) пытки и жестокое обращение, б) свобода ассоциаций и участия в общественной жизни, в) привлечение к ответственности за нарушения прав человека в связи с событиями в Жанаозене. Оценка Комитета в августе 2018 года выявила, что Казахстан получил в основном степень С, что означает, что никакие шаги не были предприняты для выполнения рекомендаций. Некоторые рекомендации получили степень В, что означает частичное выполнение рекомендаций, но при этом отсутствие необходимых дальнейших действий. Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека представлены по ссылке.² Письмо о последующей деятельности представлено по ссылке.³

² [http://ccprcentre.org/files/documents/G1617493_\(3\).pdf](http://ccprcentre.org/files/documents/G1617493_(3).pdf).

³ http://ccprcentre.org/files/documents/FU_Kazakhstan.pdf

СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

I. Свобода от пыток и других видов жестокого обращения и наказания

II. Права мигрантов и беженцев

III. Право на благоприятную окружающую среду

VI. Право на достаточное жилище

V. Правосубъектность, гражданство, безгражданство

I. Свобода от пыток и других видов жестокого обращения и наказания

1. В части 1 статьи 146 УК РК, принятого в 2014 г., приведено определение «пытки» в значительно большей мере соответствующее Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Однако уголовное законодательство не содержит определения иных форм жестокого обращения (унижающего достоинство, жестокого, бесчеловечного).

Комитет по правам человека выражал беспокойство по поводу пыток и жестокого обращения в 2016 году, и даже выбрал данный вопрос для процедуры последующей деятельности. Рекомендации были представлены для того, чтобы обеспечить, что критерии и стандарты доказанности были разумными и соответствующими, чтобы расследования проводились своевременно и независимым органом, чтобы санкции были соразмерными с преступлением, воздержаться от использования обвинения в «ложном доносе о преступлении», обеспечить жертвам доступ к полному возмещению и создать независимый механизм надзора за пенитенциарной системой. В 2018 году Комитет провел оценку принятых мер:⁴ первые 2 рекомендации получили оценку В (частичное выполнение), но остальные рекомендации не были выполнены.

2. Наказание за пытки, по-прежнему, не соответствует тяжести преступления, что вызывало также беспокойство у Комитета по правам человека в 2016 году.⁵ Согласно ч.1 ст.146 пытка не является тяжким преступлением, а в качестве основного наказания может быть применен штраф, либо лишение права занимать определенную должность. В чч. 2 и

⁴ Письмо о последующей деятельности Комитета по правам человека от 1 августа 2018 года доступно по ссылке: http://ccprcentre.org/files/documents/FU_Kazakhstan.pdf.

⁵ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §23-24

3 статьи 146 УК РК установлены уже более серьезные наказания, что по категории позволяет относить эти преступления к тяжким.

3. Несмотря на то, что уголовно-процессуальное законодательство Республики Казахстан не допускает использования признательных показаний, полученных в результате пыток или других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, проблема продолжает существовать как в законодательстве, так и правоприменительной практике.

4. По определенным причинам (к примеру, в силу репрессивного характера уголовного производства на практике) применение (а точнее, формальное присутствие) правила исключения доказательств, полученных с применением пыток, при его наличии в Уголовно-процессуальном кодексе РК вызывает серьезную обеспокоенность. Представляется, что проблема состоит в нерегламентированной в Уголовно-процессуальном кодексе РК последовательности процедуры такого исключения, поскольку, кроме приостановления производства по уголовному делу постановлением суда в связи с рассмотрением прокурором заявления подсудимого о пытках и обжалования его решения, далее процедура исключения доказательств не установлена. Следовательно, исключение из доказательств признательных показаний, полученных с применением пыток, возможно, только если прокурорская проверка выявит факт пыток. Однако на практике, как правило, прокуратура выносит постановление о прекращении досудебного расследования, а суд отклоняет ходатайство о признании доказательств, полученных с применением пыток, недопустимыми.

5. Государство предприняло важные шаги в вопросах расследования фактов пыток — созданы Управления специальных прокуроров, уполномоченных расследовать любые сообщения о пытках. Однако, НПО по-прежнему обеспокоены тем, что несмотря на создание таких специальных подразделений, большую часть сообщений о пытках продолжают расследовать органы, на практике зависимые от тех, на кого подается жалоба. Отсутствие независимого органа по расследованию фактов пыток приводит к тому, что заявления рассматриваются структурами того же ведомства, на которое подается жалоба, а жертвы пыток не получают компенсации за перенесенные страдания. Следует отметить снова, что данный вопрос вызывал беспокойство у Комитета по правам человека, но их рекомендация была только частично выполнена в августе 2018 года.⁶

⁶ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §23-34;

6. Пункт 4 статьи 187 нового УПК РК предусматривает подследственность по делам об уголовных правонарушениях, предусмотренных статьёй 146 УК РК: «органами внутренних дел или антикоррупционной службой, начавшими досудебное расследование в отношении лица, не являющегося сотрудником этого органа». Вместе с тем, в соответствии с указанием Генерального Прокурора РК рассмотрением заявлений и обращений о пытках, поступивших в органы прокуратуры, занимаются специальные прокуроры, наделенные правом осуществления досудебного расследования. Аналогичная норма закреплена в Инструкции по организации надзора за законностью досудебной стадии уголовного процесса.

7. По данным органов прокуратуры, например, в 2015 году в РК в производстве органов уголовного преследования находилось 640 дел по обвинению в пытках, из них 514 (80%) прекращены за отсутствием состава и события правонарушения. В суд было направлено только 12 дел (1,87%). Все эти дела расследовались прокурорами. Пункт 5 статьи 56 УПК РК в общих условиях осуществления полномочий предусматривает обязанность следственного судьи поручить надзирающему прокурору осуществить немедленную проверку фактов, указанных в заявлении подозреваемого о применении к нему пыток и других незаконных действий или наличии на нем следов применения насилия. Таким же образом, согласно подпункту 3 пункта 4 статьи 482 УПК РК при рассмотрении жалоб осуждённых должен поступить судья, который по результатам, в совещательной комнате выносит постановление о направлении жалобы соответствующему прокурору для осуществления расследования по заявлению о применении пыток, иных незаконных действий, жестокого обращения. Однако на практике эти механизмы пока действуют неэффективно.

8. Поэтому одной из главных проблем обеспечения объективности, оперативности и тщательности расследования сообщений о пытках или жестоком обращении продолжает оставаться отсутствие независимого механизма расследования. Рекомендацию по его созданию давали Комитет ООН против пыток (2001, 2008, 2014), Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках (2009), Совет ООН по правам человека (2010), Комитет ООН по правам человека (2011, 2016), а также международные и казахстанские правозащитные

организации. Однако, до настоящего времени такого механизма нет. Институт специальных прокуроров в органах прокуратуры, которая поддерживает обвинение в суде, не может являться таким независимым механизмом.

9. Ещё одной проблемой является то, что медицинская служба в местах лишения свободы подчиняется Министерству внутренних дел РК, а не Министерству здравоохранения РК. Например, ни один медицинский работник не был привлечен к ответственности за сокрытие пыток. Имеет место укрытие фактов пыток или жестокого обращения как со стороны медицинских работников, так и прокуроров.

10. Лица, находящиеся в заключении, по-прежнему не имеют доступа к получению необходимой медицинской помощи и к врачам узкой специализации, что вызывало беспокойство у Комитета по правам человека ранее.⁷ Нередки примеры, когда в случае ухудшения здоровья следственно арестованного лица, при нахождении его в зале судебного заседания (в ходе рассмотрения уголовного дела судом по обвинению в совершении преступления), скорая помощь вызывается не сразу, а по окончании судебного заседания. Медицинские работники в закрытых учреждениях системы МВД на сегодняшний день, фактически, остаются в основном аттестованными работниками системы МВД, что лишает лиц в местах лишения свободы на доступ к независимым врачам, и затрудняет документирование фактов пыток. Также независимые медицинские эксперты не имеют доступа в места лишения свободы.

11. На практике так и не созданы действенные механизмы подачи жалоб в местах несвободы. Кроме того, принятые МВД РК Правила внутреннего распорядка в учреждениях уголовно-исполнительной системы, устанавливают обязательную цензуру на корреспонденцию заключенных, направляемую в общественные организации. Комитет по правам человека давал рекомендацию Казахстану в 2016 году касательно создания независимого механизма по надзору за пенитенциарной системой.⁸

12. С момента обратной передачи в 2011 году учреждений пенитенциарной системы и следственных изоляторов из ведения Министерства юстиции РК в Министерство внутренних дел РК участились проблемы не только с доступом в колонии общественных наблюдателей, но и адвокатов. В ряде учреждений сложилась практика отказа в доступе

⁷ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, ССРР/С/КАЗ/СО/2, §31-32

⁸ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, ССРР/С/КАЗ/СО/2, §24

адвокатов к заключенным, в случае, если последний находится в дисциплинарном изоляторе (согласно законодательству заключенный может быть водворен в ДИЗО за нарушение режима содержания на 15 суток).

13. Учитывая вышеназванные проблемы в местах лишения свободы: отсутствие доступа к независимым врачам и экспертам, адвокатам, отсутствие эффективных и доступных каналов подачи жалоб и всеобъемлющая цензура корреспонденции - нередко, заключенные в Казахстане прибегают к членовредительству и голодовкам, как возможности привлечь внимание к ситуации. Однако, протесты заключенных в виде причинения самим себе телесных повреждений, объявление голодовки расценивается как неповиновение законным требованиям администрации уголовно-исполнительного учреждения и является уголовным преступлением, за которое предусмотрено наказание от 5 до 10 лет лишения свободы. Более того, случаи самоубийств и смертей в местах заключения вызывали беспокойство у Комитета по правам человека: было рекомендовано создать эффективные стратегии раннего предупреждения и обеспечить расследования смертей в местах заключения.⁹

14. В Республике Казахстан действует Рабочая группа по рассмотрению заявлений о пытках при уполномоченном по правам человека. С 2004 г. – общественные наблюдательные комиссии (ОНК) действуют в Казахстане с закреплением на законодательном уровне, однако, не имеют институциональной независимости от исполнительных органов власти и их деятельность в определённой степени не очень эффективна в сфере общественного контроля соблюдения прав и свобод прав заключённых в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы Казахстана. В 2013-2014 годах в Казахстане был создан Национальный превентивный механизм по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (НПМ). Он был создан по модели «Уполномоченный по правам человека РК (Омбудсман) плюс», и по способу своего формирования и представительству гражданских активистов и правозащитников в большей степени соответствует Парижским принципам.

15. Тем не менее, вызывает озабоченность недостаточность полномочий НПМ для мониторинга таких мест лишения свободы, как отделы полиции (с 2017 года ситуация стала меняться) и помещения Комитета национальной безопасности РК, сиротские

⁹ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §19-20

приюты, специальные закрытые учебные заведения, интернаты для престарелых и инвалидов и военные казармы; недостаточность материальных ресурсов и невозможность проводить срочные и внеплановые проверки мест содержания под стражей по соответствующей просьбе без согласования с Уполномоченным по правам человека РК; невозможность публиковать свои выводы и рекомендации сразу после осуществления проверок, а не исключительно на ежегодной основе. Комитет по правам человека уже рекомендовал Казахстану в 2016 году обеспечить соответствующее обеспечение ресурсами и финансовое обеспечение национального превентивного механизма.¹⁰

Рекомендации

- 1) *Пересмотреть законодательство для того, чтобы привести понятие "пытки" в соответствие со статьей 7 МПГПП и другими международными стандартами и обеспечить, чтобы пытки не могли быть оправданы ни при каких обстоятельствах.*
- 2) *Обеспечить, чтобы наказание за преступления, связанные с пытками, были соразмерны тяжести и характеру преступления, как в области законодательства, так и на практике. Исключить из нормы статьи 146 УК РК альтернативные лишению свободы виды наказания.*
- 3) *Предусмотреть уголовную ответственность за унижающее, жестокое, бесчеловечное обращение и наказание.*
- 4) *Установить право суда самостоятельно предпринять минимальный объем первичного расследования заявления о пытках (с целью закрепления доказательств, обеспечения права на эффективные средства правовой защиты на национальном уровне), тем самым способствовать обеспечению независимости органа расследования.*
- 5) *Строго следовать политике нулевой терпимости к пыткам и выполнить все рекомендации Комитета ООН против пыток, Специального докладчика по вопросу о пытках, а также замечания в рамках Универсального периодического обзора.*
- 6) *Рассмотреть вопрос о выводе уголовно-исполнительной системы из ведения Министерства внутренних дел РК, а также осуществить перевод медицинской службы из подчинения Министерства внутренних дел, Комитета национальной безопасности, Министерства образования и т.д. в Министерство здравоохранения РК.*
- 7) *Привести условия содержания лиц в местах лишения свободы и других местах закрытого типа в соответствие с Минимальными стандартными правилами обращения с заключёнными (Правилами Манделы), Правилами ООН по защите лиц с психическими*

¹⁰ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §8

расстройствами, Пекинскими и Эр-Риядскими правилами и т.д. Принять необходимые меры по обучению персонала таких учреждений.

8) Обеспечить, чтобы расследования по жалобам на пытки и другие виды жестокого обращения проводились независимым органом и неоправданно не затягивались и чтобы «управления специальных прокуроров» сами отвечали за проведение всех расследований случаев пыток и жестокого обращения и не перекладывали следствие на правоохранительные органы, находящиеся в их подчинении;

9) Воздержаться от использования обвинения в «ложном доносе о преступлении» в отношении предполагаемых жертв пыток или жестокого обращения;

10) Обеспечить, чтобы жертвы пыток и жестокого обращения имели доступ к полной репатриации, включая реабилитацию, соответствующую компенсацию и возможность воспользоваться гражданско-правовыми средствами защиты независимо от судебного разбирательства по уголовному делу;

11) Обеспечить, чтобы надзор за пенитенциарной системой осуществлялся независимым органом от полиции и сил внутренней безопасности.

II. Права мигрантов и беженцев

1. Регулирование процесса внутренней миграции осуществляется на основе документа, удостоверяющего личность, выдача которого производится на основании наличия регистрации по месту жительства. Почти вся социальная и медицинская помощь, предоставляемая государством, в Казахстане связана с наличием у человека регистрации по месту жительства (схожей с советской «пропиской»). Если по какой-нибудь причине (семейные обстоятельства, мошенничество при сделке с жильем, невозможность восстановить утраченные документы и др.) человек лишается регистрации, он фактически оказывается исключенным из общества: не может получить легальную работу, бесплатную медицинскую помощь, обратиться в суд, зарегистрировать брак, дать образование детям. Получение же регистрации в случае ее утраты нередко оказывается проблематичным в силу практической невозможности для большинства населения приобретения жилья в собственность, с одной стороны, и слабо развитого легального рынка съемного жилья — с другой. При отсутствии регистрации по месту жительства граждане не могут также реализовать право на управление делами государства в качестве присяжного заседателя, не могут принять участие в выборах, т.к. без регистрации их не включают в списки избирателей, а также обращаться с заявлением о назначении пенсии.

2. Отсутствие возможности для регистрации по месту жительства обычно связано с отсутствием собственного жилья, иногда из-за отсутствия по различным причинам документов на имеющуюся собственность. Например, многие семьи цыган не имеют должных документов. На настоящий момент практически всем цыганским семьям, за редким исключением, грозит штраф по статье 492 КОАП РК в размере 7 МРП¹¹ «за проживание без регистрации либо без документов, удостоверяющих личность». Такая ситуация способствует коррупции: участковые полицейские приобретают власть над этими людьми: захотят - помилуют, захотят – привлекут к ответственности. Люди вынуждены регистрироваться в нарушение закона там, где они не проживают: у знакомых, у родственников. При этом собственникам жилья, прописавшим тех, кто на самом деле не проживает, грозит штраф в размере 10 МРП по статье 493 КОАП РК за нарушение собственником жилища или другими лицами, в ведении которых находятся жилища, здания и (или) помещения, правил регистрации внутренних мигрантов.

3. Существующий в Казахстане порядок обязательной регистрации по месту жительства не только противоречит международным стандартам, но и не позволяет, в силу своей громоздкости, собирать и анализировать информацию о населении и его движении для государственных нужд, в том числе и при реализации многих других конституционных прав, таких как право избирать, право на признание правосубъектности, право на свободу передвижения, право на труд, право на социальное обеспечение.

4. Республика Казахстан, являясь страной-реципиентом трудовых мигрантов до настоящего времени воздерживается от ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКЗТМ), указывая, что не намеревается ратифицировать эту Конвенцию в ближайшем будущем ввиду долговременных финансовых последствий, которые могут возникнуть в результате ее осуществления.

5. Проблемы трудовых мигрантов в Казахстане имеют системный характер. Для мигрантов, не имеющих разрешения на въезд или трудоустройство, актуальны защита безопасности и здоровья, гарантии минимальной заработной платы и других прав. Нередко мигранты подвергаются пыткам и унижительному обращению со стороны правоохранительных органов. Многие мигранты из-за сложностей в получении официальных разрешений на трудовую деятельность вынуждены работать не официально

¹¹ 1 МРП – 2 525 тенге (или \$7)

без оформления документов. В результате они остаются не защищенными в плане личной безопасности, социальных, и трудовых гарантий.

Комитет по правам человека выражал аналогичные беспокойства в 2016 году: были представлены отчеты о принудительном труде в области табачной, хлопковой и строительной промышленности и злоупотребления трудом работников - мигрантов.¹²

6. Регулирование миграции, особенно трудовой, а также внутренней миграции, заметно ужесточилось за последние несколько лет, в особенности в вопросах регистрации населения. Проведенный Комиссией по правам человека при Президенте РК выборочный анализ отдельных нормативных правовых актов показал наличие несоответствия их нормам Конституции, гарантирующим гражданам свободу личности и передвижения. В Республике Казахстан нет отдельного закона, регулирующего трудовую миграцию. Трудовая миграция регулируется главой 6 Закона РК «О миграции населения», в которой нет положений, защищающих трудящихся-мигрантов от рабства и жестокого обращения. Касательно разработки и реализации политики по обеспечению равноправного доступа к здравоохранению и образованию детей, предусмотренной МКЗТМ и Конвенцией МОТ №143 необходимо отметить, что трудовые мигранты обладают в Казахстане определённым доступом к услугам в области здравоохранения и образования, причём в обоих случаях соответствующие права закреплены в национальном законодательстве, причём в большей степени последнее относится к медицинской помощи. В то же время беременная женщина – мигрантка не может встать на учет по беременности в поликлинику, роды платные. Если женщина рождает экстренно, то ей не выдаются документы о рождении ребенка без оплаты услуг роддомам.

7. Казахстан придерживается политики поддержания только временной трудовой миграции, в том числе в отношении квалифицированных специалистов и работников, осуществляя выдачу разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы сроком не более чем на один год .

8. В большинстве бюджетных школ принимают на обучение только при представлении документа о регистрации по месту жительства. То есть, если у родителей – мигрантов или беженцев есть официальная регистрация, их дети могут иметь доступ к образованию, в отсутствие официальной регистрации доступ к образованию для детей мигрантов или

¹² Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §35-36.

беженцев крайне затруднён. Несмотря на ратификацию Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, сохраняется неравенство в области доступа к качественному образованию, коррекционным и реабилитационным программам у детей следующих категорий: детей, чьи родители живут со старым советским паспортом или вообще без документов; этнических казахов, не до конца завершивших процесс легализации по возвращению на историческую родину; трудовых мигрантов и мигрантов, не урегулировавших вопрос легального пребывания из-за просроченных паспортов страны происхождения, которые сталкиваются с трудностями доступа к своим посольствам; детей из числа инвалидов; проживающих в сельской местности.

9. Несмотря на ратификацию соответствующих международных документов, связанных с защитой беженцев, институт убежища в Казахстане все еще недостаточно стабилен. В декабре 1998 года Казахстан подписал и ратифицировал Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и ее Протокол 1967 года, тем не менее, уровень исполнения не соответствует международным стандартам защиты.

10. Несмотря на то, что с 1 января 2010 года в Казахстане вступил в силу Закон Республики Казахстан «О беженцах» а с 2011 года действует Закон «О миграции населения» 2011 года в данных законах принцип «non-refoulement» в соответствии с международными стандартами надлежащим образом не закреплён. Закон о миграции населения использует исключительно термин «нелегальная миграция» и определяет ее как нарушение иностранными гражданами или лицами без гражданства государственного законодательства, регулирующего въезд, выезд и пребывание, а также транзит через территорию Казахстана. Лица, обвиненные в этих нарушениях, могут быть приговорены к выплате штрафа и/или выдворены из страны.

11. Республика Казахстан не в полной мере соблюдает принцип недопустимости принудительного возвращения лиц, ищущих убежище, в страны, где им могут угрожать пытки или другие серьёзные нарушения прав человека. Такие лица, даже при наличии достаточных оснований, практически не могут получить убежище на территории Республики Казахстан, им угрожает депортация или экстрадиция, если в отношении их в другой стране ведётся уголовное преследование. Несмотря на то, что Закон о беженцах предусматривает запрет возвращать или выдворять лиц, ищущих убежище, и беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность по признаку расы, вероисповедания, национальности, гражданства, принадлежности к определенной

социальной группе или политическим убеждениям, эти норма не обеспечивают адекватной и эффективной правовой защиты, о чём свидетельствует целый ряд примеров экстрадиции в другие государства. И хотя Уголовно-процессуальный кодекс РК содержит запрет на экстрадицию в случае угрозы пыток в запрашивающей стране, Казахстан всегда принимает дипломатические гарантии, что человека там пытать не будут. По сути, эти гарантии никогда не предусматривают механизмы мониторинга ситуации, и даже не всегда гарантируют доступ дипломатических представителей Казахстана к экстрадированным. Существуют проблемы, связанные с доступом мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев к квалифицированной юридической помощи и помощи переводчика.

Комитет по правам человека выражал аналогичные беспокойства в 2016 году: доступ к процедурам определения статуса беженца на всех пограничных пунктах остается проблематичным и неэффективным; физические лица ненадлежащим образом выдаются в рамках двусторонних или многосторонних соглашений о выдаче в нарушение принципа невыдворения; ходатайства о предоставлении убежища от граждан Сирийской Арабской Республики и Украины неизменно отклоняются; просители убежища из Китая и Узбекистана были особенно уязвимы для высылки.¹³

12. Закон о беженцах был принят в спешке и в очень недоработанном виде, несмотря на замечания и рекомендации представителей гражданского общества Казахстана. Принятый закон содержит много противоречивых норм и не соответствует нормам международного права, имеет много отсылочных статей, ссылок на другие нормативно-правовые акты, которые, к сожалению, так и не подверглись доработке. Так, согласно Закону, статус беженца в Казахстане выдается сроком на один год, хотя данная норма противоречит международным принципам предоставления убежища и Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Также Закон предусматривает отказ в предоставлении статуса беженца тем лицам, которые преследуются за религиозную деятельность. Лицам, ищущим убежище, не гарантирован беспрепятственный доступ на территорию Казахстана, так как нормы законодательства и навыки сотрудников пограничной службы не всегда позволяют провести различие между беженцем и обычным иностранным гражданином.

13. Наряду с этим не внесены поправки в другие правовые акты, связанные с беженцами. В связи с этим именно беженцы не имеют права работать, получать медицинскую

¹³ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §43-44.

помощь, образование, право на пенсионное обеспечение, право на социальные выплаты и т.д. У них практически отсутствует возможность в местной интеграции, так как они приравнены к иностранным гражданам, временно находящимся на территории Республики Казахстан. При попытке беженца получить в РК вид на жительство/гражданство от него требуют принести в миграционную полицию справку из посольства что страна, которую он покинул, не против получения им другого гражданства, причём данное требование прямо противоречит нормам Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и недопустимо в международной правоприменительной практике.

14. Помимо необеспечения незамедлительного доступа к справедливому и индивидуализированному процессу предоставления статуса лица, ищущего убежище и соблюдения принципа невысылки, беженцам в Казахстане не гарантировано справедливое судебное разбирательство. За период 2014 - 2018 гг. Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности подало более ста исков в судебные органы об оспаривании отказа в предоставлении статуса беженца, однако практических положительных результатов достигнуто не было.

15. Также четко не определен статус лица, ищущего убежище, и его права очень ограничены. Лица, ищущие убежище, не имеют права на трудовую деятельность, но решение о предоставлении статуса беженца может затянуться до одного года. Таким образом, лицо ищущее убежище, не получая финансовой помощи, и не имея права на трудовую деятельность будет вынуждено заниматься незаконной трудовой деятельностью.

16. Согласно дополненному в 2017 году Кодексу РК об административных правонарушениях постановление суда о выдворении иностранца или лица без гражданства за пределы Республики Казахстан вступает в законную силу со дня его вынесения и служит основанием для выдворения иностранца или лица без гражданства за пределы Республики Казахстан. В нем также должен указываться срок, в течение которого иностранец или лицо без гражданства должны покинуть территорию Республики Казахстан. Однако нигде в КоАП РК не указан срок в течение, которого иностранец должен будет покинуть территорию Казахстана. То есть это отнесено к компетенции суда. Следовательно, судом может быть установлен срок от 1 дня и более, что делает практически невозможным обжалование данного постановления в вышестоящую судебную инстанцию.

17. Процедура и основания для обжалования и опротестования вступивших в законную силу постановлений суда не предусматривают эффективных процессуальных возможностей для иностранцев и лиц без гражданства для изменения или отмены постановления о выдворении. Если же все же иностранец и подаст ходатайство в Верховный суд РК или прокуратуру, то это не приостанавливает исполнение указанного постановления о выдворении, и он во исполнение постановления, не дождавшись решения суда или прокуратуры, должен будет покинуть территорию Казахстана, что является нарушением права на эффективные средства правовой защиты и принципа невысылки.

18. В последние два года возникла новая проблема, связанная с созданием в соседней Китайской Народной Республике так называемых лагерей или центров перевоспитания мусульманского населения западных областей Китая, в основном уйгуров и казахов. Эти репрессивные меры затронули большое количество людей, имеющих в Казахстане родственные связи, привели к появлению граждан Китая, мигрирующих в Казахстан и пытающихся здесь остаться. В связи с тем, что в отличие от других стран, где есть казахские диаспоры и с которыми у Казахстана есть договоры о репатриации, с КНР такого договора нет и приезжающие из Китая лица казахской национальности не могут рассчитывать на статус оралмана и им грозит выдворение. Эта проблема становится все более острой, а также была отмечена повторно в Заключительных замечаниях Комитета ООН по правам человека в 2016 году¹⁴.

Рекомендации:

1) Пересмотреть национальное законодательство и правоприменительную практику в Республике Казахстан с целью упрощения системы регистрации граждан. Исключить любую правовую связь между регистрацией граждан по месту жительства и обеспечением гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, а также социальных и экономических обязательств государства. Обеспечить доступ к общемедицинским услугам детям, не имеющим регистрации по месту жительства. Урегулировать правовые коллизии, препятствующие получению социальных выплат и помощи гражданам и мигрантам в РК.

¹⁴ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, от 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, §43-44.

- 2) Провести мониторинг законодательных актов по государственным и социальным услугам оказываемых государством, но не реализуемых в полной мере в правоприменительной практике из-за отсутствия у граждан регистрации по месту жительства.
- 3) Улучшить доступ к легальному трудоустройству работающих мигрантов и обеспечить наличие должной правовой основы для эффективной защиты их прав и защиты от любых форм злоупотреблений и эксплуатации. Обеспечить наличие и доступность соответствующих услуг для жертв принудительного труда, включая правовую, финансовую и социальную поддержку, а также шелтеры.
- 4) Обеспечить соблюдение права на свободу передвижения, отменить обязанность мигранта информировать органы миграционной полиции о своем передвижении по стране.
- 5) Обеспечить право на справедливое судебное разбирательство и процедуры в отношении трудящихся-мигрантов, лиц, ищущих убежище и беженцев.
- 6) Привести национальное законодательство в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев.
- 7) Следовать строго принципу абсолютного запрета высылки в соответствии со статьями 6 и 7 МПГПП.

III. Право на благоприятную окружающую среду

1. За период после второго Универсального периодического обзора ситуация в Казахстане в сфере прав на благоприятную окружающую среду не претерпела значительных изменений. В Конституции Республики Казахстан по-прежнему не закреплено право на благоприятную окружающую среду, а отражено только то обстоятельство, что государство ставит своей целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (статья 31), но не наделяет таким правом. В этой связи жители Казахстана не могут реализовать в полном объеме свое право на свободу от загрязнения, экологической деградации и действий, неблагоприятно влияющих на окружающую природную среду, или угрожающих жизни, здоровью, средствам к существованию и благополучию.

2. Среди основных причин массовых нарушений прав человека на благоприятную окружающую среду: отсутствие государственной экологической политики, хищническая эксплуатация природных ресурсов, развал государственной системы охраны природы,

несоблюдение международного и национального законодательства, несовершенство национального законодательства, а также системная коррупция.

3. В законодательстве Республики Казахстан отсутствует должный механизм учета общественного мнения и участия общественности в процессе принятия решений. Несмотря на внесение в 2016 году изменений в Правила проведения общественных слушаний итоговый протокол таких слушаний носит рекомендательный характер и не является решением уполномоченного органа, тем самым не обеспечивая реальный учет мнения общественности.

4. Основным препятствием участия общественности на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды заключается в том, что основные решения принимаются на стадии государственного стратегического планирования, т.е. задолго до проведения государственной экологической экспертизы.

5. Нарушается право жителей на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, а сам процесс отстаивания экологических прав в судах демонстрирует отсутствие эффективных средств правовой защиты. Несмотря на принятие в 2016 году новой редакции нормативного постановления Верховного Суда РК «О практике применения судами законодательства по спорам в сфере окружающей среды» пока нет единообразного толкования и правильного применения судами экологического законодательства при рассмотрении гражданских дел в сфере окружающей среды. Не выполняются решения Орхуского комитета.

Рекомендации:

1) Ратифицировать протоколы Европейской Экономической Комиссии ООН о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, воде и здоровью, стратегической экологической оценке, предоставляющие инструменты для реализации и обеспечения прав общественности на доступ к важным источникам экологической информации и участие соответствующих процессах принятия решений.

2) Разработать государственную экологическую политику и привести национальное законодательство в полное соответствие с международными конвенциями, но при этом не ослабляя его.

3) В соответствии с Орхусской конвенцией разработать механизм участия общественности в процессе принятия решений, в котором должен быть чётко определён

порядок учёта общественного мнения. Ввести механизм экологической оценки стратегий, программ и планов, обеспечивающий реализацию прав общественности на участие в принятии стратегических экологических решений в соответствии со статьей 7 Орхусской конвенции.

4) Установить административную ответственность за воспрепятствование участию общественности в принятии решений, затрагивающих право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

IV. Право на достаточное жилище

1. Законодательство Казахстана не имеет необходимого по международным стандартам юридического оформления запрета принудительных выселений и защиты от принудительных выселений. В законодательстве отсутствуют понятия «принудительное выселение», «право не подвергаться принудительному выселению», «право на защиту от принудительного выселения» «запрещение принудительных выселений» и другие. В противоречие международному праву в законодательстве присутствуют нормы принудительного выселения без предоставления альтернативного жилья.

2. Государством не предпринимаются законодательные меры по осуществлению права на достаточное жилище и обеспечению гарантий от принудительного выселения владельцев жилища и земельных участков, проблемных заемщиков банков второго уровня. Отсутствуют эффективная система и механизмы защиты, обеспечивающие жесткий контроль за условиями, при которых осуществляются выселения. Отсутствуют меры привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушения при осуществлении выселений. Наличие большого количества государственных органов (акимат, комитет по земельным ресурсам, управление архитектуры и градостроительства и другие) приводит к отсутствию общей достоверной статистики о принудительных выселениях.

3. Тенденция роста нарушений жилищных прав граждан характеризуется продолжающимся ростом: граждан выселяют из собственного жилища, предлагая взамен несоразмерную его рыночной стоимости и недостаточной для приобретения нового жилища компенсацию; государство изымает земельные участки и принудительно выселяет собственников из жилища в целях государственной надобности; социально незащищенные лица десятками лет стоят в очередях и не могут получить жилища; граждане лишаются единственного жилища в связи с отсутствием возможности погашать

банковские займы; не предусмотрено предоставление альтернативного жилища для всех, кто подвергся принудительному выселению.

Рекомендации:

- 1) *Принять законодательные меры по осуществлению права на достаточное жилище и установить гарантии от принудительного выселения владельцев жилища и земельных участков, проблемных заемщиков банков второго уровня.*
- 2) *дать определения терминов «принудительное выселение», закрепить права «не подвергаться принудительному выселению», «на защиту от принудительного выселения», «запрет принудительных выселений»;*
- 3) *Создать эффективную систему и механизмы защиты права на достаточное жилище, включая жесткий контроль за условиями, при которых осуществляются выселения.*
- 4) *Образовать единый государственный орган по защите права на достаточное жилище.*
- 5) *Выполнить рекомендации Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте по результатам визита в Казахстан.*

V. Правосубъектность, гражданство, безгражданство

1. В марте 2017 года в Конституцию Республики Казахстан (п.2 ст.10) были внесены изменения, в соответствии с которыми по решению суда допускается лишение гражданства Республики Казахстан за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан. Согласно п.3 ст.10 Конституции РК за гражданином Республики не признается гражданство другого государства, то есть под угрозой административного наказания двойное гражданство запрещено. Таким образом, действующее законодательство предусматривает создание ситуации безгражданства для лиц, совершивших террористические или иные преступления, в результате которых был причинён тяжкий вред жизненно важным интересам Республики Казахстан.

2. Такие нормы законодательства, помимо нарушения принципа юридической определённости и предсказуемости, дают основания для создания ситуации безгражданства, что прямо противоречит целям ООН по сокращению безгражданства.

Рекомендации:

- 1) *Пересмотреть положения законодательства Республики Казахстан и исключить из них нормы, позволяющие создавать ситуацию безгражданства.*

2) Ратифицировать Конвенцию ООН о сокращении безгражданства 1961 года и Конвенцию ООН о статусе апатридов 1954 года.