



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 (КМППБЧуСЗ); Центр исследования правовой политики (LPRC); ОФ «Қадір-қасиет» (Достоинство); ОФ «Аман-саулық»; Центр по гражданским и политическим правам (CCPR-Center); Международный фонд защиты свободы слова «Әділ сөз»; Ассоциация религиозных объединений Казахстана (АРОК); Общественный фонд "Ар.Рух.Хак"; ОФ «Агентство правовой информации и журналистских расследований «Витязь»; Международный центр журналистики «МедиаНет»).

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

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

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

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

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРАВА

- I. Свобода выражения мнения (свобода слова)**
- II. Право на свободу объединения**
- III. Право на свободу мирных собраний**
- IV. Право на свободу совести, религии, вероисповедания**

I. Свобода выражения мнения (свобода слова)

1. В целом ни одна из проблем, обозначенных НПО в первом и втором циклах УПО в отношении соблюдения Казахстаном ст.19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), не решена, и ни одна рекомендация государств — членов Совета ООН по правам человека в адрес Казахстана по вопросу свободы слова по существу не выполнена. Комитет по правам человека был также обеспокоен этим вопросом в 2016 году, с особым фокусом на декриминализацию и диффамацию, соответствие законодательства Пакту и четкое определение расплывчатых и широких определений⁴.

2. В Уголовном кодексе РК (УК РК), вступившем в силу в 2015 году, ответственность за клевету, как и за умаление личных неимущественных прав высших должностных лиц страны и представителей власти, ужесточена. Более того, введена новая статья «Распространение заведомо ложной информации», предусматривающая наказание до 10 лет лишения свободы. Формулировка статьи предусматривает наказание за распространение как сведений, так и мнений. Аргумент, что уголовное наказание за диффамацию поможет отстаивать честь и достоинство граждан, изложенный в официальном докладе в рамках второго Универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, не убедил экспертов гражданского общества, которые снова, как и в 2010 году, дали рекомендацию – декриминализовать клевету и оскорбление. Несмотря на уверения разработчиков проекта УК РК, что сохранение уголовной ответственности за клевету преследует профилактическую цель, только в 2015 году было возбуждено 34 уголовных дела по обвинению журналистов и гражданских активистов в

⁴ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, 9 августа 2016 года, ССРР/С/КАЗ/СО/2, §49-50.

клевете (два из них закончились обвинительными приговорами), в 2016 – 51(5), в 2017 – 21(6), в 2018 – 15 (5)⁵.

3. Законодательство и правоприменительная практика Казахстана противоречат международным стандартам. Гражданский кодекс РК не устанавливает для требований о защите чести, достоинства и деловой репутации сроков исковой давности. Вступивший в силу с 1 января 2016 года новый Гражданский процессуальный кодекс РК частично регламентировал размеры взыскания морального вреда по делам об унижении чести и достоинства, привязав размер госпошлины к сумме взыскания. Однако, эта норма не распространяется на требования о взыскании морального вреда, предъявленные в ходе уголовных дел по обвинению в клевете, госпошлина в этих случаях по-прежнему составляет половину месячного расчётного показателя. Как следствие, на практике возможно увеличение числа уголовных дел по обвинению в клевете, так как это дает возможность обвинителям избежать уплаты крупных сумм госпошлины.

4. Неоправданные ограничения в предоставлении информации, реально препятствующие свободе слова, содержит, например, Указ Президента РК «О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан». Этот документ, в частности, предписывает: *«Государственным служащим не следует публично выражать свое мнение по вопросам государственной политики и служебной деятельности, если оно не соответствует основным направлениям политики государства. В случае публичных обвинений государственного служащего в коррупции ему следует принять меры по опровержению этих обвинений, в том числе в судебном порядке».*

5. Распространено преследование независимых средств массовой информации, в том числе электронных, включая их принудительную ликвидацию якобы за экстремизм или невозможность выплатить многомиллионные штрафы. Среди них Информационный аналитический портал «Ratel.kz», газета «Трибуна – Саяси калам», журнал «ADAM», Интернет-портал «Nakanune.kz», и др. Принимаются всё новые законодательные положения по контролю Интернета. С 2014 года для упрощения и ускорения процедуры блокировок Интернет-ресурсов в Закон Республики Казахстан «О связи» была добавлена ст.41-1, где указано, что Генеральная прокуратура РК и Комитет национальной безопасности РК вправе временно приостанавливать доступ к работе сетей и(или) средствам связи без решения суда, если ресурсы используются в преступных целях, наносящих ущерб интересам личности, общества и государства, а также для

⁵ Данные Общественного фонда защиты свободы слова «Әділ сөз»

распространения информации, нарушающей законодательство Республики Казахстан о выборах, содержащей призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности, массовым беспорядкам, а также в случаях, не терпящих отлагательств и могущих привести к совершению тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, подготавливаемых и совершаемых преступной группой. Данная норма дает карт-бланш государственным органам беспрепятственно блокировать доступ к Интернет-ресурсам под предлогом «защиты общества и государства».

6. Ряд законов, вступивших в силу с 1 января 2016 года, закрепляют за государством функцию посредника всего онлайн-трафика. Один из законов предусматривает ответственность информационного провайдера за отказ предоставить государству информацию, считающуюся подозрительной. Новая система потребовала от всех пользователей Интернета в Казахстане установить «национальный сертификат безопасности», который позволит государству быть посредником между пользователями и всеми веб-сайтами в Интернете.

7. С 2015 года по настоящее время был ограничен доступ для пользователей с территории Республики Казахстан более чем к 7044 материалам на основании решения суда: 2015 год – к 2563 материалам, 2016 год – к 1154, 2017 год – к 3234, 2018 год – к 93. По предписаниям государственного органа доступ к Интернет-ресурсам/URL-ссылкам: 2014 год – 0, 2015 – 0, 2016 – 30174, 2017 – 10311, 2018 – 9014. В 2015 году по решениям судов ограничен доступ для пользователей с территории Республики Казахстан более чем к 2563 материалам, из них 1056 материалов по пропаганде идей терроризма и религиозного экстремизма, в 2016 году 753 материала, в 2017 году 2470 материалов, с начала 2018 года 48 материалов. С 2016 года видна тенденция ограничения доступа к сайтам именно по предписаниям уполномоченного органа, нежели акта судебного органа. В целом, за период с 2014 года по 2018 год был ограничен доступ к 57960 Интернет-ресурсам/URL-ссылкам.

8. За последние пять лет десятки гражданских активистов, блогеров, религиозных деятелей были привлечены к уголовной ответственности по статье 174 УК РК о возбуждении национальной, социальной, религиозной и иной розни. Помимо того, что термины «возбуждение», «социальная рознь» и др. достаточно юридически не определены и не соответствуют принципу юридической определённости и предсказуемости, уголовные дела в подавляющем большинстве случаев возбуждаются, главным образом, на основании заключений государственных экспертов - лингвистов, филологов, психологов и

политологов, которые усматривают в том или ином тексте или высказывании побудительные мотивы к возбуждению розни. Судебные решения в виде обвинительных приговоров к длительным срокам лишения свободы (от 3-5 до 10 и более лет) выносятся на основании этих заключений, а мнения независимых экспертов и специалистов во внимание не принимаются. В 2016 г. такие дела были возбуждены в 12 случаях и 7 закончились обвинительными приговорами к длительным срокам лишения свободы, в 2017 – 12(10), в 2018 году – за первое полугодие – 46 дел против 57 человек (приговорены к различным видам наказания – 41 человек), а всего за 9 месяцев 2018 года в уголовном производстве находилось 196 дел. За последние четыре года были привлечены к уголовной ответственности и осуждены: гражданские активисты А.Джумаев, А.Ашим, Е.Нарымбаев, С.Мамбеталин, Б.Блялов, Р.Гинатулин, С.Досов, О.Халабузарь,; религиозные деятели Ш.Кибиров, Н.Сейтжанов, Ы.Кабдукасов; блогеры С.Байкенов, М.Ткачѳв, У.Алиаскаров, Е.Тайчибеков, Т.Валова-Шевцова и многие другие.

Рекомендации:

- 1) *Декриминализовать клевету и оскорбление, убрать повышенные меры защиты должностных лиц. Декриминализовать нарушения неприкосновенности частной жизни. Рассматривать декриминализацию диффамации и учитывать то, что заключение под стражу не является соответствующей мерой наказания за диффамацию. Отменить или пересмотреть иным способом другие правовые положения, ограничивающие свободу выражения, включая положения, касающиеся оскорбления, с целью приведения их в соответствие с МПГПП.*
- 2) *Ограничить применение таких мер наказания, как приостановление деятельности и закрытие СМИ, лишь исключительными случаями. В соответствии с критериями Комитета ООН по правам человека исключить требования перерегистрации СМИ в случае смены тематической направленности и периодичности издания. Право издания должно сохраняться за СМИ не менее чем в течение одного года со дня регистрации. СМИ необходимо освободить от ответственности за цитирование открытых источников и публикацию информации должностных лиц государственных органов и иных организаций, являющихся юридическими лицами.*
- 3) *Прекратить практику внесудебной блокировки Интернет-изданий.*
- 4) *Привести ст.174 УК РК в соответствие с принципом юридической определённости и предсказуемости, исключив возможность её применения для ограничения свободы слова и выражения мнения.*

II. Право на свободу объединения

1. Конституция Казахстана и законодательство не признают права граждан на объединение в так называемые неформальные организации, то есть организации, не требующие государственной регистрации в форме юридического лица.

2. Из правоприменительной практики органов юстиции и прокуратуры следует, что в ряде случаев НПО, созданное группой граждан, не претендующих на статус общественного объединения, и не приобретшее статус юридического лица, рассматривается как незарегистрированное общественное объединение и его организаторы подвергаются административной ответственности. Аналогичные проблемы возникают и у незарегистрированных религиозных объединений.

3. Необходимо также отметить ряд проблемных вопросов, связанных с процедурой регистрации некоммерческих организаций в Казахстане. Во-первых, это размер регистрационного сбора. Общественные некоммерческие организации по регистрационному сбору приравнены к коммерческим предприятиям. Казахстанские НПО на протяжении ряда лет указывают на такую несправедливость, но пока решения не принято. Во-вторых, это разграничение деятельности одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций – общественных объединений – по территориальному признаку: местные, региональные и республиканские. Для регистрации регионального общественного объединения необходимо иметь филиалы более чем в одной области республики, а республиканского объединения – более чем в половине областей Казахстана, включая столицу и город республиканского значения. Если бы региональный или республиканский статус предоставлял общественному объединению какие-то дополнительные права, преимущества или полномочия, было бы понятно требование государства о необходимости наличия филиалов в определённом количестве административно-территориальных образований. Однако никаких подобных преимуществ такой статус не даёт.

4. Законодательство РК позволяет применение крайних мер приостановления деятельности и ликвидацию общественных объединений за любые несущественные нарушения законодательства РК в целом, если они совершены после наложения какого-либо административного взыскания. Именно, таким образом было ликвидировано или приостановлена деятельность ряда общественных движений и партий (например,

Коммунистической партии РК). Общественные организации могут быть также привлечены к административной ответственности за деятельность, осуществляющуюся полностью в рамках закона, но «выходящую за пределы уставных целей и задач». А в ст.49 Гражданского кодекса РК указано, что систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица, может явиться основанием для его ликвидации.

5. В УК РК существует ряд статей, предусматривающих повышенную уголовную ответственность членов общественных объединений и их руководителей по сравнению с гражданами, не являющимися членами общественных объединений, в том числе «за незаконное вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов». В действующем УК РК также существует специальный субъект права – лидер общественного объединения, в отношении которого, при несоответствии определения принципу юридической определенности и предсказуемости, предусмотрена повышенная уголовная ответственность по целому ряду статей УК РК.

6. С 2017 года введены специальная отчетность неправительственных организаций в специально созданное ведомство – Министерство по делам религий и гражданского общества (в настоящее время – Министерство информации и общественного развития), предусматривающая полную информацию о неправительственной организации, её учредителях, членах, программах и проектах, а также дополнительная отчетность всех юридических и физических лиц, получающих иностранное финансирование на правовую помощь, социологические опросы и исследования, а также сбор, анализ и распространение любой информации.

7. Регистрация политических партий продолжает оставаться крайне затрудненной и не соответствует международным стандартам. В стране с 18-миллионным населением законодательство требует для регистрации наличие не менее 40 000 членов партии, в том числе не менее 600 членов в каждой области. Процедура создания политической партии жестко регламентирована законом, который предписывает ряд действий, таких как, создание организационного комитета, уведомительная регистрация, проведение учредительного созыва 1 000 членов в течение 2 месяцев, и представление списков 40 000 членов в течении 4 месяцев. Нарушение сроков или иных процедурных требований ведет к отказу в регистрации партии.

8. Продолжается давление на независимые профсоюзы, в том числе в связи с принятием в 2014 году нового Закона о профсоюзах, вызвавшего серьёзную критику Международной Организации Труда и Международной федерации свободных профсоюзов. Применение этого закона привело к ликвидации многих независимых профсоюзов, в том числе к ликвидации Конфедерации независимых профсоюзов Казахстана и преследованию ей президента Л.Харьковой и лидеров Н.Кушакбаева, А.Елеусинова и Е.Балтабая.

9. В принятом в 2014 году новом УК РК по существу узаконена репрессивная политика в отношении независимых общественных объединений. Так ст.403 УК РК предусматривает уголовную ответственность за незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов, ст.404 – за создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений, а ст.405 – за организацию и участие в деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации после решения суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма, причем меры наказания варьируются от штрафа до лишения свободы на срок до 3-6 лет. Принимая во внимание отсутствие четких критериев, дефиниций и расплывчатость используемых терминов, в орбиту уголовного преследования по этим статьям могут попасть любые оппозиционные организации и неформальные объединения граждан.

10. В марте 2018 года оппозиционное движение «Демократический выбор Казахстана» было объявлено экстремистским и запрещено на территории Казахстана, несмотря на отсутствие каких-либо доказательств насильственного характера этого движения, поставленных им целей или действий. Десятки сторонников движения были привлечены после этого запрета к уголовной ответственности за участие в его деятельности или даже просто за репосты или лайки в социальных сетях в его поддержку. Некоторые из них были приговорены к ограничению или даже лишению свободы, а также запрету заниматься общественной деятельностью, в том числе некоторые из них – к запрету посещать тренинги, семинары и круглые столы на общественно-политические и социально-экономические темы, участвовать в деятельности общественных объединений и т.д. Среди гражданских активистов, привлечённых к уголовной ответственности за «участие в деятельности запрещённого ДВК» гражданские активисты А.Абишев, Б.Халелова, А.Тобылова, Ф.Ишмухаметов, М.Аргынбеков, Б.Жунусов и другие. В конце 2018 года А.Абишев был приговорён к 4 годам лишения свободы за участие в деятельности ДВК.

11. Кроме того, власти широко используют обвинения в «пропаганде терроризма и экстремизма». Ряд гражданских активистов, в том числе А.Жумагулов, К.Абишев и другие были приговорены к длительным срокам лишения свободы по таким обвинениям.

12. Более того, Комитет по правам человека не только выражал беспокойство по данному вопросу, но также выбрал данную тему для процедуры по последующей деятельности. Оценка выполнения данной рекомендации была выполнена в августе 2018 года: “(...) Комитет вновь повторяет свою рекомендацию и обращается к государству-участнику с просьбой прокомментировать поступающую информацию о том, что новые законы о регистрации профсоюзов намеренно используются для того, чтобы помешать их нормальной работе. Комитет хотел бы получить информацию о том, почему и на основании каких решений была запрещена деятельность Конфедерации, и просит государство-участник прокомментировать задержание и арест Амина Елеусинова и Нурбека Кушакбаева. Комитет выражает сожаление по поводу того, что государство-участник не представило никакой информации относительно оснований для приостановления деятельности или роспуска политических партий. Комитет (...) просит направить более подробные сведения о мерах, предпринимаемых с целью устранения излишнего контроля и вмешательства в деятельность общественных объединений, в частности о том: а) какими правилами регламентируется порядок предоставления грантов государством-участником; б) как происходит назначение членов специального оперативного органа; с) как назначаются члены независимой экспертной комиссии, рассматривающей заявки, и кто входит в ее состав; и d) существуют ли какие-либо другие механизмы для контроля финансирования или противодействия неоправданному вмешательству в этот процесс⁶. Вопрос касательно профсоюзов и приостановления деятельности политических партий получил оценку С от Комитета по правам человека, которая означает, что никакие шаги не были предприняты для выполнения данных рекомендаций. Последний вопрос по неоправданному вмешательству получил оценку В, которая означает частичное выполнение.

Рекомендации:

1) Привести законодательство в области обеспечения права на свободу объединения в соответствие с международными стандартами прав и свобод человека, устанавливающими право человека создавать или вступать в объединения, союзы,

⁶ Письмо о последующей деятельности Комитета по правам человека от 1 августа 2018 года представлено здесь: http://ccprcentre.org/files/documents/FU_Kazakhstan.pdf

ассоциации, включая статьи 19, 22 и 25 МПГПП, в том числе и неформального характера.

2) Исключить из законодательства положения об обязательной государственной регистрации объединений граждан и правовые нормы об ответственности за их деятельность только по причине отсутствия регистрации.

3) Привести ограничения и санкции в отношении реализации права на свободу объединения в соответствии с международными стандартами и критериями допустимости.

4) Не допускать привлечение к уголовной ответственности общественные объединения, включая политические партии, за их законную деятельность на основании положений уголовного законодательства, которые имеют широкие формулировки и не соответствуют принципу правовой определенности.

5) Снизить требуемое для регистрации количество членов партии до 1 тысячи или менее и привести положения о процедуре регистрации политических партий в соответствии с международными стандартами.

6) Пересмотреть законодательство о профсоюзах и привести его в соответствие с международными стандартами, рекомендациями Международной Организации Труда и международных профсоюзных объединений.

7) Пересмотреть нормы уголовного законодательства, касающиеся участия в деятельности общественных и религиозных объединений в соответствии с принципами необходимости в демократическом обществе и пропорциональности.

8) Обеспечить, чтобы новое законодательство по распределению средств общественным объединениям не использовалось как средства неправомерного и необоснованного контроля и вмешательства в деятельность таких организаций, а также не ограничивало их возможности для получения финансирования.

III. Право на свободу мирных собраний

1. Казахстан не выполнил рекомендации, данные в рамках предыдущего цикла УПО, по свободе мирных собраний. Никаких мер по изменению законодательства о собраниях и практики в области регулирования собраний государство не приняло. Анализ законодательства РК, регулирующего право на свободу мирных собраний, показывает, что оно в значительной степени не соответствует принципам и положениям международного права, а также представленным международными организациями рекомендациям.

Казахстан также не выполнил рекомендации Комитета по правам человека по следующему вопросу: "Государству-участнику следует обеспечить, чтобы все лица в полной мере пользовались как в законодательном порядке, так и на практике своим правом на свободу собраний, и пересмотреть все соответствующие нормативные положения, политику и практику в целях обеспечения того, чтобы любые ограничения свободы собраний, в том числе путем применения к лицам, осуществляющим это право, мер административного и уголовного наказания, отвечали строгим требованиям статьи 21 Пакта".⁷

2. Главной целью регулирования и в законодательстве, и в правоприменительной практике в Республике Казахстан является не обеспечение и защита конституционного права человека на свободу мирных собраний, а поддержание правопорядка, в основном от воображаемых угроз. Правовое регулирование всех форм мирных собраний, охватываемых законом, имеет разрешительный, а не уведомительный характер, и осуществляется по одинаковым правилам. В противоречии с международными стандартами действующее законодательство не содержит никаких разграничений между участниками и случайно оказавшимися на месте событий прохожими, а также наблюдателями: журналистами, правозащитниками и др. с точки зрения привлечения их к ответственности в случае незаконности акции. В результате в ряде случаев к ответственности привлекаются журналисты и случайные наблюдатели, зеваки и т.д.

3. Действующее законодательство не содержит положений, обязывающих государственные органы, прежде всего правоохранительные, содействовать гражданам в реализации их права на мирные собрания и защищать участников мирного собрания. Вся правоприменительная практика, основанная на вышеприведённом законодательстве, приводит к массовым отказам в проведении мирных собраний, преследованиям, штрафам и административным арестам организаторов и участников несанкционированных мирных пикетов и митингов, а также возложений цветов, флешмобов и групп граждан, пытающихся вручить петиции или встретиться с высокопоставленными чиновниками. По-прежнему во всех областях и городах республиканского значения проведение мирных собраний возможно только в строго отведенных для этого местах, определенных решениями маслихата (местного представительного органа власти), что не позволяет проводить пикеты и митинги возле зданий органов государственной власти или

⁷ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, 9 августа 2016 года, ССРР/С/КАЗ/СО/2, §51-52.

демонстрации и шествия. Проведение собраний возможно только по заявлению группы лиц, проведение собрания в одиночку не представляется возможным.

4. Необходимо также отметить, что в правоприменительной практике судами РК стала активно применяться статья 50 УК РК «Лишение права занимать определённую должность или заниматься определённой деятельностью» с целью назначения дополнительного наказания в виде лишения права участия в мирных собраниях на определённый срок.

5. Кодекс РК об административных правонарушениях (ст.488) и УК РК (ст.400) устанавливают ответственность за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, а также любых иных публичных мероприятий. Санкции варьируются от предупреждений, штрафов до административного ареста на срок до 50 суток.

6. Проведённый в 2017 году Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдению законности мониторинг показал, что репрессивное законодательство о мирных собраниях приводит к резкому сокращению этой формы гражданского участия, разрешения даются крайне редко, а количество несанкционированных акций превышает 85%. Кроме того, помимо пикетов, митингов, и шествий власти рассматривают как несанкционированные публичные мероприятия флшмобы, возложение венков к памятникам, прогулки с воздушными шарами и голодовки в общественных местах. Десятки участников мирных акций протеста задерживались и привлекались к административной ответственности за участие в несанкционированных мирных акциях, в том числе за распространение информации в Интернете или намерение организовать акцию.

7. Не выполнены рекомендации Верховного комиссара ООН по правам человека и Комитета ООН по правам человека по созданию международной комиссии по расследованию трагических событий в г.Жанаозен и на железнодорожной станции Шетпе в 2011 году, в результате которых от рук полиции погибли, по официальным данным, 16 протестующих граждан⁸. Данная рекомендация также была дана Комитетом по правам человека, который призвал государство *"провести независимое, беспристрастное и*

⁸ См. Новости ООН, 12 июля 2012 года. Верховный комиссар ООН призвала власти Казахстана согласиться на международное расследование трагических событий в Жанаозене, <https://news.un.org/ru/story/2012/07/1205431>

эффективное расследование по каждому отдельному факту гибели и получения увечий в связи с событиями в Жанаозене"⁹. Данная рекомендация была также выбрана в качестве рекомендации, необходимой быть выполненной в срочном порядке, Комитетом по правам человека в рамках процедуры сопровождения последующей деятельности. Рекомендации была дана оценка С Комитетом по правам человека, что означает отсутствие прогресса в ее выполнении (не выполнение).¹⁰

Рекомендации:

1) Провести кардинальную реформу законодательства о мирных собраниях и изменение правоприменительной практики, включая принятие нового закона, обеспечивающего право на свободу мирных собраний и соответствующего международным стандартам, в частности Руководящим принципам ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе собраний, а также статьи 21 МПГПП и других правовых актов, регламентирующих взаимоотношения организаторов и участников мирных собраний с властями, в том числе с представителями правоохранительных органов, в которых, помимо прочего:

- чётко и недвусмысленно установить презумпцию в пользу свободы организации и проведения мирных собраний;
- закрепить принцип недискриминации в отношении пользования правом на мирные собрания;
- ввести чёткий понятийный аппарат в отношении форм мирных собраний, подлежащих регулированию;
- установить уведомительный порядок проведения мирных собраний;
- определить формы мирных собраний, не требующие уведомления, исходя из численности их участников;
- предусмотреть возможность проведения спонтанных собраний;
- включить исчерпывающий перечень мест, где проведение мирных собраний запрещено или ограничено;
- установить чёткие процедуры согласования места, времени и порядка проведения мирных собраний с участием организаторов мирных собраний и уполномоченных государственных органов;

⁹ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, 9 августа 2016 года, ССР/С/КАЗ/СО/2, §17-18

¹⁰ Письмо о последующей деятельности Комитета по правам человека от 1 августа 2018 года представлено здесь:

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

– установить процедуры, позволяющие быстро и эффективно рассматривать жалобы, в том числе и в судебном порядке, на отказы в проведении или иные ограничения права на мирные собрания;

– установить основные принципы поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, включая стандарты обучения сотрудников правоохранительных органов альтернативам применения силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликта, понимание поведения толпы, а также методам убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также использования технических средств с целью ограничения применения силы и огнестрельного оружия.

2) Выполнить рекомендации Верховного комиссара ООН по правам человека и Комитета ООН по правам человека по полному расследованию трагических событий в г.Жанаозен и на железнодорожной станции Шетпе.

IV. Право на свободу совести, религии, вероисповедания

1. Рекомендации, данные Казахстану в рамках предыдущего цикла УПО по вопросам обеспечения права на свободу совести, религии и вероисповедания, не были выполнены должным и полным образом. Аналогичная обеспокоенность имеется у Комитета по правам человека, который представил также рекомендации по данному вопросу, которые не были выполнены, в частности, по отказу от несения военной службы по религиозным соображениям и неправомерным ограничениям свободы религии.¹¹

Государство направило основные усилия для выполнения только общих рекомендаций СПЧ ООН, напрямую не направленных на улучшение практики соблюдения права на свободу религии.¹² Так, например, государственные органы продолжили пропагандирование межрелигиозного диалога, обмен передовыми практиками и опытом с другими странами, посредством проведения международных конференций и семинаров.

2. И в законодательстве Республики Казахстан, и особенно в правоприменительной практике, право на свободу совести и религии (вероисповедания), несмотря на конструкцию конституционно-правовой нормы, определяющей, что «каждый имеет право на свободу совести», рассматривается не как индивидуальное, а как коллективное право. Как право создавать религиозные объединения и заниматься религиозной деятельностью.

¹¹ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, 9 августа 2016 года, ССРР/С/КАЗ/СО/2, §45-48.

¹² См. Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, опубликован 10 декабря 2014 года, А/НRC/28/10, пункты 125.31, 125.34, 125.37, 125.77.

Эта, не соответствующая международным стандартам и международному правопониманию, интерпретация приводит к тому, что формируется специальное отраслевое «религиозное» законодательство, содержащее целый ряд ограничений, не соответствующих международно признанным принципам международного права в области прав человека и критериям допустимости ограничений прав и свобод человека.

3. Основным нормативный правовой акт в области правового регулирования права на свободу совести и религии (вероисповедания) – Закон Республики Казахстан о религиозной деятельности и религиозных объединениях – содержит целый ряд ограничений, не соответствующих основным принципам международного права в области прав человека (принципу презумпции в пользу права, принципу юридической определённости и предсказуемости, принципу пропорциональности (соразмерности)).

4. Этот закон и целый ряд изданных на его основе подзаконных актов направлены на жёсткую регламентацию религиозной деятельности, нарушают право каждого совместно с другими иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, нарушают конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства в части непропорционального вмешательства государства в дела религиозных объединений, нарушают право на свободу объединения и свободу выражения, вводят необоснованные ограничения на распространение религиозных взглядов, миссионерскую деятельность и т.д. Кроме того, этим законом наложены требования о проведении религиозно-экспертной экспертизы всех выпускаемых или ввозимых на территорию Казахстана материалов на соответствие тому или иному вероучению, что является прямым вмешательством в деятельность религиозных объединений.

5. Ничем не оправданным является установление высоких количественных требований к созданию религиозных объединений: 50 человек – для местного объединения, 500 – для регионального и 5000 – для республиканского, а также географическая «привязка» религиозных объединений. Если предполагается, что для осуществления миссионерской деятельности, получения права основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний обязательным условием является получение статуса юридического лица, то важно, чтобы требования к получению статуса юридического лица были достаточно невысокими и позволяли даже небольшим группам осуществлять эту обычную религиозную деятельность. Попытка же разделить религиозные объединения на местные, региональные и

республиканские с возможностью осуществлять религиозную деятельность только в регионе регистрации является дискриминационной в сравнении с другими видами юридических лиц, кроме общественных объединений, по отношению к которым действуют такие же дискриминационные ограничения. Это положение закона напоминает печально известную с советских времён «прописку», только для религиозных и общественных объединений.

6. Действующее законодательство ограничивает свободу выражения и право распространять религиозную литературу, иные информационные материалы религиозного содержания, предметы религиозного назначения путём: введения цензуры (в форме религиоведческой экспертизы), которая запрещена Конституцией Республики Казахстан; ограничений в отношении мест, где могут распространяться религиозная литература, материалы религиозного содержания; ограничений в отношении того, кто именно может распространять религиозные взгляды и материалы; а также посредством обязательного указания полного наименования религиозного объединения на всех материалах религиозного содержания. Все эти ограничения представляют собой серьёзные нарушения положений международного права в части гарантий, как свободы религии, так и свободы выражения.

7. Действующее законодательство предусматривает то, что государство наделено правом выносить суждение о приемлемости религиозного учения путём религиоведческой экспертизы, по результатам которой принимаются решения о регистрации или об отказе в регистрации религиозных объединений, миссионеров или ликвидации религиозного объединения. Это не соответствует международным стандартам и зарубежной практике, кроме практики некоторых стран постсоветского пространства. «Религиоведческая экспертиза» предоставляет множество возможностей для злоупотребления властью и дискриминации. Подобная экспертиза несовместима с защитой религиозной свободы. Право на свободу религии, гарантированное в международном праве, исключает какую-либо свободу действий со стороны государства в отношении определения законности религиозных взглядов либо средств выражения этих взглядов.

8. Предусмотренные в административном и уголовном законодательстве Республики Казахстан основания для привлечения к административной или религиозной ответственности за нарушение законодательства о религиозной деятельности и религиозных объединениях в ряде случаев имеют нечёткие расплывчатые формулировки,

вроде «религиозного экстремизма» или «возбуждения религиозной розни», которые не соответствуют принципу юридической определённости и предсказуемости.

9. Рекомендации Комитета ООН по правам человека¹³, экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Специального докладчика ООН по свободе религии и убеждений, касающиеся отмены обязательной регистрации религиозных объединений, альтернативной воинской службы, пересмотра требований о регистрации миссионерской деятельности, назначения руководства религиозных объединений, практики цензуры религиозной литературы и другие властями Казахстана не были приняты.

10. В течение ряда лет после принятия нового законодательства о религиозной деятельности и религиозных объединениях верующие различных конфессий, особенно малочисленных или так называемых «нетрадиционных» подвергаются преследованиям, им отказывают в регистрации из-за малочисленности (отсутствия необходимых для регистрации 50 человек), привлекают к административной ответственности за распространение религиозных взглядов или материалов не в установленных местах, незаконную миссионерскую деятельность и т.д. Санкции варьируются от штрафов до привлечения к уголовной ответственности за «возбуждение религиозной розни» и лишения свободы на длительные сроки.

Рекомендации:

1) Пересмотреть законодательство Республики Казахстан и статью 22 Конституции с тем, чтобы оно обеспечивало и защищало право каждого на свободу совести и религии (вероисповедания) в соответствии с международными стандартами и международными обязательствами Республики Казахстан, в том числе со статьей 18 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2) Пересмотреть Закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях и принятые в соответствии с ним подзаконные акты для приведения их в соответствие с международными стандартами с учётом рекомендаций Комитета ООН по правам человека, экспертов Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Специального докладчика ООН по свободе религии и убеждений.

¹³ Заключительные замечания, принятые Комитетом по правам человека, 9 августа 2016 года, CCPR/C/KAZ/CO/2, §14, 45-48.

3) Отменить обязательную регистрацию религиозных объединений и обеспечить, чтобы законодательство, касающееся регистрации, гарантировало права людей на то, чтобы свободно исповедовать свою религию и религиозные убеждения, в том числе без создания формальных организаций, как того требует МПГПП. Обеспечить, чтобы незарегистрированные общины имели возможность осуществлять свою деятельность без дискриминации и страха перед запугиваниями.

4) Если для получения льгот или осуществления каких-либо видов деятельности религиозному объединению требуется получение статуса юридического лица, рекомендуется снизить минимальную численность членов религиозного объединения для государственной регистрации до 10 человек, как это предусмотрено для общественных объединений. Исключить различные территориальные статусы для религиозных и общественных объединений, как нарушающие международные гарантии права на свободу объединения (ассоциации).

5) Принять меры для пересмотра законодательства Республики Казахстан с целью предусмотреть в нем положение об альтернативной воинской службе. В законе должно быть закреплено право на отказ от несения воинской службы по религиозным и иным убеждениям и замену её альтернативной. Обеспечить юридическое признание отказа от несения воинской службы по религиозным и иным убеждениям и обеспечить возможность прохождения гражданской службы в качестве альтернативы воинской службы лицам, отказывающимся от несения воинской службы по соображениям религиозных или других убеждений.

6) Упразднить институт «религиоведческой экспертизы», оставив теологические исследования и дискуссии научно-исследовательским институтам, вузам и духовным центрам.

7) Пересмотреть антиэкстремистское и антитеррористическое законодательство для приведения его в соответствие с МПГПП и соответствующими замечаниями и рекомендациями Комитета ООН по правам человека.

8) Пересмотреть положения административного и уголовного законодательства в части ответственности религиозных объединений, их руководителей и отдельных верующих за нарушение действующего законодательства, приведя их в соответствие с принципом юридической определённости и предсказуемости и принципом пропорциональности (соразмерности) легитимным целям.