

**АНАЛИЗ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА НАЛИЧИЕ БАРЬЕРОВ
ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНЕНИИ
С МЕЖДУНАРОДНЫМИ СТАНДАРТАМИ**

СОДЕРЖАНИЕ

I. Общая информация международного характера.....	2-5
II. Анализ законодательства Республики Казахстан в сравнении с международными стандартами обеспечения правозащитной деятельности.....	6-110
1. Законодательство о борьбе с терроризмом и другие законы, связанные с национальной безопасностью.....	10-29
- определения терроризма и экстремизма в законодательстве Республики Казахстан.....	11-15
- ограничения прав лиц, осужденных за террористические и экстремистские преступления.....	15-23
- лишение права заниматься общественной деятельностью.....	23-29
2. Законодательство о праве на свободу слова, выражения мнения, получения и распространения информации.....	29-53
- доступ к информации.....	32-37
- клевета, оскорбление и посягательство на честь и достоинство должностных лиц.....	37-38
- признание информационных материалов экстремистскими.....	38-39
- ответственность за пропаганду и распространение ложной информации.....	39-40
- регулирование Интернета и социальных сетей.....	40-53
3. Законодательство о праве на свободу ассоциации, в том числе организацию профсоюзов.....	53-78
- организационно-правовые формы ассоциаций, учредители и члены.....	55-61
- обязательность регистрации общественных объединений, запрет деятельности незарегистрированных общественных объединений.....	61-62
- доступ к ресурсам, отчетность и ответственность общественных организаций.....	62-74
- создание и деятельность профсоюзов.....	74-78
4. Законодательство о праве на свободу мирных собраний.....	79-89
- определение мирного собрания.....	80-82
- субъекты права на мирные собрания.....	82-83
- уведомление и разрешение, спонтанные собрания.....	83-85
- место и время проведения мирных собраний.....	85-87
- журналисты и наблюдатели.....	87
- ограничение свободы мирных собраний, применение силы.....	87-89
5. Право на справедливый судебный процесс.....	89-96
- право оспаривать конституционность правовых актов.....	90
- ограничение получения юридической помощи по своему выбору по делам, связанным с государственными секретами, права адвокатов.....	90-92
- гласность уголовного процесса, судебных разбирательств и публичность судебных решений.....	92-96
6. Защита правозащитников.....	97-110

III. Выводы и рекомендации.....	110-124
--	---------

<i>Список литературы.....</i>	124-130
-------------------------------	---------

I. Общая информация международного характера

Всеобщая декларация прав человека, принятая Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года (1), заложила основу для международного сотрудничества в области прав и основных свобод человека и их обеспечения в государствах - членах ООН.

16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН были приняты Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (2) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) (3), направленные на создание условий для возможности предметной реализации положений, заложенных во Всеобщей декларации прав человека, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же, как и своими гражданскими и политическими правами.

В целях укрепления основных прав и свобод человека в Республике Казахстан и подтверждения ее приверженности демократическим принципам на международном уровне оба пакта были ратифицированы Казахстаном (Закон Республики Казахстан №87 от 21 ноября 2005 года и Закон Республики Казахстан №91 от 28 ноября 2005 года).

Таким образом, оба этих универсальных договора по правам человека, в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции РК (4) и пунктом 2 статьи 6 Закона РК о правовых актах (5), после их ратификации приобрели статус приоритетных по отношению к законам Республики Казахстан.

При этом, в соответствии с пунктом 2 статьи 2 МПГПП, в случае отсутствия законодательного урегулирования его положений, государство-участник обязалось принять необходимые меры для принятия соответствующих законодательных или других мер для осуществления прав, признаваемых в нем.

Для реализации данных международных предписаний Казахстаном осуществлено некоторое реформирование национального законодательства, результаты которого изложены в докладах, представляемых государством-участником в соответствии со статьей 40 МПГПП, а также в рамках других ратифицированных международных договоров по правам человека.

В частности, Республика Казахстан ратифицировала (присоединилась) еще ряд универсальных инструментов по правам человека, являющихся правовой основой для правозащитной деятельности. В их числе:

- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (МКЛРД) (6) (Закон Республики Казахстан №245 от 29 июня 1998 года);
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года (КПП) (7) (Закон Республики Казахстан №247 от 29 июня 1998 года) и Факультативный протокол к ней 2002 года (ФП-КПП) (8) (Закон Республики Казахстан №48-IV от 26 июня 2008 года);
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года (КЛДЖ) (9) (Закон Республики Казахстан №248 от 29 июня 1998 года) и Факультативный

протокол к ней 2000 года (ФП-КЛДЖ) (10) (Закон Республики Казахстан №220 от 4 июля 2001 года);

- Конвенция о правах ребёнка 1989 года (КПР) (11) (Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года), Факультативный протокол к КПР, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 года (КПР-ФПТД) (12) (Закон Республики Казахстан №219 от 4 июля 2001 года) и Факультативный протокол к КПР, касающийся участия детей в вооружённых конфликтах 2000 года (КПР-ФПВК) (13) (Закон Республики Казахстан №221 от 4 июля 2001 года);

- Конвенция ООН о правах инвалидов 2007 года (КПИ) (14) (Закон Республики Казахстан №288-V ЗРК от 20 февраля 2015 года);

- Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений 2006 года (КНИ) (15) (Закон Республики Казахстан №104-IV от 15 декабря 2008 года).

Республикой Казахстан ратифицированы также международные инструменты по правам человека, касающиеся прав беженцев, некоторые конвенции Международной организации труда и целый ряд других договоров по правам человека.

Вместе с тем, ряд положений международных договоров, связанные с вопросами осуществления правозащитной деятельности, требуют дополнительного рассмотрения в целях исключения законодательных барьеров для их полноценной реализации.

Отдельные аспекты правозащитной деятельности определены в принятой в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 53/144 от 9 декабря 1998 года Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы или Декларации ООН о правозащитниках (16).

В частности, в Декларации о правозащитниках было провозглашено, что:

«- каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях [статья 1];

- в целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:

а) проводить мирные встречи или собрания;

б) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности;

с) поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями [статья 5];

- каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право:

а) знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о всех правах человека и основных свободах, включая доступ к информации о том, каким образом обеспечиваются эти права и свободы во внутреннем законодательстве, в судебной или административной системах;

б) как предусматривается в международных договорах о правах человека и других применимых международных договорах, свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о всех правах человека и основных свободах;

с) изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения всех прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам, используя эти и другие соответствующие средства [статья 6];

- *каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, участвовать в мирной деятельности, направленной против нарушений прав человека и основных свобод;*
 - *государство принимает все необходимые меры в целях обеспечения защиты, с помощью компетентных органов, любого человека, выступающего индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации де-факто или де-юре, давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его или ее прав, упомянутых в настоящей Декларации;*
 - *в этой связи каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право на эффективную защиту национального законодательства в случае принятия ответных мер или выступлений с использованием мирных средств против деятельности или действий, вменяемых государству, результатом которых являются нарушения прав человека и основных свобод, а также против актов насилия, совершаемых группами или отдельными лицами и затрагивающих осуществление прав человека и основных свобод [статья 12]».*

В Декларации о правозащитниках содержатся также положения, касающиеся защиты правозащитников от произвольного использования законодательства в целях ограничения их деятельности. В частности, в статье 2(2) предусматривается, что каждое государство принимает такие законодательные, административные и иные меры, какие могут быть необходимы для обеспечения эффективных гарантий прав и свобод, упомянутых в Декларации.

Принцип недискриминации непосредственно закреплен в третьем пункте преамбулы и в статье 8(1) Декларации. Этот принцип также подтвержден, в частности, в статье 2 Всеобщей декларации прав человека, статьях 2 и 26 МПГПП и статье 2(2) МПЭСКП. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников подчеркнула в этой связи, что *«этот принцип является основополагающим для обеспечения верховенства права и, соответственно, для применения законодательства, регулирующего деятельность правозащитников» (17).*

Кроме того, выражая обеспокоенность ситуацией с правозащитниками практически во всех странах, Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметила, что особое внимание должно быть уделено странам, где *«правовые и институциональные средства защиты и гарантии прав человека не в полной мере обеспечиваются или вообще не существуют».*

В модельном законодательстве о признании и защите правозащитников, разработанном с участием бывшего Верховного комиссара ООН по правам человека, бывших спецдокладчиков ООН по вопросу о положении правозащитников, а также ведущих международных правозащитных организаций и экспертов для полной и эффективной имплементации Декларации ООН о правозащитниках (18), во-первых, дано широкое определение правозащитника: *«Правозащитник означает лицо, которое индивидуально или совместно с другими действует или предполагает действовать для продвижения, защиты или прилагает усилия для защиты и реализации прав человека и фундаментальных свобод на местном, национальном, региональном и международном уровнях».*

При этом к правозащитникам относят, в том числе:

- «- лиц, выступающих за права человека;*
- активистов в области прав человека;*
- юристов-практиков;*
- юридических представителей и адвокатов по правам человека;*

- журналистов и сотрудников СМИ;
- профсоюзных деятелей;
- социальных работников и работников сферы здравоохранения».

Во-вторых, в этом документе приведен неисчерпывающий перечень основных прав и правозащитников, которые должно гарантировать и защищать государство, в том числе:

- «- право продвигать и защищать права человека и фундаментальные свободы;
- право создавать группы, ассоциации и организации;
- право обращаться, получать и использовать ресурсы;
- право искать, получать и распространять информацию;
- право развивать и выступать в поддержку идей в области прав человека;
- право контактировать с неправительственными, правительственными и межправительственными организациями;
- право иметь доступ, контактировать и сотрудничать с международными и региональными правозащитными учреждениями и механизмами;
- право участвовать в общественных делах;
- право на мирные собрания;
- право представлять и выступать в поддержку;
- право на свободу передвижения;
- право на частную жизнь;
- свободу от запугиваний и репрессалий;
- свободу от клеветы и стигматизации;
- право пользоваться культурными правами и развивать личность;
- право на эффективные средства защиты и полную компенсацию ущерба».

Причем отдельно в этом документе выделены обязательства государства в отношении правозащитников, в частности:

- «- уважать, поощрять, защищать и соблюдать права правозащитников;
- содействовать деятельности и работе правозащитников;
- обеспечивать свободный доступ к материалам, относящимся к правам человека и фундаментальным свободам;
- не раскрывать конфиденциальные источники информации;
- предупреждать и обеспечивать защиту против запугиваний и репрессалий;
- обеспечивать защиту от произвольного или незаконного вмешательства;
- проводить расследования;
- обеспечить эффективные средства защиты и полную компенсацию ущерба;
- признать запугивание и репрессалии как правонарушение;
- поощрять и содействовать образованию в области прав человека;
- внедрять меры защиты и срочной защиты;
- предоставлять помощь правозащитникам за рубежом».

Таким образом, можно говорить, с одной стороны, о ряде фундаментальных прав и свобод, обеспечение которых необходимо для осуществления эффективной правозащитной деятельности. Прежде всего, это право на свободу слова, выражения мнения, доступа к информации и ее распространения; право на свободу объединения, включая доступ к ресурсам, право на свободу мирных собраний. Помимо этого, существует еще ряд прав, которые зависят от специфики правозащитной деятельности, например, в виде общественного контроля за пенитенциарными учреждениями или отправлением правосудия. В отношении осуществления этих прав и свобод правозащитниками могут существовать законодательные барьеры, ограничения, не соответствующие критериям их допустимости, или дискриминационное отношение.

Наконец, эффективность правозащитной деятельности зависит и от безопасности и защиты самих правозащитников

У государства есть позитивные международные обязательства государства в отношении уважения, обеспечения и поощрения прав и свобод человека в целом и обеспечения благоприятных условий для правозащитной деятельности, в частности.

II. Анализ законодательства Республики Казахстан в сравнении с международными стандартами обеспечения правозащитной деятельности

В 2012 году Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников выпустила Доклад (17), в котором уделила основное внимание использованию законодательства по обеспечению деятельности правозащитников. В пункте 10 этого Доклада Спецдокладчик указала: *«Согласно Декларации о правозащитниках, каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право на защиту в процессе мирного протеста или реагирования на нарушения и ущемление прав человека. В соответствии со статьей 12(2) государства принимают все необходимые меры в целях обеспечения защиты с помощью компетентных органов любого человека, индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия или негативной дискриминации де-факто и де-юре. С помощью своих законов и применения национального законодательства государства должны защищать физических лиц и ассоциации, занимающиеся защитой прав человека».*

При этом *«в статьях 3 и 17 Декларации предусматривается, что внутренние законодательные нормы должны соответствовать международным обязательствам государства в области прав человека».* Спецдокладчик отметила, что *«любые ограничения прав, предусмотренные в Декларации, должны соответствовать применимым международным обязательствам и определяться законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благополучия в демократическом обществе, согласно статье 17 Декларации».*

Спецдокладчик представила некоторые минимальные стандарты и принципы, касающиеся законодательства, в той или иной степени затрагивающего деятельность правозащитников.

Их важно здесь привести для дальнейшего сравнительного анализа законодательства Республики Казахстан и международных стандартов в этой области с точки зрения существующих барьеров.

Принцип законности

Принцип законности закреплен в статье 15 МПГПП, в котором говорится, что никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением.

В соответствии с принципом законности все нормативно-правовые положения должны быть четко обозначены, поддаваться определению и не иметь обратной силы. Любой закон, не отвечающий этим основным критериям, не удовлетворяет принципу законности. Законы должны давать гражданам четкий сигнал о характере поведения, объявляемого

уголовным или гражданским правонарушением. Кроме того, в определении правонарушения законом должны быть указаны допустимые границы поведения, с тем чтобы физические лица могли ограничивать свое поведение разумными рамками.

Существуют дополнительные положения, связанные с принципом законности применительно к обнародованию законов. До принятия какого-либо закона он должен быть обнародован с использованием демократической процедуры, то есть он должен стать предметом широких консультаций с заинтересованными лицами и ассоциациями, включая представителей гражданского общества. Кроме того, после принятия закона он должен быть предан гласности с использованием надлежащих каналов, с тем чтобы общественность была в курсе того, что представляет собой поведение, влекущее за собой наказание.

Специальный докладчик отметила, что «государства обязаны обеспечивать, чтобы все законы, включая уголовное законодательство, соответствовали принципу законности. Для того чтобы физические лица в своей жизни, в том числе в своей деятельности по защите прав человека вели себя предсказуемо — либо в индивидуальном порядке, либо совместно с другими, - государства должны обеспечить, чтобы законодательство было последовательным, разумным и понятным для широкой общественности. Последствиями нечетко сформулированных законов являются нарушение прав, защищаемых Декларацией о правозащитниках, и пробелы в правовой системе, которые могут быть использованы для преследования и запугивания правозащитников».

Принципы необходимости и соразмерности

Принцип необходимости используется в различных областях международного права и упоминается международными судами и другими правовыми институтами в рамках прецедентного права. Он требует от государств обеспечения того, чтобы действия, не соответствующие международным обязательствам, могли совершаться лишь в качестве единственного средства защиты существенного интереса государства от большой и неминуемой опасности.

Например, специальные законы о борьбе с терроризмом должны приниматься лишь после серьезного рассмотрения вопроса об их необходимости, и принцип верховенства права также предписывает, что законы, ограничивающие, например, права на свободу ассоциации и собраний, должны определять условия, при которых эти права могут быть ограничены. Ограничения, которые не согласуются ни с законом, ни с требованиями, установленными в статьях 21 и 22 МПГПП, будут сами по себе нарушать положения МПГПП. Такой подход должен применяться и к другим правовым актам, которые должны подвергаться столь же тщательной проверке на предмет соответствия принципу необходимости до их принятия.

Если принцип необходимости направлен на оценку легитимности цели какого-либо закона, принцип соразмерности ориентирован на определение степени, в какой последствия применения закона соизмеримы с его целью. Тем самым делается попытка установить баланс между индивидуальными правами и интересами общества в целом.

Региональными правозащитными механизмами были разработаны интересные модели оценки соразмерности, такие как «*пределы свободы усмотрения*», применяемые Европейским судом по правам человека, и «*справедливые требования демократического общества*» в случае Межамериканского суда по правам человека.

Принцип необходимости требует от государства продемонстрировать, что желаемый результат является необходимым, и что конкретный закон является наилучшим средством достижения этого результата. Необходимо продемонстрировать, что воздействие закона является максимально целенаправленным, в результате чего он в минимальной степени препятствует осуществлению затрагиваемых им прав. Кроме того, в соответствии с принципом соразмерности воздействие ограничений должно быть соизмеримым, и ущерб, причиняемый ограничениями, не может превышать выгоды, получаемые от применения этих ограничений. Возможность физических лиц осуществлять свои права на свободу выражения убеждений, свободу ассоциации и мирных собраний имеет первостепенное значение, и государству необходимо оценивать ее на самых ранних этапах, с тем чтобы не допустить нарушения этих прав.

Ограниченный характер отступлений

Система отступлений закреплена в различных договорах по правам человека, включая МПГПП. Это позволяет государствам временно корректировать свои обязательства в исключительных обстоятельствах, например, во время чрезвычайного положения, включая вооруженные конфликты, гражданские беспорядки, народные волнения, экологические и стихийные бедствия, эпидемии и пандемии.

Хотя в таких ситуациях чрезвычайные меры допускаются, государства должны выполнять требования законодательства для обеспечения того, чтобы отступление от действующих положений во время чрезвычайных ситуаций не приводило к возникновению правового вакуума. В частности, государства должны удовлетворять требованиям в отношении степени жесткости, сроков применения, провозглашения и уведомления, законности, соразмерности, соответствия другим обязательствам по международному праву, недискриминации и, наконец, недопустимости отклонения от соблюдения отдельных прав, признанных таковыми в соответствующем договоре. Система отступления направлена на обеспечение защиты прав физических лиц во время кризиса путем установления разумных ограничений на полномочия государства по защите национальной или общественной безопасности.

Положения об отступлении предусмотрены в статье 4 МПГПП, статье 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (19) и статье 27 Американской конвенции о правах человека (20). Перечень не допускающих отступления прав различается в каждом договоре, а обязательства различаются в зависимости от договора, стороной которого является то или иное государство.

Чрезвычайное положение не предоставляет государству свободу действий, позволяющую заставить замолчать правозащитников. Любое отступление от права на защиту лиц, занимающихся защитой прав человека, должно быть оговорено в законе, осуществляться с соблюдением принципов необходимости и соразмерности и быть обосновано конкретными причинами.

Принцип недискриминации

Спецдокладчик подчеркнула, что для выполнения своих обязательств по международному праву прав человека государствам также необходимо соблюдать принцип недискриминации. В частности, помимо дискриминационных положений, запрещенных международным правом, государства не должны принимать положения, которые с самого начала имеют признаки дискриминации. Это четко прописано в статье 12(2) Декларации о правозащитниках, в соответствии с которой государства обязаны обеспечивать защиту от

негативной дискриминации де-факто и де-юре. Специальный докладчик отмечает важность широких консультаций с гражданским обществом в процессе разработки законодательства и готовности правительства учитывать мнение гражданского общества в этой связи.

Конституционные гарантии

Предоставляемые многими государствами конституционные гарантии, в частности, обеспечивают правозащитникам права на свободу собраний и ассоциации, на справедливое судебное разбирательство и свободу от произвольного ареста и заключения под стражу, пыток и унижающего достоинство обращения. Несмотря на гарантии этих прав, правозащитники во всем мире сталкиваются с серьезными препятствиями на пути поощрения и защиты прав человека. Многие из таких препятствий закреплены в национальном законодательстве, в том числе в недавно принятых законах.

Спецдокладчик отметила, что в ряде случаев правозащитники успешно оспаривали конституционность репрессивных законов, в частности в национальных конституционных судах, часто на основании довода о том, что действующий закон нарушает основные права человека, гарантируемые конституцией страны. Такие средства правовой защиты должны быть доступными для физических лиц и ассоциаций, добивающихся защиты прав человека. Поскольку эти процедуры являются неотъемлемым компонентом верховенства права, государства должны сделать все возможное, чтобы упростить доступ к ним для обычных граждан и их юридических представителей.

Процедурные гарантии

Процедурные гарантии, включая установленные сроки для проведения расследований и обязательство информировать подозреваемых о том, что в отношении них проводится расследование, включены в уголовное законодательство во многих странах. Они направлены на предотвращение использования недостоверных доказательств и обеспечение беспристрастного изучения следственных материалов органами досудебного расследования.

В соответствии с международными стандартами органам досудебного расследования прокурорам запрещается продолжать производство после того, как в ходе независимого расследования устанавливается, что обвинение является необоснованным. Эти стандарты нарушаются путем использования недостоверных и непроверенных доказательств. В ряде случаев прокуроры для достижения predeterminedенного результата проявляют предвзятость, начиная расследование или выдвигая обвинения при отсутствии доказательств. При этом досудебное расследование может быть использовано с целью запугать правозащитников, заставить их замолчать или иным образом помешать осуществлению ими своей законной деятельности по поощрению прав человека. Это противоречит международным стандартам в области прав человека, касающимся роли органов досудебного расследования, в частности статьям 13 и 14 Основных принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятых на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (21), в которых говорится, что лица, осуществляющие судебное преследование, должны осуществлять свою деятельность беспристрастно и без дискриминации и не должны возбуждать или продолжать уголовное преследование или должны предпринимать все усилия с целью приостановления разбирательства, если в ходе независимого расследования будет доказано, что обвинение является необоснованным.

Особую обеспокоенность Спецдокладчика вызывает то, что в ряде случаев представители государственных органов приравнивали защиту прав человека к подрывной деятельности, публично — еще до начала суда — называя правозащитников, в частности, террористами, экстремистами или лицами, занимающимися антигосударственной деятельностью. Такое поведение делает невозможным справедливое судебное разбирательство и нарушает презумпцию невиновности, которую должны принимать во внимание все следователи, прокуроры и представители судебных органов.

Спецдокладчик неоднократно подчеркивала роль судей в обеспечении соблюдения процедурных гарантий. Как отмечала Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов в своем докладе Генеральной Ассамблее ООН за 2011 год (22), судьи в соответствии с международным правом обязаны обеспечивать реализацию основополагающих прав без дискриминации. Она указала, что это предполагает проявление инициативы с целью поддержания международных стандартов равенства и недискриминации как при рассмотрении дел, так и при применении процедур суда, отметив, что судьи могут рекомендовать отозвать или изменить закон или норму, если они не согласуются с международными стандартами в области прав человека. Это является важной процедурной гарантией для обеспечения того, чтобы против лиц, занимающихся правозащитной деятельностью, не выдвигались необоснованные и политически мотивированные обвинения.

Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников также выделила несколько разделов законодательства, положения в которых могут оказывать влияние или являться барьерами для эффективной деятельности правозащитников (17).

Ниже осуществлен анализ этих разделов с учетом вышеизложенных принципов и других международных стандартов.

1. Законодательство о борьбе с терроризмом и другие законы, связанные с национальной безопасностью

Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках в своем докладе Генеральной Ассамблее в 2003 году выразила глубокую озабоченность воздействием законодательства, касающегося безопасности, на деятельность правозащитников. Она выразила обеспокоенность тем, что *«нечеткие положения, содержащиеся во многих новых законодательных актах, принятых после 11 сентября 2001 года, предоставляют широкие дискреционные полномочия правоприменительным органам и потенциально могут быть использованы для подавления тех, кто выступает с критикой правительства»* (23).

Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников в своем докладе 2012 года (17) отметила, что *«в некоторых случаях положения законов о борьбе с терроризмом могут трактоваться настолько широко, что любой мирный акт выражения расходящихся с официальной позицией мнений будет подпадать под определение террористического акта или акта, способствующего терроризму, поддерживающего или поощряющего его. На практике такие положения серьезным образом ограничивают право лиц и ассоциаций на проведение мирных собраний для выражения протеста или повышения информированности о какой-либо проблеме прав человека»*.

Она также указала, что *«чересчур широкие положения законодательства о борьбе с терроризмом существенно ограничивают свободу убеждений и их свободное выражение. Специальный докладчик была информирована о ряде случаев, когда правозащитники были*

осуждены по обвинению в терроризме несмотря на то, что представленные против них доказательства ограничивались статьями, записями в блогах и/или твиттере, в которых эти правозащитники призывали к реформам в области прав человека».

В этой связи нужно строго следовать критериям определения терроризма, изложенным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом.

В своем докладе 2006 года Комиссии по правам человека (24) Спецдокладчик подчеркнул, что *«особенность террористических преступлений обычно определяется одновременным присутствием следующих двух условий, отметив, что лишь при их наличии акт может рассматриваться как преступление терроризма:*

- а) использование средств, которые можно описать как имеющие смертоносный или серьезный характер, применение насилия в отношении населения в целом или отдельных его групп или захват заложников;*
- б) намерение, заключающееся в том, чтобы вызвать страх среди населения или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, обычно оправдываемое теми или иными политическими, религиозными или идеологическими соображениями».*

Поэтому Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников настоятельно призвала государства *«обеспечить, чтобы их законодательство по борьбе с терроризмом строго соответствовало вышеизложенным критериям. При соблюдении этих критериев правозащитникам будет гораздо легче осуществлять свою деятельность без угрозы преследования со стороны государства на основании законодательства о борьбе с терроризмом»* (17).

Определения терроризма и экстремизма в законодательстве Республики Казахстан

Необходимо отметить, что законодательство Республики Казахстан в значительной степени не просто не соответствует вышеприведенным критериям, а развивается в противоположном направлении, используя еще более неопределенный, чем терроризм, термин «экстремизм».

Анализ казахстанского законодательства в этой части был проведен в начале 2020 года в сравнительном обзоре «Антиэкстремистская политика в России, Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане», в подготовке которого со стороны казахстанского гражданского общества участвовало общественное объединение «Кадір-қасиет» (25).

Законодательство Республики Казахстан о борьбе с терроризмом состоит из нескольких правовых актов. Прежде всего, это Закон РК о противодействии терроризму 1999 года (26).

В этом Законе дано следующее определение терроризма: *«терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения государственными органами, органами местного самоуправления или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причинение ущерба личности, обществу и государству»*, а под актом терроризма понимается *«совершение или угроза совершения взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной*

безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений государственными органами Республики Казахстан, иностранными государствами или международными организациями, а также посягательство на жизнь человека, совершенное в тех же целях, а равно посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность».

Очевидно, что данные определения не в полной мере соответствуют вышеуказанным критериям. В заявлении нескольких специальных процедур ООН с осуждением применения смертельной силы против протестующих и злоупотреблением термином «террорист» в ходе январских событий в Казахстане (27) отмечено, что использование «слова «терроризм» в этом контексте против протестующих, гражданских активистов, правозащитников, журналистов и политических партий представляется направленным на внушение страха и вызывает глубокую озабоченность».

Эксперты также отметили, что *«такой язык «терроризма» не может использоваться для того, чтобы заставить замолчать тех, кто не согласен с мнением правительства, кто протестует против социально-экономических условий и выражает политические взгляды.*

Самую серьезную обеспокоенность вызывают определения в еще одном Законе, принятом в 2005 году, - Законе РК о противодействии экстремизму (28). В этом Законе приведено следующее весьма широкое понятие экстремизма: *«экстремизм – организация и (или) совершение:*

- физическим и (или) юридическим лицом, объединением физических и (или) юридических лиц действий от имени организаций, признанных в установленном порядке экстремистскими;

- физическим и (или) юридическим лицом, объединением физических и (или) юридических лиц действий, преследующих следующие экстремистские цели:

- насильственное изменение конституционного строя, нарушение суверенитета Республики Казахстан, целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории, подрыв национальной безопасности и обороноспособности государства, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, создание, руководство и участие в незаконном военизированном формировании, организация вооруженного мятежа и участие в нем, разжигание социальной, сословной розни (политический экстремизм);

- разжигание расовой, национальной и родовой розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию (национальный экстремизм);

- разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан (религиозный экстремизм).

В международном праве не используется юридически определенное понятие «экстремизма», а в ряде случаев используется понятие «насильственный экстремизм» или «*violent extremism*». При этом принятые в рамках ООН международные договоры по противодействию угрозам безопасности относятся исключительно к террористическим угрозам, а не экстремизму и именно потому, что у этого явления нет четкого юридического определения.

Например, Республикой Казахстан ратифицированы:

- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма 1999 года (Закон Республики Казахстан №347 от 2 октября 2002 года) (29);
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 года и Протокол к ней (Закон Республики Казахстан №390 от 27 февраля 2003 года) (30);
- Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 года (Закон Республики Казахстан №33-IV от 14 мая 2008 года) (31);
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1998 года (Закон Республики Казахстан №334 от 4 июля 2002 года) (32);
- Соглашение о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма 2011 года (Закон Республики Казахстан №569-IV от 21 февраля 2012 года) (33);
- Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом 1999 года (Закон Республики Казахстан №93 от 23 октября 2000 г.) (34);
- Договор государств-участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма 2007 года (Закон Республики Казахстан №422-IV от 29 марта 2011 года) (35).

Ни в одном из этих международных инструментов термин «экстремизм» не используется.

Правда, Республика Казахстан ратифицировала два региональных международных договора, в которых используется термин «экстремизм».

Это Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 года (Закон Республики Казахстан №316 от 18 апреля 2002 года) (36). Однако в этом документе «экстремизму» дано очень узкое определение с обязательным признаком насилия: *««экстремизм» - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них».*

Кроме того, в 2020 году Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) опубликовало Аналитическую записку по Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (37), в которой, в частности, говорится, что *«Конвенция представляет собой чрезвычайно широкую основу для межгосударственного сотрудничества. Она необычна по своему масштабу, поскольку она затрагивает одновременно и терроризм и т.н. экстремизм, и сепаратизм, а эти явления, по мнению БДИПЧ, существенно отличаются друг от друга по природе и охвату. Определения этих понятий в Конвенции слишком расплывчаты, широки и неопределенны, не уточняют субъективную сторону преступления, и это вызывает беспокойство относительно соблюдения уголовно-правовых и международно-правовых принципов законности и определенности, говорится в заключении БДИПЧ. Основную проблему БДИПЧ видит в содержащемся в Конвенции требовании криминализовать экстремизм и сепаратизм. Под эти нечеткие и неизбежно допускающие субъективность при интерпретации термины может подпадать широкий спектр деяний, что создает угрозу для права на свободу совести и вероисповедания, свободу выражения мнения, собраний, политического участия, самоопределения и т. д. БДИПЧ считает проблематичным и тот факт, что определения этих понятий не являются юридически обязывающими для участников Конвенции и что они могут устанавливать свои собственные определения».*

Поразительным БДИПЧ называет в своем анализе отсутствие в Конвенции какого-либо признания необходимости защиты прав человека и обязательств по их соблюдению в рамках ее реализации. В тексте Конвенции нет отсылок к необходимости обеспечивать процедурные гарантии защиты прав человека ни при уголовном преследовании за террористические преступления, ни при экстрадиции, отмечает БДИПЧ. В Конвенции не содержится упоминаний о реабилитации и реинтеграции, специальных норм о женщинах, о том, как обращаться с несовершеннолетними подозреваемыми и другими лицами в уязвимом положении.

Второй региональный договор с упоминанием «экстремизма», который был ратифицирован Республикой Казахстан, - Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму (Закон Республики Казахстан №303-VI ЗРК от 18 февраля 2020 года) (38). В этом документе понятие «экстремизма» еще более расплывчатое - *«экстремизм - идеология и практика, направленные на разрешение политических, социальных, расовых, национальных и религиозных конфликтов путем насильственных и иных антиконституционных действий»*, так же, впрочем, как и понятие *«экстремистский акт» - деяния, предусмотренные подпунктом 3 пункта 1 статьи 1 Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года; организация вооруженного мятежа и участие в нем в экстремистских целях; создание, руководство и участие в экстремистской организации; разжигание политической, социальной, расовой, национальной и религиозной вражды или розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его политической, социальной, расовой, национальной и религиозной принадлежности; публичные призывы к осуществлению указанных деяний; массовое изготовление, хранение и распространение экстремистских материалов в целях пропаганды экстремизма»*.

Очевидно, что эти определения не соответствуют одному из фундаментальных принципов международного права прав человека – принципу юридической определенности и предсказуемости – и настолько расплывчаты, что могут приводить к неправомерному ограничению прав и свобод человека, преследованию инакомыслящих и политической оппозиции, созданию барьеров для правозащитной деятельности.

Эти выводы подтверждены и Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, посетившей Республику Казахстан с визитом в 2019 году (39). Она обратила внимание на ряд серьезных проблем в области прав человека, обусловленных действующими в Казахстане правовыми нормами обеспечения безопасности, борьбы с терроризмом и экстремизмом. Она считает, что важные положения уголовного права, касающиеся терроризма и экстремизма, сформулированы слишком туманно и нечетко и поэтому ущемляют основные права человека, защищаемые международным правом, включая, в частности, право на выражение мнений, свободное передвижение, семейную жизнь и свободу религии и убеждений. Она выразила серьезную обеспокоенность использованием в национальном законодательстве и практике термина «экстремизм». Она отдельно отметила применение статьи 174 Уголовного кодекса РК (40), особенно по отношению к деятельности активистов гражданского общества и религиозных меньшинств и пришла к выводу о том, что размытая формулировка понятий «экстремизм», «разжигание социальной или классовой розни» и «религиозная ненависть или вражда» в национальном законодательстве используется для неправомерного ограничения свободы религии, выражения мнений, собраний и ассоциации.

В связи она рекомендовала пересмотреть и значительно сузить определение терроризма в Уголовном кодексе РК, с тем чтобы оно соответствовало передовой международной практике, включая определение, данное Специальным докладчиком и/или содержащееся в резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности (41), и не допускало слишком широкого толкования. Она также рекомендовала отменить положения о признании экстремизма уголовным деянием.

На эти же проблемы обращено внимание в Предварительном заключении по проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму», подготовленном в 2016 году Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека совместно с Антитеррористическим подразделением Департамента по транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ и Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (42).

В нем отмечается, что *«юридическое определение понятия «терроризм» и преступлений, связанных с так называемым «экстремизмом», содержащееся в Уголовном кодексе Казахстана, требует дальнейших изменений для достижения лучшего соответствия принципам юридической определенности, предсказуемости и конкретности уголовного права, а также для того, чтобы криминализации подлежал только «насильственный экстремизм». Это крайне важно в свете недавних выводов, представленных органами ООН по контролю за соблюдением прав человека, которые отметили негативное влияние антитеррористических мер и законодательства, а также других мер, направленных на противодействие так называемому «экстремизму» в Республике Казахстан, на права человека и основные свободы».*

Ограничения прав лиц, осужденных за террористические и экстремистские преступления

Необходимо отметить, что в казахстанском законодательстве понятия «терроризм» и «экстремизм» стали практически тождественны по ряду правовых последствий и по существу объединены в одну категорию, например, в Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан о некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о террористических и экстремистских преступлениях, принятом в декабре 2017 года (43).

В 2018 году Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности опубликовало подробное исследование «Международные стандарты, зарубежная практика и законодательство Республики Казахстан, касающиеся ограничений прав лиц, осужденных за террористические и экстремистские преступления, на пользование своим имуществом, в том числе денежными средствами» (44), в котором указало на то, как антитеррористическое и анти-экстремистское законодательство Казахстана в нарушение международных стандартов использует расплывчатые и нарушающие принцип юридической определенности и предсказуемости понятия, содержит ограничения, не соответствующие принципам необходимости и соразмерности, и таким образом ограничивает деятельность гражданских активистов и организаций, в том числе правозащитную деятельность.

Так в Законе РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма 2009 года (45) в статье 12, несмотря на то, что в названии Закона нет слова «экстремизм», что название данной статьи «Целевые финансовые санкции, относящиеся к предупреждению и предотвращению терроризма и

финансирования терроризма» и тоже не содержит слова «экстремизм», в самом начале указано: «1. Уполномоченный орган составляет перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и **экстремизма**, размещает на своем интернет-ресурсе и направляет его соответствующим государственным органам и организациям в электронном виде».

И далее «3. Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и **экстремизма**, обновляется в соответствии с информацией, предоставляемой в уполномоченный орган государственными органами, указанными в пункте 2 настоящей статьи.

4. Основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и **экстремизма**, являются:

1) вступившее в законную силу решение суда Республики Казахстан о ликвидации организации в связи с осуществлением ею террористической деятельности и (или) **экстремизма**;

2) вступившее в законную силу решение суда Республики Казахстан о признании организации, осуществляющей террористическую деятельность или **экстремизм** на территории Республики Казахстан и (или) другого государства, террористической или **экстремистской**, в том числе об установлении изменения ее своего наименования;

3) вступивший в законную силу приговор суда Республики Казахстан о признании физического лица виновным в совершении **экстремистского** и (или) террористического преступлений;

4) признаваемые в Республике Казахстан в соответствии с международными договорами Республики Казахстан и законами Республики Казахстан приговоры (решения) судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность;

5) нахождение организации или физического лица в перечне организаций и лиц, связанных с террористическими организациями или террористами, составляемом международными организациями, осуществляющими противодействие терроризму, или уполномоченными ими органами в соответствии с международными договорами Республики Казахстан;

6) составляемые Генеральной прокуратурой Республики Казахстан списки организаций и физических лиц, причастных к террористической и экстремистской деятельности, на основании данных правоохранительных и специальных государственных органов Республики Казахстан;

7) применение к организации или физическому лицу целевых финансовых санкций в соответствии с резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, относящимися к предупреждению и предотвращению терроризма и финансированию терроризма, либо включение организации и (или) физического лица в санкционные перечни, составляемые комитетами Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, созданными на основании резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, относящихся к предупреждению и предотвращению терроризма и финансированию терроризма.

Что примечательно, что когда в тексте этого Закона делаются ссылки на резолюции ООН, на санкционные перечни ООН, на перечни лиц и организаций, составляемые международными организациями в связи с угрозами безопасности, на приговоры (решения) судов и решения иных компетентных органов иностранных государств, термин «экстремизм» вообще не используется, потому что таких перечней, приговоров и решений международных организаций по отношению к экстремистским организациям или

физическим лицам нет, как раз, как уже отмечалось, по причине отсутствия юридического определения «экстремизма» в международном праве.

Необходимо отметить, что включение в указанный в данном Законе Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, автоматически влечет за собой серьезные финансовые и прочие санкции.

Например, согласно пункту 8 статьи 12 Закона «*физическое лицо, включенное в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, по основаниям, предусмотренным подпунктами 3), 4), 5) и 6) пункта 4 настоящей статьи, в целях обеспечения своей жизнедеятельности и членов семьи, не имеющих самостоятельных источников дохода, вправе обратиться к субъекту финансового мониторинга для осуществления следующих операций с деньгами или иным имуществом:*

- 1) полученными в виде оплаты трудового отпуска или заработной платы в размере, не превышающем минимального размера заработной платы, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете, в течение календарного месяца из расчета на каждого члена семьи;*
- 2) полученными в виде пенсии, расходов на служебные командировки, стипендии, пособия, иной социальной выплаты в соответствии с законодательством Республики Казахстан, а также производить уплату налогов, коммунальных и социальных платежей, других обязательных платежей в бюджет, пеней и штрафов.*

Порядок выплаты средств физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, для обеспечения своей жизнедеятельности определяется уполномоченным органом».

Во исполнение Закона в 2015 году разработаны и утверждены Приказом Министра финансов РК Правила выплаты средств физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, для обеспечения своей жизнедеятельности (46).

В соответствии с Правилами при обращении данных лиц для получения средств в виде заработной платы, пенсии, стипендии пособия, иной социальной выплаты, а также для уплаты налогов, других обязательных платежей в бюджет, пеней и штрафов, субъекты финмониторинга (СФМ) принимают меры по идентификации указанных лиц. Для выплаты

денежных средств в виде заработной платы физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, дополнительно запрашивается справка с места работы о размере заработной платы. Для выплаты денежных средств в виде заработной платы для совместно проживающих членов семьи физического лица, включенного в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, не имеющих самостоятельных источников дохода, дополнительно запрашивается список документов, подтверждающий личность и родство, справки с места жительства, справка о регистрации в качестве безработного и т.д.

СФМ признают операции по выплате заработной платы вышеуказанным лицам – подозрительными и незамедлительно сообщают в уполномоченный орган о такой операции до ее проведения. Уполномоченный орган, получив такое сообщение, в течение 24 часов принимает решение о приостановлении этой операции на срок до 3 рабочих дней, в течение которых принимает решение о проведении либо об отказе в проведении операции, о чем информирует СФМ.

То есть, не только лицо, включенное в перечень, но и все проживающие совместно с ним члены семьи подвергаются необоснованным ограничениями.

Согласно международным стандартам принимаемые меры по блокировке средств, не должны препятствовать движению законного капитала и не должны нарушать права третьих лиц. В связи представляется нецелесообразным и необоснованным требование законодательства каждый раз требовать предоставления целого пакета документов для получения заработной платы.

Если законодательно будет введен рекомендуемый нами финансовый мониторинг/надзор за лицами, отбывшими наказание за террористические преступления, то в правилах его осуществления необходимо предусмотреть четкую и быструю процедуру проверки подозрительных операций, то есть установления факта, что средства поступили из подозрительного источника, который не может быть идентифицирован в соответствии с требованиями законодательства или на подозрительные цели. Сроки проверки должны быть четко установлены законом и не должны быть излишне затянутыми.

В резолюции Совета Безопасности ООН 1452 (2002) (47), в отношении замороженных средств даже лиц, признанных террористами, в соответствии с положениями пункта 4 (b) резолюции 1267 (1999) (48), указывается при этом, что аналогичные правила учитываются при осуществлении странами Резолюции 1373 (2001) (49), если средства и другие финансовые активы необходимы для покрытия основных расходов, включая оплату продуктов питания, аренды или ипотечного кредита, медикаментов и медицинского обслуживания, налогов, страховых платежей и коммунальных услуг, или исключительно для оплаты профессиональных услуг по разумным ставкам и возмещения расходов, связанных с предоставлением юридических услуг, или сборов или платы за текущее содержание или обслуживание заблокированных средств или других финансовых активов или экономических ресурсов, после уведомления соответствующим(ими) государством(ами) Комитета, учрежденного резолюцией 1267 (1999), о своем намерении санкционировать в случае необходимости доступ к таким средствам, активам или ресурсам и в отсутствие отрицательного решения Комитета в течение 48 часов с момента такого уведомления.

В пункте 5 резолюции Совета Безопасности 1452 (2002) все государства-члены призываются к тому, чтобы они в полной мере учитывали изложенные выше соображения при осуществлении ими резолюции 1373 (2001). То есть срок, в течение которого принимается решение об открытии доступа к замороженным средствам в указанных случаях, в соответствии с международными стандартами, не должен превышать 48 часов.

Кроме того, например, согласно Закону РК о республиканском бюджете на 2021 – 2023 годы (50) с 1 января 2021 года установлена величина прожиточного минимума для исчисления размеров базовых социальных выплат – 34 302 тенге. То есть, если семья лица, включенного в вышеуказанный перечень, состоит из 3 человек, родители и ребенок, общая сумма, на которую может рассчитывать данная семья при условии, что лицо, включенное в перечень, является единственным кормильцем, составляет 102 906 тенге. Если учитывать, что коммунальные расходы на среднестатистическую 2-х комнатную квартиру составляют около 20-25 000 тенге, то остается около 80 000 тенге, на которые обеспечить полноценное питание и иные базовые потребности практически невозможно.

Указанные положения закона, являются дискриминационными и нарушают права указанных лиц на достаточный жизненный уровень, поскольку государством установлен лимит денежных средств, которые можно использовать при вышеописанных условиях. То

есть даже если человек получает зарплату в 150 000 тенге, использовать он может только по 34 302 тенге на каждого члена семьи. Если он проживает один, то он должен каким-то образом прожить на 34 302 тенге, оплачивать с этой суммы жилье, питание, одежду и налоги.

При этом данное положение прямо противоречит положениям ратифицированной Республикой Казахстан Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма, где указано, как уже отмечалось, что **принятие мер различного характера, направленных на пресечение финансирования терроризма, не должно ущемлять свободу движения законного капитала**, не говоря уже о том, что данные положения вообще не касаются экстремизма.

Кроме того, согласно статье 3 Закона к субъектам финансового мониторинга помимо банков, относятся страховые (перестраховочные) организации, единый накопительный пенсионный фонд и добровольные накопительные пенсионные фонды, операторы почты, оказывающие услуги по переводу денег, фонд медицинского страхования и т.д.

В статье 4 Закона указывается, какие операции с деньгами и (или) иным имуществом подлежат финансовому мониторингу, а также указываются операции, по которым мониторинг не проводится.

В пункте 3 статьи 4 Закона указывается, что *«подозрительные операции»* подлежат финансовому мониторингу независимо от формы их осуществления и суммы, на которую они совершены либо могут или могли быть совершены.

При этом совершение любой финансовой операции лицом или организацией, включенными в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и **экстремизма**, автоматически делает их подозрительными со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Во исполнение статьи 12 Закона Приказом Генерального прокурора РК от 24 марта 2016 года утверждены Правила ведения учетов лиц, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности, а также организаций и информационных материалов, признанных судом террористическими, и лиц, привлеченных к ответственности за совершение **экстремизма**, а также организаций и информационных материалов, признанных судом **экстремистскими** (51). Согласно пункту 2 Правил учета, в них определяется порядок ведения учетов: «1) лиц, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности, а также организаций и информационных материалов, признанных судом террористическими; 2) лиц, привлеченных к ответственности за совершение **экстремизма**, а также организаций и информационных материалов, признанных судом **экстремистскими**».

Согласно пункту 3 вышеуказанных Правил учета, учет лиц, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности и за совершение экстремизма, осуществляется Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан и его территориальными управлениями путем ведения электронного журнала данных в автоматизированной информационной системе «Специальные учеты». Сведения о лицах указанной категории формируются путем ввода информационных учетных документов в АИС СУ по вступившим в законную силу приговорам (постановлениям) суда, которые в автоматическом режиме отображаются в электронном журнале данных.

Эта информация поступает всем государственным органам и таким образом «шлейф» «экстремизма», «экстремистской организации» и «экстремистской деятельности» следует за гражданским активистом или общественной организацией (группой граждан) долгое время.

Если же проанализировать эти Правила учета в контексте международных стандартов формирования подобных перечней или списков, то нужно обратить внимание на Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, в частности Рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (52), а именно Рекомендацию 6.

Основной целью Рекомендации 6 ФАТФ являются профилактические меры, необходимые и единственные в своем роде в контексте прекращения движения средств или иного имущества для террористических групп и использование средств и иного имущества террористическими группами.

Включение в перечень возможно только лишь на разумных основаниях или при подкреплении достаточными основаниями подозревать или полагать, что установленные лица, подходят под критерии, сформулированные в Резолюции Совета Безопасности ООН 1373 (2001), а также указывается, что страны должны иметь механизмы для определения кандидатов для внесения в перечень, указанных в соответствующей резолюции.

Согласно вышеприведенной рекомендации ФАТФ (Рекомендация 6, Раздел E, пункт 13 (с) (i), (ii), (iii), в контексте резолюции 1373, в перечень включаются:

- любое лицо или организация, которое совершает или пытается совершить террористические акты или которое участвует или содействует совершению террористических актов;
- любая организация, которая находится в собственности или под контролем прямо или косвенно, любого лица или организации, указанных выше;
- любое лицо или организация, действующая от имени или по указанию лиц или организации, указанных выше.

В Рекомендации 6 ФАТФ приведены четкие критерии, позволяющие говорить о разумности для включения в перечень установленных лиц и организаций, где термин «экстремизм» вообще не используется. То есть, причастность к совершению экстремистских преступлений не является основанием для включения в перечень, позволяющий применение целевых финансовых санкций. Таким основанием является совершение террористического акта или любое участие в его совершении или подготовка к его совершению.

Отдельные нормы Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (45), и финансированию терроризма позволяют включать в перечень организации и лица, «причастные» к террористической и экстремистской деятельности решением Генеральной прокуратуры РК и никакого судебного акта не требуется.

Так согласно пункту 4 статьи 12 Закона *«основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, являются: ... б) составляемые Генеральной прокуратурой Республики Казахстан списки организаций и физических лиц, причастных к террористической и экстремистской деятельности, на основании данных*

правоохранительных и специальных государственных органов Республики Казахстан...».

То есть, для включения в данный список достаточно информации о «причастности», которая предоставляется правоохранительными органами. Чёткая процедура определения «причастности» к террористической или экстремистской деятельности отсутствует и в Законе, и в Правилах, что не соответствует международным стандартам и конституционным гарантиям, поскольку любые ограничения прав должны быть четко сформулированы в законе.

Обратим внимание на подпункт 5 пункта 4 статьи 12 Закона, в котором указывается, что основанием для включения в перечень, является нахождение организации или физического лица в перечне организаций и лиц, связанных с террористическими организациями или террористами, составленном международными организациями, осуществляющими противодействие терроризму, или уполномоченными ими органами в соответствии с международными договорами Республики Казахстан.

На наш взгляд формулировка этого основания четко определяет содержание международных норм по вопросу о включении в такой перечень.

Поскольку сам факт осуждения лица за террористические или экстремистские преступления является основанием для включения его в Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, важно понимать, а какие преступления относятся к террористическим и экстремистским согласно Уголовному кодексу РК (40).

В соответствии с пунктом 30 статьи 3 УК РК террористические преступления – это деяния, предусмотренные статьями 170 (наёмничество), 171 (создание баз (лагерей) подготовки наёмников), 173 (нападение на лиц или организации, пользующихся международной защитой), 177 (посягательство на жизнь Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы), 178 (посягательство на жизнь Президента Республики Казахстан), 184 (диверсия), 255 (акт терроризма), 256 (пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма), 257 (создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности), 258 (финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму), 259 (вербовка или подготовка либо вооружение лиц в целях организации террористической либо экстремистской деятельности), 260 (прохождение террористической или экстремистской подготовки), 261 (захват заложника), 269 (нападение на здания, сооружения, средства сообщения и связи или их захват) и 270 (угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава).

В свою очередь, в соответствии с пунктом 39 статьи 3 УК РК экстремистские преступления - деяния, предусмотренные статьями 174 (разжигание социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни), 179 (пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя Республики Казахстан), 180 (сепаратистская деятельность), 181 (вооруженный мятеж), 182 (создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности), 184 (диверсия), 258 (финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму), 259 (вербовка или подготовка либо

вооружение лиц в целях организации террористической либо экстремистской деятельности), 260 (прохождение террористической или экстремистской подготовки), 267 (организация незаконного военизированного формирования), 404 (частями второй и третьей) (создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений) и 405 (организация 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).

То есть, согласно подпункту 4 пункта 4 статьи 12 Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, любой человек, осужденный по вышеуказанным статьям Уголовного кодекса, попадает в указанный перечень, как минимум по двум основаниям (наличие приговора и/или направление списка Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК) и ограничивается в возможности распоряжаться своим имуществом, пользоваться банковским счетом, получать заработную плату, пособия, пенсии и т.д., причем, в рамках уголовного дела (по которому состоялся приговор) указанное имущество не было признано вещественным доказательством, в качестве орудия преступления, не было конфисковано, не было установлено, что оно получено в результате преступной деятельности, более того, это имущество могло быть получено этим человеком после отбытия наказания.

И что необходимо особенно отметить, что кроме статьи 258 УК РК и, возможно, в какой-то степени статей 171, 182, 257 и 259 УК РК все остальные статьи ни прямо, ни косвенно отнести к финансированию террористической или экстремистской деятельности нельзя. Тем не менее эти статьи, особенно статьи 174 (разжигание социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни), 256 (пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма) и 405 (организация 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), активно используются для преследования и последующего включения в перечень представителей политической оппозиции и гражданских активистов.

Необходимо отметить, что помимо целевых финансовых санкций, которые автоматически налагаются на включенное в перечень лицо, значительно ухудшая материальное положение его (или ее) самого и его семьи, это лицо также сталкивается с различными иными ограничениями, в частности в отношении оформления страховки, открытия ИП или получения каких-то документов. Причем лицо находится в этом Перечне не только в течение срока наказания, но и до погашения судимости, то есть еще в течение 6-8 лет после окончания срока основного и дополнительного наказания, в зависимости от категории преступления.

В Нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан №5 от 20 августа 2009 года «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции РК Закона РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (53) указывается: *«в соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции РК «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и*

лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».

В Нормативном постановлении Конституционного Совета №2 от 27 февраля 2008 года «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области» (54) указано, что *«закон, ограничивающий конституционные права и свободы человека и гражданина, должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона».*

А в статье 14-2 Закона РК о правовых актах (5) закреплено: *«защита конституционного строя, охрана общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения могут обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей».*

Очевидно, что положения Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма о «приравнивании» экстремистских преступлений по степени опасности/значимости, в соответствии с международными стандартами, к террористическим, не отвечают принципам соразмерности, разумности и достаточности, которые являются основополагающими в принятии решения о применении финансовых мер в рамках борьбы с отмыванием денег и противодействии финансированию терроризма, а значит, противоречат международным стандартам.

Необходимо исключить «экстремизм», установление «причастности» без судебного акта, как основание для включения в перечень, указав, что только на основании судебного акта лицо может быть включено в перечень, а также необходимо кардинально реформировать законодательство в части определения порядка включения в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма.

Свою озабоченность этими положениями казахстанского законодательства выразила и Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом по результатам визита в Республику Казахстан в 2019 году (39). Она указала, что особенно обеспокоена тем, что в национальный перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма, помимо лиц, осужденных за преступления, связанные с финансированием терроризма, автоматически включаются лица, осужденные за другие (не связанные с финансированием) преступления террористического характера, лица, осужденные за преступления, связанные с экстремизмом, а также лица, в отношении которых имеются подозрения в причастности к этим преступлениям, но в отношении которых отсутствуют достаточные доказательства для судебного преследования, что, как представляется, является произволом и свидетельствует об отсутствии достаточного надзора. Она отметила отсутствие правовой ясности в отношении государственного органа, отвечающего за включение организаций и лиц в этот перечень, а также существенные недостатки в процессе обжалования и рассмотрения дел включенных в перечень лиц.

Она также указала, что основания для включения в перечень лиц, подпадающих под действие положений о финансировании терроризма, должны быть коренным образом пересмотрены в целях обеспечения их соответствия существующим международным обязательствам. Необходимо положить конец применению финансовых санкций и мер контроля в отношении субъектов гражданского общества, групп религиозных меньшинств и других уязвимых субъектов.

Лишение права заниматься общественной деятельностью

На протяжении последних нескольких лет казахстанские суды, применяя статью 50 Уголовного кодекса РК, стали часто назначать дополнительное наказание в виде лишения права заниматься общественной или религиозной деятельностью представителям политической оппозиции, гражданским активистам, правозащитникам, а также религиозным деятелям или верующим, осужденным за различные преступления, в том числе предусмотренные статьями 174 «Разжигание социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни» (до 2020 года – статья 174 «Возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни»), 405 «Организация 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» УК РК, а также другими статьями УК РК, отнесенными законодателем, согласно подпунктам 30), 39) статьи 3 УК РК, к «террористическим» или «экстремистским». В некоторых случаях такое дополнительное наказание назначалось таким лицам, в том числе правозащитникам, и в случае совершения преступлений, никакого отношения не имеющих ни к террористическим, ни к экстремистским.

В мае 2021 года Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности опубликовало Аналитическую записку по поводу применения в Республике Казахстан дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, в частности общественной, профсоюзной или религиозной деятельностью (55), в которой содержится детальный анализ законодательства Республики Казахстан в этой части.

Очевидно, что положения законодательства, позволяющие устанавливать широкий запрет на занятие общественной деятельностью, создают барьеры активистам, в том числе для правозащитной деятельности, на основании расплывчатых критериев, не соответствующих принципам законности, необходимости и пропорциональности.

Предусмотренное статьей 50 Уголовного кодекса РК (40) лишение права заниматься иной деятельностью представляется наиболее сложным, с точки зрения обоснования такого наказания, если законодательство не содержит четкого понятийного аппарата и ясных критериев.

То есть, необходимо выяснить, о какой определенной иной деятельности идет речь. Означает ли такая формулировка, что дополнительное наказание может быть установлено за любую деятельность, а определенность ей придает суд? Вот, что суд запретит, то и есть эта самая определенная деятельность?

Однако, в статье 50 УК РК говорится не о запрете любой деятельности, которую может определить суд, а о лишении права заниматься определенной деятельностью. То есть, можно предположить, что речь идет о лишении права заниматься определенной

деятельностью, на которую были выданы лицензия, сертификат или иное специальное разрешение, или которая непосредственно связана с занимаемой должностью. Например, о лишении права заниматься адвокатской деятельностью, или образовательной (педагогической) деятельностью, или врачебной деятельностью, или права управлять транспортным средством и т.д.

Подобная трактовка исходит и из части 3 статьи 50 УК РК, где говорится, что суд, с учетом характера и степени общественной опасности совершенного деяния и личности виновного, может признать невозможным сохранение за ним права заниматься определенной деятельностью. Но для того, чтобы сохранить право заниматься определенной деятельностью или, соответственно, лишить его, нужно, чтобы это право существовало не как естественное право, а как предоставленное. В противном случае, доводя ситуацию до абсурда, можно было бы предположить, что суд может запретить любую деятельность, которая представляет собой специфическую человеческую форму активного отношения к окружающему миру или любую работу, любое занятие в какой-либо области.

Но поскольку это очень широкое понятие, то тогда необходимо строгое следование признанному в международном праве принципу юридической (правовой) определенности и предсказуемости, согласно которому любой нормативный правовой акт может являться источником права только в том случае, если носит определенный характер, а используемые правовые понятия ясны, точны и позволяют легко отличать правомерное поведение от противоправного, в том числе если речь идет о правах человека. Вообще следование принципу правовой определенности и предсказуемости позволяет с точки зрения возможности и разумности ограничивать дискреционные полномочия публичной власти и гарантирует соблюдение прав лица, привлекаемого к юридической ответственности.

Наиболее острые вопросы связаны с назначением этого дополнительного наказания при применении статей УК РК, которые, в основном, не касаются занятия определенной должности или осуществления профессиональной, или иной деятельности (по специальному разрешению), а относятся к правонарушениям, связанным с предполагаемыми злоупотреблениями при реализации гражданами своих политических прав и гражданских свобод, в том числе правозащитниками.

К таким уголовным правонарушениям, в частности, относятся

- разжигание социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни (статья 174 УК РК);
- создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности (статья 182 УК РК);
- дача разрешения на публикацию в средствах массовой информации экстремистских материалов (статья 183 УК РК);
- действия, провоцирующие к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной (статья 402 УК РК);
- незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов (статья 402 УК РК);
- создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений (статья 402 УК РК);
- организация 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 (статья 405 УК РК).

Именно по таким статьям назначаются дополнительные наказания в виде лишения права заниматься общественной или профсоюзной деятельностью. Правда, в нескольких случаях этот вид наказания был назначен гражданским активистам и по совершенно другим статьям, никак не связанным с общественно-политической деятельностью.

Что касается профсоюзной деятельности, то она вообще не имеет определения в действующем законодательстве, в частности в Законе РК о профессиональных союзах 2014 года (56). Под ней, видимо, следует понимать деятельность профсоюзов. Но тогда, какого именно права заниматься профсоюзной деятельностью может лишиться суд? Возглавлять профсоюз или занимать какие-либо должности в профсоюзе в течение определенного в обвинительном приговоре срока? Возможно и логично, при совершении определенных уголовных правонарушений, связанных с руководством профсоюзом.

А быть членом профсоюза, участвовать в собраниях профсоюза, голосовать, участвовать в забастовках, то есть лишиться целого ряда трудовых прав?

И вновь возникают вопросы к определению конкретного вида деятельности, лишиться права заниматься которым суд может при совершении определенного преступления, связанного с профсоюзной деятельностью.

Что же касается лишения права заниматься общественной деятельностью, то здесь ситуация еще более неопределенная. В Законе РК об общественных объединениях 1996 года (57) нет понятия «общественная деятельность», но есть «деятельность» общественного объединения, осуществляемая в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самостоятельности граждан; удовлетворения профессиональных и любительских интересов; развития научного, технического и художественного творчества, охраны жизни и здоровья людей, охраны окружающей природной среды; участия в благотворительности; проведения культурно-просветительной, спортивно-оздоровительной работы; охраны памятников истории и культуры; патриотического, правового и гуманистического воспитания; расширения и укрепления международного сотрудничества и т.д.

То есть, это деятельность, направленная на удовлетворение различных нужд общества и осуществляемая таким видом юридического лица, как некоммерческая организация, в организационно-правовой форме «общественное объединение». Но этим занимаются и государство, и коммерческие организации, и другие некоммерческие организации.

Академические словари не содержат понятия «общественная деятельность», хотя определяют «политическую деятельность».

Но в целом, есть общее представление, что общественная деятельность это деятельность, не связанная с какой-то профессией, осуществляемая добровольно и безвозмездно, в свободное время и направленная на общественно-полезные цели.

И тогда возникает естественный вопрос, а что именно суд имеет в виду, назначая дополнительное наказание в виде лишения права заниматься общественной деятельностью? Тем более, что никакого права занятия общественной деятельностью никто не предоставляет. Оно существует естественным образом и реализуется добровольно.

Именно потому, что не существует юридического определения «общественной деятельности» казахстанские суды совершенно произвольно назначают такое дополнительное наказание, по существу необоснованно лишая граждан неограниченного круга политических прав и гражданских свобод.

Например, приговором суда №2 г.Атырау от 28 ноября 2016 года (58) гражданским активистам, правозащитникам М.Бокаеву и Т.Аяну за якобы возбуждение социальной розни (статья 174 УК РК) было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на пять лет с последующим лишением права заниматься общественной деятельностью сроком на три года.

02 февраля 2021 года судья «разъяснила неясности» (так указано в ее постановлении в отношении М.Бокаева), связанные с дополнительным наказанием в виде лишения права заниматься общественной деятельностью.

Судья по существу запретила правозащитнику не деятельность, а совершение ряда действий, которые она понимает, как часть «общественной деятельности», в том числе (цитируется по тексту постановления):

- «- организацию, проведение и (или) участие в различных конференциях, дебатах, телемостах, телепередачах, в том числе в средствах массовой информации, социальных сетях и других сетях телекоммуникаций;
- организацию, проведение и (или) участие в различных собраниях и сходах граждан, за исключением поминальных мероприятий;
- организацию, проведение и (или) участие в забастовках;
- организацию, проведение и (или) участие на мирных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании;
- членство и участие в деятельности общественных организаций, в том числе политических партий, религиозных организаций, общественных движений, профессиональных союзов, саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве (участии);
- создание и участие в деятельности некоммерческих организаций;
- организацию и участие в спонсорской деятельности по оказанию благотворительной и иной помощи;
- организацию и участие в волонтерской деятельности, инициирование и (или) поддержание (подписание, присоединение) к различным петициям;
- создание и участие в деятельности средств массовой информации, в том числе в качестве журналиста;
- публикацию, выход в эфир, распространение в средствах массовой информации, социальных сетях и других сетях телекоммуникаций публикаций, репортажей, различных видеоматериалов по социально-экономической, общественно-политической тематикам;
- заниматься иной общественной деятельностью путем выполнения работ и оказания услуг».

В дополнение к этому 18 февраля 2021 года суд №2 г.Атырау запретил М.Бокаеву еще ряд действий, уже в рамках административного надзора, в том числе «появление на улицах, площадях, парках, скверах, увеселительных заведениях и иных общественных местах в целях обсуждения и выражения мнения по общественно значимым вопросам, действиям (бездействиям) лиц (административных, государственных, политических, уполномоченных на выполнение государственных функций, либо приравненных к ним) и (или) органов, организации всех форм собственности».

Как показывает анализ еще ряда подобных судебных решений, по существу, осужденным к этому дополнительному наказанию в разных сочетаниях запрещается:

- выражать свое мнение по политическим, социальным, экологическим и даже бытовым вопросам;
- быть членами и участвовать в деятельности политических партий, профсоюзов, общественных объединений;
- заниматься общественной и публичной деятельностью по добровольному обслуживанию политических, культурных, профессиональных нужд общества;
- организовывать и/или участвовать в любых собраниях, митингах, шествиях, пикетах, и даже появляться на улицах, площадях, парках, скверах, увеселительных заведениях и иных общественных местах в целях обсуждения и выражения мнения по общественно значимым вопросам, а также действиям властей;
- участвовать в круглых-столах, тренингах, конференциях, встречах;
- участвовать в волонтерской деятельности;
- не осуществлять публикации, комментарии и репосты в СМИ и социальных сетях Интернета (как под своим именем, так и под «ником»), направленные на дискредитацию деятельности властей, а также связанные с политическими, социально-бытовыми, экономическими и экологическими вопросами;
- заниматься иной общественной деятельностью путем выполнения работ и оказания услуг.

Очевидно, что эти запреты не соответствуют критериям допустимости ограничений прав и свобод, которые могут преследовать только четыре законные цели: государственная (национальная) и/или общественная безопасность, общественный порядок (*ordre public*), охраны здоровья и нравственности или защита прав и свобод других лиц, быть установлены законом, быть необходимыми в демократическом обществе и пропорциональны существующим угрозам.

Ограничение прав осужденных, которым назначено дополнительное наказание в виде лишения права заниматься общественной деятельностью, настолько масштабно, что можно говорить о поражении граждан в основных политических и гражданских правах.

Большая часть преступлений, за которые назначается это дополнительное наказание относится к так называемым «экстремистским» преступлениям (подпункт 39) статьи 3 УК РК), и борьбой с экстремизмом может объясняться такая правоприменительная практика.

Однако, в своем докладе по результатам посещения Казахстана в 2019 году Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуала Ни Илойн отметила: *«Хотя в некоторых резолюциях Совета Безопасности признается наличие проблем, связанных с насильственным экстремизмом, ведущим к терроризму, о чем свидетельствует План действий Генерального секретаря по борьбе с насильственным экстремизмом 2016 года, она разделяет обеспокоенность по поводу использования термина «экстремистская деятельность», которую выражают договорные органы по правам человека» (39).*

По ее мнению, *«термин «экстремизм» не имеет ничего общего с обязательными для исполнения международно-правовыми нормами, причем, будучи использован в качестве уголовно-правовой категории, он противоречит принципу правовой определенности и как таковой несовместим с осуществлением некоторых основных прав человека. Бывший Специальный докладчик заявил о своей обеспокоенности по поводу того, что термин*

«экстремизм» используется не как часть стратегии противодействия насильственному экстремизму, а как преступление само по себе...

Она считает, что все эти проблемы имеют отношение к осуществлению, в частности, статей 174, 179 и 405 Уголовного кодекса. Наиболее часто применяемая против активистов гражданского общества статья 174 Уголовного кодекса, устанавливающая уголовную ответственность за возбуждение социальной, национальной, родовой, классовой, расовой или религиозной розни – а эти признаки могут толковаться в самом широком смысле, – не обеспечивает подлинной защиты лицам, принадлежащим к группам меньшинств. Лидеры общественных объединений, признанные судом виновными, приговариваются к длительным срокам лишения свободы.

Специальный докладчик отмечает, что за последние пять лет десятки активистов гражданского общества, блогеров и религиозных деятелей были привлечены к уголовной ответственности, а еще десятки – задержаны и заключены под стражу на основании положений об экстремизме, что свидетельствует о чрезмерно широком применении уголовного наказания за выражение несогласного мнения, как, например, в деле Макса Бокаева и Талгата Аяна, которые были арестованы за мирный протест против поправок к Земельному кодексу в мае 2016 года...».

То есть ведущий эксперт ООН по соблюдению прав человека в ходе борьбы с терроризмом, поставила под сомнение использование термина «экстремизм» в законодательстве Республики Казахстан и указала на правовую неопределенность некоторых статей Уголовного кодекса РК в этой части.

Очевидно, что если подобное несоответствие международным стандартам устанавливается для определений уголовных правонарушений, то еще в большей степени это касается дополнительного наказания в виде запрета общественной деятельности, который непосредственно влияет и на правозащитную деятельность.

Запреты выражать свое мнение, быть членом профсоюзов и общественных объединений, посещать тренинги и конференции, заниматься волонтерской деятельностью зачастую просто абсурдны и это требует приведения в соответствие с критериями допустимости ограничений прав человека, соразмерности и разумности.

3. Законодательство о праве на свободу слова, выражения мнения, получения и распространения информации

В Докладе 2012 года (17) Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметила, что в ряде стран на основании законов о национальной безопасности и уголовного законодательства также серьезно нарушается право на свободу убеждений и их свободное выражение. В условиях все большего распространения социально-медийных сетей и других средств онлайн-коммуникации государства стремятся регулировать работу этих средств, часто в ущерб деятельности правозащитников.

Она отметила, что положения, предусматривающие уголовную ответственность за публикацию статей или фотографий, которые могут нанести ущерб национальной безопасности, общественному порядку, здоровью населения или государственным интересам, породить насилие, представлять собой подстрекательство к мятежу или иметь негативные последствия для финансового климата в стране, являются слишком широкими и ограничительными. Они не только ограничивают возможности правозащитников

высказывать свои мнения по вопросам прав человека, но и затрудняют понимание ими того, что согласно закону является допустимым, и, соответственно, приводят к самоцензуре.

Доступ к информации является чрезвычайно важным аспектом работы правозащитников, поскольку он позволяет им собирать информацию о нарушениях, наблюдать за работой государственных органов и представлять правительствам и другим заинтересованным участникам аргументированные рекомендации об исправлении положения в области прав человека. Право запрашивать информацию, иметь доступ к ней, обладать ею и передавать ее охраняется в соответствии со статьями 6 и 14 Декларации о правозащитниках.

Спецдокладчик отметила, что в последние годы все большее число государств приняли законы, гарантирующие право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, что она всячески приветствует. Однако для обеспечения благоприятных условий работы правозащитников необходимо также привести такие законы в соответствие с законами об официальных секретных сведениях, которые используются для засекречивания и непредставления информации, которая может нанести ущерб государственной безопасности.

Спецдокладчик была проинформирована о случаях, когда правозащитникам предъявлялись обвинения и выносились приговоры за распространение информации, официально считающейся секретной, или публичное выражение своего мнения о такой информации. Спецдокладчик призвала государства обеспечить, чтобы их законодательство, позволяющее доступ к информации, в полной мере соответствовало международным стандартам, особенно Совместному заявлению о доступе к информации и о законодательстве о секретных сведениях, сделанному Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителем по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Специальным докладчиком по вопросу о свободе убеждений Организации американских государств (59).

Специальный докладчик, в частности, подчеркнула необходимость того, чтобы в отношении права на доступ к информации действовали очень конкретные и четко определенные ограничения, направленные на защиту преобладающих государственных и частных интересов, включая право на частную жизнь. Как указывается в Совместном заявлении, исключения должны применяться лишь в тех случаях, когда существует угроза нанесения существенного ущерба охраняемым интересам и когда этот ущерб превышает общую заинтересованность общества в обеспечении доступа к информации. Бремя доказывания того, что информация подпадает под режим исключений, должно лежать на государственном органе, намеревающемся отказать в доступе.

Кроме того, законы об официальных секретных сведениях ни при каких обстоятельствах не должны использоваться в качестве средства недопущения выражения протеста или преследования правозащитников. Задача по защите информации, считающейся секретной, должна возлагаться на правительства, и ответственность за это должны нести соответствующие государственные должностные лица. Правозащитники, включая журналистов и работников средств массовой информации, не должны привлекаться к ответственности за публикацию или распространение такой информации. Это также должно происходить в случаях, когда информация была им передана, если только они не совершили преступление с целью ее получения.

Определенная информация может на законных основаниях быть скрыта от широкой общественности, если ее распространение представляет опасность для национальной безопасности, здоровья населения или общественной нравственности или защиты других преобладающих интересов. Вместе с тем, такие положения должны быть точно определены в законодательстве об официальных секретных сведениях, в котором должны быть прописаны четкие критерии определения того, может ли та или иная информация быть объявлена секретной. В соответствии со статьями 6 и 14 Декларации о правозащитниках, законы об официальных секретных сведениях никогда не должны использоваться для недопущения разглашения информации, представляющей интерес для общественности.

Отдельного внимания заслуживает законодательство наказания за клевету и аналогичные возможные злоупотребления свободой слова и выражения мнения. Цель законодательства о клевете заключается в защите репутации лиц от ложных обвинений и злонамеренных нападок, которые, по мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, являются обоснованной причиной ограничения свободы выражения убеждений (60). Он также отметил, что почти во всех странах в том или ином виде существуют нормативные положения, касающиеся клеветы, включая положения в отношении клеветнических обвинений, клеветнических слухов, оговоров, оскорблений, неуважения к органам государственной власти или оскорбления высших должностных лиц государства. Он далее отметил, что проблема случаев обвинений

в клевете заключается в том, что часто за ними скрывается стремление политических и экономических кругов наказать за критику или обвинения в должностных злоупотреблениях или коррупции и оказать незаконное давление на средства массовой информации.

В ряде стран критика представителей правительства, особенно главы государства, определяется в уголовном кодексе как преступление в виде клеветы, за которое обычно предусмотрено наказание в форме штрафа, а в некоторых случаях — лишения свободы на несколько месяцев. Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников выразила обеспокоенность тем, что такие положения используются с целью не допустить критики со стороны общественности и воспрепятствовать публичному обсуждению связанных с правами человека проблем, за которые обычно несут ответственность государственные должностные лица. В статье 8(1) Декларации о правозащитниках предусмотрено право правозащитников иметь реальный доступ к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел, что, по мнению Специального докладчика, зависит от возможности обсуждать результаты работы государственных должностных лиц и эффективность государственной политики и ее соответствие стандартам в области прав человека.

Специальный докладчик разделила позицию Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение о том, что уголовное преследование за клевету неизбежно ведет к цензуре и препятствует выражению несогласия, что противоречит праву на свободное выражение убеждений. Поэтому она настоятельно призвала государства отменить уголовную ответственность за клевету.

И хотя во многих странах была отменена уголовная ответственность за клевету, что Специальный докладчик всячески приветствовала, против правозащитников по-прежнему применяются положения гражданского права. В ряде случаев им предписывалось уплатить несоразмерный совершенному правонарушению штраф. Специальный

докладчик разделила обеспокоенность, выраженную Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, по поводу того, что несоразмерные штрафы чреватые банкротством небольших средств массовой информации, в том числе специально созданных для информирования по вопросам прав человека, что представляет собой существенную угрозу для свободы выражения убеждений. В этой связи она призвала государства обеспечить, чтобы меры наказания за клевету в соответствии с гражданским правом были ограниченными в целях обеспечения их соразмерности нанесенному ущербу.

Она выразила глубокую обеспокоенность тем, что положения законов о клевете продолжают оказывать крайне негативное воздействие на положение правозащитников во многих странах. Опасность судебного преследования в соответствии с такими законами приводит к формированию у правозащитников самоцензуры, которая препятствует проведению откровенных и углубленных обсуждений вопросов прав человека. Поскольку такие обсуждения являются неотъемлемой частью защиты прав человека, Специальный докладчик призвала государства пересмотреть эти законы в соответствии со своими рекомендациями

За последнее десятилетие Интернет стал необходимым инструментом работы многих правозащитников, особенно как средство обмена мнениями и информацией о правах человека и их нарушениях и средство связи с другими правозащитниками. Его возможности оказания помощи правозащитникам и другим представителям общества в обеспечении позитивных изменений в положении в области прав человека в общине или стране огромны.

В этой связи Спецдокладчик с разочарованием обратила внимание на многочисленные ограничения доступа к Интернету, вводимые во многих странах, в том числе к веб-сайтам ассоциаций и новостных и социальных сетей и блогам.

В этой связи Специальный докладчик призвала государства уделить должное внимание вопросу о том, какие ограничения действительно необходимы, отмечая, что для этого необходимо неукоснительно следовать критериям, изложенным Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в его докладе Генеральной Ассамблее ООН в 2011 году (61).

Специальный докладчик также выразила обеспокоенность тем, что личная информация о правозащитниках, получаемая через социальные сети и другие веб-сайты может поставить под угрозу их безопасность, особенно в свете новых изменений в законодательстве, позволяющих правительствам в значительной степени контролировать веб-сайты в целом ряде стран. Государства должны проявлять максимальную сдержанность в этом вопросе и, прежде всего, обеспечить, чтобы такое законодательство не применялось для притеснения правозащитников. Особенно полезными в этой связи являются вышеупомянутые критерии, разработанные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение.

В последние годы в разных странах принимались различные нормативные акты, направленные на введение дополнительных ограничений во имя общественной нравственности, в частности в отношении гомосексуализма, доступа к противозачаточным средствам, аборт, трансвестизма и операций по изменению пола, а также распространения информации о половой жизни и сексуальном и репродуктивном здоровье в рамках формального или неформального просвещения. Такие нормативные положения имеют серьезные последствия для правозащитников, занимающихся борьбой с

дискриминацией, связанной с вопросами сексуальной ориентации и половой идентичности и с сексуальными и репродуктивными правами.

Помимо заявленных обоснований, заключающихся в защите общественной нравственности, некоторые из этих законов конкретно запрещают пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних. Подобные меры связывают воедино гомосексуализм и педофилию, которые являются двумя абсолютно несвязанными между собой явлениями. Это подвергает остракизму представителей ЛГБТИК+-сообщества и существенным образом дискредитирует работу правозащитников.

Такое законодательство имеет глубокие и разрушительные последствия для основных свобод правозащитников, занимающихся вопросами ЛГБТИК+, а также для представителей неправительственных организаций и работников здравоохранения, занимающихся профилактикой ВИЧ и лечением инфицированных ВИЧ. Такое законодательство серьезно нарушает право на свободу ассоциации, вынуждая ассоциации лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов действовать нелегально или вообще прекратить свою деятельность.

Эти законы также имеют негативные последствия для свободы выражения убеждений, учитывая, что публикация какой-либо статьи или выражение какого-либо мнения в поддержку равных ЛГБТИК+ может повлечь за собой уголовное преследование. Это ведет к самоцензуре среди правозащитников, занимающихся вопросами, связанными с сексуальной ориентацией и половой идентичностью.

Доступ к информации

Базовые стандарты или принципы свободы информации, которые должны являться ориентиром для законодателей, правительств, гражданских активистов, правозащитников, журналистов, НПО по качественному применению норм международного права на практике, разработаны ЮНЕСКО и представлены в Исследовании «Свобода информации: сравнительное правовое исследование» (62):

первый принцип – максимальное раскрытие – базируется на том, что в основе законодательства о свободе информации должен быть принцип максимального раскрытия; второй принцип – обязательность опубликования информации – предполагает, что государственные органы обязаны публиковать ключевую информацию;

третий принцип – продвижение открытого правительства – говорит о том, что государственные органы должны активно продвигать открытое правительство;

четвертый принцип – ограниченный объем исключений – о том, что исключения должны быть сформулированы предельно четко, подвергаться строгой проверке на «нанесение ущерба» либо на «приоритет общественного интереса»;

пятый принцип – процесс, направленный на облегчение доступа к информации – предполагает, что запросы на информацию должны рассматриваться быстро и справедливо, с предоставлением независимой оценки любого отказа;

шестой принцип – затраты – базируется на том, что с лиц, запрашивающих информацию не должна взиматься слишком высокая плата за доступ к информации, которая может отпугнуть их.

седьмой принцип – открытые совещания – о том, что совещания государственных органов должны быть открытыми для общественности;

восьмой принцип – максимальное раскрытие информации является приоритетом – устанавливает, что законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, следует изменить или отменить;

девятый принцип – защита «свистунов» (whistleblowers) или информаторов – предполагает, что лица, предоставляющие информацию о нарушениях, должны быть защищены.

Разъяснения по применению норм международного права по свободе информации в контексте базовых стандартов и принципов предоставил Комитет ООН по правам человека - конвенционный (договорной) орган по выполнению положений Международного пакта о гражданских и политических правах. В своем обновленном толковании статьи 19 МПГПП (63), члены комитета отметили, что:

«- обязательство соблюдать свободу мнений и их выражения является юридически обязательным для каждого государства-участника в целом;

- право на свободное выражение мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека.

...

- действия всех ветвей государственного управления (исполнительной, законодательной и судебной) и других органов государственной или правительственной власти любого уровня (национального, областного или местного) могут повлечь за собой ответственность государства-участника. В некоторых обстоятельствах подобная ответственность может наступать для государства-участника также и в отношении действий полугосударственных образований. Государства-участники обязаны также защищать людей от действий частных лиц или негосударственных образований, которые препятствуют пользованию свободой мнений и правом на их свободное выражение в той мере, в какой эти предусмотренные Пактом права могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями».

Что же касается законодательной и институциональной среды для обеспечения, уважения и защиты права на свободу информации, Комитет ООН по правам человека призвал государства-участников МПГПП обеспечить следующие минимальные условия для его реализации:

«Право на доступ к информации

...

19. С целью эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации.

Государствам-участникам следует учредить необходимые процедуры, позволяющие населению получить доступ к информации, например, при помощи законодательства о свободе информации. Эти процедуры должны обеспечивать своевременную обработку запросов на получение информации в соответствии с четкими правилами, не противоречащими Пакту. Плата за обработку запросов на получение информации не должна создавать неоправданное препятствие для доступа к информации. Властям следует обосновывать любой отказ в предоставлении доступа к информации. Необходимо создать механизм обработки заявлений об отказе в предоставлении информации, а также об оставленных без ответа запросах».

Ряд специализированных органов по правам человека - Спецдокладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Спецдокладчик по вопросам

свободы выражения мнений ОАГ- приняли в 2004 году Совместную декларацию «О доступе к информации и о законодательстве о тайне» (64).

В декларации особо подчеркивается, что «право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов, является основополагающим правом человека, которое должно осуществляться на национальном уровне с помощью комплексного законодательства (например, законов о свободе информации), основанного на принципе максимального раскрытия сведений и создающего презумпцию того, что вся информация за незначительными исключениями является доступной».

Декларация также рекомендует при создании законодательной среды по обеспечению доступа к информации учесть следующие положения:

- должно быть введено требование к государственным органам по собственной инициативе публиковать, даже в отсутствие запроса об этом, различную информацию, представляющую общественный интерес. Необходимо ввести в действие системы, которые со временем будут увеличивать объем информации, подлежащей такому регулярному раскрытию;
- доступ к информации является правом граждан. В связи с этим процедуры для получения доступа к информации должны быть простыми, быстрыми и бесплатными или недорогими;
- право на доступ к информации должно регулироваться четкой, тщательно проработанной системой исключений для защиты первостепенных, общественных и личных интересов, включая право на неприкосновенность частной жизни. Исключения следует применять только тогда, когда существует риск нанесения существенного ущерба защищаемым интересам, и когда такой ущерб может быть более значительным, чем общественная заинтересованность в получении доступа к информации. Бремя доказывания того, что определенная информация подпадает под действие такой системы исключений, должно лежать на государственных органах, пытающихся отказать в доступе к такой информации;
- государственные органы должны соблюдать минимальные стандарты оперативного учета, со временем необходимо создать системы для продвижения стандартов более высокого уровня;
- закон о доступе к информации должен, в случае возникновения каких-либо несоответствий, иметь преимущество относительно прочих законов.
- лица, запрашивающие информацию, должны иметь возможность обжаловать какие-либо отказы в раскрытии информации в независимом органе, имеющем все полномочия для расследования и разрешения таких жалоб;
- органы государственной власти должны принимать активные меры для преодоления культуры секретности, которая по-прежнему преобладает в государственном секторе многих стран. Среди таких мер, в частности, должны быть санкции к лицам, намеренно препятствующим доступу к информации. Необходимо также принимать меры для повышения осведомленности широкой публики о законе о доступе к информации, следует принимать меры, в том числе через выделение необходимых ресурсов и внимания, для обеспечения эффективного внедрения законодательства о доступе к информации.

Учитывая тенденцию чрезмерного ограничения права на свободу выражения мнений и свободу информации под предлогом обеспечения национальной безопасности, были разработаны и приняты в октябре 1995 года Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации» (65).

Этот документ содержит общие правила доступа к информации и раскрытия секретной информации:

«Принцип 11. Общее правило доступа к информации

Каждый имеет право получать информацию от властных структур, в том числе информацию, относящуюся к национальной безопасности. Любые ограничения этого права под предлогом защиты национальной безопасности не могут вводиться, если только правительство не продемонстрирует, что такое ограничение предписано законом и необходимо в демократическом обществе для защиты законных интересов национальной безопасности. ...

Принцип 15. Общее правило раскрытия секретной информации

Никто не может быть наказан под предлогом защиты национальной безопасности за раскрытие информации, если:

- (1) это раскрытие не наносит действительного ущерба и, по всей вероятности, не может причинить ущерб законным интересам национальной безопасности;*
- (2) общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия».*

Установлено также, что государство не может категорически отказывать в доступе ко всей информации, относящейся к национальной безопасности. Во всех законах и решениях, относящихся к праву получения информации, общественный интерес к получению этой информации должен быть предусмотрен как приоритетный.

Несмотря на то, что в ноябре 2015 года был принят Закон РК о доступе к информации (66) в законодательстве Республики Казахстан продолжает оставаться ряд проблем, некоторые из которых отмечены в исследовании «Проблемы доступа к информации о деятельности государственных органов в РК и пути их законодательного решения» (67) и Обзоре предложений по совершенствованию законодательства о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и рекомендациями «Доступ к информации в Казахстане» (68).

В последнем исследовании отмечено, что, во-первых, не соблюдается принцип презумпции открытости всей информации, которая создается, аккумулируется, хранится в государственных органах и в других организациях, подпадающих под действие закона. Этот принцип подразумевает, что вся информация априори должна быть открыта и доступна за четко определенным и исчерпывающим перечнем оснований, который позволяет правомерно ограничить доступ к информации на временной основе.

Вместо этого в законе установлены различные категории, например, «*информация с ограниченным доступом*», «*информация, доступ к которой не может быть ограничен*». К первой категории отнесены: государственные секреты, тайны, охраняемые законом и служебная информация с ограничительной пометкой «*Для служебного пользования*». Такое разделение информации на категории, находящейся в ведении государственных органов и других ведомств, и организаций, не способствует решению главной задачи: проактивному распространению информации о деятельности государственных органов и других организаций. А отсутствие перечня исключений и отсутствие механизмов обеспечения и защиты права на доступ к информации в законе делает его неэффективным.

Во-вторых, аналогичные законы о свободе/доступе к информации должны иметь статус приоритетного законодательного акта, так как именно они определяют правовые основы и гарантии обеспечения права на свободу информации. Закон РК о доступе к информации не является приоритетным: параллельно с ним действует Административный процедурно-процессуальный кодекс (69), а также положения о доступе к определенной информации в других законах (для журналистов – Закон РК о средствах массовой информации (70),

доступ к архивной информации – Закон РК о национальном архивном фонде и архивах (71)).

В-третьих, право на свободу информации, как и право на свободу выражения мнений не является абсолютным и может быть ограничено в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. По сути, пункт 3 статьи 19 МПГПП представляет собой трехсоставную конструкцию, которую можно использовать в качестве теста при определении законности и обоснованности ограничения или нарушения права на свободу информации. Такая конструкция хоть и заложена в статье 5 Закона РК о доступе к информации («...лишь в той мере в какой это необходимо в целях...»), однако без дальнейшей детализации в виде полноценного трисоставного теста маловероятно, что она будет применяться надлежащим образом на практике или будет применяться вообще, даже судами.

В-четвертых, международные принципы и рекомендации международных организаций, например, ОЭСР предусматривают создание независимого административного органа с функциями контроля и надзора за выполнением требований законодательства о свободе/доступе к информации. Еще одной важной функцией такого органа является рассмотрение жалоб по фактам нарушения или ограничения права на свободу информации и принятие решений, обязательных для выполнения должностными лицами.

В Законе РК о доступе к информации» положения по созданию независимого административного органа по рассмотрению жалоб на неправомерные действия должностных лиц в сфере доступа к информации; жалоб на нарушение права на доступ к информации отсутствуют. Обжалование таких действий возможно только вышестоящему лицу или организации, а также в суде. При этом данные процедуры не являются простыми, бесплатными, могут занимать длительное время. По мнению экспертов, наличие в законе положений о Комиссии по вопросам доступа к информации не обеспечивает должный уровень обжалования, предусмотренным базовыми стандартами по свободе информации. Комиссия по вопросам доступа к информации имеет ограниченный статус, не имеет возможности рассматривать жалобы на нарушение или ограничение права на доступ к информации.

В-пятых, меры ответственности, предусмотренные законодательством Республики Казахстан, за нарушение или ограничение права на доступ к информации практически незначительны. Предусмотрены дисциплинарная, административная и гражданско-правовая ответственность должностных лиц по фактам нарушения или ограничения права на доступ к информации. Административные штрафы, предусмотренные Кодексом РК об административных правонарушениях небольшие (от 20 до 200 МРП) (72). Уголовная ответственность за умышленное или сознательное нарушение права на доступ к информации, а также ответственности за намеренное уничтожение документов не предусмотрена.

Клевета, оскорбление и посягательство на честь и достоинство должностных лиц

До 2020 года в уголовном законодательстве Казахстана сохранялась уголовная ответственность за клевету, несмотря на усилия НПО, медиа и международных организаций, призывавших ее отменить. Более того, в 2014 году она была ужесточена, а статья 130 УК РК предусматривала ограничение или лишение свободы на срок до одного года уже по первой части статьи (простая клевета), а по части третьей - клевета, соединенная с обвинением лица в совершении коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления, а равно повлекшая тяжкие последствия - ограничение или

лишение свободы на срок до трех лет. Клевета, распространенная в СМИ или с использованием информационно-коммуникационных технологий, предусматривала ограничение или лишение свободы на срок до двух лет.

Кроме того, в уголовном законодательстве установлена уголовная ответственность за другие виды диффамации в отношении государственных должностных лиц.

Как отмечено в подготовленном в 2020 году Центром исследования правовой политики (LPRC) заключении «Декриминализация клеветы в Казахстане: предпосылки, последствия и потенциальные трудности» (73), такие нормы законодательства не способствуют развитию прессы и журналистики в Казахстане. Это обстоятельство также негативно влияет на индексы и рейтинги Казахстана по свободе слова, свободе прессы, и являлось предметом постоянных рекомендаций со стороны международных организаций (Комитета ООН по правам человека (74), ОЭСР (75), ОБСЕ (76)), которые указывали на необходимость декриминализовать полностью клевету, оскорбление и привести национальное законодательство в соответствие с международными стандартами по свободе выражения мнений.

В июне 2020 года в Уголовный кодекс Республики Казахстан были внесены изменения, в соответствии с которыми статья 130 «Клевета» была исключена из Уголовного кодекса Республики Казахстан, что было объявлено как декриминализация клеветы.

В соответствии с международными стандартами декриминализация клеветы и оскорбления означает перевод их в гражданские правоотношения с соответствующим возмещением вреда в виде опровержения сведений, публичных извинений и материальной компенсации.

В действительности же статья 130 УК РК была переведена в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях и теперь как статья 73-3 «Клевета» КоАП РК предусматривает штраф в размере ста шестидесяти месячных расчетных показателей (более 466 тыс. тенге) или административный арест на срок пятнадцать суток (простая клевета). То же деяние, совершенное публично или с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций, влечет штраф в размере ста восьмидесяти месячных расчетных показателей (более 525 тыс. тенге) или административный арест на срок двадцать суток, а по части третьей - клевета, соединенная с обвинением лица в совершении коррупционного, тяжкого или особо тяжкого преступления, влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей (около 600 тыс. тенге) или административный арест на срок двадцать пять суток.

Очевидно, что вместо уголовного наказания за клевету теперь следует административное взыскание, что размер наказания значительно снижен и вместо 1-3 лет лишения свободы правонарушителю теперь угрожает от 15 до 25 суток административного ареста, хотя размер штрафа весьма значителен. Однако правовое регулирование в отношении клеветы продолжает осуществляться не в гражданском праве.

Кроме того, в Уголовном кодексе РК сохранена уголовная ответственность за оскорбление (статья 131 УК РК), публичное оскорбление и иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, осквернение изображений Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, воспрепятствование законной деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы (статья 373 УК РК), посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности (статья 375 УК РК), посягательство на честь и

достоинство депутата Парламента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности (статья 376 УК РК), оскорбление представителя власти (статья 378 УК РК), клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, лица, осуществляющего досудебное расследование, эксперта, судебного пристава, судебного исполнителя (статья 411 УК РК).

То есть, в уголовном законодательстве Республики Казахстан продолжают сохраняться статьи, предусматривающие наказание за диффамацию, в том числе в виде лишения свободы на срок до пяти лет.

Признание информационных материалов экстремистскими

Как уже отмечалось, в законодательстве Республики Казахстан используется юридически неопределенный, не соответствующий одному из основных принципов международного права прав человека - принципу юридической определенности и предсказуемости – термин «экстремизм».

Его использование негативно влияет и на свободу информации, получения и распространения печатных и иных материалов (25).

Согласно Закону РК о противодействии экстремизму, к экстремистским материалам относятся *«любые предназначенные для обнародования или распространения документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистских действий либо обосновывающие или оправдывающие необходимость их совершения»*.

Заявление о признании информационных материалов экстремистскими подается прокурором в суд по месту нахождения прокурора, заявившего такие требования, или по месту обнаружения таких материалов (статья 376 Гражданского процессуального кодекса РК (77)). Решение суда о признании материалов экстремистскими служит основанием для их запрета и включения сведений об этом в систему специальных учетов Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК.

По состоянию на 2020 год в список информационных материалов, признанных экстремистскими, было включено около 900 материалов, большинство которых составляли религиозные материалы.

Необходимо отметить, что в основу исков прокуратуры о запрете материалов обычно кладутся заключения экспертов, в том числе экспертов-религиоведов. В настоящее время в Казахстане проводится два вида таких экспертиз: одни экспертизы готовят эксперты из Центра судебной экспертизы Министерства юстиции РК, другие - Комитета по делам религий Министерства информации и общественного развития РК.

Помимо того, что подобные экспертизы основываются на расплывчатом определении экстремизма, они весьма субъективны и часто односторонни, тем более, когда их осуществляют «государственные» эксперты.

В Национальном плане действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2017 - 2021 гг. (проект организаций гражданского общества) (78) отмечено, что в законодательстве отдельным институтом выделен институт судебно-филологической, а также религиоведческой экспертизы. Помимо того, что сам этот институт весьма сомнителен с правовой точки зрения, очевидна обоснованность озабоченности им со стороны международных экспертов в части наделения государства правом выносить

суждения, например, о приемлемости религиозного учения. По существу, теологические споры, субъективные мнения отдельных экспертов-религиоведов кладутся в основу административно-правовых решений о разрешении или не разрешении той или иной религии или убеждений. С тем же успехом можно подвергать религиоведческой или иной «философской» экспертизе нерелигиозные философские взгляды того или иного лица или группы лиц. Это является неправомерным вторжением государства в сферу свободы мысли, совести, убеждений, а также свободу выражения.

Зачастую на основании таких субъективных экспертиз, имеющих предположительный характер, тексты, материалы, высказывания объявляются экстремистскими, что влечет за собой уголовные преследования их авторов и даже тех, кто осуществляет их перепост, без необходимости доказывать наличие призывов к насилию и реальности угрозы насилия. Подобные уголовные преследования приводят к обвинению в совершении экстремистских преступлений и приговорам к длительным срокам лишения свободы.

Ответственность за пропаганду и распространение ложной информации

Статья 2 Закона РК о средствах массовой информации (70) была в декабре 2017 года дополнена примечанием, в котором дано толкование термина «пропаганда», согласно которому *«под пропагандой в средствах массовой информации понимается распространение взглядов, фактов, аргументов и иной информации, в том числе намеренно искаженной, для формирования положительного общественного мнения о запрещенной законодательством Республики Казахстан информации и (или) побуждения к совершению противоправного действия или бездействию неограниченного круга лиц»*.

Такое расплывчатое толкование дает повод привлекать к уголовной ответственности за выражение своего мнения по статье 179 (пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя Республики Казахстан) и статье 256 (пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма) УК РК.

Как отмечено в «Сравнительном обзоре. Антиэкстремистская политика в России, Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане» (2020 г.) (25), *«если статья 179 применяется сравнительно редко (до десяти случаев в год), то количество преследований по статье 256 неуклонно растет и приближается к 200 делам в год. Статья 274 УК РК (распространение заведомо ложной информации) сформулирована весьма широко, в связи с чем любое лицо может быть привлечено к ответственности за распространение своих мнений. Лицо, публикующее либо распространяющее информацию, может быть привлечено к уголовной ответственности по статье 274 УК РК, если эта информация содержит клевету, оскорбления и тому подобное, но также «возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни», «пропаганду или публичные призывы к захвату или удержанию власти» или «пропаганду терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма». Поэтому статья 274 используется в связке с соответствующими «экстремистскими» статьями»*.

Регулирование Интернета и социальных сетей

В выпущенном в 2021 году исследовании казахстанской экспертной группы по цифровым правам «Влияние законопроекта о персональных данных на свободу интернета (сайты, платформы и контент), бизнес и права человека» (79) справедливо отмечено, что в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года гарантирован ряд политических прав, связанных с регулированием Интернета и социальных сетей, а именно

в статьях 17 (право на неприкосновенность личной жизни, право на тайну корреспонденции), 19 (свобода выражения мнений), 20 (запрет пропаганды войны, запрет расовой, национальной, религиозной ненависти, дискриминации), 21 (право на мирные собрания), 22 (свобода ассоциации), 25 (участие в делах государства, в Казахстане, например, посредством электронного правительства).

Со времени принятия МПГПП информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) значительно развились, и в 2013 году Совет ООН по правам человека в Докладе двадцатой сессии (80) отметил, что *«подтверждает, что те же права, которые человек имеет в офлайновой среде, должны также защищаться и в онлайн-среде, в частности право на свободу выражения мнений, которое осуществляется независимо от государственных границ и любыми средствами по собственному выбору, в соответствии со статьями 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах»*; *«признает глобальный и открытый характер Интернета, в качестве одной из движущих сил ускорения прогресса по пути развития в его различных формах»*, *«постановляет продолжить рассмотрение вопроса о поощрении, защите и осуществлении прав человека, включая право на свободу выражения мнений, в Интернете и других технологических средах, а также о том, каким образом Интернет мог бы служить важным средством развития и осуществления прав человека, в соответствии со своей программой работы»*.

В выпущенном в 2014 году Советом Европы Руководстве по правам человека для Интернет-пользователей (81) отмечено, что *«Интернет является общественно важным ресурсом. Люди, сообщества, органы государственной власти и частные компании ведут свою деятельность через Интернет и законно ожидают, что его услуги будут доступны, будут предоставляться без какой-либо дискриминации, по доступной стоимости, будут безопасными, надежными и постоянными. Более того, никто не должен подвергаться незаконному, произвольному или необоснованному вмешательству в свои права и основные свободы при использовании сети Интернет»*.

Пользователи должны получать поддержку, чтобы понимать и активно пользоваться своими правами и свободами онлайн, в случае, если их права и свободы ограничиваются или нарушаются. Эта поддержка должна включать рекомендации о доступе к эффективным средствам правовой защиты. С учетом того потенциала, который предоставляет Интернет для обеспечения прозрачности и подотчетности управления государственными делами, пользователи должны иметь возможность использовать его для участия в демократической жизни».

В нем также даны рекомендации, которые касаются защиты ряда прав, затрагиваемых регулированием Интернета.

Доступ и недискриминация

Доступ к Интернету является важным средством для пользования гражданами своими правами и свободами, а также для участия в процессах демократии. Поэтому пользователей не должны отключать от Интернета против их воли, кроме тех случаев, когда такое решение принято судом. В некоторых случаях условия договора также могут стать причиной отключения от Интернета, но это должно быть только крайней мерой.

Граждане должны ожидать от органов государственной власти разумных усилий и принятия конкретных мер с целью облегчения их доступа к Интернету, если они живут в

сельской местности и географически отдаленных районах, если у них низкие доходы и/или имеются особые потребности или это инвалиды.

Во взаимодействии граждан с органами государственной власти, провайдерами сети Интернет и поставщиками интернет-контента и услуг, а также с другими пользователями или группами пользователей, никто не должен подвергаться дискриминации по любым признакам, таким как пол, раса, цвет кожи, язык, религия или убеждения, политические или иные взгляды, национальное или социальное происхождение, принадлежность к национальным меньшинствам, имущественное положение, статус по рождению или любой другой статус, в том числе по этнической принадлежности, возрасту или сексуальной ориентации.

Свобода выражения мнения и информации

У каждого человека есть право искать, получать и распространять информацию и идеи по своему выбору, без вмешательства и независимо от государственных границ. Это означает, что:

- у каждого человека есть свобода для самовыражения онлайн и свобода доступа к информации и мнениям других людей. Это включает в себя политические заявления, отношение к религии, мнения, которые воспринимаются положительно или считаются безобидными, но также и те, которые могут оскорблять, шокировать или беспокоить других. При этом необходимо уделять должное внимание репутации или правам других лиц, в том числе их праву на частную жизнь;
- ограничения могут применяться к выражению мнений, в которых содержится призыв к дискриминации, ненависти или насилию. Эти ограничения должны быть законными, иметь узконаправленный характер и исполняться под надзором суда;
- каждый может создавать, повторно использовать и распространять интернет-контент, уважая право на защиту интеллектуальной собственности, в том числе авторское право;
- органы государственной власти обязаны уважать и защищать свободу выражения мнений и свободу информации. Любые ограничения этой свободы не должны быть произвольными и должны преследовать законные цели, такие как, в частности, защита национальной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также должны быть в рамках закона, защищающего права человека. Кроме того, они должны быть доведены до всех, вместе с информацией о том, как получить консультации и восстановить себя в этих правах, не должны быть шире или применяться намного дольше, чем это необходимо для достижения законной цели;
- у Интернет-провайдера и поставщика интернет-контента и услуг есть корпоративные обязанности уважать права пользователей, а также иметь механизмы для реагирования на их жалобы. Однако нужно знать, что поставщики интернет услуг, такие как социальные сети, могут ограничить определенный контент и поведение в связи с их политикой в отношении содержания того или иного сайта. Пользователи должны быть проинформированы о возможных ограничениях, чтобы принять осознанное решение о том, следует ли пользоваться этим сервисом или нет. Это предполагает наличие конкретной информации о том, что поставщик услуг подразумевает под незаконным и нежелательным контентом и поведением при использовании сервиса и то, каким образом это им рассматривается;
- можно не раскрывать свою личность в интернете, например, используя псевдоним. Тем не менее, пользователи должны знать, что государственные органы могут принять меры, которые приведут к раскрытию их личности.

Свобода собраний, объединений и участия

У каждого человека есть право мирно собираться и объединяться с другими, используя Интернет. На практике это означает:

- свободу выбирать любой веб-сайт, приложение или любой другой сервис для того чтобы создавать группы, присоединяться, объединяться и участвовать в любой социальной группе или собрании, независимо от того, признаны ли они официально органами государственной власти или нет. Существует также право использовать Интернет для реализации своего права на создание профессиональных союзов и вступление в эти профсоюзы;
- право на мирный протест в Интернете. Тем не менее, следует знать, что, если онлайн протест приведет к блокировке, проблемам с сервисом и/или порче имущества других людей, то можно столкнуться с юридическими последствиями;
- свободу использовать имеющиеся онлайн-возможности для участия в местных, национальных и глобальных политических дискуссиях, законодательных инициативах и инициативах общественного контроля над процессами принятия решений, в том числе право подписывать петиции и участвовать в разработке политики, связанной с регулированием работы Интернета.

Частная жизнь и защита данных

У каждого есть право на частную и семейную жизнь в Интернете, что включает в себя защиту персональных данных и соблюдение конфиденциальности корреспонденции и коммуникации. Это означает, что:

- необходимо знать, что при использовании Интернетом персональные данные регулярно обрабатываются. Это происходит при использовании таких сервисов, как браузеры, электронная почта, мгновенные сообщения, передача голосовых сообщений посредством интернет-протоколов, социальные сети, поисковые системы и облака для хранения данных;
- при обработке персональных данных органы государственной власти и частные компании обязаны соблюдать определенные правила и процедуры;
- персональные данные должны обрабатываться только в случаях, установленных законом или в случаях, когда лицо само дало на это согласие. При этом пользователи должны быть проинформированы о том, какие их персональные данные обрабатываются и/или передаются третьим лицам, а также о том, когда, кем и с какой целью. В целом пользователи должны быть в состоянии осуществлять контроль над своими персональными данными (проверить их точность, запросить исправление, удаление или сделать запрос о том, чтобы они не хранились дольше необходимого срока);
- граждане не должны подвергаться мерам общего наблюдения или перехвата информации.

В исключительных случаях, которые предусмотрены законом, например, для расследования уголовного дела, допустимо вмешательство в частную жизнь в отношении персональных данных. Но в этой связи пользователю должны быть доступны четкие и точные сведения о соответствующем законе или политике и о его правах;

- частная жизнь также должна уважаться и на рабочем месте. Это подразумевает конфиденциальность частной онлайн-корреспонденции и коммуникации. Работодатель должен информировать работника о любых проводимых наблюдениях и/или мониторинге;
- граждане имеют право на помощь органов по защите персональных данных, которые должны быть созданы для обеспечения соблюдения законов и принципов защиты данных.

Образование и грамотность

У каждого есть право на образование, в том числе на доступ к знаниям. Это означает:

- наличие онлайн-доступа к образовательному и культурному, научному, академическому и другому контенту на официальных языках. Условия такого рода доступа могут предусматривать вознаграждение правообладателей за их работу. Также должен обеспечиваться свободный доступ к научным исследованиям и произведениям искусства, финансируемым государством, которые находятся в открытом доступе в Интернете, при их наличии;
- в рамках интернет- и медиа грамотности наличие доступа к интерактивному образованию и знаниям для того, чтобы пользоваться своими правами и свободами в Интернете. Это включает в себя навыки для понимания, использования и работы с широким спектром инструментов Интернета. Это должно дать гражданам возможность критически анализировать точность и достоверность контента, приложений и сервисов, доступ к которым они имеют или хотят получить.

Защита детей и молодежи

Дети и молодежь обладают всеми правами и свободами, а с учетом возраста имеют право на особую защиту при использовании Интернета. Это означает, что:

- они имеют право свободно выражать свои взгляды и участвовать в жизни общества, быть услышанным и вносить свой вклад в принятие решений по вопросам, затрагивающим их. Их взглядам должно уделяться должное внимание в соответствии с возрастом и степенью зрелости, и это должно происходить без дискриминации;
- они могут рассчитывать на получение информации, соответствующей их возрасту, и на обучение безопасному использованию Интернета со стороны учителей, педагогов, родителей или опекунов, включая на получение информации о том, как защитить свою частную жизнь;
- они должны понимать, что информация, которую они создают в Интернете, или информация, касающаяся их и созданная другими людьми, может быть доступна по всему миру и это может нанести ущерб и их достоинству, безопасности и частной жизни или иным образом нанести ущерб им и их правам сейчас или на более позднем этапе жизни. По их запросу такая информация должна быть снята или удалена в разумно короткий период времени;
- они могут рассчитывать на четкую информацию о том, какие онлайн-контент и поведение являются незаконными (например, домогательства в интернете), а также иметь возможность заявить о предположительно незаконном контенте. Данная информация должна быть адаптирована к их возрасту и обстоятельствам, и им должны предоставляться советы и поддержка, при должном уважении конфиденциальности и анонимности;
- им должна быть предоставлена особая защита от нарушения физического, психического и нравственного благополучия, в частности, защита от сексуальной эксплуатации и оскорблений в Интернете и других форм киберпреступности. В частности, у них есть право на образование, призванное защитить вас от таких угроз.

Право на эффективные средства правовой защиты в случае нарушения прав человека.

Каждый имеет право на эффективные средства правовой защиты, когда его права и основные свободы ограничены или нарушены. Для получения правовой защиты не обязательно сразу прибегать к судебным мерам. Возможности для обращения за правовой защитой должны быть доступны, известны, понятны, умеренными по стоимости и способны обеспечить соответствующую компенсацию. Эффективные средства правовой защиты могут быть получены непосредственно от Интернет-провайдеров, государственных органов и/или национальных правозащитных учреждений.

Эффективным средством правовой защиты может быть, в зависимости от нарушения – расследование, объяснение, ответ, исправление, извинение, восстановление, возобновление связи и компенсация. На практике это означает, что:

- Интернет-провайдер, поставщик доступа к интернет-контенту и услугам или другая компания и/или орган государственной власти должны информировать пользователей об их правах, свободах, о возможных средствах правовой защиты и способе их получения. Это включает легкодоступную информацию о том, как сообщать о вмешательстве в права, жаловаться на это и как добиваться компенсации;
- дополнительная информация и рекомендации должны быть предоставлены государственными органами, национальными институтами по правам человека (такими как омбудсмены), органами по защите данных, бюро консультаций граждан, ассоциациями по правам человека или цифровым правам, а также организациями потребителей;
- органы государственной власти обязаны защищать граждан от преступной деятельности или уголовных преступлений, совершенных с использованием Интернета, в частности, когда это касается незаконного доступа, вмешательства, подделки или иных обманных манипуляций с вашими электронными персональными данными, компьютерами и данными, содержащимися в них. Соответствующие правоохранительные органы обязаны проводить расследования и принимать необходимые меры, включающие в себя применение санкций, если граждане жалуются на ущерб или вмешательство в их персональные данные и собственность онлайн.

При этом при определении прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого в отношении использования Интернета каждый имеет право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом.

С точки зрения ограничения правозащитной деятельности важное значение имеет вопрос ограничения контента в сети.

В Докладе Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Франка Ла Рю (61) проблемы ограничений контента были изложены следующим образом: *«Так же, как и в случае с офлайн-контентом, при введении ограничения в отношении онлайн-контента в качестве исключительной меры оно должно удовлетворять всем трем следующим требованиям:*

- *оно должно быть установлено понятным и доступным для всех законом (принципы предсказуемости и транспарентности);*
- *оно должно быть направлено на достижение целей, предусмотренных в пункте 3 статьи 19 МПГПП;*
- *оно должно считаться необходимым и наименее ограничительным средством, которое требуется для достижения заявленной цели (принципы необходимости и пропорциональности). Кроме того, любое законодательство, ограничивающее право на свободное выражение мнений, должно применяться органом, не находящимся ни под каким политическим, коммерческим или иным необоснованным влиянием, таким образом, который не является ни произвольным, ни дискриминационным. Также должны предусматриваться надлежащие средства защиты от злоупотреблений, в том числе возможность опротестовать его противоправное применение и устранить его последствия».*

И далее в этом Докладе отмечено, что *«право людей высказать свое мнение через Интернет может ограничиваться разными способами: от технических мер по*

закрытию доступа к конкретному контенту, таких как блокирование или фильтрация, до недостаточного гарантирования права на неприкосновенность частной жизни и защиту личных данных, что мешает распространению мнений и информации».

При этом существует настоятельная необходимость принятия специальных законов, которые защищали бы людей в век информационных технологий, что отмечено в вышеупомянутом Докладе следующим образом: *«Необходимость принятия четких законов о защите личных данных становится еще более срочной в нынешнюю информационную эру, когда большие объемы личных данных собирают и хранят посредники и наблюдается тревожная тенденция к тому, что государства заставляют или вынуждают эти частные субъекты сообщать им информацию о своих пользователях. Кроме того, ввиду возросшего использования «облачной» обработки данных, при которой информация хранится на серверах, расположенных в разных географических точках, крайне важно обеспечить, чтобы третьи стороны также предоставляли четкие гарантии защиты данных».*

В пункте 10 Замечания общего порядка №16 по статье 17 МПГПП Комитета ООН по правам человека 1988 года) (82) содержится следующую формулировку касательно защиты данных, которые содержатся в автоматизированных файлах: *«Для наиболее эффективной защиты своей личной жизни каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы. Если в таких файлах содержится неправильная информация личного характера или если она собиралась или обрабатывалась в нарушение положений закона, каждое лицо должно иметь право потребовать исправления или изъятия этой информации».*

В Докладе Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Дэвида Кэя Совету ООН по правам человека в 2016 году (83) особое внимание уделено регулированию контента в Интернете, поскольку, как отмечено в докладе это проблема не столько государства, сколько частного сектора: *«Роль частного сектора в эпоху цифровых технологий представляется повсеместной и неуклонно растущей, ибо он является локомотивом наиболее мощного за всю историю расширения доступа к информации. Колоссальные форумы в социальных сетях для публичного выражения мнений принадлежат частным компаниям. Крупнейшие платформы, агрегирующие и индексирующие глобальные знания, а также определяющие алгоритмы, которые оказывают воздействие на отображение информации в онлайн-режиме, представляют собой результат усилий частного сектора. Инфраструктура технологии мобильной связи, посредством которой миллиарды людей общаются друг с другом и получают доступ в Интернет, зависит от частных инвестиций, частного обслуживания и частной собственности. Инструменты для правоприменения и информационной поддержки часто создаются на базе продуктов частных предприятий по обеспечению наблюдения и обработки данных. Частные компании разрабатывают, производят и часто обслуживают устройства и сервисы, на которых хранятся наиболее важные персональные данные: от финансовой и медицинской информации до сообщений по электронной почте, текстовых посланий, истории поиска, фотографий и видеороликов».*

И в этих условиях свобода информации пересекается с правом на частную жизнь и защиту персональных данных. В вышеупомянутом Докладе это определено следующим образом: *«Свобода мнений и их свободное выражение в современном мире в значительной мере*

обеспечиваются благодаря частной индустрии, которая обладает огромным влиянием над цифровым пространством, открывая доступ к информации и являясь посредником для выражения мнений. В эпоху цифрового пространства невозможно обойти такие важные вопросы, как применимое законодательство и рамки частных полномочий и государственного регулирования. Должны ли эти частные субъекты выполнять те же обязанности, что и государственные органы? Должны ли такие обязанности определяться нормами права прав человека, условиями предоставления услуг, договорными соглашениями или чем-либо иным? Каким образом должны выстраиваться отношения между корпоративными субъектами и государствами? Если в связи с осуществлением своей предпринимательской деятельности частные субъекты подвергаются давлению, нарушающему свободу выражения мнений, какие меры они должны принимать? Отказаться от выхода на рынок или покинуть рынок? Уведомить своих клиентов о таком давлении? По мере того, как мир все глубже погружается в цифровое пространство, а «Интернет вещей» становится вопросом ближайшего будущего, важнейшее значение приобретает руководство, обеспечивающее поощрение и защиту прав, а также пользование ими».

В Докладе также отмечено, что многие вопросы, касающиеся частных субъектов в эпоху цифровых технологий, сопряжены с регулированием контента. Например, каким образом государства стимулируют или обеспечивают удаление контента, устанавливают цензуру или излишние или несоразмерные ограничения на право поиска, получения и распространения интернет-контента через частные компьютерные платформы и сети.

Государства часто обосновывают свои требования удалить контент такими доводами, как диффамация, положения о проведении выборов, оскорбления или ненавистнические высказывания, подстрекательство, ругательства и непристойные выражения, вербовка или «восхваление» террористов, защита национальной безопасности и общественного порядка, защита детей и предупреждение гендерно-мотивированного насилия. Внимание систем государственного регулирования привлекают к себе также проблемы, которые в течение длительного времени были связаны со свободой выражения мнений, однако значительно усложнились в эпоху цифровых технологий, включая «право на забвение», а также плюрализм и многообразие (например, сетевой нейтралитет). Многие из этих проблем вызывают вопросы, связанные с сохранением надлежащего баланса между свободой выражения мнений и другими правами человека (такими, как неприкосновенность частной жизни, недискриминация). В целом регулирование контента часто является ограничительным.

Государства регулируют цифровой контент с помощью различных законодательных, политических и технических средств, и Спецдокладчик выразил озабоченность некоторыми тенденциями.

В частности, государственное регулирование часто осуществляется при помощи законов с весьма расплывчатыми формулировками. Положения о регулировании контента обычно отражены в законодательстве, судебных решениях или постановлениях или подзаконных актах, издаваемых административными органами с делегированными полномочиями на регулирование телекоммуникационных или связанных с Интернетом вопросов. Создается законодательство о кибербезопасности с запретом для лиц и организаций на использование Интернета, например, в целях «нарушения общественного порядка» или «причинения ущерба государственным интересам» публикации на «любом носителе» заявления с «преступным намерением дискредитировать» какое-либо лицо, группу или государственное учреждение, «либо настроить население против» них. Такие формулировки наделяют органы власти широкими дискреционными полномочиями на

определение того, какого рода выражения мнений в цифровой среде будут считаться нарушающими их условия. В результате частные лица и предприятия предпочитают проявлять осторожность во избежание обременительных санкций, производить фильтрацию контента сомнительного правового статуса и использовать другие методы цензуры и самоцензуры.

Государства часто блокируют или фильтруют контент при содействии частного сектора. Провайдеры интернет-услуг могут блокировать доступ к определенным ключевым словам, веб-страницам или целым веб-сайтам. На платформах, размещающих контент, способ фильтрации зависит от характера платформы и соответствующего контента. Регистраторы доменных имен могут отказать в регистрации тем, кто фигурирует в черном списке правительства; компании, обслуживающие социальные сети, могут удалять сообщения или блокировать аккаунты; поисковые системы могут удалять результаты поиска, предоставляющие доступ к нелегальному контенту. Такой метод установления ограничений, требуемый правительствами или применяемый компаниями, может вызывать вопросы, связанные как с необходимостью, так и соразмерностью, в зависимости от обоснованности приводимых аргументов в пользу удаления и опасности удаления легального или защищаемого выражения мнений.

Отсутствие четкости в государственном регулировании в сочетании с обременительными обязательствами, связанными с ответственностью посредников, может приводить к чрезмерной фильтрации. Даже в тех случаях, когда касающиеся контента нормативные положения приняты и применяются надлежащим образом, пользователи, тем не менее, могут сталкиваться с излишними ограничениями в отношении доступа. Например, фильтрация контента в одной юрисдикции может затронуть выражение пользователями мнения в цифровой среде в других юрисдикциях. Хотя компании могут разрабатывать фильтры для установки только в одной конкретной юрисдикции или в конкретном регионе, имели место случаи, когда такие фильтры все же оказывали воздействие на другие сети или области применения платформы.

Отключения обслуживания и связанные с ними ограничения являются особенно вредоносными средствами практического регулирования контента. В оправдание подобных мер часто приводят интересы национальной безопасности, необходимость поддержания общественного порядка или недопущение общественных беспорядков. В 2015 году Специальный докладчик вместе с представителями Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организации американских государств и Африканской комиссии по правам человека и народов осудили незаконные блокировки Интернета (84).

В дополнение к тому, чтобы воздерживаться от излишних и несоразмерных ограничений на цифровой доступ, на государства возлагается также обязанность обеспечивать свободный и открытый Интернет. Сетевой нейтралитет является принципом, согласно которому любые интернет-данные, контент и услуги пользуются равным режимом без какой-либо ненадлежащей дискриминации.

В материале «Регулирование Интернета в Казахстане» (85) приведена информация о развитии законодательства Республики Казахстан в этой сфере в последние годы. Так в декабре 2016 года были внесены поправки в законодательство, которое регламентирует меры по борьбе с терроризмом и экстремизмом, в том числе и в ИКТ-сфере. Как утверждали власти, поправки были *«направлены на усиление уголовной и административной ответственности за экстремизм и терроризм»*. У правоохранительных органов, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью

на сетях связи, появилась возможность приостанавливать действие средств связи и сетей в том случае, когда действия в них могут повлечь за собой совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

В 2017 году были внесены поправки в законодательство по вопросам информации и коммуникаций, обязывающие владельцев Интернет-ресурсов заключать со своими читателями письменное соглашение для возможности публикации комментариев под статьями и информацией.

В частности, статья 36 Закона РК об информатизации (86) была дополнена пунктом 5-1, согласно которому *«оказание собственником или владельцем общедоступного электронного информационного ресурса услуги по размещению пользователем информации осуществляется на основании соглашения, заключаемого в письменной форме (в том числе электронной), с использованием идентификации на портале «электронного правительства» или посредством зарегистрированного на общедоступном информационном электронном ресурсе абонентского номера сотовой связи пользователя путем отправления короткого текстового сообщения, содержащего одноразовый пароль для заключения соглашения»*. Планируется, что размещение информации пользователем осуществляется под своим именем или псевдонимом. Обезличивание персональных данных осуществляется на основании и в порядке, определенном соглашением.

Владелец Интернет-ресурса обязан хранить информацию, используемую при заключении договора, на протяжении всего срока его действия, и в течение трех месяцев в случае расторжения соглашения.

В середине 2019 года появилась информация, что правительство Казахстана начало перехватывать весь интернет-трафик HTTPS в стране. Для этого местных телекоммуникационных операторов обязали к тому, чтобы заставлять пользователей на все свои устройства и в браузеры специальный сертификат, разработанный властями. После установки сертификата правительственные органы Казахстана смогли бы расшифровывать HTTPS-трафик пользователей, просматривать его содержимое, снова шифровать его с помощью своего сертификата и отправлять по назначению. Это позволило бы правительству легко отслеживать действия своих граждан в Интернете.

И тогда же стало известно, что телеком-операторы Казахстана начали уведомлять клиентов о необходимости установить специальный сертификат безопасности Qaznet на все абонентские устройства с доступом в Интернет. Причем, как сообщалось (85) рекомендованный к установке сертификат *«разработан в Казахстане и предоставлен уполномоченным государственным органом»* и *«позволит оградить казахстанских пользователей Интернета от хакерских атак и просмотра противоправного контента»*.

Правда, затем власти сообщили, что жители не обязаны устанавливать сертификаты, им всего лишь предоставляется подобная возможность, положенная по закону.

Однако, установка национального корневого сертификата безопасности на устройства позволила бы владельцу этого сертификата перехватывать, расшифровывать и модифицировать защищенный с помощью средств криптографии HTTPS-трафик пользователей перед дальнейшей отправкой к узлу назначения, то есть осуществлять так называемую атаку посредника – MITM (Man in the middle, «человек посередине»).

В конце 2020 года под предлогом учений по кибербезопасности власти снова начали пытаться перехватывать HTTPS-трафик. Телекоммуникационные компании, включая Beeline, Tele2 и Kcell, стали рассылать сообщения, в которых просили абонентов установить на свои устройства специальные цифровые сертификаты «для сохранения доступа к некоторым Интернет-ресурсам».

Причем, если на устройствах пользователей был установлен и задействуется этот сертификат, то в браузерах Safari, Edge, Chrome/Chromium, Opera и Firefox выдавалось предупреждение о нарушении безопасности.

Крупнейшие ИТ-компании в мире добавили MITM-сертификат Казахстана в список отозванных сертификатов из-за того, что он нарушает безопасность и приватность пользователей, а для доступа в Интернет предложили пользоваться VPN или браузером Tor.

Apple, Google, Microsoft, Mozilla и Opera заблокировали в браузерах сертификаты, используемые для перехвата и дешифрования HTTPS-трафика с помощью атаки MITM (Man-in-the-Middle). Об этом стало известно в конце 2020 года.

В стране регулярно происходят блокировки соцсетей и неудобных властям Интернет-ресурсов. Так, очередная волна блокировок произошла в период президентских выборов в 2019 году и затем в ходе протестов и последующих массовых беспорядков в начале января 2022 года.

В 2014 году в Закон РК о связи (87) была введена статья 41-1, в которую вносились поправки в 2015, 2016, 2017 и 2020 годах и согласно которой:

«1. В случаях использования сетей и (или) средств связи в преступных целях, наносящих ущерб интересам личности, общества и государства, а также для распространения информации, нарушающей законодательство Республики Казахстан о выборах, содержащей призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности, массовым беспорядкам, а равно к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, пропагандирующих сексуальную эксплуатацию несовершеннолетних и детскую порнографию, содержащей рекламу электронного казино, интернет-казино, а также рекламу азартных игр и (или) пари, организуемых и проводимых лицом, не имеющим права заниматься деятельностью в сфере игорного бизнеса в Республике Казахстан, Генеральный Прокурор Республики Казахстан или его заместители вносят в органы национальной безопасности Республики Казахстан представление о принятии мер по временному приостановлению работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи либо вносят в уполномоченный орган в области информации представление об устранении нарушений законности с требованием о принятии мер по временному приостановлению доступа к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1-2 настоящей статьи.

1-1. В случаях распространения по сети телекоммуникаций информации, запрещенной или иным образом ограниченной к распространению вступившими в законную силу судебными актами или законами Республики Казахстан, а также доступ к которой был временно приостановлен внесенным в уполномоченный орган в области информации представлением Генерального прокурора Республики Казахстан или его заместителей об устранении нарушений законности, операторы связи и (или) государственная техническая служба по предписанию уполномоченного органа в области информации

обязаны принять незамедлительные меры по ограничению доступа к запрещенной информации.

1-2. В случаях, не терпящих отлагательств и могущих привести к совершению тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, подготавливаемых и совершаемых преступной группой, Председатель Комитета национальной безопасности Республики Казахстан, его заместители или начальники территориальных органов Комитета национальной безопасности Республики Казахстан либо лица, их замещающие, вправе приостанавливать работу сетей и (или) средств связи, оказание услуг связи, доступ к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации в интересах всех субъектов оперативно-розыскной деятельности с последующим уведомлением уполномоченных органов в области связи, информации и Генеральной прокуратуры Республики Казахстан в течение двадцати четырех часов.

Порядок приостановления работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи, доступа к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации определяется совместным нормативным правовым актом субъектов оперативно-розыскной деятельности и уполномоченных органов в области связи и информации по согласованию с Генеральной прокуратурой Республики Казахстан».

Отметим, что все эти блокировки и приостановления работы сетей и (или) средств связи не требуют судебных решений.

Данная норма позволяет государственным органам беспрепятственно ограничивать (блокировать) доступ к Интернет-ресурсам. На блокировки по требованию Генпрокуратуры операторам связи дается всего три часа с момента получения от уполномоченного органа соответствующего предписания. Одновременно сам оператор связи или государственная техническая служба во взаимодействии с уполномоченным органом и правоохранительными органами должны установить лицо, «использующее сети и (или) средства связи в преступных целях»; ему направляется требование об удалении информации (в случае выполнения этого требования блокировка снимается). Однако кто конкретно подразумевается под таким лицом – хостинг-провайдер, владелец сайта или автор информационного материала (который может и не иметь возможности удалить информацию), – законом не определено.

При этом нет возможности узнать, какие именно Интернет-ресурсы ограничиваются в доступе с территории Республики Казахстан, так как Министерство информации и общественного развития не публикует соответствующий реестр, сообщая следующее: «в целях недопущения распространения информации об Интернет-ресурсах, содержащих материалы, нарушающие законодательство Республики Казахстан».

Как уже отмечалось, в ноябре 2021 года при поддержке Центра исследования правовой политики было проведено исследование «Влияние законопроекта о персональных данных на свободу Интернета (сайты, платформы и контент), бизнес и права человека» (79).

В нем отмечено, что в статье 18 Конституции Республики Казахстан гарантируется право на неприкосновенность частной, личной и семейной жизни, а также на тайну коммуникации (переписка, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения). Очевидно, что это право включает доступ к Интернет-ресурсам, посредством которых можно вести переписку с другими лицами. При этом нарушение тайны переписки без согласия человека может быть наказуемо в уголовном порядке (статья 148 Уголовного кодекса РК).

Кроме того, статья 20 Конституции РК гарантирует свободу слова, творчества и запрет цензуры (пункт 1) и свободу выражения мнений (пункт 2), что относится и к использованию Интернета.

Как отмечено в вышеупомянутом исследовании, Закон Республики Казахстан о персональных данных и их защите (88) вступил в силу 21 мая 2013 года и за прошедшее время в него не менее десяти раз были внесены изменения и дополнения.

Он не оказал особого влияния на правовое регулирование Интернета, поскольку согласно Закону РК о СМИ (70) Интернет-ресурсы приравнены к СМИ. Согласно пункту 4 статьи 1 Закона о СМИ *«средство массовой информации - это периодическое печатное издание, теле-, радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая Интернет-ресурсы».*

При этом, согласно статье 6 Закона о персональных данных, публикация персональных данных на Интернет-ресурсе является общедоступной. И необходимо учитывать, что публикация персональных данных должна первоначально сопровождаться согласием субъекта персональных данных. Без согласия субъекта публикуются лишь те персональные данные, на которые не распространяются требования соблюдения конфиденциальности. Публикация данных на сайте будет являться достижением цели *«информационного обеспечения населения».*

С 1 января 2019 года получить доступ в Интернет анонимно для граждан стало практически невозможно. Услуги доступа в Интернет не оказываются тем абонентам, которые не зарегистрировали абонентские устройства сотовой связи. Согласно статье 36-2 Закона РК о связи (87) владелец абонентского устройства сотовой связи обязан зарегистрировать его у оператора сотовой связи в соответствии с правилами регистрации абонентских устройств сотовой связи, в противном случае не будет получен доступ в Интернет.

Для регистрации устройства абонент должен предоставить оператору связи следующие данные:

1. Индивидуальный идентификационный номер (ИИН) или бизнес-идентификационный номер (БИН);
2. Идентификационный код абонентского устройства сотовой связи (IMEI, англ. International Mobile Equipment Identity - международный идентификатор мобильного оборудования);
3. Абонентский номер, который используется на абонентском устройстве сотовой связи.

Вышеуказанные данные оператором связи передаются в базу данных идентификационных кодов абонентских устройств сотовой связи (БДИК). Оператором базы является РГП «Государственная радиочастотная служба» МЦРИАП РК. РГП разместила на своем Интернет-ресурсе следующие сервисы, которые по запросу пользователя берут данные из БДИК:

- сервис проверки регистрации IMEI;
- сервис проверки мобильных номеров, зарегистрированных на ИИН;
- сервис проверки регистрации, связи ИИН и IMEI;
- сервис проверки количества абонентских номеров, зарегистрированных на IMEI.

Согласно пункту 21 Правил регистрации абонентских устройств сотовой связи (89), оператор связи осуществляет оплату услуг РГП «Государственная радиочастотная служба» за предоставление доступа к ресурсам БДИК. Соответственно данное нововведение несет определенные расходы для субъектов бизнеса, что увеличивает стоимость услуг для конечных пользователей. Нововведение по регистрации абонентских устройств государство обосновало противодействием ввозу и реализации контрафактных устройств и кражам.

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Закона о персональных данных база, содержащая персональные данные, должна быть физически размещена на территории Республики Казахстан. Норма о локализации баз данных была введена законодательством об информатизации в ноябре 2015 года. Отдельной санкции за нарушение требования о хранении персональных данных на территории Казахстана не предусмотрено, и ответственность может быть наложена по общим основаниям, в соответствии со статьей 79 КоАП РК «Нарушение законодательства Республики Казахстан о персональных данных и их защите».

Законом РК о связи предусмотрено использование сертификата безопасности. Пункт 36-1 статьи 2 раскрывает понятие «сертификата безопасности» в следующей редакции: *«набор электронных цифровых символов, применяемый для пропуска трафика, содержащего протоколы, поддерживающие шифрование»*.

Выдает сертификат удостоверяющий центр информационной безопасности, согласно пункту 4-4 статьи 2. Согласно подпункту 4 пункту 3-1 статьи 26 Закона операторы междугородной и (или) международной связи (то есть провайдеры) обязаны осуществлять пропуск трафика с использованием протоколов, поддерживающих шифрование с применением сертификата безопасности, за исключением трафика, зашифрованного средствами криптографической защиты информации на территории Республики Казахстан.

Согласно Правил выдачи и применения сертификата безопасности (90) *«операторы связи обеспечивают распространение сертификата безопасности среди своих абонентов, с которыми заключены договоры на оказание услуг связи»*. Сертификат безопасности используется для ограничения распространения по сети телекоммуникаций информации, запрещенной вступившим в законную силу решением суда или законами Республики Казахстан. В случае, если операторы связи не исполняют данные Правила, то подпунктом 9-3 «Нарушения операторами связи правил применения сертификата безопасности» и подпунктом 9-5 «Предоставления оператором связи доступа к информации, запрещенной вступившим в законную силу решением суда или законами Республики Казахстан» статьи 637 «Нарушение законодательства Республики Казахстан в области связи» КоАП РК предусмотрена административная ответственность в виде штрафа.

Таким образом, внедрение сертификата для операторов связи носит обязывающий характер и предусмотрена административная ответственность за его неисполнение, в частности КоАП РК. Государственный уполномоченный орган (МЦРИАП) сообщал, что пользователь вправе не устанавливать сертификат на свое устройство, так как в законе не предусмотрена обязывающая норма для абонента и не имеется ответственности за не установку. Но, как отмечено в (87), есть нюанс, который заключается в следующем. В соответствии с пунктом 3 Правил выдачи и применения сертификата безопасности, оператор связи направляет заявление на выдачу сертификата безопасности по форме (приложение №1 к Правилам) в органы национальной безопасности. В течение 10 рабочих дней осуществляется выдача сертификата. Далее, согласно пункту 10 Правил, операторы

связи уведомляют абонентов письменно в произвольной форме, с которыми заключены договоры на оказание услуг связи, об изменении условий предоставления доступа к сервисам или ресурсам. Операторы связи обеспечивают распространение сертификата, публикуют на своих официальных Интернет-ресурсах инструкции по его установке. То есть, говорить о добровольности для пользователя по установке сертификата на свои устройства довольно сложно, так как данный вопрос решается не на уровне законов, а на уровне договорных отношений между абонентом и оператором связи, оказывающим услуги. Оператор связи связан нормативными правовыми актами и в случае нарушения, как указывалось выше, ему грозит ответственность. В свою очередь пользователь может отказаться от услуг оператора связи, но в таком случае говорить о свободном доступе в Интернет без сертификата не имеет смысла.

В (88) приведена некоторая статистика, касающаяся ограничения доступа к Интернет-ресурсам и(или) материалам.

Так по предписаниям уполномоченного государственного органа с 2016 год по 31 июля 2021 года было ограничено 81436 Интернет-ресурсов и материалов, из которых ограничено по основаниям нарушения законодательства о персональных данных и их защите - 30 (в 2018 - 26, 2019 - 2, 2020 - 0, в 2021 году - 2); решениями судов ограничено 8529; предписаниями генеральной прокуратуры - 68. В общем официально ограничено за указанный период 90033 Интернет-ресурсов и материалов.

В современном высокотехнологичном мире правозащитная деятельность непосредственно связана с доступом в Интернет и его безопасностью, поэтому правовое регулирование доступа в Интернет и пользования им, а также обеспечение безопасности правозащитников в этой связи крайне важны.

4. Право на свободу ассоциации, в том числе организацию профсоюзов

Свобода ассоциации является основополагающим правом, защищаемым в соответствии со статьей 5(b) Декларации о правозащитниках, а также со многими другими международными документами, включая Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах. Обеспечение правозащитникам возможности создавать ассоциации в соответствии с национальным законодательством имеет первостепенную важность, о чем особо свидетельствует тот факт, что в большинстве положений Декларации о правозащитниках особо указывается на право правозащитников осуществлять деятельность в индивидуальном порядке и совместно с другими (статьи 5–9, 11–13 и 17).

Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитниках неоднократно обращала внимание на обеспечение свободы ассоциации. Согласно ее информации, во многих странах правозащитники, действующие индивидуально или в рамках ассоциаций, не зарегистрированных правительством, подвергаются уголовному преследованию. Как правило, такая деятельность является наказуемой в соответствии с уголовным законодательством или законодательством об общественных объединениях.

В некоторых случаях это увязывается с необходимостью обеспечения национальной безопасности или общественного порядка, для которых общественные объединения, следуя расплывчатым формулировкам закона, предположительно создают угрозу. Однако в большинстве случаев в законодательстве содержится запрет деятельности незарегистрированных властями ассоциаций и предусматриваются уголовные или административные санкции.

Согласно международным стандартам требование правительства о том, что неформальные группы должны регистрироваться, отражает намерение контролировать их деятельность и препятствовать выражению своих мнений группами, подвергающимися критике правительством. Некоторые Специальные процедуры ООН, в том числе Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников и Спецдокладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию неоднократно призывали государства отменить законы, предусматривающие уголовное преследование незарегистрированных ассоциаций, занимающихся вопросами осуществления прав человека. Ассоциации сами должны решать, хотят ли они регистрироваться, чтобы пользоваться преимуществами зарегистрированной ассоциации.

Спецпроцедуры ООН также рекомендовали государствам применять уведомительный, а не разрешительный режим. По их мнению, должно быть достаточным, чтобы ассоциации, желающие быть зарегистрированными властями, представляли заявление или уведомление соответствующему государственному органу.

Заявления о регистрации ассоциаций должны рассматриваться своевременно и беспристрастно. Орган, отвечающий за работу с ассоциациями, должен быть независим от правительства. Он должен быть сформирован в тесной консультации с правозащитниками, включая независимых представителей гражданского общества, которые также должны играть важную роль в оценке заявлений. Как отмечал Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию, в законодательстве должны быть установлены допустимые сроки оценки заявления, и в случае их несоблюдения ответственным органом, ассоциации должны считаться действующими на законных основаниях (91).

Другим явлением, отмеченным Спецдокладчиком по вопросу о положении правозащитников является предоставление властям широких полномочий по контролю за деятельностью ассоциаций. Во многих случаях вводятся дополнительные требования в отношении отчетности ассоциаций, которые они должны выполнять для сохранения своей правового статуса. В самых крайних случаях правительство уполномочено, в соответствии с законом, осуществлять наблюдение за деятельностью ассоциаций, вынуждать их принимать управленческие решения и требовать без предварительного уведомления любые документы, находящиеся в распоряжении ассоциации. Специальный докладчик считает, что такие положения равносильны серьезному нарушению права на свободу ассоциации.

Наконец, Спецдокладчик отметила все большие ограничения во всем мире на доступ ассоциаций к финансированию, особенно внешнему финансированию. Наблюдается тенденция к ограничению объема внешнего финансирования ассоциаций. В отдельных странах ассоциации также обязаны запрашивать предварительное разрешение у властей на проведение деятельности по сбору средств.

Под предлогом защиты национального суверенитета или национальных интересов некоторые государства приняли законы, запрещающие ассоциациям заниматься защитой политических прав или политической деятельностью, если они имеют внешнее финансирование. В других случаях такие ассоциации должны указывать в своих публикациях, что они осуществляют функции иностранных агентов.

Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников (17) выразила глубокую обеспокоенность такими явлениями. Они серьезным образом и крайне негативно

сказываются на работе правозащитников, которые при проведении своей деятельности часто зависят от внешнего финансирования вследствие отсутствия внутренних источников. Она настоятельно призвала государства соблюдать статью 13 Декларации о правозащитниках, в которой четко указывается, что каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 Декларации.

И Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников, и Спецдокладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию подчеркивали, что неправительственные организации должны иметь право на внешнее финансирование в том же объеме, что и правительства.

По вышеуказанным причинам обвинения правозащитников в антигосударственной деятельности за получение из-за рубежа средств на цели поощрения политических прав и проведения иной информационно-пропагандистской деятельности являются неприемлемыми. Такие положения, наряду с положениями, требующими от ассоциаций заявлять, что они выполняют функции иностранных агентов, ведут к повсеместной стигматизации работы правозащитников.

Все эти проблемы в том или ином виде представлены в Казахстане и на законодательном и практическом уровне создают барьеры для правозащитной деятельности

Организационно-правовые формы ассоциаций, учредители и члены

Проблема, связанная с ограниченным числом организационно-правовых форм общественных организаций (ассоциаций), как вида юридических лиц, существует еще с начала 90-х годов.

По существу, исходя из смысла второй фразы пункта 1 статьи 23 Конституции РК (4), а также из статьи 5, конституционно закреплена только одна форма объединения (ассоциации) граждан – общественные объединения, деятельность которых регулируется законом, хотя общественные объединения лишь одна из организационно-правовых форм юридических лиц в виде некоммерческих организаций, в том числе общественных организаций.

Более того, согласно п.3 статьи 5 Конституции РК *«запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни»*, хотя очевидно, что данные действия должны быть запрещены и любым другим юридическим лицам, в том числе некоммерческим организациям, да и физическим лицам тоже.

Первая попытка исправить ситуацию в отношении различных организационно-правовых форм общественных организаций была предпринята в Гражданском кодексе Республики Казахстан (ГК РК) 1994 года (92), где в параграфе 2 «Юридические лица» главы 2 «Субъекты гражданских прав», в разделе VII «Некоммерческие организации», помимо общественных объединений, появились другие организационно-правовые формы общественных образований: учреждение, общественный фонд, потребительские кооперативы (на основе добровольного объединения граждан), религиозные объединения (которые по своей природе являются общественными объединениями), объединения

индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в форме ассоциации (союза) (тоже членские организации).

Важно отметить, что в ГК РК впервые общественные образования перечисленных организационно-правовых форм получили статус некоммерческих.

Более того, в статье 34 ГК РК и статье 6 Закона РК о некоммерческих организациях (93), помимо перечисленных организационно-правовых форм юридического лица, являющегося некоммерческой организацией, предусматривается возможность существования иных форм самой некоммерческой организации, которые, однако, должны быть *«предусмотрены законодательными актами»*.

Наконец, в статье 6 Закона РК о некоммерческих организациях к иной организационно-правовой форме НКО отнесены автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, адвокатские конторы, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, Палата судебных экспертов Республики Казахстан, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир, объединения собственников имущества многоквартирных жилых домов и предусмотрена возможность создания и других некоммерческих организаций.

Эти организации, в принципе, можно отнести к учреждениям (когда речь идет об организациях образования) или к профессиональным ассоциациям, членским организациям, но не общественным объединениям (как, например, коллегии адвокатов или палаты частных судебных исполнителей).

Предметом данного анализа являются организационно-правовые формы НКО, связанные именно с общественной, в том числе правозащитной, деятельностью.

В отношении таких общественных организаций, в течение семи лет (1994-2001 гг.), до принятия в 2001 г. Закона РК о некоммерческих организациях, единственным законодательным актом, где упоминались некоммерческие общественные образования иных организационно-правовых форм, помимо общественного объединения, был ГК РК, где упоминались еще две такие формы: учреждение и общественный фонд. Кстати, Закон РК о некоммерческих организациях практически ничего в этом смысле не добавил.

В результате все общественные инициативы граждан по созданию и деятельности общественных образований были практически уложены в «прокрустово ложе» лишь трех организационно-правовых форм: общественного объединения, учреждения или общественного фонда. Это, кстати, создало серьезные проблемы на пути развития гражданского общества, в том числе правозащитной деятельности.

С точки зрения практического воплощения это выглядит следующим образом.

Несколько лиц (два и более) решили объединиться для реализации своих общих общественных целей и задач, например, правозащитных и создать общественное образование с приобретением статуса юридического лица.

Какую организационно-правовую форму они должны выбрать? Общественное объединение? Но тогда, согласно Закону РК об общественных объединениях (57) этих

граждан должно быть не менее 10, их организация должна иметь членство, определенную структуру управления и т.д.

А если этих граждан меньше десяти, и/или они не хотят иметь членскую организацию, общее собрание в качестве органа управления и т.д., то они должны создавать некоммерческую организацию в форме учреждения или фонда.

Однако частное учреждение как организационно-правовая форма некоммерческой общественной организации имеет свои недостатки, в частности, в том, что учредитель (собственник) несет ответственность всем своим имуществом по обязательствам учреждения при недостатке у этой некоммерческой организации своего имущества. Кроме того, по действующему налоговому законодательству такая организационно-правовая форма, как учреждение, не относится к некоммерческим организациям для целей налогообложения (статья 289 Налогового кодекса Республики Казахстан (94)), кроме некоторых учреждений, которые могут воспользоваться налоговыми льготами, если они смогут доказать, что осуществляют вид деятельности, указанный в статье 290 НК РК. Понятно, что это положение «отпугивает» общественно инициативных граждан от выбора учреждения как организационно-правовой формы общественной некоммерческой организации.

Фонд же, как правило, вообще имеет иную правовую природу с точки зрения его отнесения к некоммерческой общественной организации и чаще всего рассматривается в контексте благотворительной деятельности, под которой понимается один из способов добровольной бескорыстной (безвозмездной) помощи (в том числе, передача имущества, денежных средств, предоставление услуг и иной поддержки), осуществляемой в интересах поддержки и защиты группы лиц, которые в силу физических или иных особенностей/обстоятельств неспособны самостоятельно удовлетворять свои потребности, реализовывать свои права и законные интересы. В то же время, с учетом специфики развития некоммерческого законодательства в Казахстане имеет смысл более гибко подходить к существованию такой формы некоммерческой организации как фонд для регистрации общественных организаций.

В результате все общественные организации, создаваемые в Казахстане, с 1994 по 2001 годы, а, впрочем, и до настоящего времени, вынуждены блуждать меж трех организационно-правовых «сосен»: общественного объединения, учреждения и фонда.

В стране стали появляться десятки фондов, которые в принципе фондами не являлись, поскольку не аккумулировали денежных и иных ресурсов и не занимались их распределением или благотворительностью; десятки учреждений, граждане-инициаторы создания которых все время ощущали себя под угрозой предъявления к ним лично имущественных исков в связи с недостатком имущества у учреждения.

Наконец, сотни общественных организаций пошли по наиболее логичному пути – создания общественных объединений, хотя у многих их инициаторов не было никакого желания искать дополнительных людей для выполнения требования закона - не менее 10 граждан-инициаторов, становиться членской организацией и т.д.

Ещё одной, пусть и частной, проблемой является использование в некоторых правовых актах понятия «*неправительственная организация*». Это понятие сформулировано в Законе о государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан как: «*неправительственная организация - некоммерческая организация (за исключением политических партий,*

профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан» (подпункт 7) статьи 1) (95).

Однако данное понятие, являющееся прямым переводом английского термина «non-governmental organization», не имеет чёткого юридического содержания. По существу, к неправительственным организациям можно отнести все коммерческие и некоммерческие организации, не созданные правительством. Термин «government» в английском языке значительно шире, чем понятие «правительство». В различном контексте он может переводиться как «власти», что создаёт ещё большую правовую неопределённость.

Более того, такой термин не используется в ГК РК, который является единственным кодифицированным актом, определяющим понятия, виды и организационно-правовые формы юридических лиц. В связи с этим предлагается заменить в законодательстве термин «неправительственные организации» на «негосударственные некоммерческие организации». Возможность использования такого термина предусмотрена Гражданским кодексом Республики Казахстан (Общая часть), где, например, в статьях 191, 193-1 и 242 используется термин «негосударственное юридическое лицо».

Другая проблема связана с использованием понятия «учредитель» и «участник» для граждан и других лиц, создающих общественное объединение. В 2012 году в Закон РК об общественных объединениях (57) были внесены изменения, и вместо **граждан-инициаторов**, общественное объединение создают **учредители**, что по существу приравнивало эти общественные образования к коммерческим организациям и другим организационно-правовым формам юридических лиц – некоммерческих организаций в части их создания (учреждения).

Дело в том, что у общественного объединения, строго говоря, нет учредителей в привычном понимании этого юридически определённого термина. При создании общественного объединения собираются десять и более граждан или иных лиц, которые принимают решение о создании общественного объединения. При этом они не связаны никакими имущественными обязательствами, не имеют никаких специальных прав или полномочий в управлении общественным объединением и после регистрации становятся обычными членами общественного объединения с правом выйти из членов или с возможностью утраты членства.

И несмотря на то, что в пункте 4 статьи 36 ГК РК закреплено, что *«к юридическим лицам, на имущество которых их учредители (участники) не сохраняют имущественных прав, относятся общественные объединения, фонды и религиозные объединения»*, это не решает проблему, поскольку понятие «учредитель» и в законодательстве и особенно в правоприменительной практике органов юстиции и налоговых органов рассматривается, главным образом в контексте появления неких прав и обязательств, в том числе имущественного характера, которые следуют за ними в течение всего срока существования данного юридического лица, даже если оно - общественное или религиозное объединение, где, после регистрации, «учредителя» просто нет.

К тому же, у общественного или религиозного объединения нет «участников», как это указано, например, в статье 36 ГК РК, а есть члены, у которых также не возникает никаких отношений имущественного характера с некоммерческим юридическим лицом, созданным в такой организационно-правовой форме, членство в котором они имеют. Разница в юридической природе участников коммерческих организаций и членов некоммерческих организаций в организационно-правовой форме общественных или

религиозных объединений достаточно большая, но это никаким образом не отражено в действующем законодательстве Республики Казахстан об их создании и деятельности.

Статья 40 ГК РК устанавливает:

«1. Юридическое лицо может учреждаться одним или несколькими учредителями.

2. Учредителями юридического лица могут быть собственники имущества, либо уполномоченные ими органы или лица, а в случаях, специально предусмотренных законодательными актами, - иные юридические лица. При этом юридические лица, которые владеют имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, могут быть учредителями других юридических лиц с согласия собственника или уполномоченного им органа, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан.

3. Учредители юридического лица не могут иметь какие-либо преимущества перед другими участниками данного юридического лица, не являющимися его учредителями, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан».

И далее в статье 41 ГК РК определяются требования к учредительным документам юридического лица, среди которых указываются устав и учредительный договор.

В пункте 4 статьи 41 указывается, что *«в учредительном договоре стороны (учредители) обязуются создать юридическое лицо, определяют порядок совместной деятельности по его созданию, условия передачи в его собственность (оперативное управление) своего имущества и участия в его деятельности. Договором определяются также условия и порядок распределения между учредителями чистого дохода, управления деятельностью юридического лица, выхода учредителей из его состава и утверждается его устав, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом или законодательными актами об отдельных видах юридических лиц. В учредительный договор по согласию учредителей могут быть включены и другие условия».*

То есть, практически всё, что связано с договором учредителей, касается их совместной деятельности в будущем, условий передачи имущества, управления деятельностью юридического лица, выхода из состава учредителей и т.д.

При этом в данных статьях ГК РК никак не учитывается специфика некоммерческих организаций в организационно-правовой форме общественных или религиозных объединений, где строго юридически нет учредителей, а есть граждане-инициаторы, которые после регистрации, как уже отмечалось, становятся обычными членами объединения, как членской некоммерческой организации, а понятие «учредитель» вообще больше не используется в отношении деятельности и даже ликвидации такого объединения.

Более того, граждане-инициаторы создания общественного или религиозного объединения **вообще не заключают никакого учредительного договора**, а согласно Закону РК об общественных объединениях (57) и Закону РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях (96) направляют в регистрирующие органы для регистрации данного юридического лица заявление, протокол собрания, список граждан-инициаторов и устав. То есть, они и юридически ни в каком договоре не определяются как учредители. А в уставах общественных или религиозных объединений, как членских организаций, нет никаких участников, а есть члены.

Наконец, в Правилах оказания государственных услуг в сфере государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств (97) в том, что касается перечня документов, представляемых для государственной регистрации юридического лица, когда речь идёт об общественных и религиозных объединениях, нет никаких учредителей, а для регистрации предоставляется список граждан-инициаторов, что соответствует юридической процедуре создания таких объединений.

А при регистрации политической партии ещё требуется представить список членов, а не участников этого вида общественного объединения.

В то же время, например, Департамент регистрационной службы и оказания юридических услуг Министерства юстиции Республики Казахстан рассматривает граждан-инициаторов создания общественного или религиозного объединения как учредителей по аналогии с коммерческими организациями и предъявляет к ним такие же требования, несмотря на то, что они не заключают никакого учредительного договора и вообще не являются таковыми согласно вышеупомянутому приказу.

Для иллюстрации этого положения ниже приводится один из ответов Департамента по данному вопросу.

«Дата обновления: 22.02.2017 - 09:33:42

Дата создания: 16 февраля, 2017 - 13:23

Статус: Отвеченный

Автор: У.Ж.У.

Категория: Юридические лица

Подразделение: Департамент регистрационной службы и оказания юридических услуг

Вопрос: Добрый день! Подскажите, пожалуйста. Ситуация: имеется зарегистрированное общественное объединение. Один из учредителей решает выйти из состава учредителей, а другой решает стать учредителем Объединения. Для того, чтобы вывести одного учредителя и ввести другого необходимо составить протокол и направить его в регистрирующий орган? Вопросы: 1. Как можно ввести и вывести учредителя Объединения? 2. Какие документы необходимо для выведения и введения учредителя Объединения?

Ответ:

Уважаемая Ж.У.! Рассмотрев Ваше обращение от 16 февраля 2017 года, сообщаем следующее. В соответствии со статьей 10 Закона РК «Об общественных объединениях» (далее - Закон) общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек. Вывод из состава учредителей одних физических лиц предполагает замену их другими физическими лицами. Изменение состава учредителей общественного объединения в соответствии с вышеизложенным положением Закона требует соблюдения установленного уровня учредителей - физических лиц. Смена учредителей объединения предполагает его правового закрепления изготовлением соответствующих документов (протоколов). Внесение сведений в Государственную базу данных «Юридические лица», осуществляется в целях актуализации сведений о юридическом лице в данном случае о состоявшемся факте смены учредителей. Для актуализации в информационной базе данных юридического лица следует письменно уведомить об это регистрирующий орган по месту регистрации, с приложением протокола, скрепленного печатью, и копии документа, удостоверяющего личность учредителей».

То есть, Министерство юстиции полагает, что граждане-инициаторы создания общественного или религиозного объединения являются его учредителями и в случае их выхода из членства или смерти они либо должны быть заменены другими гражданами-инициаторами, то есть учредителями, либо, видимо, данное объединение должно прекратить свое существование, потому что у него нет учредителей. Хотя прекратить деятельность общественного или религиозного объединения, если речь не идёт о принудительном порядке, может только общее собрание членов, а никакие ни учредители, есть ли они или нет на настоящий момент времени.

Эта интерпретация Министерства юстиции не соответствует юридической природе общественных и религиозных объединений, у которых не может быть учредителей в том смысле, как это закреплено в законодательстве Республики Казахстан.

Обязательность регистрации общественных объединений, запрет деятельности незарегистрированных общественных объединений

На протяжении, как минимум, 15 последних лет международные органы и организации, в том числе Совет ООН по правам человека (в рамках Универсального периодического обзора), Комитет ООН по правам человека (в рамках рассмотрения докладов Казахстана о выполнении обязательств по Международному пакту о гражданских и политических правах) и Международная организация труда в рамках оценки имплементации норм) указывают, что целый ряд положений казахстанского законодательства в области обеспечения и защиты права на свободу объединения (ассоциации) не соответствует международным стандартам.

В Казахстане существует запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, однако нет единого понимания и официального толкования, что понимается под «*незарегистрированным общественным объединением*», и каким признакам должна соответствовать группа людей, чтобы ее могли признать «*незарегистрированным общественным объединением*».

Нормы, касающиеся этого вопроса, содержатся в Конституции РК (статья 5, статья 23), Законе РК об общественных объединениях (статья 5), а также в Кодексе РК об административных правонарушениях (статья 489).

Если буквально читать первое предложение пункта 1 статьи 23 Конституции «*Граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений*», то можно сделать вывод о том, что Конституция гарантирует гражданину право на свободу объединения в широком смысле (любые объединения граждан, независимо от регистрации в качестве юридического лица). Однако, последующее предложение: «*Деятельность общественных объединений регулируется законом*» и другие нормы Конституции, касающиеся объединений, наталкивают на мысль о том, что речь идет о праве объединяться с другими гражданами в целях создания именно общественных объединений, под которыми понимается объединение граждан в рамках одной из организационно-правовых форм НКО – «*общественное объединение*».

Согласно статье 2 Закона РК об общественных объединениях «*Общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству*». Такое узкое понимание «*общественных объединений*» подтверждают и постановления Конституционного Совета РК (постановление «Об официальном толковании пункта 2

статьи 5 Конституции РК» от 29 апреля 1997, утратившее силу, а также постановление «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции РК» №13/2 от 5 июля 2000 г., действующее) (98).

В статье 5 Закона РК об общественных объединениях прямо предусмотрен запрет деятельности незарегистрированных общественных объединений.

Соответственно, формально, запрет на деятельность без регистрации распространяется не на все некоммерческие организации, а только на незарегистрированные общественные объединения. Однако, до официальной регистрации юридического лица невозможно идентифицировать, является ли данная инициативная группа граждан незарегистрированным общественным объединением или, к примеру, незарегистрированным общественным фондом. Такая неопределенность способствует тому, что данный запрет может быть распространен на все незарегистрированные группы людей, которые объединены какой-то общей целью, не противоречащей законодательству.

В то же время КоАП РК предусматривает крупные штрафы для лиц, участвующих в деятельности незарегистрированных объединений, руководящих или финансирующих такую деятельность.

Между тем, деятельность различных групп граждан без образования юридического лица предусматривается действующим законодательством (группы волонтеров, простое товарищество и др.). Однако, пока деятельность неформальных объединений граждан находится под запретом, любые активные группы граждан, объединившиеся для достижения какой-либо общей цели, в том числе защиты прав человека, находятся в зоне риска.

Как показывает практика, санкции за деятельность незарегистрированного общественного объединения применяются чаще всего к незарегистрированным политическим группам или незарегистрированным религиозным общинам.

На эти существующие в законодательстве Республики Казахстан проблемы указал Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майна Киаи по результатам визита в Республику Казахстан в 2015 году (99): *«В соответствии с Законом «Об общественных объединениях» 1996 года все объединения обязаны получить государственную регистрацию. Специальный докладчик напоминает, что незарегистрированные объединения защищены нормами международного права, касающимися свободы ассоциации. Создание возможностей для существования незарегистрированных объединений представляется тем более важным, что статья 489 нового Кодекса об административных правонарушениях устанавливает ответственность за руководство деятельностью незарегистрированных общественных объединений, участие в таковой или ее финансирование».*

Доступ к ресурсам, отчетность и ответственность общественных организаций

Вопросы доступа к ресурсам, как на национальном уровне, так и к иностранному финансированию общественных организаций, в том числе правозащитных, остаются недостаточно урегулированными в казахстанском законодательстве, если их сравнивать с международными стандартами.

Как показывает изучение законодательства и правоприменительной практики (100), уже с понятием грант и его налоговым статусом, например, у общественных организаций возникает ряд затруднений.

Так, например, определение «грант» содержится в следующих нормативных правовых актах:

- 1) Налоговый кодекс РК (94) - *грант*;
 - 2) Бюджетный кодекс РК (101) - *связанные и несвязанные гранты*;
 - 3) Предпринимательский кодекс РК (102) - *инновационные гранты*;
 - 4) Земельный кодекс РК (103) - *государственные натурные гранты*;
 - 5) Закон РК о государственном социальном заказе, грантах и премиях для НПО в РК (95) - *грант для НПО*;
 - 6) Закон РК о благотворительности (104) - *благотворительный грант*;
 - 7) Закон РК об образовании (105) - *образовательный грант*,
- и других НПА.

Нет необходимости останавливаться и подробно описывать все виды грантов, предусмотренных законодательством, но которые мало применимы или вообще не применимы в общественной деятельности НКО (например, инновационные, образовательные гранты и т.д.). Обратим внимание на два из них.

Согласно пункту 7-1) статьи 1 Закона о государственном социальном заказе «*грантом для НПО*» являются «*средства, предоставляемые неправительственным организациям оператором в сфере грантового финансирования неправительственных организаций, в целях поддержки гражданских инициатив, привлечения потенциала институтов гражданского общества к решению актуальных вопросов развития социальной сферы*».

Оператором в сфере грантового финансирования НПО является НАО «Центр поддержки гражданских инициатив» со 100% участием государства (ЦПГИ). В настоящее время ЦПГИ предоставляет НПО государственные гранты. Однако по этому Закону ЦПГИ может также выдавать гранты, полученные из негосударственных источников, т.е. от физических и юридических лиц, в том числе от международных и иностранных организаций, которые приняли решение выдавать гранты казахстанским НПО через ЦПГИ.

Определение «*благотворительного гранта*» дается в Законе РК о благотворительности (104). Благотворительный грант – «*деньги, выделяемые для финансовой помощи пользователю, целевое использование которых подтверждается отчетом*». Использование благотворительного гранта осуществляется пользователем в соответствии с договором, заключенным с благотворителем. На практике пока не ясно, какова особенность правового регулирования благотворительного гранта, по сравнению с уже существующими определениями гранта.

Понятие «*грант*» с точки зрения налогообложения содержится в статье 1 НК РК. Грантом признается «*имущество, предоставляемое на безвозмездной основе для достижения определенных целей (задач)*:

- *государствами, правительствами государств - Республике Казахстан, Правительству Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам;*
- *международными и государственными организациями, зарубежными и казахстанскими неправительственными общественными организациями и фондами, чья деятельность носит благотворительный и (или) международный характер и не противоречит Конституции Республики Казахстан, включенными в перечень, устанавливаемый*

Правительством Республики Казахстан по заключениям государственных органов, - Республике Казахстан, Правительству Республики Казахстан, физическим, а также юридическим лицам;
- иностранцами и лицами без гражданства - Республике Казахстан и Правительству Республики Казахстан».

Из этого определения следует, что для того, чтобы НКО имело право на налоговые льготы, предоставляемые для получателей грантов, зарубежные и казахстанские грантодатели должны соответствовать ряду условий:

- 1) грантодатель должен быть «общественной» организацией (при этом казахстанское законодательство не содержит критерия, который позволял бы четко ответить на вопрос, является ли та или иная организация общественной или нет);
- 2) грантодатель должен быть «неправительственной» организацией (при этом непонятно, как это будет определяться в отношении зарубежных организаций, критерия, что понимать под «неправительственностью», тоже нет. В отношении казахстанских организаций все более или менее ясно, так как есть определение НПО в Законе о государственном социальном заказе;
- 3) деятельность грантодателя-фонда должна носить благотворительный и (или) международный характер (при этом неясно как будет на практике определяться «международный характер» фонда, учитывая, что критериев в казахстанском законодательстве тоже нет);
- 4) деятельность грантодателя не должна противоречить Конституции РК;
- 5) грантодатель должен быть включены в Перечень грантодателей, утвержденный Правительством РК.

Анализ выше представленных определений гранта показывает, что они никак не согласуются между собой. Так, грант для НПО никак не согласуется с определением «гранта» в Налоговом кодексе (о котором речь пойдет ниже). ЦПГИ не входит в Перечень грантодателей, а, следовательно, его грант не будет рассматриваться в качестве гранта с точки зрения налогообложения (что лишает возможности применения налоговых льгот, предусмотренных специально для грантов). Это очень странно, учитывая, что такие гранты выдаются государством через ЦПГИ и государство должно быть заинтересовано, чтобы распоряжение бюджетными средствами было максимально эффективным. Определение благотворительного гранта где-то уже, а где-то шире определения гранта в НК.

Благотворительный грант может получить лицо в качестве финансовой помощи только для решения вопросов социального характера, а в НК РК – нет такого ограничения; благотворительный грант подразумевает только передачу денег, а грант по НК РК – имущества (денег и иного имущества); благотворительный грант может выдаваться любым благотворителем (лицом, филантропом и (или) спонсором, и (или) меценатом, и (или) лицом, оказывающим поддержку малой родине, осуществляющими благотворительность), а грант по НК РК – только теми организациями, которые включены в Перечень грантодателей. В правоприменительной практике эти противоречия решаются легко, так как Налоговый кодекс в иерархии правовых актов выше чем Закон о благотворительности и при решении вопроса о налоговых льготах, будут учитываться только определение «гранта» из Налогового кодекса. Тогда вообще не ясны цели введения термина «благотворительный грант».

Таким образом, если речь идет не о государствах, правительствах государств, иностранцах и лицах без гражданства, выступающих грантодателями, то на практике самым весомым и единственным аргументом признания той или иной организации грантодающей, является

нахождение в Перечне грантодателей. В настоящее время в Перечне грантодателей, утвержденном Правительством РК, присутствуют 98 организаций. Процедура включения в данный Перечень, а также исключения из него нигде подробно не регламентирована. В Перечне грантодателей указано, что уполномоченный орган, осуществляющий координацию работ по привлечению и использованию грантов, после проведения мероприятий по определению соответствия деятельности организаций, предлагаемых заинтересованными государственными органами к включению в перечень, требованиям НК РК, в случае целесообразности вносит в Правительство РК до 20 февраля ежегодно проект соответствующего решения о внесении дополнений в перечень. Критерии целесообразности тоже нигде не расписаны. Единственное, что понятно из Постановления это то, что для того, чтобы иностранная организация, желающая предоставить грант для НКО, была включена в Перечень, нужно, чтобы какой-то заинтересованный казахстанский государственный орган внес на рассмотрение Правительства решение о ее включении в Перечень.

Таким образом, если НКО получает гранты от казахстанских или зарубежных коммерческих юридических лиц, либо от казахстанских или зарубежных неправительственных организаций, не включенных в Перечень, то такие доходы не будут признаваться «грантом» в целях налогообложения и являются просто безвозмездным доходом получателя. Данный доход не облагается корпоративным подоходным налогом, поскольку является доходом в виде безвозмездно полученного имущества, но при этом на выплаты по данному доходу не распространяются льготы, предусмотренные Налоговым кодексом в отношении грантов (по социальному налогу, индивидуальному подоходному налогу, налогу на добавленную стоимость, а также таможенным платежам).

Крайне непонятен подход Правительства РК в отношении формирования списка организаций, которые подлежат включению в Перечень грантодателей и вообще смысл и цель существования самого перечня.

Из практики видно, что включение в этот Перечень – очень непростой и не быстрый процесс, а при отсутствии прозрачности этого процесса и каких-либо конкретно расписанных процедур включения/исключения из Перечня, невозможно спрогнозировать результат и понять от чего вообще он будет зависеть.

В итоге, часть зарубежных и казахстанских организаций, входящих в Перечень грантодателей, предоставляющих безвозмездную помощь гражданам, НКО и государству, оказываются в привилегированном положении и могут называть свою помощь «грантом» и пользоваться льготами, предусмотренными в НК (впрочем, как и получатели их помощи), а остальные – нет, только на том основании, что по непонятным причинам их нет в Перечне.

Что касается цели существования Перечня, то изначально он был сформирован для того, чтобы установить контроль за финансовой и другой помощью, оказываемой международными и иностранными организациями в Казахстане. Первый Перечень грантодателей вступил в силу в январе 2002 г. И возможно на тот период это было оптимальное решение. Однако, с тех пор прошло почти 20 лет. За это время законодательство существенно изменилось и у государства появились многочисленные инструменты контроля за иностранным финансированием, были введены многочисленные виды отчетности, включая отчетность по иностранному финансированию, ужесточена ответственность за непредоставление отчетности и т.д. Рассмотрим только некоторые из них.

Как уже отмечалось при анализе законодательства о борьбе с терроризмом в рамках борьбы с его финансированием был принят обширный пакет правовых актов, включающий Закон РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В этом Законе указано, какие операции с деньгами и (или) иным имуществом подлежат финансовому мониторингу, а также указываются операции, по которым мониторинг не проводится. Уголовный кодекс РК и Кодекс об административных правонарушениях содержат статьи, предусматривающие ответственность за правонарушения в этой области (статья 218 УК РК «Легализация (отмывание) денег и (или) иного имущества, полученных преступным путем», статья 214 УК РК «Нарушение законодательства Республики Казахстан о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и др.). Поправками от 13 мая 2020 года в этот Закон также была введена дополнительная ответственность субъектов финансового мониторинга за несоблюдение требований законодательства в части не предоставления информации по запросу уполномоченного органа.

Таким образом, субъекты финансового мониторинга (банки, биржи, страховые (перестраховочные) организации, ЕНПФ, нотариусы, адвокаты, бухгалтерские и аудиторские организации, операторы почты и др.) по закону обязаны информировать уполномоченный орган о любых операциях с деньгами и иным имуществом, в отношении которой есть подозрения о том, что деньги и иное имущество, используемое для ее совершения, являются доходом от преступной деятельности, либо сама операция направлена на легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, или финансирование терроризма либо иную преступную деятельность. При этом совершение операций с деньгами/имуществом с участием НКО, поступления из-за рубежа денежных средств на счета НКО, совершение операций с деньгами/имуществом, связанных с благотворительной деятельностью без участия НКО, совершение операций с деньгами/имуществом с участием НКО с религиозным направлением – рассматривается как подозрительная операция и подлежит финансовому мониторингу. Таким образом, финансовому мониторингу подлежат абсолютно все средства, полученные НКО, а не только гранты.

Помимо этого, НКО ежегодно сдают сведения о своей деятельности за год в Министерство информации и общественного развития, где подробно расписывают все свои доходы и расходы, реализуемые проекты, как за счет отечественных, так и зарубежных источников.

Также существует отчетность по иностранному финансированию, установленная в статье 29 НК РК «Обязанности лица и (или) структурных подразделений юридического лица при получении, расходовании денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства в отдельных случаях», которая распространяется не только на НКО, но и всех лиц, получающих деньги или имущество из иностранных источников.

На наш взгляд, ввиду вышеперечисленных мер мониторинга и контроля за иностранным финансированием НКО необходимость в Перечне грантодателей давно отпала и необходимо пересмотреть подход в регулировании грантов в рамках Налогового кодекса.

Как отмечено выше, Налоговый кодекс РК (НК) в настоящее время содержит статью 29, которая предусматривает обязанности лица и (или) структурных подразделений юридического лица при получении, расходовании денег и (или) иного имущества от

иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства в отдельных случаях уведомлять налоговые органы об этом.

Так пункт 1 статьи 29 предусматривает, что физические и/или юридические лица и их структурные подразделения обязаны уведомлять налоговые органы о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства **в размере, превышающем установленный уполномоченным органом размер**, в случае, когда деятельность получателя денег и (или) иного имущества направлена на:

- оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование;
- изучение и проведение опросов общественного мнения, социологических опросов, за исключением опросов общественного мнения и социологических опросов, проводимых в коммерческих целях, а также распространение и размещение их результатов;
- сбор, анализ и распространение информации, за исключением случаев, когда указанная деятельность осуществляется в коммерческих целях.

Как мы видим, практически все перечисленное относится к правозащитной деятельности.

При этом **размер денег и иного имущества при котором лицам надлежит отчитываться перед налоговыми органами определен в 1 тенге.**

Помимо уведомлений также этим лицам надлежит представлять в налоговые органы сведения о получении и расходовании денег и (или) иного имущества, полученных от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, в порядке, сроки и по форме, которые установлены уполномоченным органом.

Несмотря на то, что формально статья 29 НК в части иностранного финансирования распространяется на все физические и юридические лица и (или) структурные подразделения юридических лиц, получившие деньги или иное имущество из иностранных источников, и чья деятельность соответствует критериям, предусмотренным в Законе, данный Закон направлен прежде всего на некоммерческие, в том числе правозащитные, организации, чья работа поддерживается грантами и финансированием со стороны международных организаций, иностранных организаций и дипломатических представительств. Такой вывод можно сделать, проанализировав обширный перечень исключений, предусмотренный в пункте 1 статьи 29 и перечень квалифицирующих видов деятельности, предусмотренный в этой же статье.

Кроме того пункт 2 статьи 29 предусматривает, что информация и материалы, публикуемые, распространяемые и (или) размещаемые лицами, указанными в подпунктах 1) и 2) части первой пункта 1 настоящей статьи, за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев и лиц без гражданства, должны содержать сведения о лицах, сделавших заказ, указание об изготовлении, распространении и (или) размещении информации и материалов за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев и лиц без гражданства.

Сведения о получателях средств и о лицах, предоставляющих эти средства, а также информация о сумме полученных средств и другая информация, включается в базу данных, которую ведет Комитет государственных доходов при Министерстве финансов РК (КГД).

За несоблюдение требований статьи 29 НК предусмотрена административная ответственность в рамках статьи 460-1 Кодекса об административных правонарушениях РК (КоАП) за нарушение порядка представления сведений о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства или их расходовании.

В частности, ответственность предусмотрена за:

- неуведомление в сроки и случаях, предусмотренных налоговым законодательством Республики Казахстан, органов государственных доходов о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, а также непредставление или несвоевременное представление сведений об их получении и расходовании - влекут штраф на физических лиц в размере пятидесяти, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства - в размере двухсот, на субъектов крупного предпринимательства - в размере трехсот пятидесяти месячных расчетных показателей (часть 1 статьи 460-1 КоАП РК);
- представление недостоверных или заведомо ложных сведений, указанных в части первой настоящей статьи, - влечет штраф на физических лиц в размере ста, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере двухсот, на субъектов среднего предпринимательства - в размере четырехсот, на субъектов крупного предпринимательства - в размере семисот месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности (часть 2 статьи 460-1 КоАП РК).
- действия (бездействие), предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на физических лиц в размере ста пятидесяти, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере двухсот пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере четырехсот пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере тысячи месячных расчетных показателей с запрещением деятельности (часть 3 статьи 460-1 КоАП РК).

КоАП РК также содержит статью 460-2, которая предусматривает ответственность за нарушение порядка публикации, распространения и (или) размещения материалов лицами, получающими деньги и (или) иное имущество от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства.

Так согласно части 1 статьи 460-2 публикация, распространение или размещение материалов на основании заключенных договоров об оказании услуг, выполнении работ с иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, не содержащих сведения о лицах, сделавших заказ, и из каких средств оплачены публикация, распространение и (или) размещение данной публикации, - влекут предупреждение. Часть вторая же предусматривает, что действия (бездействие), предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф в размере двадцати пяти месячных расчетных показателей.

В настоящее время во исполнение требования по отчетности, предусмотренного статьей 29 НК РК действуют приказы Министра финансов РК №241 и №242, согласно которым установлены правила отчетности физических и юридических лиц в связи с финансированием из иностранных источников. Кроме того, существуют специальные правила ведения базы данных лиц, получивших иностранное финансирование.

По действующим правилам уведомление о получении средств из иностранного источника представляется в течение 10 рабочих дней со дня, следующего за днем получения денег и (или) иного имущества от иностранных источников, то есть с момента фактического получения денег.

Также правила предусматривают, что формы отчетности 017.00 и 018.00 о полученных средствах и их расходовании предоставляется по курсу обмена валюты на дату получения валютных средств (т.е. на дату поступления средств на расчетный счет организации, если получателем средств является организация). Данные о поступлениях в этих двух формах должны совпадать между собой.

Следует отметить, что указанные нормы начиная с 2016 года неоднократно подвергались критическому анализу со стороны некоммерческого сектора страны. Однако усилия гражданского общества по ликвидации данных норм из НК РК, КоАП РК и упомянутых Приказов Министра финансов, ввиду их дискриминационного характера и политической мотивированности, не были восприняты Правительством.

Многочисленные заявления представителей некоммерческого сектора о том, что эти нормы могут быть политическим финансовым инструментом давления на организации гражданского общества неоднократно отвергались со стороны государственных органов. Основной мотивировкой представителей налоговых органов было то, что эти нормы практически не применялись, что якобы свидетельствовало об объективном подходе государственного сектора к применению данных норм. Однако в 2020 году самые знаковые и крупные общественные организации, и фонды подверглись проверкам и угрозам применения непомерных санкций. Организации, подвергшиеся проверкам со стороны налоговых органов, заявляли о том, что расценивают проверки, как форму давления в связи с их основной деятельностью в период подготовки к выборам в Мажилис Парламента РК.

Можно выделить несколько ключевых проблем в положениях НК РК об отчетности НКО:

1. Закон в целом устанавливает обременительные требования для широкого круга субъектов при отсутствии обоснования государственного интереса.
2. Нарушение принципа определенности налогового законодательства.
3. Оказание юридической помощи признается квалифицирующей деятельностью в случае, когда такая деятельность осуществляется в коммерческих целях.

а) Статья 29 НК РК в целом устанавливает обременительные требования для широкого круга субъектов при отсутствии реального государственного интереса.

Юридические (в том числе НКО) и физические лица должны уведомлять налоговые органы о получении и о расходовании средств из иностранных источников, если они осуществляют деятельность в определенных сферах. Непонятно, в чем интерес у государства осуществлять мониторинг и наказывать все подряд субъекты, осуществляющие законную квалифицированную деятельность в случае не сдачи или несвоевременной сдачи информации. Речь идет, по крайней мере, о десятках, если не сотнях тысяч граждан и организаций. Эту информацию нужно обрабатывать, на что требуются государственные ресурсы, а потом использовать с пользой для государства, иначе ресурсы будут неэффективно потрачены. Сколько человек нужно в КГД, чтобы они обработали сотни тысяч отчетов и приняли решение, что с ними делать?

Единственный реально исполнимый и противоречащий государственному интересу вариант - вычитки и проверки выборочно, по усмотрению государственного служащего,

что является общеизвестным полем для коррупции, с которой Казахстан так успешно боролся в последние годы. Исполнение закона в том виде, в котором он существует, может обеспечить всплеск коррупции, особенно учитывая административные санкции за его неисполнение со стороны физических и юридических лиц, подлежащих отчетности, отсутствие четкости формулировок, и практически неограниченный круг его субъектов и объектов.

Какой государственный интерес, например, в том, чтобы все казахстанские юридические фирмы отчитывались по каждой консультации, данной иностранному гражданину или иностранной компании? Или, какой потенциальный вред государству могут принести юридические консультации гражданам и организациям, чтобы помочь им соблюдать закон и защитить их права в соответствии с законом, даже если они финансируются из иностранных источников? Было бы более целесообразным, до принятия закона, во-первых, провести анализ рисков, кто и в каких сферах совершает нарушения, чтобы в законе решались конкретные проблемы, вместо того, чтобы наложить бремя на всех подряд. Во-вторых, более четко и ограниченно сформулировать, кто и при каких условиях должен соответствовать требованиям отчетности. Это помогло бы уменьшить объем работы и повысить эффективность траты государственных и негосударственных ресурсов как для государства, так и для субъектов.

Государственные органы не скрывают того, что данная отчетность была введена для некоммерческих организаций (НКО) и физических лиц. Об этом не раз было заявлено во время выступлений должностных лиц Министерства финансов, а также на сайте КГД выложены ролики с вопросами и ответами по мониторингу иностранного финансирования, в которых четко говорится на какого направлены требования по новой отчетности.

Среди причин введения новой отчетности упоминаются следующие:

- 1) Это необходимо в контексте реализации «Стратегии-2050», идеи «Мэнгилик ел», концепции вхождения Казахстана в список 30 развитых государств мира.
- 2) Создание благоприятных внешних условий для политических, экономических и социальных преобразований внутри страны, защита национальных интересов на международной арене.
- 3) Казахстан совершенствует систему контроля денежных потоков из иностранных источников, поскольку этот поток недостаточно прозрачен.
- 4) Это необходимо для того, чтобы обеспечить прозрачность использования средств, получаемых из-за рубежа некоммерческими неправительственными организациями.

Нужно отметить, что Казахстан перегнал по требованиям отчетности такого рода все демократические страны (например, ни в одной европейской стране такого законодательства нет.) Мы проводили сравнительный анализ аналогичного законодательства с некоторыми иными странами (Россия, Таджикистан, Израиль и Азербайджан) и в случае необходимости готовы поделиться этой информацией.

Данная отчетность способствует нерациональному расходованию государственных ресурсов (зачем перегружать административную систему государства контролем за мелочью (сделки на сумму более 1 тенге)? Кроме того, введение данной отчетности привело к дублированию информации, которую НКО и так предоставляют в рамках других видов отчетности, а также к дублированию функций других государственных органов по надзору за иностранным финансированием.

б) Нарушение принципа определенности налогового законодательства

В соответствии с редакцией подпунктом 1 пункта 1 статьи 29 НК РК *«Лица и (или) структурные подразделения юридического лица обязаны:*

1) в порядке, по форме и в сроки, установленные уполномоченным органом, уведомлять налоговые органы о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства в размере, превышающем установленный уполномоченным органом размер, в случае, когда деятельность получателя денег и (или) иного имущества направлена на: оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование; изучение и проведение опросов общественного мнения, социологических опросов (за исключением опросов общественного мнения и социологических опросов, проводимых в коммерческих целях), а также распространение и размещение их результатов; сбор, анализ и распространение информации, за исключением случаев, когда указанная деятельность осуществляется в коммерческих целях».

Используемая в данном пункте терминология не соответствует требованиям юридической определенности и предсказуемости, что нарушает принцип правовой определенности налогового законодательства и предполагает возможность произвольной интерпретации положений данного пункта.

Согласно статье 6 НК РК, налоги и другие обязательные платежи в бюджет Республики Казахстан должны быть определенными. Определенность налогообложения означает установление в налоговом законодательстве Республики Казахстан всех оснований и порядка возникновения, исполнения и прекращения налогового обязательства налогоплательщика, обязанности налогового агента по исчислению, удержанию и перечислению налогов. Конституционный Совет РК в ряде своих нормативных постановлений указывал, что закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закон.

Другими словами, закон должен быть четко сформулированным и предсказуемым в отношении его применения, в противном случае:

- не может быть обеспечено одинаковое применение закона;
- не исключается неограниченность трактовки в правоприменительной практике;
- и все это неизбежно приведет к произволу.

Например, что понимается под «сбором, анализом и распространением информации», чем часто занимаются правозащитные организации, осуществляя мониторинг соблюдения прав человека? В НК не дается определение «информация». Такое определение содержится в статье 1 Закона РК о доступе к информации: *«информация - сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, полученные или созданные обладателем информации, зафиксированные на любом носителе и имеющие реквизиты, позволяющие ее идентифицировать».*

Как мы видим, определение информации в вышеуказанном Законе очень широкое, и его применение в контексте статьи 29 НК и ее толкования КГД позволяет отнести к такому виду деятельности как сбор, анализ и распространение информации любую деятельность физического (правозащитника) и юридического (правозащитной организации) лица. В связи с чем, отпадает смысл в перечислении трех направлений деятельности в статье 29.

Данное определение позволяет отнести к данному виду деятельности любую деятельность любой организации, так как в век информационных технологий любая деятельность сопровождается информированием тем или иным образом. Например, отправка электронной почты сотрудниками, или просмотр вебсайтов на рабочем компьютере. Правильно ли мы понимаем, что в данном случае, законодатель подразумевал, что отчетность сдается получателем иностранного финансирования, если его основная деятельность в рамках сделки и за счет полученных средств направлена на сбор, анализ и распространение информации?

То есть, если деятельность организации в рамках заключенной сделки направлена на любые цели, не имеющие отношения к перечисленным в пп.1 статьи 29 НК РК, и при этом она информирует (то есть только распространяет информацию) о своей деятельности в рамках проекта, то это не будет подпадать под требование об отчетности, а если происходит одновременно сбор, анализ, и распространение конкретной информации в рамках проекта и это является основным предметом сделки, то обязанность отчитываться наступает.

в) Оказание юридической помощи признается квалифицирующей деятельностью в случае, когда такая деятельность осуществляется в коммерческих целях

В статье 29 НК сказано, что юридические и физические лица обязаны предоставлять установленную этим законом отчетность в случае, когда деятельность получателя денег и (или) иного имущества направлена на *«оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование»*

В Законе РК об адвокатской деятельности и юридической помощи (106) предусмотрены и даны определения следующим понятиям: *«правовое информирование»*, *«правовое консультирование»* и *«гарантированная государством юридическая помощь»*. Данные виды юридической помощи оказываются **неопределенному кругу лиц**. Не совсем понятно, какой государственный интерес, например, в том, чтобы все казахстанские юристы, адвокаты, правозащитники отчитывались по каждой консультации, данной иностранному гражданину, иностранной компании или за счет иностранного финансирования?

Необходимо обратить особое внимание на различные виды ответственности общественных организаций, их руководителей и членов.

Так в статье 489 КоАП РК установлена административная ответственность за *«совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений»*, за *«совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан»*, за *«действие, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания»*, за *«действие, ... совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания»*.

В действующем казахстанском административном законодательстве общественное объединение, в том числе профсоюз, – единственная организационно-правовая форма юридического лица, которому грозит запрещение деятельности за повторное нарушение в рамках всего существующего законодательства об общественных объединениях. А согласно тому же законодательству, законодательство РК об общественных объединениях

основывается на Конституции РК и состоит из закона об общественных объединениях и других законодательных актов, не противоречащих им. То есть по существу за два любых мелких, причем разных, неоднородных, нарушения общественному объединению грозит запрещение деятельности. Очевидна возможная несоразмерность или неадекватность государственного реагирования на допущенные общественным объединением нарушения.

Подпункт 4 пункта 2 статьи 49 ГК РК (Общая часть) предусматривает такое основание для ликвидации любого юридического лица, как осуществление деятельности с грубым нарушением законодательства и систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица. Стоит отметить, что запрещение деятельности любого юридического лица является самой крайней мерой воздействия и именно поэтому и в законодательстве, и на практике должны быть подтверждены необходимость, обоснованность и соразмерность этой меры. Любые мелкие нарушения, даже повторные или неоднократные, не должны влечь за собой приостановления или запрещения деятельности.

Уголовный кодекс РК содержит целый ряд статей (3, 145, 174, 179-180, 182, 256-258, 266, 403), в которых в качестве самостоятельного субъекта преступления выделяется *«лидер общественного объединения – руководитель общественного объединения, а также иной участник общественного объединения, способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения»*. Введение данного понятия в уголовный закон означает дискриминацию лидеров и участников общественных объединений по признаку общественного статуса, что прямо нарушает принцип недискриминации, заложенный в статье 14 Конституции РК, а также в статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Казахстан. Расширительное толкование данного понятия может привести к преследованию любых членов общественных объединений.

Свою озабоченность этими положениями законодательства Казахстана высказал и Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации Майна Киаи по итогам визита в Республику Казахстан в 2015 г. (99).

Он, в частности указал, что *«приветствует тот факт, что, согласно Конституции Казахстана, не допускается незаконное вмешательство государства в деятельность общественных объединений, но в то же время серьезно обеспокоен тем, что в той же статье Конституции говорится о незаконном вмешательстве общественных объединений в деятельность государства. Новый Уголовный кодекс также предупреждает объединения от незаконного воспрепятствования законной деятельности государственных органов и от совершения деяний, которые причиняют существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо интересам общества (статья 403). Развеять обеспокоенность Специального докладчика не помог и тот факт, что, как объяснили ему официальные лица, данный закон ориентирован исключительно на политические партии. По его мнению, формулировка статьи 403 слишком расплывчата и допускает возможность широкого и субъективного толкования. Так, например, не ясно, что является «вмешательством в деятельность государственных органов» и в каких случаях такое вмешательство считается "незаконным". Он настоятельно призывает правительство пересмотреть вышеуказанные положения, чтобы удостовериться в том, что они не повлекут за собой негативных последствий для членов общественных объединений»*.

Он также отметил, что «в новом Уголовном кодексе в отношении лиц, относящихся к числу лидеров общественных объединений, предусмотрен отдельный состав преступления с более жестокими мерами наказания. При этом определение «лидера» сформулировано настолько расплывчато, что представители гражданского общества опасаются, что лидером может быть признан любой член того или иного общественного объединения. Специальный докладчик не понимает, почему лидеры общественных объединений считаются более опасными элементами, чем другие лица, и почему к ним должны применяться более строгие уголовные наказания. Насколько ему известно, какой-либо бесспорной связи между профессией или должностью человека и его склонностью к преступности установлено не было. Вместо этого, по всей видимости, данный закон просто служит способом посеять страх среди лидеров гражданского общества, осмеливающихся выступить с критикой правительства и его политики. Специальный докладчик настоятельно призывает власти отменить любые законы, дискриминирующие людей по признаку их членства в объединении, занимающемся мирной деятельностью».

Он также выразил «обеспокоенность по поводу того, что новый механизм предоставления грантов, за создание которого выступал консультативный совещательный орган и который на момент подготовки настоящего доклада был поддержан Министерством культуры и спорта, возможно, не будет в полной мере соответствовать международным стандартам в области прав человека. В статье 6 проекта закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций предлагается назначить оператора для предоставления грантов общественным объединениям мониторинга их использования. Поскольку оператор отвечает за распределение между общественными объединениями всех грантов, – как государственных, так и частных, – весь сектор может оказаться полностью под его контролем. Специальный докладчик настоятельно рекомендует ограничить сферу действия проекта закона заявками на получение государственных грантов. Государственные органы не должны иметь возможность выделять частные, международные или иностранные средства общественным объединениям. В противном случае возникает неприемлемый риск того, что средства будут распределяться на субъективной и произвольной основе. Специальный докладчик рекомендует также гарантировать независимость такого учреждения-оператора, например, посредством включения в его состав представителей гражданского общества».

Спецдокладчик ООН также представил ряд рекомендаций по доступу организаций гражданского общества к ресурсам и установления пределов ответственности.

Создание и деятельность профсоюзов

В выпущенном в 2020 году Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдению законности Аналитическом докладе «Трудовое законодательство Республики Казахстан и международные стандарты» (107) приведен анализ норм казахстанского законодательства, касающихся создания и деятельности профсоюзов.

В частности, в нем отмечено, что при принятии в 1994 году действующего ГК РК (Общая часть) (92) в него была включена норма о запрете финансирования профсоюзов из-за рубежа, в том числе международными организациями. Согласно пункта 6 статьи 106 ГК РК (Общая часть) в старой редакции: «Не допускается финансирование политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, и профсоюзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и

международными организациями». В 1998 году в статью 106 ГК РК были внесены изменения и пункт 6 был исключен.

Однако, в принятой в 1995 году и действующей в настоящее время Конституции РК (4) в пункте 4 статьи 5 закреплено: *«В Республике не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями».* Таким образом профсоюзы в Республике Казахстан лишены какой-либо финансовой поддержки со стороны международного профсоюзного движения.

В январе 1995 года Независимый профсоюзный центр Казахстана (НПЦК) обратился в Комитет по свободе объединения Административного совета Международной Организации Труда с жалобой на положения статьи 106 ГК РК (108). В дальнейших сообщениях НПЦК также указал на положения пункте 4 статьи 5 Конституции РК. На тот момент времени Республика Казахстан не ратифицировала Конвенцию 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№87) и Конвенцию 1949 года о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (№98). Они были ратифицированы Казахстаном в 1999 и 2000 годах, соответственно.

Правительство Республики Казахстан в сообщении Комитету по свободе объединения утверждало, что эти положения Конституции РК и Гражданского кодекса РК не противоречат международному праву и международным обязательствам Республики Казахстан. Однако, Комитет напомнил Правительству РК, что *«законодательство, запрещающее получение национальным профсоюзом финансовой помощи от международной организации рабочих, членом которой он является, нарушает принципы, касающиеся права ассоциации с международными организациями».* В связи с этим Комитет призвал *«Правительство предпринять шаги по внесению изменений в статью 106 Гражданского кодекса, а также в статью 5 новой Конституции с тем, чтобы отменить запрет национальным профсоюзами, включая автора жалобы, а пока не препятствовать, получению финансовой помощи от международных организаций рабочих».* Комитет также запросил Правительство информировать его о любом прогрессе в этой области (108).

Однако, несмотря на исключение из статьи 106 ГК РК (Общая часть), как уже отмечалось, положения о запрете финансирования профсоюзов из-за рубежа, оно сохранилось в статье 5 Конституции РК и появилось в статье 5 Закона РК об общественных объединениях.

Ратификация Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№87) и Конвенции 1949 года о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров (№98) и принятие в 2014 году нового Закона о профессиональных союзах ничего не изменили в отношении этого запрета.

Закон РК о профессиональных союзах (56) содержит целый ряд обременительных требований, значительно затрудняющих регистрацию профсоюзов. Во-первых, согласно пункту 1 статьи 8 Закона для создания профсоюза необходимо не менее 10 граждан Республики Казахстан, связанных общностью их профессиональных и производственных интересов, созывающих учредительный съезд (конференцию, собрание), на котором утверждается устав и формируются профсоюзные органы.

Во-вторых, в принятом уставе для соответствия регистрационным требованиям, согласно пункту 1 статьи 9 Закона должны быть указаны:

- 1) наименование, место нахождения, предмет и цели деятельности профсоюза;
- 2) членство, условия и порядок вступления физических лиц, членских организаций в профсоюз (его объединения), выхода из него, утраты членства;
- 3) организационная структура профсоюза;
- 4) порядок формирования, компетенцию и сроки полномочий профсоюзных органов;
- 5) порядок, сроки отчетности профсоюзных органов и контроля за их деятельностью;
- 6) права и обязанности профсоюза и его членов, в том числе обязательность выполнения принимаемых решений органами социального партнерства и профсоюзов, членской организацией которого он является;
- 7) источники формирования имущества профсоюза, права профсоюза по управлению имуществом;
- 8) порядок уплаты членских профсоюзных взносов и их распределение;
- 9) порядок информирования своих членов о поступлении и расходовании денег;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав профсоюза;
- 11) порядок принятия решения о реорганизации и ликвидации профсоюза, судьбе имущества в случае ликвидации профсоюза».

Следует также отметить, что в Республике Казахстан в последние несколько лет существенно изменён порядок регистрации юридических лиц. Например, для субъектов малого предпринимательства установлен уведомительный порядок регистрации, при котором учредительные документы (устав и учредительный договор) в регистрирующий орган не представляются. Сроки государственной регистрации субъектов частного предпринимательства составляют один рабочий день. Учитывая повсеместное внедрение веб-портала «электронного правительства», имеется возможность подачи уведомления через портал электронного правительства через Интернет, не выходя из офиса или дома.

Эти, безусловно, позитивные изменения процедуры регистрации, тем не менее, не распространяются на некоммерческие организации, в том числе профсоюзы, которые по-прежнему проходят разрешительную процедуру регистрации в органах юстиции. Согласно статье 4 Закона РК о государственной регистрации юридических лиц (109) *«государственную регистрацию юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, и учетную регистрацию их филиалов и представительств осуществляют органы юстиции. Государственную регистрацию юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, и учетную регистрацию их филиалов и представительств осуществляет Государственная корпорация «Правительство для граждан»».*

В соответствии со статьей 9 Закона о государственной регистрации, государственная регистрация юридических лиц, относящихся к субъектам частного предпринимательства, производится в течение одного часа с момента подачи электронного заявления. Государственная регистрация коммерческих юридических лиц производится не позднее одного рабочего дня следующего за днем подачи заявления. А для некоммерческих организаций, в том числе профсоюзов выдача справки о государственной регистрации производится не позднее пяти рабочих дней со дня подачи заявления с приложением необходимых документов. Но при этом в случаях представления неполного пакета документов, наличия в них недостатков, необходимости получения по учредительным документам заключения эксперта (специалиста), а также по иным основаниям, предусмотренным законодательными актами Республики Казахстан, срок государственной регистрации юридического лица, не относящегося к субъекту частного предпринимательства, прерывается до устранения выявленных недостатков или получения

соответствующего заключения (экспертизы). Это позволяет при необходимости затягивать регистрацию профсоюзов, что неоднократно имело место при регистрации независимых профсоюзов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Закона о профсоюзах они создаются по производственно-отраслевому принципу. В то же время в Законе одновременно реализуется территориальный принцип формирования объединений профсоюзов. Так согласно статье 11 *«республиканское объединение профсоюзов является полномочным представителем работников, членских организаций в социальном партнерстве на республиканском уровне». Оно создается «отраслевыми профсоюзами и (или) территориальными объединениями профсоюзов областей, городов республиканского значения и столицы в иной организационно-правовой форме некоммерческой организации», причем «должно иметь членские организации и (или) представительства (филиалы) на территории, включающей более половины количества областей, городов республиканского значения и столицу».*

В свою очередь, согласно статье 12 Закона о профсоюзах, полномочным представителем работников, членских организаций в социальном партнерстве на региональном уровне является территориальное объединение профсоюзов, которое на уровне области, города республиканского значения и столицы должно иметь членские организации и (или) представительства (филиалы) на территории не менее двух районов (городов областного значения, районов в городе). Наконец, согласно статье 13 Закона о профсоюзах полномочным представителем работников, членских организаций в социальном партнерстве на отраслевом уровне является отраслевой профсоюз, который должен иметь структурные подразделения и (или) членские организации на территории, включающей более половины количества областей, городов республиканского значения и столицу. А работники субъектов малого предпринимательства вправе создавать отраслевой профсоюз при наличии структурных подразделений, членских организаций на территории, включающей более половины количества областей, городов республиканского значения и столицу.

Таким образом, участие в социальном партнерстве на республиканском, территориальном или отраслевом уровнях и заключении генерального или отраслевых соглашений связано не с численностью профсоюзов и их объединений, а с их представленностью в регионах страны.

В пункте 3 статьи 5 Закона о профсоюзах гарантируется, что *«профсоюзы независимы в своей деятельности от государственных органов всех уровней, политических партий, работодателей и их объединений, не подконтрольны и не подотчетны им».*

Однако, действующее законодательство не содержит эффективных средств защиты профсоюзов от вмешательства в осуществление профсоюзной деятельности и воспрепятствование реализации функций профсоюзов. Статья 77 КоАП РК устанавливает административную ответственность за воспрепятствование законной деятельности общественных объединений должностным лицом с использованием служебного положения, а равно вмешательство в законную деятельность этих объединений, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения, повлекшее нарушение их прав и законных интересов. Однако эта статья правовая норма касается всех общественных объединений и сформулирована весьма расплывчато.

После принятия в 2014 году нового Закона РК о профсоюзах прошла целая волна по ликвидации независимых профсоюзов, отказов в регистрации профсоюзов и преследований профсоюзных лидеров и рядовых членов профсоюзов в Казахстане, а Республика Казахстан также была внесена в специальный параграф отчета Комитета по применению норм 108-й Международной конференции труда, проходившей 9-21 июня 2019 года в Женеве. Такое решение было принято Комитетом в связи с отсутствием прогресса в реализации трудовых прав и прав профсоюзов в стране.

Рассмотрение вопроса о соответствии законодательства и правоприменительной практики в Казахстане нормам Конвенции №87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы состоялось 18 июня 2019 года. В ходе слушаний были вскрыты факты многочисленных нарушений права на объединение в независимые профсоюзы, преследований профсоюзных активистов, отказа правительства изменять ситуацию в соответствии с согласованной с МОТ «дорожной картой» необходимых изменений в законодательстве и правоприменительной практике.

В заключении Комитета сделан ряд серьезных и жестких рекомендаций в адрес правительства Республики Казахстан. Среди них:

- в соответствии с Конвенцией №87 изменить положения Закона «О профсоюзах», предусматривающие чрезмерные ограничения для структур профсоюзов, которые, в свою очередь, ограничивают право работников свободно создавать профессиональные союзы и вступать в них;
- воздерживаться от практики введения ограничений на право занимать выборные должности в профсоюзах и на право свободного передвижения для участия в законной профсоюзной деятельности;
- обеспечить расследование заявлений о применении насилия в отношении членов профсоюзов;
- пересмотреть, в консультации с социальными партнерами, действующее законодательство и правоприменительную практику в части перерегистрации профсоюзов с тем, чтобы существующие препятствия были преодолены;
- в консультации с наиболее представительными, свободными и независимыми организациями работодателей, изменить положения Закона «О Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан» и связанных с ним нормативных актов с тем, чтобы обеспечить полную автономию и независимость организаций работодателей как свободных и независимых организаций без какого-либо промедления. В частности, исключить положения о широком мандате Национальной палаты предпринимателей на представление работодателей и об аккредитации организаций работодателей со стороны Национальной палаты предпринимателей;
- обеспечить Конфедерации независимых профсоюзов Республики Казахстан и ее членским организациям обладание полной автономией и независимостью как свободных и независимых рабочих организаций без какого-либо промедления, а также предоставить им автономию и независимость, необходимые для осуществления данного им мандата и представления их членов;
- подтвердить внесение изменений в законодательство, позволяющих судьям, пожарным и тюремному персоналу, не состоящих на воинской службе, создавать профессиональные организации и вступать в них;
- принять законодательство, гарантирующее, что национальные организации работников и работодателей не будут лишены возможности получать финансовую или другую поддержку от международных организаций. В этой связи, представить информацию о правовом статусе и содержании рекомендаций, касающихся предоставления организациям работников и работодателей возможности получать финансовую поддержку от международных организаций;

- в срочном порядке обеспечить выполнение дорожной карты 2018 года в консультации с социальными партнерами.

В своем заключении Комитет выразил сожаление в связи с продолжительным отсутствием прогресса с момента последнего обсуждения ситуации в Казахстане и предложил правительству страны оказать необходимую техническую помощь МОТ в решении поставленных вопросов, а затем доложить о проделанной работе до 1 сентября 2019 года. Было принято решение включить это заключение и рекомендации в специальный параграф отчета Комитета по применению норм.

Комитет по применению норм является одним из основным контрольных механизмов Международной организации труда. Его решения являются критически важными для осуществления национальными государствами возможностей международной интеграции, использования различных режимом благоприятствования во внешней торговле, иных экономических преференций, определения уровня гражданских и демократических свобод.

Внесение страны в специальный параграф отчета Комитета по применению норм означает крайнюю степень обеспокоенности МОТ ситуацией с основополагающими правами наемных работников.

Несмотря на то, что некоторые положения законодательства о профсоюзах были смягчены в прошлом году, основные рекомендации МОТ остались невыполненными.

4. Законодательство о праве на свободу мирных собраний

В Докладе 2012 года (17) Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметила, что негативно сказывается на условиях работы правозащитников и законодательство, связанное с их правом на свободу мирных собраний.

Она отметила, что во многих странах такое законодательство применяется *«в целях помешать борцам за демократию и представителям оппозиции в проведении публичных собраний. Основания для таких запретов часто нечетко определены в самих законах, учитывая, что они обычно ограничиваются такими формулировками, как «во избежание общественных беспорядков» или «для обеспечения бесперебойной работы государственных служб», без определения масштабов «общественных беспорядков» или «перебоев в работе государственных служб». Такие широкие формулировки дают возможность для применения этих законов произвольно и/или дискриминационно. Например, сторонники правительства не испытывают тех же ограничений на организацию собраний, что и борцы за демократию и представители оппозиции. Кроме того, во многих случаях законодательство по данному вопросу предоставляет властям широкие полномочия на введение и обеспечение запретов на собрания в течение определенных и даже неограниченных периодов времени и в конкретных местах».*

Спецдокладчик особо отметила, что из государств, применяющих разрешительный режим в отношении проведения публичных собраний, продолжают поступать сообщения о том, что *«правозащитникам, которые хотят повысить информированность о правах человека или выступить против нарушений прав человека, в таких разрешениях отказывают. В*

других случаях собрание провести разрешают, но не в том месте, которое было указано в заявке».

Признавая необходимость получения государственными органами уведомления о собраниях для обеспечения безопасности участников и окружающих, Спецдокладчик отметила, что разделяет мнение Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию о том, что *«режим уведомления предоставляет властям достаточную возможность быть информированным, и что это является международным стандартом, которому государства должны следовать в целях соблюдения права на мирные собрания» (91).*

Тем не менее, согласно международным стандартам правительство должно обеспечить возможность проведения спонтанных собраний, с тем чтобы протестующие могли высказать свои проблемы целевой аудитории. Предоставление разрешения на проведение собраний в местах, отличных от указанных организаторами в заявке, представляет собой ограничение свободы на мирные собрания.

Спецдокладчик также отметила серьезную проблему при проведении публичных собраний, которую представляет собой *«чрезмерное применение силы сотрудниками правоохранительных органов».* Она рекомендовала, чтобы государствам обеспечили, что *«нормативно-правовые документы предусматривали эффективные и недискриминационные положения, регулирующие надзор и ответственность должностных лиц, прежде всего за принятие ими мер реагирования на демонстрации общественности и проявления несогласия. Необходимо проводить оперативное, беспристрастное и независимое расследование любых сообщений о чрезмерном применении силы в контексте собраний общественности, обеспечивать судебное преследование и привлекать виновных к ответственности».* Кроме того, Спецдокладчик вновь повторила мнение Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию о том, что *«государства имеют позитивное обязательство активно защищать мирные собрания. Это обязательство предполагает ответственность за защиту участников от действий отдельных лиц и групп, направленных на нарушение работы и разгон таких собраний.... Такое обязательство должно быть закреплено в действующем законодательстве».*

Право на свободу мирных собраний в Республике Казахстан гарантируется в статье 32 Конституции РК: *«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».*

Специальным правовым актом, устанавливающим порядок организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан, является новый Закон РК о порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан 2020 года (110).

Этот закон в значительной степени не соответствует международным стандартам, в частности Замечанию общего порядка №37 Комитета ООН по правам человека к статье 21 МПГПП о праве на мирные собрания 2020 года (111) и Руководящим принципам ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе мирных собраний (вторая редакция (2011 год) (112) и третья редакция (2019 год) (113)), а также рекомендациям Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников и Специального докладчика

ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киайи, посетившего Республику Казахстан в 2015 году.

Помимо самого специального Закона, отдельные нормы, касающиеся правового регулирования свободы мирных собраний в Республике Казахстан, содержатся в Законе РК об органах внутренних дел 1999 года (114), Законе РК о противодействии экстремизму 2005 года (27), Законе РК о политических партиях 2002 года (115), Законе РК об общественных объединениях 1996 года (57), Законе РК о профессиональных союзах 2014 года (56), а также Кодексе РК об административных правонарушениях 2014 года (72) и Уголовном кодексе РК 2014 года (40), а также Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан №7 от 6 октября 2017 года «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» (116). Кроме того, обязанности по пресечению массовых беспорядков, обеспечению общественной безопасности и охране общественного порядка возложены на Национальную гвардию РК (117).

Подробный анализ законодательства о мирных собраниях и правоприменительной практики содержится в Докладе Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности «О мониторинге соблюдения права на свободу мирных собраний в Республике Казахстан в 2018 – 2020 гг.» 2021 года (118).

Основные выводы этого анализа, касающиеся соответствия казахстанского законодательства в сфере обеспечения права на свободу мирных собраний международным стандартам и рекомендациям Спецдокладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, сводятся к следующему.

Определение мирного собрания

В статье 1 Закона РК о порядке организации и проведения мирных собраний дан понятийный аппарат, касающийся определения мирного собрания и его видов, которые именуются формами. К ним относятся собрание, пикет, митинг, демонстрация и шествие.

Помимо того, что в названии Закона используется родовое понятие «мирное собрание», а затем в тексте уже видовое понятие «собрание», то есть используется одно и то же слово, что можно отнести к недостаткам юридической техники, есть еще ряд вопросов и одна весьма серьезная проблема в части понятийного аппарата.

Так непонятно, чем собрание в публичном месте отличается от митинга, кроме того, что, согласно определению митинга, он может осуществляться *«с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового»*. Однако, если митинг проводится без технических средств, транспарантов и плакатов и без выдвижения требований, то он ничем не отличается от собрания, согласно соответствующему определению. И кстати нет никаких разумных объяснений, почему на собрании нельзя использовать технические средства, транспаранты и плакаты, и выдвигать требования, или, во всяком случае, почему это не указано в определении «собрания».

Аналогично достаточно странным выглядит разграничение между *«шествием»* и *«демонстрацией»* в виде разрешенного использования транспортных средств только в случае демонстрации.

Весьма спорным является принятое в Законе года определение «*пикетирования*», под которым, в отличие от принятого в мире определения пикета как небольшой группы лиц, теперь понимается только одиночный пикет. Соответственно, два и более человек уже не рассматриваются как «пикет», а, видимо, как «собрание» или «митинг».

И в этой связи следует привести выдержку из Соображений Комитета ООН по правам человека от 13 июля 2017 года по сообщению правозащитника Андрея Свиридова против Республики Казахстан, в котором указано: *«Комитет отмечает утверждение автора о том, что введенные в его отношении ограничения не предусмотрены законом, поскольку выражение мнения отдельным лицом не является «демонстрацией». Комитет также отмечает позицию государства-участника о том, что, хотя понятия «демонстрация» и «общественный протест» не определены в законе, поведение автора представляет собой «демонстрацию» для целей Закона о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций. Независимо от того, запрещено ли поведение автора в соответствии с внутренним правом, Комитет отмечает, что на мирное выражение отдельным лицом в общественном месте своего мнения о предположительно несправедливом судебном разбирательстве не должны распространяться те же ограничения, которые применяются к собранию лиц» (119).*

То есть, несмотря на то, что такая форма выражения мнения, как одиночный пикет, помимо защиты статьей 19 МПГПП, защищается также статьей 21 МПГПП, она не подлежит никакому регулированию или ограничению.

По существу в статье 1 Закона содержится исчерпывающий перечень форм мирных собраний, однако, в частях 5-7 статьи 488 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях используется не соответствующее принципу юридической определенности и предсказуемости понятие «*иное публичное мероприятие*», за организацию и проведение которого «*в нарушение порядка, установленного законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний*» наступает административная ответственность, хотя этого понятия в самом Законе нет.

Наконец, согласно международным стандартам государство не может устанавливать специальные цели собрания, вроде «*выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций*», кроме общих – выражение общественных, групповых или личных интересов. Целью собрания может быть, например, демонстрация отличий, выражение непопулярного мнения или мнения меньшинства. Необязательно поднимаемые организаторами и участниками вопросы - общественно значимые или касаются деятельности конкретных органов или организаций. К тому же нет никакой необходимости указывать в законе о праве участников на выдвижение или не выдвижение каких-либо требований.

Субъекты права на мирные собрания

Законодательство Республики Казахстан предоставляет право на мирные собрания только гражданам Республики Казахстан, лишая его таким образом иностранцев, лиц без гражданства и беженцев. Таким образом лица, защищающие права человека, но не являющиеся гражданами Казахстана, лишены права на мирные собрания, как в качестве организаторов, так и участников. За нарушение этого запрета они могут быть подвергнуты административному наказанию. Права на организацию мирных собраний, согласно законодательству, также полностью лишены несовершеннолетние. Очевидно, что эти

положения законодательства противоречат международным стандартам и нарушают международные обязательства Республики Казахстан.

Организаторами мирных собраний согласно статье 5 Закона не могут быть, лица признанные судом недееспособными либо ограниченно дееспособными или которым назначено наказание по приговору суда в виде исправительных работ, привлечения к общественным работам, ограничения свободы, ареста, лишения свободы, на период отбытия наказания, а также имеющие непогашенную или неснятую судимость за участие в массовых беспорядках, государственную измену, шпионаж, экстремистские и террористические преступления, нарушение порядка организации и проведения мирных собраний.

Необходимо отметить, что это не связано с запретом, установленным в приговоре суда, не определяется Уголовным кодексом РК или Кодексом РК об административных правонарушениях, а определяется Законом о порядке организации и проведения мирных собраний. То есть, наказание в виде запрета организовывать мирные собрания не определено в уголовном законодательстве или законодательстве об административных правонарушениях, не накладывается в судебном порядке с соблюдением надлежащей процедуры и принципов законности, необходимости и соразмерности.

На некоторые несоответствия положений Закона в отношении субъектов права на мирные собрания указал и Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Клеман Ньялетсossi Вуле в письме на имя Президента Токаева по поводу направленного в Мажилис Парламента законопроекта о мирных собраниях: *«Законопроект предусматривает, что только граждане Казахстана могут быть организаторами и участниками собраний. Предлагаемое положение нарушает принцип недискриминации в пункте 1 статьи 2 МПГПП, который также применим к свободе собраний. Кроме того, законопроект требует, чтобы все организаторы достигли, по крайней мере, 18 лет. Это нарушает права детей организовывать собрания (статья 15 Конвенции о правах ребёнка)»* (120).

Уведомление и разрешение, спонтанные собрания

Новый Закон 2020 года ввел уведомительный порядок проведения собраний, пикетов и митингов и разрешительный (согласовательный) для демонстраций и шествий

Но уведомительный порядок проведения собраний, пикетов и митингов похож на разрешительный, поскольку организаторы собрания должны три рабочих дня ждать реакции местного исполнительного органа на уведомление, который может сообщить о проведении мероприятия (что юридически не является разрешением или согласованием, но в каком-то смысле положительной реакцией), может промолчать (что тоже похоже на положительную реакцию) или отказать в проведении мероприятия.

Кроме того, в пункте 3 статьи 10 Закона 2020 года значительно расширен перечень требований к содержанию уведомления, в котором теперь должны указываться:

«...1) цель мирного собрания;

2) форма мирного собрания;

3) фамилия, имя, отчество (при его наличии), индивидуальный идентификационный номер, место жительства или место временного пребывания (проживания) гражданина Республики Казахстан – организатора мирных собраний, его представителя (при наличии) либо наименование, бизнес-идентификационный номер, место нахождения юридического лица – организатора мирных собраний;

- 4) *специализированное место для организации и проведения мирных собраний, для пикетов – место проведения;*
- 5) *дата, время начала и окончания мирного собрания;*
- 6) *предполагаемое количество участников;*
- 7) *сведения об установлении юрт, палаток и иных сооружений;*
- 8) *намерение использовать звукоусиливающие технические средства, плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации в случаях, предусмотренных настоящим Законом;*
- 9) *регламент проведения мирных собраний, утвержденный организатором, за исключением пикетирования;*
- 10) *электронный почтовый адрес, абонентский номер сотовой связи организатора мирных собраний, его представителя (при наличии);*
- 11) *согласие организатора мирных собраний, его представителя (при наличии) на сбор, обработку его персональных данных, указанных в уведомлении;*
- 12) *источники финансирования проведения мирных собраний;*
- 3) *дата подачи уведомления о проведении мирных собраний и подпись организатора или его представителя (при наличии)».*

В статьях 12 и 13 Закона 2020 года установлен порядок направления и требования к содержанию заявления о получении согласования на проведение шествия и демонстрации аналогичные порядку и требованиям, касающимся уведомления. В то же время в случае проведения шествия или демонстрации увеличены сроки подачи и рассмотрения заявления. Заявление о получении согласования проведения мирных собраний в форме демонстрации, шествия подается в срок не позднее чем за десять рабочих дней до дня его проведения и рассматривается в течение семи рабочих дней. По результатам рассмотрения местный исполнительный орган может согласовать проведение демонстрации, шествия, согласовать их проведение без использования звукоусиливающих технических средств, транспортных средств, предложить изменить маршрут или место или отказать в проведении мероприятия.

Кроме того, в заявлении о согласовании дополнительно нужно указывать маршрут следования участников, меры содействия в обеспечении охраны общественного порядка, организации медицинской помощи, пожарной безопасности, намерение использовать звукоусиливающие технические средства, плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, транспортные средства и в случае необходимости – общее количество и категории транспортных средств, маршрут их движения, включая протяженность, место начала и окончания маршрута.

Исходя из соответствия международным стандартам и передовой зарубежной практике формы уведомления и заявления о согласовании проведения определённых видов мирных собраний, закрепленные в Законе 2020 года, представляются излишне детализированными и забюрократизированными. Эти формы должны быть максимально простыми и просто указывающими, как можно связаться с организатором или инициатором мирного собрания.

Свои замечания в целом по поводу уведомления или заявления о согласовании в Законе 2020 года (на стадии обсуждения законопроекта) представил в своем упомянутом выше письме Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации К.Н.Вуле (120): «Что касается порядка уведомления, который, в зависимости от формы собрания, требует 10 или 5 дней для предварительного уведомления, я хотел бы напомнить, что процедуры уведомления должны быть предметом оценки на пропорциональность, и их целью должно быть исключительно

содействие осуществлению права на свободу мирных собраний, обеспечение общественной безопасности и порядка, содействие правам других.

Не следует требовать уведомления в случае собраний, которые не требуют предварительной подготовки со стороны государственных органов, например, собраний с предположительно небольшим количеством участников или минимальным воздействием на общественность. В дополнение к этому уведомительный порядок может привести к конечному результату - воспрепятствованию спонтанным демонстрациям.

Кроме того, уведомительный порядок в законопроекте представляет де-факто процедуру предварительного утверждения, поскольку власти могут отказать в разрешении провести планируемое мирное собрание по очень широкому кругу оснований. Поэтому я хотел бы напомнить Правительству Вашего Превосходительства, что в случае, когда система уведомления создана, она должна способствовать мирным собраниям и не должна использоваться как фактическое требование о получении предварительного разрешения.

Я хочу подчеркнуть, что неуведомление властей о собрании не делает собрание незаконным и поэтому не должно использоваться как основание для разгона собрания. Я хочу отметить далее, что это в равной степени применяется к стихийным собраниям, в случае которых предварительное уведомление вообще практически невозможно или не существует организатора, которого можно было бы выявить. В случае неуведомления властей о демонстрации, организаторы не должны подвергаться уголовным или административным санкциям в виде штрафов или заключения под стражу. Требование предварительного уведомления не следует путать с требованием предварительного утверждения, предоставляемого по усмотрению властей, которое не должно быть установлено в законе или в практике административных властей даже тогда, когда речь идет об общественных местах.

Законопроект устанавливает различия между пикетами, собраниями и митингами, которые требуют уведомления, и демонстрациями, и шествиями, которые требуют разрешения. Свобода мирных собраний - это право, а не привилегия, и, как таковое, его осуществление не должно быть предметом предварительного разрешения властей».

Наконец, Закон 2020 года не допускает проведения спонтанных (стихийных) мирных собраний.

На это положение указал на стадии обсуждения законопроекта Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации К.Н.Вуле: «уведомительный порядок может привести к конечному результату - воспрепятствованию спонтанным демонстрациям».

А Институт прав человека Международной ассоциации юристов (ИВАНРИ) и Международная комиссия юристов (ICJ) в их совместном мнении (121) отметили: «Проект Закона не позволяет проведение каких-либо собраний, о которых предварительно не было уведомления или не получено разрешение. Спонтанные собрания, следовательно, запрещены – ограничение, противоречащее статье 21 [МПГПП].

Комитет по правам человека ранее установил, что наказание участника за участие в собрании, которое являлось мирным, но было несанкционированным и недопущение спонтанных собраний нарушает обязательства Казахстана в области прав человека.

Точно так же, в деле Попова против Российской Федерации Комитет указал, что административный арест или штраф в отношении физического лица за участие в спонтанной мирной демонстрации, о которой не было направлено уведомление в соответствии с требованиями национального законодательства, является нарушением статьи 21. Комитет заявил: несмотря на то, что требование о подаче предварительного уведомления может иметь большое значение для нормального проведения демонстраций, его выполнение не может быть самоцелью. Любое вмешательство в право на мирное собрание должно быть обосновано государством-участником с учетом второго предложения статьи 21. Это особенно верно в случае спонтанных демонстраций, которые в силу своего характера не могут зависеть от требования подачи предварительного уведомления (п.7.5)».

Эти заключения ведущих международных экспертов бесспорно указывают на несоответствие этих положений Закона 2020 года международным стандартам.

Место и время проведения мирных собраний

В Законе 2020 года нашел свое юридическое закрепление подход о выделении специализированных мест для проведения мирных собраний.

Так согласно подпункту 3) статьи 1 Закона 2020 года «специализированное место для организации и проведения мирных собраний – место общего пользования или маршрут следования, определенные местным представительным органом города республиканского значения, столицы или района (города областного значения) для проведения мирных собраний».

В соответствии с пунктом 2 статьи 8 Закона 2020 года «местный представительный орган города республиканского значения, столицы или района (города областного значения):

- 1) определяет специализированные места для организации и проведения мирных собраний, порядок использования специализированных мест для организации и проведения мирных собраний, нормы их предельной заполняемости, а также требования к материально-техническому и организационному обеспечению специализированных мест для организации и проведения мирных собраний;*
- 2) определяет границы прилегающих территорий, в которых запрещено проведение пикетирования; ...».*

Статья 9 Закона 2020 года содержит конкретные правовые нормы, касающиеся места и времени проведения мирных собраний:

«1. Мирные собрания проводятся в специализированных местах для организации и проведения мирных собраний. Запрещается проведение мирных собраний в иных местах, за исключением пикетирования.

...

4. Мирные собрания не могут начинаться ранее 9 часов и заканчиваться позднее 20 часов по местному времени административно-территориальной единицы в день проведения мирных собраний».

На эти положения Закона 2020 года (на стадии обсуждения законопроекта) указал в своем письме Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации К.Н.Вуле: «Что касается использования общественных мест для собраний, я озабочен очень ограничительными положениями законопроекта, в которых предусматривается, что собрания разрешены только в «специализированных местах»,

устанавливаемых правительством или местными парламентами (маслихатами). Я хотел бы повторить, что собрания являются таким же законным использованием общественных мест, как и торговля или движение транспортных средств и пешеходов. Любое использование публичного пространства требует определенной степени координации для защиты различных интересов, но есть много законных способов использования общественных мест.

Следует смириться с определенным нарушением обычного течения жизни, вызванным собраниями, включая нарушение дорожного движения, раздражение коммерсантов и даже вред коммерческой деятельности, чтобы это право не утратило своей сути. Доступ к публичному пространству конкретно означает, что организаторы и участники должны иметь возможность использовать общественные улицы, дороги, площади для проведения мирных собраний (статичных или движущихся).

Пространства в окрестностях знаковых зданий, таких как президентские дворцы, парламента или мемориалы также должны рассматриваться как публичные пространства, и мирные собрания должны быть дозволены в этих местах».

Аналогичную критику эти положения Закона 2020 года (на стадии обсуждения законопроекта) вызвали у ИВАНРИ и ICJ, что было выражено в их совместном мнении: «Данное положение является чрезмерно ограничительным. Основной чертой права на мирное собрание является право собираться в то время и в том месте, где сообщение будет услышано. Как Комитет по правам человека определил в деле, касающемся Казахстана, «организаторы собрания в целом имеют право выбирать место в пределах видимости и слышимости целевой аудитории». Любое ограничение данного права должно быть обосновано в зависимости от конкретного случая в соответствии со статьей 21». ... Любые ограничения места собраний должны быть наименее ограничительным средством, согласованным с вышеприведёнными соображениями».

Эти заключения ведущих международных экспертов, а также рекомендации Спецдокладчика ООН по вопросу о положении правозащитников также бесспорно указывают на несоответствие этих положений Закона 2020 года международным стандартам.

Журналисты и наблюдатели

Закон 2020 года не содержит никаких упоминаний о возможных наблюдателях-мониторах от общественных организаций или правозащитниках, но в нем есть специальная статья 7, касающаяся деятельности журналистов.

В ее развитие в подпункте 4) статьи 20 Закона РК о средствах массовой информации 1999 года (70) отмечено право журналиста «присутствовать ... на мирных собраниях, а также при иных формах выражения общественных, групповых и личных интересов...». Помимо того, что не очень понятно, о каких иных формах выражения общественных, групповых и личных интересах идет речь, и каким правовым актом они регулируются, вызывает сомнение наделение журналиста каким-то специальным правом присутствовать на мирных собраниях. Присутствовать на мирных собраниях имеет право каждый человек, кто-то как организатор, кто-то как участник, кто-то как наблюдатель или просто зевака, кто-то как участник контр-демонстрации. Нет необходимости специально оговаривать это право для журналистов.

В подпункте 13-4) статьи 4-3 Закона о СМИ 1999 года определено, что уполномоченный орган, которым является Министерство информации и общественного развития РК *«утверждает правила деятельности журналиста (представителя средства массовой информации), присутствующего на мирных собраниях, формы отличительных знаков журналиста».*

На этом основании Министерство информации и общественного развития РК (МИОР РК) разработал Правила деятельности журналиста (представителя средства массовой информации), присутствующего на мирных собраниях (122). Эти Правила содержат целый ряд требований к журналистам.

Существует много вопросов к данным Правилам, как общих, так и частных. Например, что будет, если у журналиста не будет отличительного знака или даже удостоверения журналиста? В настоящее время появилось много гражданских журналистов, блогеров, правозащитников, которые, реализуя свое право на свободу получения и распространения информации, через социальные сети, в том числе через прямые трансляции, предоставляют информацию иногда значительно большей аудитории, чем традиционные СМИ. И отсутствие у них удостоверения журналиста или отличительного знака никаким образом не лишает их права делать это на мирных собраниях, не являясь их участниками. И статьи 19 и 21 МПГПП их тоже защищают.

В целом очевидно, что данные нормы ограничивают деятельность правозащитников и не соответствуют международным стандартам.

Ограничение свободы мирных собраний, применение силы

Необходимо отметить, что согласно пункту 5 статьи 2 Закона 2020 года его действие *«не распространяется на общественные отношения, связанные с проведением мероприятий в закрытых помещениях, официальных, культурных, зрелищных культурно-массовых, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, собраний и сходов местных сообществ, собраний собственников квартир, нежилых помещений многоквартирного жилого дома, а также богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний, порядок проведения которых определяется законами Республики Казахстан «О праздниках в Республике Казахстан», «О культуре», «О физической культуре и спорте», «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «О жилищных отношениях», «О религиозной деятельности и религиозных объединениях».*

Эта норма, во всяком случае в отношении разницы в порядке проведения мирных собраний и официальных или культурных (праздничных) мероприятий может рассматриваться как дискриминационная, о чем указал Комитет ООН по правам человека в своем решении по делу правозащитницы Бахытжан Торегожиной против Республики Казахстан (2019 год) (123).

На эти положения Закона 2020 года (на стадии его обсуждения как законопроекта) также обращено внимание в Совместном мнении ИВАНРИ и ICJ: *«В пункте 5 статьи 2 проекта Закона содержатся исключения из его требований в отношении «официальных, культурных, развлекательных, оздоровительных и спортивных мероприятий» и ряда других мероприятий, которые организуются самими властями. А в статье 14 содержится отказ в разрешении мирного собрания, если такие официальные мероприятия запланированы в том же месте.*

Комитет по правам человека уже указывал, что более благоприятное отношение к таким организованным властями собраниям по сравнению с неправительственными собраниями в Казахстане является неприемлемой формой дискриминации неправительственных собраний. В своих Соображениях по делу Торегожина против Казахстана (2019) Комитет указал, что Республика Казахстан не предоставила «никаких доказательств ... которые могли бы служить основанием для проведения различия между положениями, применимыми к мероприятиям «общественно-политического характера», организуемым неправительственными организациями, и положениями, применимыми к государственным или неполитическим мероприятиям», что противоречит запрету на дискриминацию согласно Пакту (п.8.7).

Как указано в Руководящих принципах ОБСЕ, «каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц» (п.2.5). В проекте Замечания общего порядка КПЧ ООН подтверждается, что «государства не должны рассматривать мирные собрания в дискриминационной манере» (п.28). Действительно, такое предпочтительное отношение к определенным мероприятиям, поддерживаемым властями, рискует оказаться дискриминационным на основе содержания общей явно выраженной цели организаторов и участников, что будет противоречить также обязательствам Казахстана в области как свободы собрания, так и свободы выражения. Как отмечено в Руководящих принципах ОБСЕ и Комитетом, «регулирование публичных собраний не должно основываться на содержании тех посланий, которые хотят донести участники собрания». «Подход органов власти к мирным собраниям и любые налагаемые ограничения должны быть в принципе нейтральными по отношению к содержанию».

В статье 18 Закона 2020 года предусмотрен ряд оснований для прекращения мирных собраний, в частности:

- «1) создание реальной угрозы жизни и здоровью граждан, общественному порядку и (или) общественной безопасности, причинение ущерба имуществу, в том числе в результате превышения нормы предельной заполняемости специализированного места для организации и проведения мирных собраний;*
- 2) разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, призывы к насильственному свержению конституционного строя Республики Казахстан, посягательству на территориальную целостность Республики Казахстан, а также нарушение других положений Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан;*
- 3) изменение формы проведения мирных собраний;*
- 4) случай, предусмотренный пунктом 3 статьи 17 настоящего Закона (запрещенное финансирование мирного собрания. Прим. авторов Анализа);*
- 5) отказ организатора от проведения мирного собрания;*
- б) истечение времени проведения мирного собрания».*

В том числе, согласно пункту 3 статьи 18, «в случае невыполнения требования о прекращении мирных собраний сотрудники органов внутренних дел принимают необходимые меры по принудительному прекращению мирных собраний в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

Исходя из принципа презумпции в пользу собраний прекращение мирного собрания в связи с изменением формы или истечением времени его проведения, если собрание продолжает быть мирным, представляет собой непропорциональное ограничение права на

мирное собрание и в случае применения силы для его принудительного прекращения по этим основаниям такое применение силы также будет непропорциональным.

Нужно отметить также еще одно не соответствующее международным стандартам ограничение, содержащееся в пункте 4 статьи 5 Закона 2020 года: *«проведение мирных собраний в отсутствие организатора или представителя организатора не допускается»*. Согласно международным стандартам возможность проведения мирного собрания, у которого нет организатора допускается.

5. Право на справедливый судебный процесс

Как отметила Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников (17) предусмотренные в законах о борьбе с терроризмом и других законах о национальной безопасности процедуры ареста, содержания под стражей и судебного преследования направлены на ограничение доступа к лицам, в отношении которых осуществляется судебное преследование согласно этому законодательству, и к информации, обосновывающей их арест.

Доступ к адвокату может быть ограничен или вообще не разрешен. Это имеет серьезные последствия для правозащитников, предоставляющих правовую помощь и осуществляющих наблюдение за положением в тюрьмах и местах заключения, учитывая, что они часто не могут видеть своих клиентов или проверить условия их содержания.

Специальный докладчик выразила озабоченность полученными сообщениями о том, что правозащитники, оказывающие правовую помощь лицам, заключенным под стражу и обвиняемым на основании законов о национальной безопасности, в ряде случаев сами подвергались преследованиям в связи с выполнением своих функций. Также имели место случаи, когда адвокаты лишались своих лицензий по причине защиты лиц, преследуемых в соответствии с таким законодательством. Правозащитники имеют право на предоставление правовой помощи согласно статье 9(3)(с) Декларации о правозащитниках.

В соответствии с принципом 16 Основных принципов, касающихся роли юристов (124), правительства должны обеспечивать, чтобы юристы могли выполнять все свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания и неоправданного вмешательства; и чтобы они не подвергались судебному преследованию и судебным, административным, экономическим или другим санкциям за любые действия, совершенные в соответствии с признанными профессиональными обязанностями, нормой и этикой, а также угрозам такого преследования и санкций.

Важными гарантиями эффективной правозащитной деятельности для продвижения права на справедливый судебный процесс являются также гласность судебных разбирательств и публичность судебных решений.

Право оспаривать конституционность правовых актов

Законодательство Республики Казахстан не содержит положений, позволяющих правозащитникам оспаривать конституционность законов, которые, по их мнению, нарушают права человека, закрепленные в Конституции. В Казахстане нет института конституционного суда, а в высший орган конституционного надзора – Конституционный Совет, согласно статье 72 Конституции РК, могут обращаться только Президент Республики Казахстан, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной

пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министр и суды, если они усмотрят, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению в конкретном деле, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина.

Ограничение получения юридической помощи по своему выбору по делам, связанным с государственными секретами, права адвокатов

Одним из весьма дискуссионных и ограничивающих право на квалифицированную юридическую помощь в Республике Казахстан вопросов уголовно-процессуальной практики является ограничение права на доступ к адвокату по своему выбору по мотиву отсутствия у защитника специального допуска к государственным секретам (78).

Пункт 3 статьи 13 Конституции РК гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи.

Одна из наиболее авторитетных международных юридических организаций – Международная комиссия юристов (МКЮ) в своем заявлении в 2009 году в поддержку казахстанского адвоката Данияра Канафина указала: *«Подчеркивая важность в международном праве прав человека доступа к юридической помощи лиц, находящихся в заключении или ожидающих суда, МКЮ отмечает, что подзащитные в уголовном процессе имеют право быть представленными адвокатом по своему выбору (пункт 3 d) статьи 14 МПГПП) и это обязательство не может быть выполнено через принуждение пользоваться услугами адвоката, назначенного государством. Основные принципы ООН о роли юристов также закрепляют право адвоката отстаивать в суде интересы своего клиента, за исключением тех случаев, когда адвокату было отказано в праве выполнять свои профессиональные обязанности в соответствии с национальным законом (принцип 19)»* (125). И далее: *«Права, связанные с осуществлением справедливого судопроизводства и независимость юридической профессии, находятся под угрозой в случаях, когда государственные секреты используются как средство для исключения независимого юридического представительства»*.

Уголовно-процессуальный кодекс РК (126) не обязывает адвокатов получать такой допуск. В законодательстве о государственных секретах адвокаты, как субъекты, обязанные получать допуск в связи с участием в уголовном процессе, не называются.

Порядок получения допуска к государственным секретам регламентирован в не опубликованной в открытых источниках инструкции, сам допуск предоставляется только по результатам специальной проверки адвоката, проводимой с участием органов национальной безопасности. Таким образом, процессуальные оппоненты адвоката имеют возможность оказывать влияние на процесс выдачи ему допуска не столько к государственным секретам, сколько к самому судопроизводству по делу. Это явно нарушает принцип равенства и состязательности сторон в уголовном процессе.

В Заключительных замечаниях по итогам второго периодического доклада Республики Казахстан о выполнении МПГПП, говорится, что *«39. Комитет по-прежнему обеспокоен (см. ССРР/С/КАЗ/СО/1, пункт 20) необоснованными ограничениями на доступ к юристу по своему выбору в делах, связанных с государственной тайной, где юристам, среди прочего, необходимо получать от государства допуск, прежде чем они смогут представлять интересы своих клиентов (статьи 2 и 14).*

40. Государству-участнику следует обеспечивать, чтобы любые ограничения гарантий справедливого судебного разбирательства, налагаемые в целях защиты государственной тайны, в полной мере соответствовали его обязательствам по Пакту и, в частности,

чтобы строго соблюдались права затрагиваемых ими лиц, в том числе принцип равенства процессуальных возможностей сторон в судопроизводстве» (127).

Следует отметить, что ранее Комитет вынес не одно решение против Республики Казахстан на основе обращения граждан нашей страны в порядке, установленном Факультативным протоколом к МПГПП (128). В связи с этим полагаем, что практика ограничения права на выбор адвоката по мотиву отсутствия у него допуска к государственным секретам должна быть прекращена как противоречащая международным стандартам и обязательствам Республики Казахстан в рамках ратифицированных международных договоров по правам человека, в частности МПГПП.

Необходимо отметить, что адвокаты пока не имеют надёжных гарантий неприкосновенности и невмешательства в их деятельность со стороны своих процессуальных оппонентов. Известны крайне постыдные для государства, называющего себя правовым, факты производства обыска в юридической консультации, вызова адвокатов на допрос в связи с обстоятельствами, ставшими им известными при оказании юридической помощи, а также случаи применения насилия в отношении адвокатов со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Считаем необходимым ввести в законодательство об адвокатской и оперативно-розыскной деятельности прямой запрет на привлечение адвокатов к сотрудничеству с правоохранительными органами на конфиденциальной основе. Такое сотрудничество не только противоречит этическим стандартам профессии адвоката и безнравственно по своей природе, но и нарушает принцип состязательности и равенства сторон в уголовном процессе, ставит под угрозу доверие между адвокатом и лицом, нуждающимся в юридической помощи.

Необходимо на законодательном уровне запретить производство оперативно-розыскных мероприятий в отношении адвокатов в связи с осуществлением ими своих профессиональных обязанностей. Недопустимо внедрение сотрудников правоохранительных органов в адвокатуру, прослушивание служебных помещений и телефонов адвокатов, проведение в отношении адвокатов наружного наблюдения, негласных осмотров и тому подобных действий. Такая неприкосновенность нужна не адвокатам, которые в абсолютном большинстве случаев являются законопослушными гражданами своей страны, эта привилегия в первую очередь необходима для обеспечения таких фундаментальных институтов правового демократического государства, как право на защиту и квалифицированную юридическую помощь, адвокатская тайна, охрана частной жизни, тайна телефонных и иных сообщений.

Нужно признать, что полномочия защиты в уголовном процессе несоизмеримо малы по сравнению с возможностями органов уголовного преследования. Предусмотренное новым Уголовно-процессуальным кодексом РК расширение прав адвокатов по собиранию доказательств, безусловно, носит позитивный, но, к сожалению, явно недостаточный для обеспечения реальной состязательности характер. Например, порядок производства экспертиз по запросу адвоката урегулирован пробельно, гарантии исполнения этого права в законе не проработаны надлежащим образом. То же самое можно сказать о процедуре опроса адвокатом лица, которому может быть что-либо известно об обстоятельствах дела. К сожалению, в УПК РК нет прямого запрета на производство обыска в служебных помещениях адвокатов, остается открытым вопрос о свободном допуске адвокатов в помещения правоохранительных органов.

Еще в 2004 году Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов Леонардо Деспуй, посетивший Казахстан с миссией (129) отметил *«защитникам должны быть предоставлены права для получения полного доступа к доказательствам с целью подготовки своей позиции на судебном разбирательстве уже на досудебной стадии судопроизводства. Их роль в ходе судебного разбирательства должна быть повышена, с тем чтобы они могли эффективно состязаться с прокурором. Еще одной целесообразной реформой явилось бы создание национальной системы государственных защитников. Специальный докладчик ссылается на принцип 3 Основных принципов, касающихся роли юристов, в соответствии с которым «правительства обеспечивают предоставление достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении. Профессиональные ассоциации юристов сотрудничают в организации и обеспечении услуг, средств и других ресурсов».*

Ряд этих рекомендаций до сих пор не нашли своего воплощения.

Гласность уголовного процесса, судебных разбирательств и публичность судебных решений

Как справедливо отмечено в публикации на сайте «Ratel.kz» (130), *«разглашение данных досудебного расследования может привести к обыскам и изъятию компьютеров в офисах и квартирах журналистов».* Добавим, а также преследованию адвокатов и правозащитников.

В статье 423 УК РК предусмотрена уголовная ответственность за разглашение сведений, которые составляют тайну досудебного производства. Наказывается оно штрафом, ограничением свободы, а также лишением свободы до двух лет.

Данная статья, имеющая аналог в российском уголовном законодательстве, в Казахстане почти не применяется, хотя такие случаи известны в России, в частности, в отношении адвокатов.

Но нужно отметить, что, во-первых, в данном случае речь идет не о государственных секретах и иной охраняемой законом тайне, в отношении которых действует статья 47 УПК РК «Сохранение конфиденциальности» и не о защите частной жизни и персональных данных.

Речь идет о нормах статьи 201 УПК РК «Недопустимость разглашения данных досудебного расследования» *«1. Данные досудебного расследования не подлежат разглашению. Они могут быть преданы гласности только с разрешения прокурора в том объеме, в каком им будет признано это возможным, если это не противоречит интересам расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов других лиц.*

2. Лицо, осуществляющее досудебное расследование, предупреждает защитника, свидетелей, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей, эксперта, специалиста, переводчика, понятых и других лиц, присутствующих при производстве следственных действий, о недопустимости разглашения без его разрешения имеющихся в деле сведений, о чем от указанных лиц отбирается подписка с предупреждением об ответственности».

Более того, мы неоднократно сталкивались с тем, что такая подписка отбиралась и у свидетеля с правом на защиту, подозреваемого или обвиняемого, которые вообще не указаны в статье 201.

Как следует из статьи 201 УПК РК, данные досудебного расследования могут быть преданы гласности лишь с разрешения прокурора и лица, осуществляющего досудебное расследование, и только в том объеме, в каком им это будет признано допустимым. При этом разглашение не должно противоречить интересам досудебного расследования и не нарушать права, свободы и законные интересы других лиц.

Процедура отобрания подписки в порядке статьи 201 УПК РК весьма проста. Лицо, осуществляющее такое расследование, сначала устно предупреждает лицо о недопустимости разглашения данных досудебного расследования без разрешения на то его самого и/или прокурора, а потом берет подписку о неразглашении данных досудебного расследования с предупреждением об ответственности в соответствии со статьёй 423 УК РК.

Однако это не означает, что подобную подписку лицо, осуществляющее досудебное расследование, должно отбирать по каждому уголовному делу, без каких-либо оснований и имея в виду все материалы дела.

Поскольку эти положения казахстанского уголовно-процессуального законодательства аналогичны российским приведем определение Конституционного Суда России от 06 октября 2015 года (131), в котором указано, что предупреждение об уголовной ответственности за разглашение данных предварительного следствия направлено на охрану конкретных сведений, имеющих в уголовном деле. КС РФ отметил, что *«в материалах уголовного дела могут содержаться сведения, прямо или косвенно относящиеся к охраняемой законом тайне (персональные данные, налоговая, банковская, коммерческая, медицинская тайна, тайна усыновления и др.) <...>. Необоснованное предание огласке данных предварительного расследования может не только привести к нарушению прав и законных интересов граждан <...> но и серьезно осложнить и само производство по уголовному делу, в том числе повлечь утрату собранных по делу доказательств, создать условия для уничтожения доказательств подозреваемым или обвиняемым, позволить им скрыться от следствия и суда, воспрепятствовать производству по уголовному делу».*

При этом в указанном определении КС РФ обязывает следователя конкретизировать сведения, которые не подлежат огласке. Указание на эти сведения в отбираемой следователем подписке является основанием рассматриваемого ограничения прав участников судопроизводства. Именно поэтому эти сведения следователь должен четко определить. В противном случае совершенно неясно, о какой именно информации, запрещенной к разглашению, будет идти речь. Таким же образом в подписке должен быть конкретизирован период, в течение которого действует рассматриваемый запрет (на протяжении всего предварительного расследования, до момента предъявления обвинения и т. д.).

Из этого следует, что ни адвокат, ни другие участники уголовного процесса не должны давать абстрактную подписку о неразглашении без указанной конкретизации.

В части 3 статьи 201 УПК РК указано, что *«не являются разглашением данных досудебного расследования:*

1) передача сведений по уголовному делу, изложенных в запросах, ходатайствах, заявлениях, жалобах и иных процессуальных документах, исходящих от участников процесса в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом;

2) представление сведений по уголовному делу лицу, привлекаемому к участию в нем защитником, представителем потерпевшего на договорной основе в качестве эксперта, специалиста, при условии ознакомления его с ответственностью по статье 423 Уголовного кодекса Республики Казахстан и дачи им письменного обязательства о неразглашении указанных сведений без согласия лица, осуществляющего досудебное расследование, либо прокурора с оформлением соответствующей расписки».

В то же время аналогичная статья 161 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (132) сформулирована намного более четко.

Так запрет на предание гласности данных предварительного расследования не распространяется на сведения:

- 1) о нарушении закона органами государственной власти и их должностными лицами;
- 2) распространенные следователем, дознавателем или прокурором в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным публичным способом;
- 3) оглашенные в открытом судебном заседании (в том числе, например, при заключении обвиняемого под стражу, при продлении срока содержания под стражей или домашнего ареста и т. д.).

В части 6 этой же статьи отмечается, что не является разглашением данных предварительного расследования:

- 1) изложение сведений по уголовному делу в ходатайствах, заявлениях, жалобах и иных процессуальных документах по этому делу, а также в заявлениях и иных документах, подаваемых в государственные и межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (например, в ЕСПЧ);
- 2) предоставление сведений по уголовному делу лицу, привлекаемому к участию в этом деле в качестве специалиста, при условии дачи им письменного обязательства о неразглашении указанных сведений без согласия следователя или дознавателя.

Кроме того, к сведениям, которые не охватываются запретом на их разглашение, относятся данные, полученные, например, адвокатом за рамками процессуальных действий, в которых он принимал участие. Например, сведения, полученные из СМИ, полученные до заключения соглашения об оказании юридической помощи, в ходе личной беседы с кем-либо и т. д.

Представляется также, что к сведениям, не охватываемым указанным запретом, относятся догадки, предположения, умозаключения самого адвоката либо неконкретная, абстрактная информация, не несущая никаких определенных сведений о том или ином аспекте расследования (например, общая оценка расследования по делу и т. д.).

Как показывает практика, как в нашей стране, так и в России, чаще всего следователи злоупотребляют своим правом отбирания подписки о недопустимости разглашения данных досудебного расследования, когда получают подписку:

- у подозреваемого и обвиняемого;
- у защитника без детализации сведений, не подлежащих разглашению, и периода, в течение которого действует это ограничение;
- в которой указаны сведения, не относящиеся к тайне расследования;
- датированную задним числом.

Указанные действия (бездействие) и решения лица, осуществляющего досудебное расследование, конечно, нужно обжаловать, но изменений требует, прежде всего, сама статья 201 УПК РК.

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия.

Вместе с тем, например, согласно статье 29 УПК РК, предусмотрено дополнительное основание для рассмотрения дел в закрытом судебном заседании в виде разрешаемых судом на досудебной стадии судебного процесса жалоб на действия и решения органа, осуществляющего уголовное преследование.

Дополнительных критериев такого ограничения, например, связанного с вопросами обеспечения национальной безопасности, либо просьбой самого обвиняемого, связанного с интересами частной жизни, данный акт процессуального законодательства не предусматривает, что предоставляет возможность злоупотребления органами уголовного преследования своими полномочиями и лишает гражданское общество возможности реагировать на такие незаконные действия.

Кроме того, такое ограничение создает благоприятную почву для применения органами уголовного преследования незаконных методов сбора доказательств по делу.

Аналогичным образом, в соответствии с частью 2 статьи 21 КоАП РК предусмотрено дополнительное основание для осуществления закрытого производства при удовлетворении судом, органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на иные обстоятельства, препятствующие открытому разбирательству.

Более того, принимая во внимание публично-правовой характер административных дел, стороной по ним являются государственные органы, возбудившие дело об административном правонарушении. Следовательно, решение о рассмотрении дела в закрытом производстве, в случаях, когда его рассмотрение относится к подведомственности самого государственного органа, принимает он сам, на основании собственного же ходатайства.

Таким образом, государственный орган, являясь стороной по делу, самостоятельно иницирует и принимает решение о рассмотрении дела об административном правонарушении в закрытом производстве на абстрактных основаниях *«иных обстоятельств, препятствующих открытому разбирательству»*, что явно указывает на наличие конфликта интересов и также порождает условия для злоупотреблений должностными полномочиями.

Вызывают также вопросы ограничения, установленные частью 6 статьи 326 УПК РК по осуществлению фотографирования, применения аудио-, видеозаписи и киносъемки в зале судебного заседания исключительно с разрешения председательствующего. Данная норма вступает в противоречие со статьей 29 этого же Кодекса, в случаях, когда разбирательство

уголовного дела происходит открыто, и эта норма требует уточнения, особенно в части аудиозаписи.

Как отметил Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов Леонардо Деспуи, посетивший Казахстан с миссией (129), доступ общественности к судебным документам не гарантирован законом, «вследствие чего ничто не мешает председателю суда отказать третьей стороне в доступе к протоколам судебных заседаний». Поэтому он рекомендовал еще в 2004 году обеспечить «доступ общественности к протоколам судебных заседаний. В дальнейшем такой доступ должен обеспечиваться в соответствии с законом».

Однако, эти рекомендации не только не были выполнены, но даже в случае со сторонниками запрещенных «Демократического выбора Казахстана» и «Көше партиясы», которых привлекли к уголовной ответственности по статье 405 УК РК за участие в деятельности запрещенных организаций, отказали в доступе к судебным решениям о запрещении этих организаций, хотя очевидно, что их трудно при таких обстоятельствах назвать «третьими лицами».

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

В нарушение этих гарантий, предусмотренных международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, казахстанское процессуальное законодательство содержит ряд положений, позволяющих не оглашать судебные постановления полностью.

Так, согласно части 3 статьи 29 УПК РК (126) *«приговор суда и постановления, принятые по делу, во всех случаях провозглашаются публично. По делам, рассмотренным в закрытом судебном заседании, публично провозглашаются только вводная и резолютивная части приговора»*, а согласно пункта 2 статьи 19 ГПК РК (77) *«в закрытом судебном заседании в соответствии с законом осуществляются рассмотрение и разрешение дел, включая оглашение решения, содержащих сведения, являющиеся государственными секретами, а также дел об усыновлении ребенка»*.

6. Защита правозащитников

В своем докладе Генеральной Ассамблее ООН о положении правозащитников в 2019 году Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников Мишель Форст отметил, что *«убийства, казни без судебного разбирательства; насильственные исчезновения; пытки; жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение; произвольные задержания; физические угрозы и угрозы в киберпространстве; уголовное преследование; вынужденное перемещение; преследования; стигматизация; кибератаки; ограничение возможностей для обращения в международные органы и административные ограничения на возможность проводить демонстрации и работать — это лишь некоторые наиболее распространенные нарушения прав человека в отношении правозащитников»* (133).

Он отметил, что эти нарушения не случайны и не единичны; это часть системы, цель которой - запугать правозащитников и положить конец их критическим выступлениям,

ослабить их организационные структуры и не допустить вовлечения других людей в работу по защите прав человека.

В случае правозащитников, как правило, широко распространено использование цифровых средств коммуникации в целях нарушения их прав на неприкосновенность частной жизни, чести и личности, например, посредством угроз применения сексуального насилия, комментариев относительно их сексуальной идентичности, публичного разглашения в интернете третьими лицами конфиденциальной информации о человеке («доксинг»), а также публикации поддельных или смонтированных видеоматериалов.

Кроме того, к числу других примеров нарушения различных прав правозащитников относятся блокировки веб-сайтов, блокировки передачи данных в сетях, отказ в предоставлении услуг (например, интернет-вещания), удаленные атаки для получения контроля над оборудованием или извлечения информации, использование вредоносных программ (malware) для контроля и отслеживания сообщений, компрометация счетов путем кражи личных данных, мошенничество в целях хищения личных данных (фишинг), блокировка профиля, создание поддельного профиля или произвольное удаление материалов цифровыми плат-формами. Причем к этим нарушениям прав человека причастны не только государственные структуры, но и негосударственные субъекты, в том числе коммерческие организации, организованная преступность и бандитские группировки и т.д.

К сожалению, как отметил Спецдокладчик, подавляющее большинство нарушений прав человека в отношении правозащитников остается безнаказанным. Это вызывает серьезную обеспокоенность ввиду их негативных последствий не только для жертвы, которая лишается возможности обратиться к правосудию, но и для организации, к которой жертва принадлежит (как правило, эти нарушения влекут за собой ослабление позиций организации и препятствуют вовлечению в нее новых членов), равно как и для общества в целом (поскольку ему сложнее становится узнать истину и принять меры для предотвращения повторения этих событий).

При этом не представляется возможным получить статистические данные, которые позволяли бы понять масштабы этой проблемы, поскольку материалы официального учета подобных фактов остаются недоступными. В странах, где широко распространена безнаказанность, не ведется дифференцированный учет случаев насилия в отношении правозащитников.

Комитет ООН по правам человека подчеркнул общее обязательство государств оперативно, тщательно и эффективно расследовать заявления о нарушениях прав человека силами не только судов, но и административных и квазисудебных учреждений, включая национальные правозащитные учреждения (134). Комитет также подчеркнул обязанность государств обеспечивать привлечение виновных к суду: тот факт, что государство-участник не проводит расследования предполагаемых нарушений, сам по себе может являться нарушением МПГПП.

Аналогичное мнение высказал и Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (135). Невыполнение упомянутых выше обязательств становится причиной безнаказанности, под которой понимается *«отсутствие де-юре или де-факто практики привлечения к уголовной, гражданской, административной или дисциплинарной ответственности лиц, виновных в нарушениях, вследствие чего в отношении этих лиц не проводится каких бы то ни было расследований, которые могут привести к предъявлению им обвинения, их аресту, привлечению к суду и, если они будут признаны*

виновными, назначению им соответствующего наказания, включая возмещение вреда, причиненного ими потерпевшим».

Хотя обязательство проводить расследование является обязательством обеспечить максимальные профессиональные усилия, а не получить результат, государства в соответствии с международными стандартами для борьбы с безнаказанностью и обеспечения эффективного доступа к правосудию обязаны принимать все надлежащие меры в целях выявления всех виновных лиц, в том числе в случаях, когда речь идет о нарушении права правозащитников. Это предполагает применение как минимум нижеследующих принципов:

- официальный характер: если государству становится известно о случае нарушения прав человека, оно должно по собственной инициативе начать официальное расследование;
- своевременность и оперативность: расследования должны начинаться незамедлительно и активно, без ненужных задержек, в целях принятия всех надлежащих мер в течение разумного периода времени. Эта обязанность особенно важна в отношении действий на начальной стадии, которые должны быть направлены на обеспечение сохранности улик и места преступления;
- компетентность: все разбирательства должны проводиться тщательно, с использованием соответствующих методов и процедур и силами компетентных специалистов;
- независимость и беспристрастность: органы, отвечающие за проведение расследования, должны гарантировать соблюдение этих принципов, особенно в отношении лиц, которые могут быть причастны к нарушениям. Беспристрастность требует, чтобы предубеждения и предрассудки не оказывали влияния на проводимые действия;
- полнота: необходимость использовать все имеющиеся средства для установления истины и определения всех виновных (лиц, совершивших нарушение, и подстрекателей), а также выявления системных сбоев, приведших к нарушениям;
- участие потерпевших: следует признать, что потерпевший является центральной фигурой, проявлять уважение к его достоинству и обеспечивать его эффективное участие (реальное и неформальное) во всех этапах этого процесса. Для этого следует располагать полной, точной и доступной информацией с учетом потребностей потерпевшего; обеспечить доступность имеющихся программ помощи (психологической, правовой); эффективно обеспечивать защиту и безопасность; и обеспечивать защиту интересов потерпевшего во время всех процессуальных действий, чтобы гарантировать всеобъемлющее возмещение ущерба;
- транспарентность: обеспечивать общественный контроль за проведением расследования или за его результатами в целях недопущения сокрытия незаконных действий или терпимости в их отношении.

По мнению Специального докладчика, эти принципы следует применять для привлечения не только к уголовной ответственности, но и к ответственности в рамках гражданского, административного или дисциплинарного производства, там, где это необходимо и не ограничиваясь этими мерами.

Правозащитники сталкиваются с дополнительными препятствиями в доступе к правосудию, возникающими в силу той роли, которую правозащитники играют в защите прав человека. Они чреваты особыми последствиями для правозащитников и увеличивают риск того, что допущенные в их отношении нарушения останутся безнаказанными.

В некоторых случаях эти барьеры взаимно усиливают друг друга, образуя порочный круг, который становится еще прочнее из-за отсутствия воли к эффективному реформированию системы правосудия, и это явным образом нарушает международные обязательства и многочисленные рекомендации, вынесенные соответствующими заинтересованными сторонами. Специальный докладчик перечислил ряд таких барьеров (136).

Отсутствие политической воли

Во многих странах отсутствует политическая воля к обеспечению безопасных условий, в которых правозащитники могли бы выполнять свои функции, не говоря уже о предотвращении актов насилия в их отношении или расследовании таких актов, если они произошли.

В таких условиях в государственных органах дискриминация и остракизм являются повседневной практикой, в результате чего эти органы не реагируют вообще или реагируют неадекватно на требования обеспечить правосудие, в некоторых случаях не признавая за правозащитниками их статуса, а в других отказываясь в ходе расследований учитывать особенности их деятельности. И все это снижает вероятность принятия адекватных и дифференцированных мер к проведению расследования.

Отказ в признании со стороны государства

Наряду с отсутствием воли государство часто отказывается признавать важность проводимой правозащитниками работы и в целом не в полной мере осуществляет обязательства, предусмотренные Декларацией о правозащитниках и другими международными документами. В результате многие правозащитники таковыми не считаются, и по этой причине, когда в их отношении совершаются нарушения, они не сообщают о них или, сообщая, не идентифицируют себя перед органами власти как правозащитники.

Отказ от подачи заявлений

Это происходит по ряду причин. С одной стороны, имеет место недоверие к государственным органам, что является сдерживающим фактором для подачи заявлений о нарушениях прав человека. Так, например, когда речь идет о физических или киберугрозах, правозащитники полагают, что эти случаи не будут расследоваться, и поэтому берут на себя риск и продолжают свою работу.

Кроме того, некоторые правозащитники не знают о своих правах или опасаются, что их правозащитная деятельность станет основанием для их привлечения к уголовной ответственности или осуждения в глазах общественности. Боязнь подавать жалобы также имеет место в государствах, где отсутствуют эффективные механизмы защиты, а если они и существуют, то не предусматривают применения дифференцированного подхода.

Противоправные действия, остающиеся без последствий

Правозащитники не имеют защиты от противоправных действий, и виновные в их совершении не несут никакой уголовной, гражданской или административной ответственности. Блокирование веб-сайтов или интернет-счетов, угрозы физического насилия, кибератаки и стигматизация — это лишь некоторые примеры, иллюстрирующие эту проблему.

Отсутствие систем дифференцированного учета

Спецдокладчик отметил, что государства не ведут учета нарушений, дезагрегированных по формам насилия, и не регистрируют отдельно случаи насилия в отношении правозащитников. Это является еще одним барьером для понимания масштабов

проблемы, принятия превентивных мер и учета фактора правозащитной деятельности при проведении расследований, а также для выявления аналогичных случаев в целях выстраивания тем самым имеющихся тенденций.

Ограниченность и недостаточность национальной нормативной базы в сфере защиты

Согласно собранной Спецдокладчиком информации в небольшом числе государств мира приняты те или иные нормы, основная цель которых состоит в обеспечении защиты правозащитников. Принятие таких норм - это первый шаг в правильном направлении, однако принятые до сегодняшнего дня меры оказались недостаточными, для того чтобы положить конец безнаказанности. Имеет место отсутствие координации между механизмами защиты и следственными органами. Хотя институциональная структура предусматривает участие представителей следственных органов, на практике такие представители не берут на себя инициативу по возбуждению расследований. Кроме того, не находит должного понимания значение расследования как меры профилактики. Для его проведения не выделяются достаточные ресурсы.

Халатность и неправомерные действия

Спецдокладчик указал на большое количество информации о случаях халатности и неправомерных действий со стороны органов власти при получении и рассмотрении жалоб правозащитников. Например, мер к возбуждению дела не принимается, и, более того, бремя доказывания возлагается на лицо, подавшее жалобу; намеренно игнорируется или исключается линия расследования, связывающая факт нарушения прав с правозащитной деятельностью; не учитывается ситуация, в котором правозащитник выполняет свою работу; не проводится расследование фактов, явно носящих аналогичный характер, с тем чтобы выявить тенденции или преступные группировки; предварительное расследование проводится с запозданием или же имеют место явные перерывы в проведении следствия; без каких-либо оснований происходит замена прокуроров и следователей, из-за чего теряется ценное для проведения расследований время или же принимается решение об истечении срока давности или закрытии дела.

Отсутствие дифференцированного и перекрестного подхода

Еще одно проявление халатного отношения, о котором следует сказать, - это отсутствие дифференцированного и перекрестного подхода, влияющее на положение правозащитников, принадлежащих к группам, традиционно находящимся в социальной изоляции.

Спецдокладчик сослался на данные о том, что в случае, когда правозащитники являются несовершеннолетними, они не имеют доступа к информации о своих правах, и прежде всего о праве на подачу жалоб. Если они это делают, то органы власти подвергают их повторной виктимизации, их не воспринимают всерьез или предъявляют дополнительные требования в отношении юридического представительства, что затрудняет подачу жалоб.

Женщины-правозащитники сталкиваются с дополнительными препятствиями, обусловленными гендерной дискриминацией. В связи с этим они подвергаются стигматизации, слышат в свой адрес комментарии сексистского или женоненавистнического содержания или же их жалобы не воспринимаются всерьез. Если помимо правозащитной деятельности женщина имеет на своем попечении семью, ей бывает трудно нести расходы, связанные с подачей жалобы и последующим разбирательством. Подаче жалоб также препятствует отсутствие механизмов защиты

членов ее семьи. В целом женщинам очень тяжело, как физически, так и эмоционально, противостоять системе, в которой воспроизводятся гендерные стереотипы.

Те, кто защищает права человека лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, а также представителей коренных народов и лиц африканского происхождения, сталкиваются с дополнительными препятствиями в получении доступа к правосудию, поскольку при этом не учитывается все многообразие барьеров, с которыми имеют дело эти группы населения.

Отказ от проведения расследований в отношении лиц, несущих различную степень ответственности, в частности подстрекателей

В случаях проведения расследования усилия органов власти сосредоточены на выявлении исполнителей преступления, но не подстрекателей. Этого недостаточно для борьбы с безнаказанностью и создает проблемы, поскольку в этих случаях не удается выявить группы влияния, которые могут стоять за нарушениями прав человека. Подобное бездействие, помимо всего прочего, усиливает недоверие к судебной системе.

Невозможность воспользоваться принципом экстерриториальности

В случае, когда предполагаемыми авторами преступления являются транснациональные корпорации, пострадавшие правозащитники сталкиваются с трудностями экономического, географического и политического характера при попытке возбудить экстерриториальный судебный процесс, который может обеспечить более эффективную защиту их прав.

Ограниченность финансовых ресурсов и возможностей

В ходе ряда встреч, проведенных Спецдокладчиком в ряде стран с представителями судебных и правоохранительных органов, постоянно поднимался вопрос об отсутствии достаточных средств для решения проблем, возникающих при расследовании такого рода дел. Речь идет о том, что следственные органы не имеют соответствующих специалистов и не располагают в достаточной мере ни финансовыми, ни материальными ресурсами, которые позволяли бы проводить эффективные следственные действия.

Это особенно очевидно в тех случаях, когда речь идет о кибератаках, расследование которых является сложной задачей. В недавнем докладе Спецдокладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение (6-4) отмечается, что именно государства по большей части располагают ресурсами для приобретения технологий, позволяющих осуществлять кибератаки на правозащитников. Вместе с тем наличие законодательства, ограничивающего доступ к общественной информации, и отсутствие независимых механизмов отчетности усложняют возможность определить, как именно закупленные технологии используются, не говоря уже об установлении ответственных за кибератаки.

В 2017 году в ходе расследования удалось обнаружить мощную компьютерную программу Pegasus, способную, в числе прочего, вмешиваться в работу оборудования, которое используют правозащитники, среди которых в документах расследования были упомянуты и казахстанские правозащитники.

Деятельность групп влияния

Сложности, о которых шла речь выше, усугубляются в тех случаях, когда авторы преступлений располагают теми или иными властными полномочиями - формальными или фактическими. В этих случаях правозащитники по сути упираются в стену безнаказанности, поскольку органы власти сознательно препятствуют отправлению правосудия, ограничивают участие потерпевших в разбирательстве, перекрывают доступ к общественно значимой информации (например, к той, которой располагают службы безопасности, военные, или имеющей отношение к деятельности компаний) и в целом тормозят расследования в целях предотвращения оперативного выявления всех виновных.

Внимание Спецдокладчика привлек к себе тот факт, что системы правосудия прекрасно работают там, где речь идет о привлечении правозащитников к суду за действия, которые представляют собой защиту прав человека. Соответственно, Спецдокладчик отслеживал многочисленные случаи привлечения правозащитников к уголовной ответственности, и в этих случаях судебная система работает быстро и эффективно. Подобный контраст наглядно показывает, что при наличии политической воли можно решить многие из перечисленных выше проблем структурного характера.

В целом независимость органов, ответственных за обеспечение доступа к правосудию, предполагает защиту от внешних или внутренних посягательств, например, от актов насилия или иных случаев неправомерного вмешательства со стороны тех, кто обладает официальной или фактической властью.

В своем докладе Спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников предложил шесть руководящих принципов, которые дополняют и подкрепляют необходимые меры при проведении расследования нарушений прав человека в отношении правозащитников (6-1).

Руководящий принцип 1. Защита прав человека должна стать центральным элементом стратегии расследования

Сразу после того, как органам власти становится известно о случае нарушения прав человека в отношении какого-либо правозащитника, они должны действовать в официальном порядке, оперативно и в соответствии с ситуацией. Иногда подавшее жалобу лицо может не называть себя правозащитником. В таких случаях при наличии свидетельств об участии этого лица в правозащитной деятельности необходимо, приступая к расследованию, помнить о расширенной обязанности государства установить всех виновных.

При установлении того, кто именно является правозащитником, следует руководствоваться положениями Декларации о правозащитниках; в данном случае важен сам факт ведения правозащитной деятельности и ее мирный характер.

Государства обязаны регистрировать жалобы правозащитников и результаты их рассмотрения в отдельном или общем реестре, обеспечивая при этом возможность выделения правозащитников в отдельную категорию. Это позволит осознать масштабы данной проблемы, а также принимать соответствующие превентивные меры и меры в области расследования.

Ни при каких обстоятельствах государства не могут устанавливать дополнительные требования к подаче жалоб, например, требовать их подтверждения или участия юридического представителя. Органы власти обязаны устранять любые факторы географического, нормативного или экономического характера, препятствующие представлению информации о нарушениях, в том числе связанные с возрастом жертвы, ее

полом или принадлежностью к какой-либо группе, исторически находящейся в социальной изоляции.

На начальном этапе расследования в обязательном порядке следует рассмотреть возможность связи противоправного деяния с правозащитной деятельностью. Это следует делать даже в том случае, если на момент совершения противоправного деяния потерпевший не вел никакой правозащитной деятельности, поскольку данное деяние могло быть мстью за такую деятельность в прошлом.

Такой подход позволяет определить, имеет ли место попытка воспрепятствовать правозащитной деятельности и тем самым установить истинные мотивы преступного деяния. Кроме того, это необходимо для выявления отягчающих обстоятельств или классификации уголовного преступления соразмерно его тяжести. Равным образом это дает возможность обнаружить и продемонстрировать дисбаланс властных полномочий, который обычно имеет место при совершении актов насилия в отношении правозащитников, и принять действенные меры к его устранению.

Руководящий принцип 2. Целью расследования должно являться определение различных уровней ответственности и наложение соответствующих санкций

Расследование и идентификация всех лиц, виновных в совершении противоправного деяния и причастных к его совершению, имеет ключевое значение для обеспечения доступа к правосудию и устранения факторов риска. Соответственно, следует установить не только непосредственных исполнителей преступления, но и тех, кто каким-либо образом способствовал его совершению, включая тех, кто отдавал команды, и тех, кто, будучи обязанным гарантировать соблюдение прав, бездействовал.

Если будет установлено, что команды поступали от сотрудников государственных сил безопасности, необходимо признать, что эти структуры являются организованными группами и осуществляют властные полномочия по принципу вертикального подчинения. Исходя из этого, в случае нарушения прав человека в отношении правозащитников обвинения следует предъявлять не только непосредственным исполнителям, но и тем лицам, в том числе занимающим высшие руководящие должности, которые знали о готовящемся деянии и могли повлиять на него.

Ответственность за бездействие при «обязанности гарантировать» возникает в том случае, когда представитель государства, выступая в качестве гаранта правовых благ или права, а также зная о готовящемся деянии и располагая реальными и материальными возможностями, не принимает мер для предотвращения ущерба.

Выявление всех виновных в совершении противоправного деяния соответствует принципу полноты расследования, и это важно делать для того, чтобы покончить с властными группировками, способствующими насилию в отношении правозащитников.

Руководящий принцип 3. Применение дифференцированного и перекрестного подхода

Дифференцированный подход предполагает признание того, что определенные народы, группы или отдельные лица нуждаются в дифференцированной защите ввиду своей явной уязвимости и исторически сложившегося неравноправия и дисбаланса властных полномочий. Этот подход представляет собой средство анализа и ориентир при разработке государственной политики.

Что касается правозащитников, то они не существуют как какая-то единая категория: это миллионы людей, уникальность каждого из которых определяется его культурой, этнической принадлежностью, местонахождением, гендерной идентичностью, сексуальной ориентацией, возрастом, инвалидностью и т.д.

Эти уникальные особенности, оказывающие влияние на правозащитную деятельность, необходимо учитывать на всех этапах расследования актов насилия - с момента получения жалобы или начала официального расследования до окончательного возмещения ущерба. Особое внимание и осторожность следует проявлять в делах, где жертва подверглась сексуальному насилию.

Защита достоинства жертвы должна быть центральным элементом всех действий, предпринимаемых государством. Государствам следует учитывать эти факторы в целях сохранения доверия со стороны соответствующих групп к системе правосудия.

Отказ государств от применения дифференцированного и перекрестного подхода негативным образом отражается на качестве расследования. Неприменение такого подхода или проявления сексизма, расизма, женоненавистничества или любых иных проявлений дискриминации влекут за собой повторную виктимизацию и могут даже отвлекать внимание следователей от истинных виновников.

Применение дифференцированного подхода также полезно в плане определения гендерных или культурных факторов, которые могли стать причиной совершения акта насилия.

Государства могут использовать механизмы «мягкого права», разработанные с учетом дифференцированного подхода. Джокьякартские принципы применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности (137) представляет собой действенный инструмент расследования случаев насилия в отношении представителей этих групп, исторически находящихся в состоянии социальной изоляции.

Руководящий принцип 4. Стратегия расследования должна предусматривать анализ ситуации и факторов риска

Анализ ситуации необходимо проводить в целях установления всех виновных - как исполнителей преступления, так и подстрекателей, равно как и структур, допустивших эти противоправные деяния, — их причин, бенефициаров и последствий.

Государствам следует предусмотреть изучение предшествующих событий, в том числе конфликтов, с которыми сталкиваются правозащитники в регионе, где имел место факт насилия (необходимо выяснить, происходили ли здесь конфликты этнического, религиозного, территориального характера, в связи с проблемами охраны окружающей среды или любые иные). Одновременно следует установить, что из себя представляют нападавшие (принадлежат ли они к государственным структурам, негосударственным структурам или сетям), насколько согласованно они действуют и обладают ли каким-либо влиянием на государство.

Анализ ситуации должен показать, имели ли место подобного рода нападения на правозащитников, поступали ли ранее жалобы (от членов семей или других правозащитников, занимающихся аналогичной деятельностью), а также с какими группами влияния заявители вступали в конфликт. Все это необходимо для выявления причастных к совершению преступления.

Государствам следует серьезно относиться к рассмотрению поступающих в адрес правозащитников жалоб об угрозах и создать эффективные механизмы расследования. Очень часто серьезным нарушениям прав человека в отношении правозащитников предшествуют угрозы в их адрес, которые не расследуются. Соответственно, органам власти необходимо понимать, с какими факторами риска сталкиваются правозащитники, принимать меры к устранению этих факторов, а также выявлять тех, кто эти факторы создает.

В случае, когда нарушения происходят на фоне социальных протестов, крайне важно выяснить, не было ли допущено злоупотреблений при применении силы, а также существуют ли протоколы, определяющие порядок действий, и в какой мере они соблюдались. Необходимо установить, кто именно командовал силами, участвовавшими в подавлении протестов.

В целях более четкого понимания отдельных компонентов ситуации можно обратиться к услугам экспертов (специалистов в сфере культуры, лингвистики или антропологии).

Надлежащий анализ ситуации может помочь следствию в выработке новых версий. Анализ нельзя проводить в отрыве от контекста, поскольку погружение в него позволит получить данные, необходимые для установления причастных к совершению акта агрессии.

Руководящий принцип 5. Методы расследования должны соответствовать степени сложности дела

Правозащитники становятся жертвами разного рода противоправных деяний, которые осуществляют силы, принадлежащие к миру криминала, будь то организованные преступные группы или влиятельные преступные структуры.

Если преступное деяние имело место там, где высок уровень преступности или конфликтов, государству необходимо использовать специальные методы расследования. Например, при расследовании некоторых дел целесообразно применять такие методы, как анализ социальных сетей, использование сотрудников, работающих под прикрытием, прослушивание телефонных разговоров или помощь со стороны надежных агентов, при условии полного соблюдения при этом правовых гарантий. Кроме того, органам власти следует рассмотреть вопрос об обращении за помощью к другим государствам.

Особые проблемы возникают в случае кибератак. С учетом того что в основном возможностями для подобных действий располагают государственные субъекты, следует предусмотреть создание независимых органов по надзору и проведению расследований, которые располагали бы необходимыми ресурсами и в том числе были укомплектованы квалифицированными сотрудниками.

Руководящий принцип 6. В расследовании должны содержаться материалы, подтверждающие нанесение ущерба и гарантирующие его возмещение

Важной составной частью возмещения причиненного потерпевшим ущерба является недопущение безнаказанности и обеспечение правосудия.

В зависимости от каждого конкретного случая наказание может носить форму уголовной, гражданской, административной или дисциплинарной ответственности. В случае

необходимости целесообразно определить степень ответственности институциональных структур. Примерами санкций, не предусматривающих уголовной ответственности, хотя и не исключаящих ее, являются запрет занимать государственные должности в случае нарушения прав человека или лишение льгот компаний, причастных к актам насилия.

Государства обязаны предоставлять эффективные механизмы возмещения ущерба, соответствующие самым высоким международным стандартам. Меры возмещения ущерба должны оказывать преобразующее воздействие, а их применение требует дифференцированного подхода, который учитывал бы особые потребности правозащитников, их характеристики, а также то воздействие, которое могло оказать на них нарушение их прав. Именно поэтому крайне важно учитывать мнение потерпевших.

Кроме того, поскольку воздействию может подвергаться не только отдельный человек, но и группа лиц, это необходимо учитывать при определении мер возмещения ущерба, с тем чтобы они носили комплексный характер и оказывали позитивное влияние на деятельность организаций, общин и общества в целом.

Стратегия проведения расследований должна предусматривать выявление достаточных доказательств (посредством психолого-социальной экспертизы и т.д.) в отношении нанесенного ущерба, чтобы при судебном рассмотрении жалобы можно было представить ее убедительное обоснование и, таким образом, достичь желаемых результатов.

В случае, когда возмещение предусматривает выплату денежной компенсации за действия какого-либо государственного субъекта, выплаченная сумма должна быть взыскана в судебном порядке, чтобы должностное лицо, на котором лежит ответственность, выплачивал компенсацию из личных, а не из государственных средств.

Что касается ответственности негосударственных субъектов, например, коммерческих организаций, то в этом случае, наряду с обязанностью проводить расследование, если будет установлено, что предприятие оказывало неблагоприятное воздействие или способствовало ему, государству следует в рамках законных процессов возмещать причиненный ущерб или сотрудничать в целях его возмещения. Государство должно понимать, с какими препятствиями сталкиваются правозащитники при попытке получить возмещение ущерба, и принимать меры в целях их устранения. В случае если речь идет об ответственности транснациональных корпораций, то эта обязанность лежит как на государствах, в которых происходит противоправное деяние (принимающая страна), так и на государствах происхождения.

Спецдокладчик заявил о позитивной оценке принятых рядом государств норм по защите правозащитников и настоятельно призвал государства настойчиво добиваться применения этих норм на практике, чтобы обеспечить тем самым изменение той атмосферы насилия, в которой приходится работать правозащитникам.

Помимо защиты посредством законодательства или постановлений исполнительной власти, Спецдокладчик считает эффективным принятие специальных норм, направленных на решение проблемы безнаказанности. В связи с этим можно настоятельно рекомендовать в качестве образца Рекомендации для государственных прокуроров, принятые в Гватемале и Колумбии. Специальный докладчик особо отмечает, что крайне важно привлекать к разработке соответствующих инструментов представителей гражданского общества и экспертов. Кроме того, они должны также предусматривать использование методов расследования, эффективность которых подтверждается международным опытом.

При разработке норм, регулирующих действия государства, необходимо включать в них механизмы контроля за исполнением таких рекомендаций и оценивать их эффективность. В случае если они окажутся неэффективными, органам власти следует провести реформы, необходимые для достижения желаемой цели.

Еще одним примером эффективной практики является четкая квалификация деяний, представляющих собой нарушение прав человека правозащитников. В уголовном законодательстве Сальвадора отягчающим обстоятельством считается совершение преступления по мотивам, обусловленным правозащитной деятельностью потерпевшего. В Буркина-Фасо в качестве уголовных преступлений кодифицированы ряд противоправных деяний в отношении правозащитников. При этом важно, чтобы такие нормы разрабатывались на основе диалога с правозащитниками и при кодификации преступлений соблюдались принципы законности.

Удачным опытом стало создание в Гватемале, Гондурасе и Колумбии специальных прокуратур по расследованию нарушений прав человека в отношении правозащитников. Создание таких органов позволило сформировать в них контингент специалистов, занимающихся исключительно вопросами уголовного преследования за такого рода преступления. Вместе с тем таким органам должны быть предоставлены ресурсы, достаточные для выполнения возложенных на них обязанностей, и, в частности, они должны иметь гарантии независимости и персонал, имеющий высокий уровень квалификации в сфере прав человека.

Эффективной практикой также является своевременное вмешательство национальных правозащитных учреждений в случае определенных нарушений прав человека.

Хотя основная ответственность за борьбу с безнаказанностью лежит на государствах, Следкладчик располагает информацией о различных инициативах со стороны гражданского общества, эффективно способствующих решению этой задачи.

Гражданское общество может инициировать создание наблюдательных советов или миссий наблюдателей при проведении судебных разбирательств по делам о нарушениях прав правозащитников. В работе таких миссий принимают участие национальные и международные эксперты, которые присутствуют на слушаниях или регулярно встречаются с представителями органов власти в целях получения информации о ходе следствия. Их работа дает положительные результаты, поскольку они передают гласности отношение государства к конкретному делу, обеспечивают информирование общественности и дают ценные рекомендации.

Позитивные результаты дают и ряд других применяемых гражданским обществом методов. Это, например, подготовка национальных или региональных докладов о видах противоправных деяний, от которых страдают правозащитники, с добавлением аналитических материалов об уровнях безнаказанности. Со стороны гражданского общества также предоставляется правовая и психологическая помощь потерпевшим или членам их семей, с тем чтобы они могли принимать активное участие в процессах расследования.

Проведенный анализ показал, что законодательство Республики Казахстан не содержит ни определения «правозащитника», ни каких-либо законодательных, институциональных и практических гарантий их беспрепятственной и эффективной деятельности и защиты от различных угроз.

В 2018 году общественным объединением «Кадір-қасиет» была предпринята первая попытка на основе международных стандартов (18) предложить государству принять специальное законодательство о защите правозащитников и создать Национальный механизм защиты правозащитников (138).

В этом документе было, в частности, отмечено, что основной задачей Национального механизма защиты правозащитников должна являться координация защиты правозащитников.

Это касается и выработки предложений по закреплению положений о защите правозащитников в национальном законодательстве, и предоставления правозащитникам эффективных средств правовой защиты при осуществлении ими своей деятельности, и принятия срочных мер при возникновении непосредственных угроз жизни, здоровью, свободе и возможности осуществлять свою деятельность без запугиваний и репрессалий.

То есть, предлагалось, чтобы этот механизм выполнял следующие функции:

- предупреждал возможные запугивания и преследования;
- защищал правозащитников от запугиваний и преследований;
- помогал в обеспечении надлежащих расследований и привлечении к ответственности виновных в запугиваниях и преследованиях;
- содействовал и поощрял межведомственную координацию для предупреждения, защиты, расследования и обеспечения привлечения к ответственности в случаях запугиваний и преследований;
- содействовал продвижению и публичному признанию законной и важной роли, функций и деятельности, осуществляемой правозащитниками.

Для выполнения этих функций этот механизм должен иметь следующие возможности:

- осуществлять мониторинг и реагировать на ситуацию с правозащитниками, включая риск для их безопасности, юридические и иные препятствия для безопасной и предоставляющие возможности для их работы среды;
- консультироваться и тесно сотрудничать с правозащитниками;
- разработать процедуры, протоколы, руководства для реализации вышеприведённых принципов обеспечения защиты правозащитников;
- выполнять оценку рисков, уязвимость, конфликтность как на национальном, региональном, так и местном уровнях с целью выявления специальных потребностей для защиты правозащитников, включая оценку, основанную на гендерной идентичности и коллективных рисках;
- помогать в расследовании и предоставлении информации для наказания виновных в совершении преступлений против правозащитников в связи с их деятельностью;
- осуществлять мониторинг действующего законодательства и разрабатывать проекты правовых актов и информировать о воздействии или потенциальном воздействии законодательства на статус и деятельность правозащитников, предлагая при необходимости внесение изменений и дополнений в законодательство;
- предоставлять совет и рекомендации правительству в отношении разработки и выполнения планов и программ, связанных с защитой правозащитников;
- осуществлять мониторинг, готовить ежегодные отчёты о ситуации с правозащитниками и давать рекомендации соответствующим государственным органам в отношении принятия необходимых мер для обеспечения безопасной и поддерживающей среды для работы правозащитников и предупреждения рисков, с которыми они сталкиваются, включая выявление коренных нарушений в отношении правозащитников;

- предлагать и внедрять или обеспечивать внедрение профилактических мер для исключения угроз жизни, здоровью, свободе, неприкосновенности личности, безопасности для работы правозащитников, уделяя особое внимание ситуации с женщинами-правозащитниками и другими правозащитниками, находящимися в ситуации повышенного риска;
- давать необходимые рекомендации в отношении процедур отбора персонала, профессиональной подготовки и обучения всех сотрудников и лиц, обеспечивающих безопасность правозащитников;
- получать и оценивать обращения о защитных мерах и внедрять необходимые защитные меры, включая срочные меры, в координации с компетентными государственными органами;
- распространять в обществе информацию о программах защиты правозащитников и возможностях включения в эти программы, а также о деятельности Национального механизма защиты правозащитников, гарантируя его прозрачность в отношении использования ресурсов;
- распространять в обществе и среди государственных служащих информацию о Декларации ООН о защите правозащитников.
- готовить и предоставлять международным и региональным правозащитным органам и учреждениям доклады и сообщения о ситуации с правозащитниками.

При этом Национальный механизм должен уважать и обеспечивать конфиденциальность персональных данных о правозащитниках и работать в тесном контакте с экспертами и гражданским обществом.

По существу, Национальный механизм по защите правозащитников должен представлять собой дополнительное национальное учреждение по правам человека, которое, так же как, например, Национальный превентивный механизм, должно, с одной стороны, соответствовать Парижским принципам, а с другой – быть достаточно эффективным для выполнения своей цели.

В то же время с учётом ограниченности ресурсов, огромной территории нашего государства и всё растущего количества лиц, подпадающих под определение Декларации ООН о правозащитниках, очевидно, что создание полномасштабного независимого института по защите правозащитников практически нереально.

В Казахстане есть только два национальных учреждения по правам человека, которые могли бы служить таким механизмом или при которых такой механизм мог бы быть создан.

Это Уполномоченный по правам человека Республики Казахстан и Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан.

Институт Уполномоченного по правам человека РК уже закреплён в Конституции РК, где определено, что он избирается Сенатом по представлению Президента РК (статья 55), а в конце 2021 года был принят специальный закон об Уполномоченном по правам человека РК, что приблизило это национальное учреждение по правам человека к полному соответствию с Парижскими принципами.

Это создало определенную институциональную основу для создания такого Национального механизма по защите правозащитников, тем не менее по состоянию на конец 2021 года никаких шагов по рассмотрению и имплементации предложений

общественного объединения «Кадір-қасиет», направленных правительству еще в середине 2017 года, осуществлено не было.

III. Выводы и рекомендации

1. Законодательство о борьбе с терроризмом и другие законы, связанные с национальной безопасностью

Проведенный анализ показывает, что в законодательстве Республики Казахстан в сфере национальной безопасности:

- необоснованно используется не определенный в международном праве и не соответствующий принципу юридической определенности и предсказуемости термин «экстремизм»;
- введены дополнительные ограничения для лиц, совершивших экстремистские преступления, то есть для лиц, не имеющих отношения к совершению террористических преступлений и финансированию терроризма, что не отвечает принципам международных стандартов. При этом не выполняется доказательственный стандарт обоснования наличия «разумных оснований» и «разумной основы» для включения в перечень лица или организаций и инициирования механизма замораживания;
- действующее уголовное законодательство Республики Казахстан не содержит четких определений «профсоюзной деятельности» и «общественной деятельности» для целей применения дополнительного наказания в виде лишения права ею заниматься лицу, осужденному за совершение конкретного уголовного правонарушения, обычно террористического или экстремистского. В Особенной части Уголовного кодекса РК не указаны конкретная деятельность или виды деятельности, права на занятие которыми можно лишить осужденного. Практически во всех статьях, в которых указан этот вид дополнительного наказания он сформулирован как «лишение права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью». Суды Республики Казахстан, нарушая принцип юридической (правовой) определенности и предсказуемости, по существу назначают наказания в виде лишения права заниматься общественной или профсоюзной деятельностью, как определенных видов деятельности или запрета определенных действий, причем в весьма произвольной интерпретации. Кроме того, эти дополнительные наказания, согласно части 3 статьи 50 УК РК можно назначить и тогда, когда в соответствующей статье этот вид дополнительного наказания вообще не указан.

В связи с этим необходимо следовать рекомендациям Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников о том, что государствам следует обеспечить, чтобы в их законах о борьбе с терроризмом были четко указаны акты, определяемые как терроризм и предусматривающие соответствующее наказание, согласно критериям, разработанным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. Необходимо пересмотреть и значительно сузить определение терроризма в Уголовном кодексе РК, с тем чтобы оно соответствовало передовой международной практике, включая определение, данное Специальным докладчиком и/или содержащееся в резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности (41), и не допускало слишком широкого толкования.

Необходимо также:

- пересмотреть положение о криминализации «экстремизма», или, по крайней мере, дать более четкое определение этого понятия и уголовных преступлений, связанных «экстремизмом», в статьях 182, 258 и 259 Уголовного кодекса, с тем чтобы

криминализации подлежал только *«насильственный экстремизм/экстремистская деятельность»*;

- удалить из статьи 255 указание на *«иные действия, создающие опасность гибели людей»* или *«наступление иных общественно опасных последствий»*, и включить в нее перекрестные ссылки на конкретные положения Уголовного кодекса РК, относящиеся к тяжким преступлениям, гарантировав, что указанные действия достигают определенной степени тяжести;

- уточнить формулировку статьи 179, прямо указав на *«насильственный»* захват или удержание власти;

- удалить из статьи 256 Уголовного кодекса указание на *«пропаганду терроризма»* и включить в нее указание на намерение инспирировать совершение террористического акта, создающее угрозу совершения такого акта, а также предусмотреть обстоятельства смягчающие или исключают ответственность средства защиты или исключения;

- дать определение терминам *«руководство»*, *«участие»*, *«вербовка»* и *«подготовка»*.

Необходимо привести статью 12 Закона РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в соответствии с международными стандартами, в соответствии с которыми только совершение террористического преступления и любое участие (соучастие, содействие и т.д.) в его совершении, является основанием для включения лица в перечень лиц, к которым могут применяться целевые финансовые санкции.

Такие ограничения могут быть введены только в отношении лиц, осужденных за террористические преступления, поскольку такие ограничения предусмотрены международными стандартами. Как уже указывалось выше, в отношении лиц, совершивших экстремистские преступления, такие меры не применяются, и в этой части законодательство необходимо изменить.

Необходимо исключить взаимосвязь между совершением лицом экстремистского преступления, осуждением за это и включением этого лица в перечень организаций и лиц, в отношении которых могут применяться целевые финансовые санкции. Также необходимо четко регламентировать каким образом Генеральная прокуратура устанавливает причастность к террористической и экстремистской деятельности, учитывая, что любая виновность человека устанавливается только приговором суда.

Кроме того, согласно международным стандартам, замораживание средств, принадлежащих лицам, включенным в перечень организаций и лиц, к которым могут применяться целевые финансовые санкции, должно происходить на определенный срок, который должен быть определен законодательством или решением суда, в зависимости от того, применяется замораживание как обеспечительная мера, предшествующая конфискации или как самостоятельная мера в рамках противодействия финансированию терроризму.

Необходимо исключить из статьи 12 Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма») возможность включения лиц *«причастных»* к террористической или экстремистской деятельности по решению Генеральной прокуратуры, то есть без решения суда.

Должен быть четко определен порядок установления причастности к террористической деятельности и исключена *«причастность к экстремизму»*, должен быть определен срок, в течение которого, лицо или организация могут находиться в этом перечне, за пределами которого лицо должно быть исключено из перечня.

Необходимо исключить из законодательства нормы, согласно которым лицо, включенное в перечень, может получать заработную плату и иные доходы в строго ограниченном размере. Согласно статье 24 Конституции РК каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы. Норма, ограничивающая размер заработной платы, является дискриминационной. Необходимо убрать ограничение по сумме, учитывая требования международных стандартов, согласно которым, при применении мер по противодействию отмыванию доходов и финансированию терроризма, ни в коей мере не должна ущемляться свобода движения законного капитала.

Необходимо реформировать законодательство в части определения порядка включения в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма. Нормами статей 171-172 Уголовно-исполнительного кодекса РК 2014 года (139) и Закона РК об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы 1996 года (140) определен порядок содержания административного надзора, в том числе за лицами, отбывшими наказание за экстремистские и (или) террористические преступления.

Для имплементации в национальное законодательство международных стандартов, требующих наличие решения компетентного органа или суда для включения в перечень, целесообразно внести дополнения и изменения в Уголовно-исполнительный кодекс РК и в Закон РК об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, соответственно изменив название Закона в соответствии с правилами юридической техники.

Рекомендуется дополнить Главу 25 Уголовно-исполнительного кодекса РК статьей 172-2 «Финансовый надзор/мониторинг за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» следующего содержания: за освобожденными из мест лишения свободы лицами, отбывшими наказание за преступления, которые отнесены к террористическим, устанавливается финансовый надзор/мониторинг.

Название Закона РК об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы необходимо изменить на следующее: «*Об административном надзоре и финансовом надзоре/мониторинге за лицами, освобожденными из мест лишения свободы*».

Рекомендуется внести в указанный закон дополнения, согласно которым за лицами, отбывшими наказание за террористические преступления, в том числе за преступление финансирования терроризма, может устанавливаться, финансовый мониторинг/надзор. По аналогии с административным надзором, финансовый мониторинг/надзор должен устанавливаться судом, который также определяет срок, на который он устанавливается. Необходимо также внести в указанный Закон положения, которые бы определяли ограничения, которые могут применяться в отношении лиц, за которыми устанавливается финансовый мониторинг/надзор. В законе также должен быть прописан порядок снятия финансового мониторинга/надзора.

Уголовный кодекс РК необходимо дополнить статьей, которая бы предусматривала ответственность за уклонение от финансового мониторинга/надзора, установленного судом за лицами, освобожденными из мест лишения свободы за террористические преступления, установив санкцию по данной статье, как в статье 431 УК РК, предусматривающую ответственность за уклонение от административного надзора, установленного судом за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Одновременно с внесением изменений в УИК РК и в Закон РК об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, необходимо внести соответствующие изменения в статью 12 Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Рекомендуется также:

- провести анализ статей УК РК, предусматривающих уголовную ответственность за экстремистские преступления на соответствие принципу юридической (правовой) определенности и предсказуемости, а также критериям допустимости ограничений прав человека;
- определить в виде дополнительного наказания по некоторым статьям УК РК лишение права заниматься определенными видами деятельности путем лишения специального права, разрешения либо приостановления его действия, а также запрет определенных действий;
- указывать в каждой соответствующей статье УК РК конкретный вид дополнительного наказания в виде лишения специального права, разрешения либо приостановления его действия, а также запрета определенных действий, непосредственно связанных с совершенным преступлением.

2. Законодательство о праве на свободу слова, выражения мнения, получения и распространения информации

Проведенный анализ показывает, что законодательство Республики Казахстан о доступе к информации не в полной мере соответствует международным стандартам в сфере свободы информации и рекомендациям международных организаций, в первую очередь, ОЭСР.

Выявленные несоответствия приводят к тому, что это законодательство работает не в полную силу и неэффективно, не достигая основной своей цели – правовое регулирование общественных отношений, возникающих в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.

В связи с этим рекомендуется внести ряд изменений и дополнений в действующее законодательство о свободе информации и доступе к информации (68):

- в статью 456-1 «Незаконное ограничение права на доступ к информации» КоАП РК:
 - в части расширения оснований ответственности должностных лиц: предусмотреть наступление административной ответственности за нарушение сроков предоставления информации по запросу, предоставление неполной информации, отсутствие ответа на запрос;
 - в части увеличения мер административного воздействия: пересмотреть размеры административных штрафов.
- в Закон РК о доступе к информации»:
 - закрепить презумпцию открытости информации, *«трисоставной тест»* ограничения доступа к информации, приоритет закона о доступе к информации перед любыми другими законами, которые регулируют вопросы информации, исключить автоматическое ограничение доступа к отдельным категориям информации;
 - создать эффективный независимый механизм контроля за его соблюдением в соответствии с международными стандартами и рекомендациями, а также создать (определить) в органах власти должностных лиц (подразделения), ответственных за реализацию закона, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами;

- устранить фактические и юридические барьеры, препятствующие доступу к общественно значимой информации, учитывая при этом многообразие в среде правозащитников;
- принять меры по продвижению и популяризации закона о доступе к информации, обучению как пользователей, так и обладателей информации;
- внести новые положения, касающиеся проведения открытых заседаний, и порядка участия в них заинтересованных лиц; а также положений, разъясняющих порядок проведения онлайн-трансляций открытых заседаний.
- в ведомственные НПА, регламентирующие порядок документооборота в государственных органах: обеспечить ведение ведомственного учета информационных запросов, хода и результатов их рассмотрения, а также внедрить соответствующий централизованный статистический учет с регулярным опубликованием данных онлайн.
- в подзаконные акты, принятые для реализации Закона РК о доступе к информации:
 - обеспечить открытый онлайн доступ к основным базам данных (реестрам) государственных органов, в частности к реестрам юридических лиц, СМИ, прав собственности на недвижимое имущество и транспортные средства, в том числе в формате открытых данных;
 - изменить статус Комиссии по вопросам доступа к информации, расширить полномочия и функции комиссии.

Необходимо разработать и принять следующие правовые акты:

- Методические рекомендации для всех категорий обладателей информации по выполнению законодательства о доступе к информации;
- Типовое положение о деятельности уполномоченного подразделения (должностного лица) по обеспечению доступа к информации в государственных органах.
- Правила осуществления деятельности уполномоченного подразделения (должностного лица).

В части институциональной поддержки реформ по повышению прозрачности и подотчетности правительства:

- разработать Методологию мониторинга выполнения законодательства о доступе к информации и проводить общественный мониторинг реализации Закона РК о доступе к информации (НПО, СМИ, гражданские активисты и инициативные группы);
- разработать и утвердить План мероприятий - «дорожная карта» по реализации Закона РК о доступе к информации;
- провести всю необходимую организационную работу по присоединению Казахстана к международной инициативе Open Government Partnership / «Открытое правительство»;
- разработать, утвердить и выполнить Национальный план действий (National Action Plan) по имплементации принципов и стандартов открытого правительства;
- обеспечить подготовку ежегодного Национального доклада о выполнении институциональной реформы - «Подотчетность и прозрачность правительства. Доступ к информации о деятельности государственных органов».

Несмотря на объявленную декриминализацию клеветы она не переведена в разряд гражданских правоотношений, оскорбление не декриминализовано, а в уголовном законодательстве сохраняется ряд статей, предусматривающих уголовную ответственность за диффамацию в отношении государственных должностных лиц.

Следует поддержать рекомендации Центра исследования правовой политики в части полной декриминализации клеветы, оскорбления и схожих составов, предусмотренных в УК РК (клевета, посягательство на честь и достоинство определенных категорий должностных лиц), и перевести рассмотрение споров о защите личных неимущественных

прав (честь, достоинства, репутации) только в гражданском судопроизводстве. В случае распространения сведений, выраженных в неприличной форме или с прямым умыслом, сумма компенсации может быть многократно увеличена.

Необходимо внести изменения и дополнения в Нормативное постановление Верховного суда РК «О применении в судебной практике законодательства о защите чести, достоинства и деловой репутации физических и юридических лиц» (141), где предусмотреть:

- наличие общественного интереса как правовой гарантии освобождения или смягчения ответственности;
- низкий порог восприимчивости к критической информации для государственных служащих;
- обязательность применения специальных знаний при разграничении сведений, которые подлежат верификации, от любых других, и для определения характера распространенных сведений (участие в процессах специалиста-филолога или назначение судебно-психологической экспертизы);
- обязательность применения досудебного урегулирования и использование примирительных процедур.

Необходимо пересмотреть законодательство о возмещении морального вреда, установив наличие прямой причинно-следственной связи между опубликованными сведениями и репутационным вредом, распространить дифференцированную госпошлину по делам о защите личных неимущественных прав на все категории дел, на законодательном уровне ограничить срок исковой давности по такого рода делам, если сведения были распространены в СМИ.

Следует рассмотреть возможность разграничения ответственности между устной и письменной формой сведений, которые оспариваются и (или) признаются в судебном порядке как порочащие честь, достоинство и репутацию третьих лиц.

Важно исключить положения в кодексах этики в публичном секторе, которые обязывают госслужащих в течение одного месяца после публикации заявлять требования об опровержении и оспаривании этих сведений в судебном порядке. При разработке законодательных положений и подзаконных актов по повышению добропорядочности в публичном секторе предусмотреть, что государственные служащие имеют более низкий порог восприимчивости к критике, чем простые граждане.

Деятельность государства в защите персональных данных имеет ряд вызовов:

- недостаточность взаимодействия государственных органов, гражданского общества, международного сообщества и бизнеса в части развития защиты персональных данных. На данный момент отсутствуют или слабо развиты: систематичность, мультистейкхолдерский подход (учет позиций всех заинтересованных сторон), практическая реализация права на приватность и защиту персональных данных;
- развитие института защиты персональных данных, повышение компетенций, расширение полномочий, ресурсов и независимости уполномоченного органа;
- распространение информации среди операторов и субъектов персональных данных, в особенности по механизмам предотвращения нарушений и права на защиту. Для этого должно быть больше открытой информации о деятельности уполномоченного органа, улучшены механизмы коммуникаций со стейкхолдерами и бенефициарами.

Рекомендации государственным органам:

- осуществлять ограничение доступа к сайтам, которые действительно нарушили законодательство о персональных данных и их защите, сугубо по заявлениям потерпевших лиц;
- касательно локализации баз данных, где иностранные компании осуществляют сбор и обработку персональных данных, рекомендуется:
 - выстроить коммуникацию по данному вопросу с иностранными компаниями;
 - привести иностранные компании к соблюдению законодательства о персональных данных и их защите, что позволит субъекту персональных данных эффективнее защищать свои права;
 - определяя разумные рамки, не ограничивать данные ресурсы, в особенности те, в работе с которыми казахстанские Интернет-пользователи имеют потребности в использовании, в целях соблюдения баланса прав человека и обеспечения безопасности;
- включить в повестку вопрос о пересмотре внедрения и использования сертификата безопасности и осуществить возможность участия гражданского общества, правозащитных организаций, бизнеса (операторов связи), профильных технических организаций и государственных органов в обсуждении целесообразности, законности, пропорциональности принимаемых мер по внедрению и использованию сертификата безопасности с позиции прав человека (приватность данных, право на тайну переписки и защиту средств коммуникации);
- при поиске решения проблем в части регулирования противоправной информации в сети не забывать о праве на свободу выражения мнений и убеждений и не использовать борьбу с противоправной информацией в сети как инструмент для подавления независимого мнения;
- отменить норму, приравнивающую Интернет-ресурс, не поставленный на учет в качестве средства массовой информации, к средствам массовой информации;
- ратифицировать Конвенцию Совета Европы №108 о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (142) и Дополнительный протокол к ней (143), дополнительно адаптировать законодательство под требования данных документов, включая основанный на них GDPR (144);
- продвигать информацию среди населения касательно всех процессов, связанных с защитой персональных данных, включая международные стандарты, национальное законодательство, деятельность уполномоченного органа.

В отношении регулирования Интернета и социальных сетей:

- уполномоченному органу во взаимодействии с широким кругом представителей Интернет-сообщества, экспертами в сфере медиа-права, с изучением международного опыта продолжить работу по максимальной конкретизации норм действующего законодательства для сужения поля произвольных трактовок Закона в следственных органах и судах. Конкретизированные положения, одобренные Интернет-сообществом должны быть оформлены в виде подзаконных актов или поправок к действующему законодательству;
- продвигать механизмы досудебного урегулирования информационных споров и разделения ответственности между ресурсами, предоставляющими технологическую возможность размещения нередактируемого контента, и пользователями, размещающими контент, в форме пользовательских соглашений;
- проводить информационную и образовательную работу среди заинтересованных сторон, включая контент-провайдеров и пользователей – в т.ч. по вопросам соблюдения авторских прав, этики поведения в Интернете или алгоритма их действий в случае обнаружения незаконного или нарушающего их права контента;
- прокуратуре и судам в случаях, связанных с *«приостановкой или прекращением распространения»* того или иного зарубежного Интернет-ресурса на территории Казахстана, обеспечивать техническую экспертизу заявлений, прозрачность судебных

процессов, и прозрачность исполнения решения, обязывая провайдеров при запросе пользователем заблокированного ресурса отображать страницу с указанием причины его недоступности;

- внести в статью 41-1 Закона РК о связи изменения, предусматривающие только временную приостановку функционирования сети или средств связи в строго ограниченных случаях, гарантировав, что такие меры будут санкционированы судом, либо утверждены им в течение 24 часов в случае чрезвычайной ситуации.

3. Право на свободу ассоциации, в том числе организацию профсоюзов

По результатам проведенного анализа можно сделать вывод, что существующие три организационно-правовые формы некоммерческих организаций – учреждение, общественное объединение, фонд – ограничивают возможности граждан и других физических или юридических лиц для создания организаций гражданского общества.

В связи с этим предлагается внести изменения и дополнения в законодательство о некоммерческих организациях, определив в нем родовое понятие «общественное объединение», включающее в себя не членскую общественную организацию, установив достаточно общие требования к её созданию и управлению, при условии некоммерческого характера деятельности.

Нужно отменить территориальное ограничение для общественных объединений и сократить минимальное количество граждан-инициаторов создания общественного объединения до 2-3 человек.

Предлагается исключить понятия «учредитель» и «участник» из законодательства Республики Казахстан об общественных и религиозных объединениях, заменив их понятиями «инициаторы» и «члены», как это следует из юридической природы этих организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц. Понятием «инициаторы» предлагается заменить «граждане-инициаторы» поскольку право на создание общественных объединений, кроме политических партий, имеют, согласно международным договорам, ратифицированным Республикой Казахстан, иностранные граждане, беженцы и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Республики Казахстана, а также юридические лица.

Предлагается внести изменения в Закон о некоммерческих организациях в части, касающейся требований к высшему органу управления НКО. А именно, дать право НКО самим определять в своих уставах какой орган у них будет высшим органом управления (учредитель, учредительное собрание, попечительский совет или другой единоличный/коллегиальный орган управления).

Необходимо провести анализ практики применения статьи 489 КоАП РК.

Необходимо отменить запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений в законодательстве РК (исключить эту норму из Закона об общественных объединениях), а также исключить из законодательства об административных правонарушениях административную ответственность за создание или участие в деятельности незарегистрированной группы граждан, имеющей признаки общественного объединения, если в действиях конкретного лица или группы лиц нет признаков состава другого административного правонарушения или уголовного преступления.

На уровне законодательства Казахстана прописать конкретные принципы взаимоотношений государства и объединений граждан в контексте обеспечения правовых гарантий от незаконного вмешательства в свободу объединения. В том числе исключить возможность государства регулировать вопросы, являющиеся по своей правовой природе внутренними делами, решаемыми самим объединением согласно устава.

Продолжить работу по приведению законодательства о профсоюзах в соответствие с международными стандартами.

Расширить процедурные гарантии от вмешательства третьих лиц и государства во внутренние дела объединений и организаций в сфере уголовного, административного и налогового права.

Провести анализ контрольно-надзорных механизмов государственных органов в отношении объединений и других НКО с целью исключения незаконного вмешательства государства.

Спектр проблем, освещенных в Аналитической записке, подготовленной экспертами гражданского общества (100) требует скорейшего разрешения, поскольку очевидно, что правоприменительная практика демонстрирует, что все больше НКО подвергаются проверкам и привлечению к ответственности, в том числе в связи с обязательствами по специальной отчетности по иностранному финансированию, предусмотренной НК РК.

Закон требует фундаментальной переработки, с участием НКО и широким участием общественности, чтобы сделать его полезным для государства и эффективным в правоприменительной практике. Необходимо отменить или максимально упростить отчетность для получателей иностранного финансирования. В связи с этим рекомендуется пересмотреть нормы, регулирующие порядок уведомления о получении средств из иностранных источников и порядок использования таких средств на предмет их целесообразности и разумности, правовой определенности и соответствия международным стандартам.

Важно предусмотреть, что поступление и расходование средств из иностранного финансирования может не совпадать в отчетном периоде ввиду 1) разницы курсов, поступления средств и курса конвертации и курса расходования; 2) неравномерного использования средств в рамках проекта; 3) вложения собственных средств организации на условиях последующей их компенсации.

Для разъяснения коммерческой цели указанных в законе видов деятельности указать, что деятельность должна осуществляться с основной целью извлечения дохода.

Необходимо внести уточнение в подзаконные акты. Например, включить следующее положение: «Требования пунктов 1 и 2 статьи 29 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» не распространяются на представительства и филиалы иностранных юридических лиц, получающие средства от своих головных организаций и (или) других структурных подразделений в рамках одного юридического лица».

Нужно исключить *«оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование»* из перечня квалифицируемых в целях отчетности либо

освободить от требований отчетности в тех случаях, когда деятельность, осуществлялась в коммерческих целях.

Определить, каким образом субъекты отчетности могли бы подтвердить факт осуществления деятельности за счет средств, полученных на основании международных договоров Республики Казахстан.

Пересмотреть определение «грант» в статье 1 НК РК с учетом лучшей международной практики и существующих определений грантов, содержащихся в законодательстве РК.

Отменить действие Перечня международных и государственных организаций, зарубежных и казахстанских неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты, утвержденный Постановлением Правительства РК от 9 апреля 2018 года.

Доработать и усилить определение «грант» в НК РК путем:

- исключения ссылки на Перечень грантодателей из определения «грант»;
- отказа от использования терминов, которых нет в законодательстве РК (например, «неправительственные общественные организации», «благотворительный и международный характер»)
- установления новых критериев, помогающих отнести безвозмездную помощь к грантам (например, обязательное указание в договоре гранта бенефициария/-ев гранта, который не должен быть грантодателем или членом его семьи). При этом, допускается, что выгода у грантодателя может быть, но случайного, второстепенного характера.
- указания на то, что грант предоставляется на основе проектной заявки, сделанной лицом, подающим на грант, и победившим на конкурсе.
- указания на то, что целевое использование гранта подтверждается программным и финансовым отчетом, предоставляемый грантодателю, на основе заранее установленного бюджета гранта.

Убрать из Закона о благотворительности термин «благотворительный грант», так как он не решает каких-либо вопросов, и при этом входит в противоречие с Налоговым кодексом РК.

4. Законодательство о праве на свободу мирных собраний

Проведенный анализ показывает, что в законодательстве Республики Казахстан, касающемся права на свободу мирных собраний:

- необоснованно используется весьма расплывчатое и не соответствующее принципу юридической определенности и предсказуемости понятие «иные публичные мероприятия»;
- в нарушение международных стандартов из субъектов права на мирные собрания исключены иностранцы, лица без гражданства, беженцы, несовершеннолетние, лица, осужденные к наказанию, не связанному с лишением свободы, и лица с непогашенной или не снятой судимостью, а также недееспособные или ограниченно дееспособные лица;
- уведомительный порядок организации и проведения пикетов, собраний и митингов по сути схож с разрешительным, а в отношении шествий и демонстраций сохраняется разрешительный порядок;
- в нарушение международных стандартов места проведения собраний и митингов в населенных пунктах необоснованно ограничены одним или несколькими утвержденными местными органами специализированными местами, а шествий и демонстраций - одним маршрутом, ограничено также время проведения мирных собраний;

- спонтанные мирные собрания запрещены;
- существуют дискриминационные нормы в отношении мирных собраний, организуемых политической оппозицией и гражданскими активистами по сравнению с официальными или культурными мероприятиями;
- установлены необоснованные требования к присутствию журналистов на мирных собраниях и не гарантированы права наблюдателей от правозащитных организаций.

Для устранения барьеров для правозащитной деятельности и приведения казахстанского законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения гарантий права на мирные собрания в соответствии с международными стандартами, в частности с положениями Замечания общего порядка №37 Комитета ООН по правам человека к статье 21 МПГПП о праве на мирные собрания (2020 год) и Руководящих принципов ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе мирных собраний (вторая редакция (2011 год), третья редакция (2019 год)), а также с учетом рекомендаций Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киаи, посетившего Республику Казахстан в 2015 году, и мнения ведущего международного эксперта, бывшего заместителя председателя и члена Комитета ООН по правам человека (2015-2018), бывшего члена Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) (2013-2019), члена Международной комиссии юристов, члена Совета Института по правам человека Международной ассоциации юристов Сары Кливленд, подготовившей юридическое заключение по проекту Закона РК о порядке организации и проведения мирных собраний предлагается пересмотреть законодательство Республики Казахстан о мирных собраниях, включая Закон Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний 2020 года, а также правовые акты, регламентирующие взаимоотношения организаторов и участников мирных собраний с властями, в том числе с представителями правоохранительных органов, и иное применимое законодательство.

В пересмотренном законодательстве и общих подходах к правоприменительной практике:

- признать де-юре и де-факто, что соблюдение права на свободу мирных собраний играет решающую роль в поощрении плюрализма, воспитании терпимости и широты взглядов, благодаря чему уважаются и защищаются противоположные, отличные от общепринятых или не разделяемые большинством взгляды и убеждения;
- обеспечить, чтобы любые ограничения в части права на свободу мирных собраний преследовали законную цель, устанавливались законом, были соразмерными преследуемой цели и необходимыми в демократическом обществе;
- чётко и недвусмысленно установить принцип презумпции в пользу свободы организации и проведения мирных собраний, определив порядок и формы его реализации;
- закрепить принцип недискриминации в отношении пользования правом на мирные собрания;
- ввести чёткий понятийный аппарат в отношении форм мирных собраний, подлежащих регулированию;
- обеспечить право на свободу мирных собраний иностранцам, лицам без гражданства, беженцам и устранить необоснованные ограничения права на мирные собрания для лиц, признанных судом недееспособными либо ограниченно дееспособными или которым назначено наказание по приговору суда в виде исправительных работ, привлечения к общественным работам, ограничения свободы, ареста, лишения свободы, на период отбытия наказания, а также имеющим непогашенную или неснятую судимость;
- обеспечить эффективные гарантии защиты свободы слова и выражения мнения при обсуждении в социальных сетях вопросов, связанных с организацией мирных собраний, независимо от обращений в органы власти с уведомлениями об их проведении;

- установить исключительно 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 и простые процедуры согласования места, времени и порядка проведения мирных собраний с участием организаторов мирных собраний и уполномоченных государственных органов;
- 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;
- соблюдать права на безопасность и свободу и право считаться невиновным, пока не будет доказано обратное, в том числе обеспечив, чтобы никто не подвергался «задержанию в превентивном порядке» за осуществление своего 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;
- обеспечить, чтобы никто не привлекался к уголовной ответственности за осуществление права на свободу мирных собраний и не подвергался угрозам применения насилия или насилию, притеснениям, преследованию, запугиваниям или репрессиям.

5. Право на справедливый судебный процесс

Действующее законодательство Республики Казахстан не содержит такого доступного для граждан и ассоциаций эффективного средства правовой защиты как обращение в высший судебный орган за защитой конституционных прав и свобод, в том числе о признании неконституционными тех или иных правовых актов, нарушающих права человека.

Необходимо обеспечить непосредственную возможность для правозащитников и правозащитных организаций для обращения в высший орган конституционного надзора – Конституционный Совет РК.

Адвокаты пока не имеют надёжных гарантий неприкосновенности и невмешательства в их деятельность со стороны своих процессуальных оппонентов.

В связи с этим необходимо ввести в законодательство об адвокатской и оперативно-розыскной деятельности прямой запрет на привлечение адвокатов к сотрудничеству с правоохранительными органами на конфиденциальной основе и на законодательном уровне запретить производство оперативно-розыскных мероприятий в отношении адвокатов в связи с осуществлением ими своих профессиональных обязанностей.

Необходимо реализовать рекомендации Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов Леонардо Деспуй, посетившего Казахстан с миссией (129), в отношении обеспечения реального равенства сторон в уголовном процессе, в том числе на стадии досудебного расследования.

В связи с тем, что органы и должностные лица, ведущие уголовный процесс на стадии досудебного расследования явно злоупотребляют своим правом отбирания подписки о недопустимости разглашения данных досудебного расследования, когда получают подписку у подозреваемого и обвиняемого, у защитника без детализации сведений, не подлежащих разглашению, и периода, в течение которого действует это ограничение, в которой указаны сведения, не относящиеся к тайне расследования или датированную задним числом, внести изменения в статью 201 УПК РК с целью конкретизации данных, не подлежащих разглашению и указываемых в подписке.

Исключить основания для рассмотрения уголовных дел в закрытом судебном заседании в виде наличия жалоб на действия и решения органа, осуществляющего уголовное преследование.

Уточнить «иные обстоятельства» для закрытого производства по делу об административном правонарушении, а также исключить конфликт интересов при принятии такого решения госорганом-стороной по делу.

Определить критерии для принятия решения об отказе в фото/видео/аудио съёмки в зале судебного заседания при рассмотрении уголовных дел.

Привести статью 29 УПК РК в соответствие с пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Казахстан, согласно которому любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.

6. Защита правозащитников

Как показал анализ международных стандартов, борьба с безнаказанностью в отношении правозащитников является обязательством государства, вытекающим из гарантий права на доступ к правосудию, а также необходимой предпосылкой для создания безопасных условий в области защиты прав человека. Первое, что необходимо для выполнения этих обязательств, - это политическая воля, без которой любые другие меры будут недостаточными и в конечном счете неэффективными. Государства должны принимать решительные меры, для того чтобы покончить с безнаказанностью и следовать международным стандартам, руководящим принципам и примерам эффективной практики.

Законодательство Республики Казахстан не содержит ни определения «правозащитника», ни каких-либо законодательных, институциональных и практических гарантий их беспрепятственной и эффективной деятельности и защиты от различных угроз, что требует незамедлительных мер.

В связи с этим рекомендуется:

- по итогам предварительных консультаций с группами правозащитников и правозащитными организациями сформулировать и включить в законодательство широкое и соответствующее Декларации о правозащитниках понятие «правозащитник» с признанием важности правозащитной деятельности, а также закрепить в нем права и обязательства, предусмотренные Декларацией;
- принять государственную стратегию, направленную на обеспечение права на защиту прав человека в условиях безопасности, признавая при этом многообразие

правозащитников (женщины, дети, ЛГБТИК+, инвалиды), а также препятствия, с которыми они сталкиваются, в том числе безнаказанность. Такие стратегии должны включать механизмы периодической оценки и разрабатываться с участием групп населения, являющихся бенефициарами, и экспертов, а также обеспечиваться необходимыми ресурсами;

- создать Национальный механизм по защите правозащитников в Республике Казахстан, разделив этот процесс на несколько этапов:

- создание фокусной точки («focal point») при Уполномоченном по правам человека Республики Казахстан – назначение сотрудника с полномочиями содействия реализации Декларации ООН о правозащитниках, содействия в защите правозащитников от запугиваний и преследований, обеспечения эффективной и своевременной коммуникации офиса Уполномоченного по правам человека и компетентных государственных органов в случае получения информации о запугиваниях, преследованиях и иных нарушениях прав правозащитников;

- создание Совета правозащитников при Уполномоченном по правам человека для обеспечения постоянной и эффективной связи Уполномоченного с правозащитным сообществом и получения своевременной информации о запугиваниях, преследованиях и иных нарушениях прав правозащитников;

- разработка и введение действие правил и процедур формирования и деятельности Совета правозащитников и его коммуникации с Уполномоченным по правам человека Республики Казахстан и компетентными государственными органами для обеспечения эффективной и своевременной защиты правозащитников в случаях запугиваний, преследований и иных нарушений их прав;

- разработка предложений по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство для реализации Декларации ООН о правозащитниках и обеспечения эффективной и своевременной защиты правозащитников в случаях запугиваний, преследований и иных нарушений их прав;

- создание полноценного снабженного ресурсами национального механизма по защите правозащитников, рассматривая его как составную часть комплексной государственной политики и создавая каналы оперативной координации со правоохранительными органами в случае запугиваний, преследований и иных нарушений прав правозащитников;

- надлежащим образом квалифицировать акты насилия в отношении правозащитников и предусмотреть соразмерные их тяжести последствия (будь то в рамках уголовной, гражданской, административной или дисциплинарной ответственности). Предусмотреть эффективные механизмы полного возмещения ущерба;

- создать специальные органы, в которых работали бы квалифицированные и независимые специалисты, прошедшие обучение и подготовку по проблемам защиты прав человека. Такие органы должны применять дифференцированный подход и располагать ресурсами (материальными и кадровыми), обеспечивающими им возможность осуществлять свою деятельность;

- создать специальные механизмы проведения расследований с участием международных структур в тех случаях, когда имеются признаки причастности государственных должностных лиц или обоснованные сомнения относительно независимости органов, при расследовании дел, имеющих широкий резонанс, или в случаях систематического применения насилия в отношении правозащитников;

- провести правовые реформы, необходимые для обеспечения возможности потерпевшим, родственникам и представляющим их организациям участвовать в процессе расследования на всех его этапах;

- регистрировать с применением принципа дезагрегирования нарушения прав человека, совершаемые в отношении правозащитников, с учетом их конкретных особенностей и

указывая, какие меры были приняты государством в целях обеспечения правосудия и каковы были их результаты;

- как отмечается в докладе Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, необходимо создать независимые механизмы контроля и проведения расследований в сфере использования цифровых технологий для слежения, добиваясь, чтобы любое их применение происходило с соблюдением принципов законности, необходимости и законной цели;
- не допускать привлечения армии к обеспечению общественной безопасности или поддержанию порядка в ситуации социальных протестов;
- создать независимые и эффективные механизмы контроля за деятельностью органов национальной безопасности;
- национальным учреждениям по правам человека:
 - определить в стратегических планах в качестве приоритетной задачи обеспечение права на защиту прав человека и меры по защите правозащитников;
 - вести дезагрегированный учет случаев насилия в отношении правозащитников и отслеживать в рамках своих полномочий ход расследования таких дел;
 - осуществлять мониторинг и надзор за расследованием дел о насилии в отношении женщин-правозащитников.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека (1948 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)
4. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года
(https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_)
5. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗПК «О правовых актах»
(<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>)
6. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml)
7. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.) (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml)
8. Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (2002 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture_prot.shtml)
9. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml)
10. Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (2000 г.) (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/womendiscrim_prot.shtml)
11. Конвенция о правах ребёнка (1989 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)
12. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (2000 г.)
(<https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>)
13. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребёнка, касающийся участия детей в вооружённых конфликтах (2000 г.) (<https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>)
14. Конвенция ООН о правах инвалидов (2007 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml)
15. Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений (2006 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disappearance.shtml)
16. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1998 г.)
(https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)

17. Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггия, подготовленный в соответствии с резолюцией 66/164 Генеральной Ассамблеи «Положение правозащитников» (2012 г.) (<https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/67/292>)
18. Model law for the recognition and protection of human rights (2016 г.) (www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf)
19. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) (<https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols>)
20. Американская конвенция о правах человека (1969 г.) (<https://www.refworld.org.ru/pdfid/561292294.pdf>)
21. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, приняты на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1990 г.) (<http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Ri4grp.html>)
22. Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Габриелы Кнауль, представленный в соответствии с резолюцией 17/2 Совета по правам человека (2011 г.) (<https://undocs.org/ru/A/66/289>)
23. Доклад, представленный Специальным представителем Генерального секретаря ООН по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани в соответствии с резолюцией 57/209 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2002 года (2003 г.) (<https://undocs.org/ru/A/58/380>)
24. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина (2005 г.) (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/168/86/PDF/G0516886.pdf?OpenElement>)
25. Антиэкстремистская политика в России, Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане. Сравнительный обзор, январь 2020 г. (<https://www.sova-center.ru/files/books/wg-4-2020-rus.pdf>)
26. Закон Республики Казахстан №416 от 13 июля 1999 года «О противодействии терроризму» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000416_)
27. Заявление Специальных процедур ООН - Kazakhstan: UN experts condemn lethal force against protesters, misuse of term «terrorists», 11 января 2022 года (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28019&LangID=E>)
28. Закон Республики Казахстан №31 от 18 февраля 2005 года «О противодействии экстремизму» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000031_)
29. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.) (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/terfin.shtml)
30. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988 г.) (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/maritime.shtml)
31. Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма (2005 г.) (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/nucl_ter.shtml)
32. Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1998 г.) (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bombing.shtml)
33. Соглашение о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (2011 г.) (<https://eurasiangroup.org/files/uploads/files>)
34. Договор о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом (1999 г.) (<https://www.cisatc.org/1289/135/152/275>)
35. Договор государств-участников Содружества Независимых Государств о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (2007 г.) (<https://www.cisatc.org/1289/135/152/9027>)
36. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 г.) (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000316_)
37. Аналитическая записка БДИПЧ ОБСЕ по Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2020 г.) (https://www.legislationline.org/download/id/8841/file/382_TERR_BiH_21Sept2020_ru.pdf)
38. Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму (2017 г.) (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000303>)
39. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Финнуалы Ни Илойн. Визит в Казахстан A/HRC/43/46/Add.1, 22 января 2020 года (<https://undocs.org/ru/A/HRC/43/46/Add.1>)
40. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>)
41. Резолюция 1566 (2004), принятая Советом Безопасности на его 5053-м заседании 8 октября 2004 года (<https://docs.cntd.ru/document/902113841>)
42. Предварительное заключение по проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму» (Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Антитеррористическое подразделение Департамента по транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ,

- Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ), Варшава, 6 октября 2016 года, Opinion-Nr.: TERR - KAZ/296/2016 (https://www.legislationline.org/download/id/8471/file/296_TERR-KAZ_6Oct2016_russian.pdf)
43. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан №11 от 8 декабря 2017 года «О некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о террористических и экстремистских преступлениях» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P170000011S>)
44. Исследование «Международные стандарты, зарубежная практика и законодательство Республики Казахстан, касающиеся ограничений прав лиц, осужденных за террористические и экстремистские преступления, на пользование своим имуществом, в том числе денежными средствами» (Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2018 г.) (https://bureau.kz/files/bureau/Docs/Analysis/2018/2018.06.28_Analitica_Masanova_black%20list.doc)
45. Закон Республики Казахстан №191-IV от 28 августа 2009 года «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000191_)
46. Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 613 от 4 декабря 2015 года «Об утверждении Правил выплаты средств физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, для обеспечения своей жизнедеятельности» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012823>)
47. Резолюция 1452 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4678-м заседании 20 декабря 2002 года ([https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/RES/1452\(2002\)](https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/RES/1452(2002)))
48. Резолюция 1267 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4051-м заседании, 15 октября 1999 года (<https://docs.cntd.ru/document/902113834>)
49. Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 года (https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_russian.pdf)
50. Закон Республики Казахстан № 379-VI ЗРК от 2 декабря 2020 года «О республиканском бюджете на 2021-2023 годы» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000379>)
51. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан №49 от 24 марта 2016 года «Об утверждении Правил ведения учетов лиц, привлеченных к ответственности за осуществление террористической деятельности, а также организаций и информационных материалов, признанных судом террористическими, и лиц, привлеченных к ответственности за совершение экстремизма, а также организаций и информационных материалов, признанных судом экстремистскими» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013613>)
52. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения. Рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) (2012 г.) (<https://fedsfm.ru/content/files/documents/2018/>)
53. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан №5 от 20 августа 2009 года «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции РК Закона РК «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации(отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000005_)
54. Нормативное постановление Конституционного Совета №2 от 27 февраля 2008 года «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/S080000002_)
55. Аналитическая записка по поводу применения в Республике Казахстан дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, в частности общественной, профсоюзной или религиозной деятельностью, май 2021 года (https://bureau.kz/monitoring_2/doklady_i_otchety_kmbpc/analiticheskaya-zapiska-po-primeneniy-dopnakazaniya/)
56. Закон Республики Казахстан №211-V ЗРК от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211>)
57. Закон Республики Казахстан №3 от 31 мая 1996 г. «Об общественных объединениях» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z960000003_#z0)
58. Приговор суда №2 г.Атырау от 28 ноября 2016 года гражданским активистам, правозащитникам М.Бокаеву и Т.Аяну (<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2017/04>)
59. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения (ОБСЕ, 2013 г.) (<https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/99559.pdf>)
60. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Франка Ла Ру, А/НRC/20/17, 7 июня 2012 года (<https://undocs.org/ru/A/HRC/20/17>)
61. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Франка Ла Ру, А/66/290, 10 августа 2011 года (<https://undocs.org/ru/A/66/290>)

62. Исследование «Свобода информации: сравнительное правовое исследование», ЮНЕСКО, 2008 г. (<http://ru.unesco.kz/freedom-of-information-a-comparative-legal-survey-second-edition>)
63. Замечание общего порядка №34 «Статья 19: Свобода мнений и их выражения» Комитета ООН по правам человека, июль 2011 года (http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f34&Lang=ru)
64. Совместная декларация «О доступе к информации, о законодательстве о тайне» от 6 декабря 2004 года (<http://www.osce.org/ru/fom/99559?download=true>)
65. Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации», октябрь 1995 г. (http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31070926)
66. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401-V ЗРК «О доступе к информации» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>)
67. Проблемы доступа к информации о деятельности государственных органов в РК и пути их законодательного решения (Лоскутов И.Ю., Генеральный директор ТОО «Компания «ЮрИнфо»», 2015 г. (https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31669923&mode=p&page=2&pos=98;-106#pos=98;-106)
68. Доступ к информации в Казахстане. Обзор предложений по совершенствованию законодательства о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и рекомендациями, Центр исследования правовой политики, 2017 г. (<https://lprc.kz/wp-content/uploads/2020/06/Dostup-k-informaczii.pdf>)
69. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан №350-VI от 29 июня 2020 года (https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350/350_1.htm)
70. Закон Республики Казахстан №451-I от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации» http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000451_#z312
71. Закон Республики Казахстан №326-1 от 22 декабря 1998 года «О Национальном архивном фонде и архивах» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000326_)
72. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>)
73. Декриминализация клеветы в Казахстане: предпосылки, последствия и потенциальные трудности (ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC), 2020 г. (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33239322&pos=1;-16#pos=1;-16)
74. Заключительные замечания по второму периодическому докладу Казахстана, Комитет ООН по правам человека (2016 г.) (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fKAZ%2fCO%2f2&Lang=ru)
75. Антикоррупционные реформы в Казахстане. Отчет о выполнении рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. (<http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-4thRound-Monitoring-Report-RUS.pdf>)
76. 20th Central Asia Media Conference concludes in Astana, OSCE Representative calls for pluralistic and free media landscape. (<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/402419>)
77. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан №377-V ЗРК от 31 октября 2015 года <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>
78. Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2017 - 2021 гг., проект организаций гражданского общества (<https://bureau.kz/files/bureau/Docs/Docs%202017/Proekt-nac-plana-2017-2021.pdf>)
79. Экспертное заключение «Влияние законопроекта о персональных данных на свободу Интернета (сайты, платформы и контент), бизнес и права человека» (авторы: Е. Кабышев, А. Аубакиров) (<https://lprc.kz/wp-content/uploads/2021/11/ekspertnoe-zaklyuchenie-e-kabyshev-a-aubakirov.pdf>)
80. Доклад Совета ООН по правам человека о работе его двадцатой сессии, А/HRC/20/2, ноябрь 2013 года (https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-2_en.pdf)
81. Руководство по правам человека для интернет-пользователей. Юридические инструменты. Рекомендация CM/Rec(2014)6, принята Комитетом министров 16 апреля 2014 года и пояснительный меморандум (<https://www.refworld.org.ru/category,LEGAL,COE,,,5512b2224,0.html>)
82. Замечание общего порядка №16 к статье 17 МПГПП Комитета ООН по правам человека (1988 г.) (https://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/hri.gen.1.rev9_ru.pdf)
83. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Дэвида Кэя, А/32/38, 11 мая 2016 года (<https://undocs.org/ru/a/hrc/32/38>)
84. Совместная декларация о свободе выражения мнения и реагировании на ситуации конфликта, принята Специальным докладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальным докладчиком ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специальным докладчиком по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов, 2015 г. (<https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/154876.pdf>)
85. «Регулирование интернета в Казахстане», 21 декабря 2020 года (<https://www.tadviser.ru/index.php>)

86. Закон Республики Казахстан №418-V ЗРК от 24 ноября 2015 года «Об информатизации» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000418>)
87. Закон Республики Казахстан №567 от 5 июля 2004 года «О связи» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000567_#z279)
88. Закон Республики Казахстан №94-V от 21 мая 2013 года «О персональных данных и их защите» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000094>)
89. Приказ и.о. Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан №226 от 23 мая 2018 года «Об утверждении Правил регистрации абонентских устройств сотовой связи» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017028>)
90. Приказ Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан №23/нс от 27 марта 2018 года «Об утверждении Правил выдачи и применения сертификата безопасности» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016782>)
91. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Киаи (2012 г.) (<https://undocs.org/ru/A/HRC/20/27>)
92. Гражданский кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года №268-ХІІІ (Общая часть) (https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_)
93. Закон Республики Казахстан №142 от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000142_)
94. Кодекс о налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) Кодекс Республики Казахстан №120-VІ ЗРК от 25 декабря 2017 года (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>)
95. Закон Республики Казахстан №36 от 12 апреля 2005 года «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_)
96. Закон Республики Казахстан №483-ІV от 11 октября 2011 года «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000483>)
97. Приказ и.о. Министра юстиции Республики Казахстан № 66 от 29 мая 2020 года «Об утверждении правил оказания государственных услуг в сфере государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020771#z789>)
98. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан №13/2 от 5 июля 2000 года «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/S000000013_)
99. Доклад Специального Докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциации Майна Киаи, Аддендум «По итогам визита в Республику Казахстан» (2015 г.) (<http://freeassembly.net/reports/kazakhstan/>)
100. Аналитическая записка по результатам анализа налогового законодательства, законодательства о некоммерческих организациях и об административных правонарушениях и рекомендации о внесении в них изменений и дополнений, в частности, в связи с применением правовых норм о финансировании НКО, в том числе из иностранных источников (Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2020 год) (https://kkassiyet.wordpress.com/2021/07/22/analyticsnotes_taxlawexpert2021/)
101. Кодекс Республики Казахстан №95-ІV от 4 декабря 2008 года. Бюджетный кодекс Республики Казахстан (https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_)
102. Кодекс Республики Казахстан №375-V ЗРК от 29 октября 2015 года. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>)
103. Кодекс Республики Казахстан №442 от 20 июня 2003 года. Земельный кодекс Республики Казахстан (https://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442_)
104. Закон Республики Казахстан №402-V ЗРК от 16 ноября 2015 года «О благотворительности» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000402>)
105. Закон Республики Казахстан №319-ІІІ от 27 июля 2007 года «Об образовании» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000319_)
106. Закон Республики Казахстан №176-VІ ЗРК от 5 июля 2018 года «Об адвокатской деятельности и юридической помощи» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000176>)
107. Аналитический доклад «Трудовое законодательство Республики Казахстан и международные стандарты» (Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, 2020 год) (<https://labor.bureau.kz/index.php/download/doklad-trudovoe-zakonodatelstvo/>)
108. Case No 1834 (Kazakhstan) - Complaint date: 23-JAN-95. The Independent Trade Union Centre of Kazakhstan (ITUCK) (https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2896968)
109. Закон Республики Казахстан №2198 от 17 апреля 1995 года «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002198_)

110. Закон Республики Казахстан №333-VI ЗРК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333>)
111. Замечание общего порядка №37. Статья 21: право на мирное собрание (2020 г.) (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=ru)
112. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Издание 2-е, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы (2010 г.) (<http://www.osce.org/ru/odihr/83237>)
113. Joint guidelines on freedom of peaceful assembly (3rd edition), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2019 г.) ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)).
114. Закон Республики Казахстан №199-V от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000199>)
115. Закон Республики Казахстан №344 от 15 июля 2002 года «О политических партиях» (http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344_)
116. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года № 7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>)
117. Закон Республики Казахстан № 274-V ЗРК от 10 января 2015 года «О Национальной гвардии Республики Казахстан» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000274>)
118. Доклад Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности «О мониторинге соблюдения права на свободу мирных собраний в Республике Казахстан в 2018 – 2020 гг.» (2021 г.) (https://bureau.kz/monitoring_2/doklady_i_otchety_kmbpc/doklad-svoboda-sobranij-2018-2020-gg/)
119. Соображения Комитета ООН по правам человека по сообщению «Андрей Свиридов против Республики Казахстан», ССРР/С/120/D/2158/2012, принято 13 июля 2017 года (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F120%2FD%2F2158%2F2012&Lang=en)
120. Мандат Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации REFERENCE: OL KAZ 1/2020 21 апреля 2020 г. (<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25194>)
121. Sarah H. Cleveland «International Bar Association’s Human Rights Institute, the International Commission of Jurists and the Centre For Civil and Political Rights Joint Opinion on Compliance of the Draft Law on the Procedure for Organizing and Holding Peaceful Assemblies with the Republic of Kazakhstan’s Human Rights Obligations», 1 May 2020 (<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/05/Kazakhstan-Assembly-Law-Opinion-Advocacy-2020-ENG.pdf>)
122. Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан №279 от 14 августа 2020 года «Об утверждении Правил деятельности журналиста (представителя средства массовой информации), присутствующего на мирных собраниях, форм отличительных знаков журналиста» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021094>)
123. Соображения Комитета ООН по правам человека по сообщению «Бахытжан Торегожина против Республики Казахстан», ССРР/С/126/D/2311/2013, принято 25 июля 2019 года, п.п. 8.6-8.7 (https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F126%2FD%2F2311%2F2013&Lang=en)
124. Основные принципы, касающиеся роли юристов, приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Гавана, Куба, 27 августа — 7 сентября 1990 года (https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/role_lawyers.shtml)
125. Заявление Международной комиссии юристов «Казахстан: МКЮ призывает к отзыву представления о прекращении действия лицензии адвоката», 9 июля 2009 года (<https://www.icj.org/ru>)
126. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан №231-V ЗРК от 4 июля 2014 года (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>)
127. Заключительные замечания по второму периодическому докладу Казахстана Комитета по правам человека ООН от 11 июля 2016 года № ССРР/С/КАЗ/СО/2 (Международный пакт о гражданских и политических правах) (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38293330)
128. Соображения Комитета ООН по правам человека по делу «Мухтар Джакишев против Республики Казахстан». Сообщение № 2304/2013 (СРР/С/115/D/2304/2013) (<https://digitallibrary.un.org/record/822413?ln=en>)
129. Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов г-на Леонардо Деспуй. Комиссия по правам человека от 7 января 2005 года. Гражданские и политические права, включая вопросы независимости судей, отправления правосудия, безнаказанности (Экономический и Социальный совет), добавление. Миссия в Казахстан (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/O0500000003>)
130. А.Нурболатов «За тайну следствия закошмарить можно любого», 17 февраля 2020 года (https://ratel.kz/outlook/za_tajnu_sledstvija_zakoshmarit_mozhno_ljubogo)

131. Определение Конституционного Суда РФ №2444-О от 06 октября 2015 года «По жалобе гражданина Дворяка Владимира Геннадьевича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 части второй статьи 38, части третьей статьи 53, статьи 161 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 310 Уголовного кодекса Российской Федерации» (<https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-06102015-n-2444-o-po/>)
132. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации года №174-ФЗ от 18 декабря 2001 года (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/)
133. Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Мишеля Форста Генеральной Ассамблее ООН «Положение правозащитников», A/74/159, опубликовано 15 июля 2019 года (<https://digitallibrary.un.org/record/3824600?ln=ru>)
134. Замечание общего порядка №31 [80] Комитета ООН по правам человека «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, ССРР/С/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., Принято 29 марта 2004 года (2187-е заседание) (<http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom31.html>)
135. Замечание общего порядка № 24 (2017) Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, E/C.12/GC/24 (<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZVZQcIMouuG4TpS9jwIhCJcXiuHMELpdrddGOKxtDM3mqixxsmtXhd9iDHyDDkHeeGM%2Fkt%2BMQt5g8MDraqQnG7Wtw>)
136. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение «Слежение и права человека», A/HRC/41/35, 41-я сессия Совета ООН по правам человека, 24 июня – 12 июля 2019 года (<https://digitallibrary.un.org/record/3814512?ln=en>)
137. Принципы применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности (Джокьяртские принципы), март 2007 г. (<https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e952>)
138. Концептуальные предложения по созданию национального механизма защиты правозащитников в Республике Казахстан на основе международных принципов и стандартов, общественное объединение «Кадір-қасиет», июль 2017 г.
139. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан № 234-V ЗРК от 5 июля 2014 года (<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000234>)
140. Закон Республики Казахстан №28-І от 15 июля 1996 года «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z960000028_)
141. Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 18 декабря 1992 года №6 «О применении в судебной практике законодательства о защите чести, достоинства и деловой репутации физических и юридических лиц» (https://adilet.zan.kz/rus/docs/P92000006S_)
142. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Страсбург, 28 января 1981 года) (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1034061&pos=1;-16#pos=1;-16&sel_link=1002394446)
143. Дополнительный протокол к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, о наблюдательных органах и трансграничной передаче информации (Страсбург, 8 ноября 2001 год) (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31067728&pos=1;-16#pos=1;-16&sel_link=1000169689)
144. Общий регламент защиты персональных данных (GDPR) Европейского союза, введен 25 мая 2018 года (<https://gdpr-text.com/ru/>)