

**ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА
ПРАВООЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
КАЗАХСТАНА СПЕЦИАЛЬНОМУ
ДОКЛАДЧИКУ ООН ПО ПООЩРЕНИЮ И
ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ХОДЕ БОРЬБЫ С
ТЕРРОРИЗМОМ ФИОННУАЛЕ Д. НИ АОЛЕЙН
В СВЯЗИ С ПРЕДСТОЯЩИМ ВИЗИТОМ В
РЕСПУБЛИКУ КАЗАХСТАН¹**

Содержание

<i>Введение</i>	2
1. Борьба с терроризмом в региональном контексте: правозащитный аспект	3-5
2. Краткий обзор развития антиэкстремистского и антитеррористического законодательства, включая существующие институты и понятийный аппарат	5-15
3. Право на жизнь	15-18
4. Право на правосубъектность, гражданство, безгражданство	18-20
5. Право на свободу и личную неприкосновенность, от пыток и других видов жестокого обращения, права заключённых, в том числе осуждённых за экстремистские или террористические преступления	20-29
6. Экономические и социальные права лиц, осуждённых за экстремистские или террористические преступления	29-34
7. Право на свободу слова, выражения мнения, СМИ, включая Интернет	34-39
8. Право на свободу собраний и объединения	39-47
9. Право на свободу совести, религии или убеждений	47-54
10. Право на свободу передвижения, включая права лиц, ищущих убежище, беженцев, внутренних мигрантов	54-57
<i>Заключение</i>	58

Март-апрель 2019 г.

¹ Информационная записка подготовлена группой экспертов гражданского общества Казахстана при координирующей роли Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности и финансовой поддержке Фонда «Сорос-Казахстан». Выраженные в информационной записке мнения и взгляды могут не отражать точку зрения Фонда «Сорос-Казахстан».

ВВЕДЕНИЕ

Республика Казахстан, ранее входившая в состав Советского Союза, приобрела независимость в 1991 году. Она имеет территорию более 2,7 млн. кв. км и находится в центре Евразийского континента, гранича на севере и западе с Россией, на востоке - с Китаем, на юге - с другими центральноазиатскими государствами, Кыргызстаном и Узбекистаном. По состоянию на 2019 год население Казахстана составляет более 18 миллионов человек, из которых около 70% - казахи, и около 20% - русские. В республике проживают несколько десятков других национальностей, в том числе узбеки, уйгуры, татары, украинцы, немцы, корейцы. Основными религиями в Казахстане являются ислам (ханнафитский мазхаб суннитского ислама), который исповедует большинство населения (тюркские народы), а также христианство (Русская православная церковь).

Республика Казахстан по исследованиям большинства межгосударственных и международных правозащитных организаций относится к несвободным странам с авторитарным политическим режимом, характеризующимся нарушениями политических прав и гражданских свобод, в том числе права на свободу от пыток и других видов жестокого обращения и права на справедливый судебный процесс при относительно высоких показателях эффективности экономики, конкурентоспособности и развития человеческого капитала.

Комплексная рейтинговая оценка неправительственной организации Freedom House «Nations in Transit»², которая включена в индикаторы Всемирного Банка, за 2018 год даёт по Казахстану следующие результаты³:

- выборный процесс – 6.75;
- развитие гражданского общества – 6.75;
- независимые СМИ – 6.75;
- демократическое управление на национальном уровне – 6.75;
- демократическое управление на местном уровне – 6.50;
- институциональное развитие и независимость правосудия – 6.75;
- коррупция – 6.71.

Во Всемирном индексе свободы прессы Международной прессозащитной организации «Репортеры без границ» (Reporters Without Borders, RSF) за 2017 год Казахстан находился на 158 месте из 180 стран.

Республика Казахстан столкнулась с проблемами радикализации, насильственного экстремизма и терроризма в первой половине 2000 годов, пережив за последние 15 лет несколько террористических актов на западе и юге страны. Эти проблемы, по нашему мнению, связаны как с внешними факторами (проникновением радикальных форм ислама), так и внутренними причинами (сильным социальным расслоением, социально-экономическими проблемами, высокой коррумпированностью государственных, прежде всего правоохранительных, органов и отсутствием независимого и беспристрастного правосудия). Нарастающие угрозы безопасности в условиях авторитарного характера политического режима привели к существенному реформированию казахстанского законодательства, институтов и правоприменительной практики, сильно повлияв на сферу обеспечения и соблюдения политических прав и гражданских свобод и приведя к их серьёзным ограничениям и нарушениям по сравнению с международными стандартами и обязательствами Казахстана в рамках ратифицированных им международных договоров по правам человека.

² См.: URL: <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>

³ По шкале от 1 до 7, где 1 – наиболее высокий показатель, 7 – наиболее низкий

1. БОРЬБА С ТЕРРОРИЗМОМ В РЕГИОНАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ: ПРАВООЗАЩИТНЫЙ АСПЕКТ

В Казахстане, как и ряде других центральноазиатских стран, существует несколько проблем, связанных с соблюдением прав человека в ходе борьбы с терроризмом. Во-первых, это касается нарушений основных прав и свобод, в частности права на свободу совести, религии или убеждений, слова и выражения мнения, мирного собрания и объединения, передвижения и др. Государство, в лице силовых структур или же профильных ведомств, контролирует информационное пространство, трактуя одно деяние как терроризм, а другое – как возбуждение розни, таким образом имея инструмент для преследования политических оппонентов и несогласных.

Во-вторых, говоря о проблемах безопасности в Казахстане и Центральной Азии, многие эксперты, впрочем, как властные структуры и региональные организации оперируют в основном понятиями «терроризм» и «экстремизм», употребляя их часто через запятую или в связке, не обращая должного внимания на их определения, сущность и различия.

В-третьих, в Казахстане, впрочем, как и в Центральной Азии и других постсоветских странах, противодействие терроризму в основном связывается с деятельностью правоохранительных органов и силовых структур, в связи с чем серьезно политизируется и секьюритизируется. Во многом правозащитный аспект никак не отражен в современных программах по борьбе с терроризмом, поскольку силовой способ продолжает доминировать. Более того, расширяются полномочия силовых структур, возникают вопросы по доступу, сбору и хранению персональных данных.

Сотрудничество и принятие российского и китайского опыта как в двустороннем формате, так и в рамках региональных организаций – Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС) напрямую сказывается на реализуемых практиках, принятии репрессивных законов и поправок уже к существующему законодательству.

Чрезмерная секьюритизация проблемы терроризма, с одной стороны, способствует сохранению ручного контроля за политической активностью на местах, выражением мнения и фильтрации политических акций протеста. С другой, создает проблемы, связанные с мифологизацией и сеянием паники, непонимания и фобий, связанных со словом «терроризм» среди населения. Недовольство официальной позицией в отношении роли религии в политическом управлении государством, а также деятельностью официальных представителей уммы предопределило организационное расслоение исламских общин в центральноазиатских государствах и формирование различных радикально настроенных организаций, объединений и движений.

В-четвертых, в каждом государстве Центральной Азии есть собственные правовые акты, которые классифицируют то или иное деяние как терроризм (или экстремизм), в то время как унифицированное определение, общее для всех стран региона, отсутствует. Более того, законы и формулировки к ним практически идентичны друг с другом, и в свою очередь с российским законодательством. Существует также много общего между казахстанской и российской стратегиями противодействия терроризму в плане юридической и правовой базы, роли служб безопасности и управления кризисом. В этой связи в стране отсутствует коммуникационная стратегия как таковая, поэтому вопросы социальных медиа и коммуникаций в противодействии терроризму сильно политизированы и секьюритизированы, рассматриваются с точки зрения угроз, а не возможностей.

К примеру, в рамках ОДКБ такие определения отсутствуют, более того в ОДКБ не участвуют Узбекистан и Туркменистан. В Шанхайской организации сотрудничества в рамках Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» (пункт 3 части 1 статьи 1) дается следующее определение экстремизма: «*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, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон*»⁴. Чем данное определение отличается от понятия «терроризм», поскольку многие элементы с правовой точки зрения практически дублируются?! К тому же в ШОС не участвует Туркменистан.

В-пятых, несмотря на то, что в рейтинге стран по степени угрозы терроризма Казахстан и страны Центральной Азии занимают весьма низкие позиции (чем ниже позиция, тем ниже угроза), несколько событий, которые классифицировали как теракт, стали катализатором активизации контртеррористических действий. За относительно малый период времени с 2011 года одними из главных задач, стоящими перед государством и обществом стали недопущение нарастания угрозы терроризма, религиозного экстремизма, а также повышение религиозной грамотности населения.

Фактическое проявление вышеназванных угроз, выразившихся в физических и вербальных акциях представителей преступных элементов против центральных и местных органов власти, позволило государству принять комплекс законодательных, судебно-административных, следственно-оперативных мер для минимизации рисков и последствий, спровоцированных появившимися де-факто проблемами. Это в свою очередь послужило поводом для актуализации и провоцирования широкого муссирования тематики радикализации ислама в общественно-политическом дискурсе Казахстана. Не только политики-популисты, но и некоторые эксперты и СМИ все чаще концентрируют внимание общественности на религиозной сфере, прибегая к использованию данной тематики как для реализации частных интересов, так и для отвлечения внимания населения от более насущных вопросов (увеличение социальной напряженности, или рост цен и тарифов). Одновременно с этим, демонстрируя обществу, что люди, связанные с террористическими организациями и их идеологией, будут наказаны, в частности длительным тюремным сроком, лишением гражданства и пр.

В контексте растущего числа случаев, связанных с экстремизмом, разжиганием вражды и терроризмом (поддержка идеологии, финансирование, поездки/участие в зонах вооруженного конфликта – Сирия, Донбасс, пропаганда терроризма), с одной стороны, и двусмысленной терминологии, применяемой в этих случаях, с другой, необходима кампания по повышению правовой грамотности в вопросах терроризма. Граждане нуждаются в более глубоком понимании того, что запрещается законом, а что разрешается, и какие слова, фразы или посты могут быть расценены как возбуждение розни, экстремизм или терроризм. Очевидно, что для того, чтобы осудить человека по таким обвинениям необходимо доказать присутствие предубежденности, наличие факта разжигания вражды и призыва к насилию.

⁴ См.: Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000316_

Эксперты отмечают, что необходимо выработать механизм оценки возбуждения розни и усилить возможности судебной психолого-филологической экспертизы⁵. Однако, когда речь идет о публикациях в социальных сетях, этот вопрос становится еще более проблематичным, поскольку крайне сложно судить об умысле поста, т.е. слов, а не реальных физических действий⁶.

Безусловно, для государства очень сложно балансировать с одной стороны, между свободой слова, самовыражения в онлайн пространстве и национальной безопасностью - с другой⁷. Во всем мире не прекращается дискуссия по этому вопросу. Какие-то страны справляются с этой проблемой лучше, другие - нет. Некоторые имеют противоречивые законы и их применение спорно, другие приняли законы с четкой формулировкой и инвестируют в повышение уровня информированности и просвещения людей. Очевидно, что нет рецепта или универсальной формулы для решения этих вопросов. Однако, важно понимать, что речь идет о людях, которых необходимо обучать и просвещать в вопросах пользования социальными сетями и юридических норм, его регулирующих.

В конечном счете, проблемы терроризма и радикализации в регионе лежат больше в плоскости третьей категории безопасности, т.е. безопасности режима, а не безопасности граждан. Вопрос о корнях и происхождении экстремизма и радикализма практически не поднимается, потому что, как показывает опыт, причины этого заключаются в социально-экономических проблемах и как следствие отсутствие идентификации населения с национальным государством из-за низкого уровня жизни граждан. В конечном счете, данные проблемы, по сути, являются в большей степени внутренними и доморощенными.

2. КРАТКИЙ ОБЗОР РАЗВИТИЯ АНТИЭКСТРЕМИСТСКОГО И АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ВКЛЮЧАЯ СУЩЕСТВУЮЩИЕ ИНСТИТУТЫ И ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

Появление реальной угрозы радикализации, экстремизма и терроризма и её актуализация в связи с событиями 11 сентября 2001 года и последующими военными действиями в Афганистане, а позднее в Ираке и Сирии, оказали сильное влияние на формирование репрессивного антиэкстремистского и антитеррористического законодательства в Республике Казахстан, а также правоприменительной практики.

На этот процесс, в свою очередь, повлияло и обострение внутривосточной ситуации в стране в связи с созданием в конце 2001 года оппозиционного движения, а позднее и политической партии «Демократический выбор Казахстана» (ДВК), которые дважды, в 2005 и 2018 годах, были ликвидированы в судебном порядке и объявлены экстремистскими организациями.

В 2005 году партия ДВК была объявлена экстремистской организацией и ликвидирована за то, что после парламентских выборов 2004 года не признала их результатов и сделала заявление, в котором были слова о том, что партия оставляет за собой право призвать граждан к акциям гражданского неповиновения. Судебные органы Казахстана, на основе заключения государственных экспертов, филологов, психологов и политологов, определили, что возможный призыв к акциям гражданского неповиновения является призывом к насильственным действиям, и несмотря на то, что концепция гражданского

⁵ См.: Статья 174 УК РК. Можно ли попасть под суд за комментарий в соцсетях.

URL: <https://factcheck.kz/glavnoe/statya-174-uk-rk-mozhno-li-popast-pod-sud-za-kommentarij-v-socsetyax/>

⁶ См.: Гусарова А. Онлайн свобода в Казахстане: преступление и наказание.

URL: <https://caa-network.org/archives/11200>

⁷ См.: Anna Gussarova, Countering Extremism vs Freedom of Online Expression: The Case of Kazakhstan.

URL: <http://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2018/01/Gussarova-CAP-Fellows-Paper-January-2018.pdf>

неповиновения широко известна в мире как концепция ненасильственного сопротивления, и что никакого призыва к акциям гражданского неповиновения партия не сделала, что никаких акций не было проведено и что партия никогда не призывала и не осуществляла насилия, она была ликвидирована как экстремистская организация.

В 2018 году движение ДВК было снова объявлено экстремистской организацией (хотя существовало только в социальных сетях) и ликвидировано судом по инициативе Генеральной прокуратуры Казахстана, поскольку, по её мнению, *«посредством социальных сетей, мессенджеров, распространением листовок с обращениями к различным группам населения активно призывало граждан Казахстана вступить в ДВК, формировало негативный образ действующей власти, провоцировало протестные настроения, планомерно разжигало социальную вражду и рознь»*⁸. При этом никаких доказательств того, что движение призывало к насилию или осуществляло насилие, представлено не было.

На ужесточение казахстанского законодательства и правоприменительной практики, с учётом авторитарного характера политического режима, также повлияли события в Грузии (2003), Украине (2004 и 2013) и соседнем Кыргызстане (2005), называемые «цветными революциями», а также волна протестов, восстаний и революций в арабском мире в 2011 году (Тунисе, Египте, Ливии, Сирии, Йемене). Борьба с угрозами насильственного экстремизма и терроризма оказалась как нельзя кстати властям в ряде авторитарных государств для использования её как предлога по преследованию политической оппозиции и гражданских активистов и объявления их экстремистами.

Конституция Республики Казахстан⁹ содержит несколько конституционных норм, направленных на борьбу с террористическими угрозами. Так в пункте 2 статьи 10 Конституции РК записано: *«Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан»*. С учётом того, что законодательство Республики Казахстан не допускает двойного гражданства, эта конституционная норма создаёт ситуацию безгражданства. Более подробно см. в разделе 4 данной Информационной записки.

Несмотря на то, что в Казахстане с 1 января 2004 года действует бессрочный мораторий на исполнение приговоров к смертной казни, в пункте 2 статьи 15 Конституции РК указано: *«Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании»*.

Сохранение в Конституции и уголовном законодательстве РК (в 17 составах преступлений) такой меры наказания, как смертная казнь, не позволяет Республике Казахстан присоединиться ко Второму факультативному протоколу, направленному на отмену смертной казни.

⁸ См.: URL: <https://ru.sputniknews.kz/politics/20180313/4887474/partiya-ablyazova-dvk-ekstremizm-priznaniye.html>

⁹ См.: Конституция РК (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

В статье 5 Конституции РК выделены общественные объединения, в отношении которых сформулированы специальные конституционные положения ограничительного характера:

«2. Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.»

3. 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, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований».

С учётом того, что понятия «нарушение целостности», «подрыв безопасности», «разжигание розни» (причём в уголовном законодательстве вместо термина «разжигание» используется термин «возбуждение»), особенно «социальной» или «сословной», носят слишком общий характер, юридически не определены и не соответствуют принципу юридической определённости и предсказуемости, они приводят в правоприменительной практике, в связи с их весьма произвольной интерпретацией, к грубым нарушениям политических прав и гражданских свобод. Более подробно см. в разделах 7-10 настоящей Информационной записки.

Это же касается широко применяемого в казахстанском законодательстве понятия «экстремизм». Оно значительно отличается от принятого в международном праве понятия «насильственный экстремизм», и его широкая трактовка позволяет неоправданные ограничения политической деятельности, в том числе прав на создание партий, общественных организаций, проведение мирных собраний и т.д.

Это понятие содержится в пункте 1 статьи 1 Закона РК о противодействии экстремизму¹⁰, который был принят как раз в 2005 году, и характеризуется весьма широким описанием:

«1) 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 не отчуждаемости 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

¹⁰ См.: Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года № 31-III «О противодействии экстремизму» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000031_

угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан (религиозный экстремизм)».

Более того, по существу, в казахстанском законодательстве понятия «терроризм» и «экстремизм» используются в связке, перенося таким образом все инструменты и стратегии борьбы с терроризмом на борьбу с экстремизмом, интерпретируя его весьма произвольно.

Поскольку борьба с терроризмом и экстремизмом входит в компетенцию органов национальной безопасности, то законодательство в этой области всё время совершенствовалось, добавляя полномочия органам национальной безопасности и расширяя сферу их компетенции.

Так в статье 4 Закона РК о национальной безопасности¹¹ определено, что «видами национальной безопасности являются:

1) общественная безопасность – состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, духовно-нравственных ценностей казахстанского общества и системы социального обеспечения от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается целостность общества и его стабильность;

2) военная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов человека и гражданина, общества и государства от внешних и внутренних угроз, связанных с применением военной силы или намерением ее применения;

3) политическая безопасность – состояние защищенности основ конституционного строя, деятельности системы государственных органов и порядка государственного управления от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается соблюдение прав и свобод граждан, социальных групп и баланс их интересов, стабильность, целостность и благоприятное международное положение государства;

4) экономическая безопасность – состояние защищенности национальной экономики Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое ее развитие и экономическая независимость;

5) информационная безопасность – состояние защищенности информационного пространства Республики Казахстан, а также прав и интересов человека и гражданина, общества и государства в информационной сфере от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое развитие и информационная независимость страны;

б) экологическая безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов и прав человека и гражданина, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду».

Помимо того, что ряд используемых в этой статье определений не соответствуют принципу юридической определённости и предсказуемости, в ней есть ещё и прямое несоответствие международному праву.

Так для определения того, какие ограничения прав и свобод законны, обоснованы и соразмерны преследуемой цели их введения, важное значение имеют различные документы «мягкого права», в том числе замечания общего порядка и решения конвенционных органов ООН (например, Комитета ООН по правам человека), решения

¹¹ См.: Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 года №527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>

Европейского суда по правам человека, а также Сиракузские принципы в отношении положений Международного пакта о гражданских и политических правах, касающихся ограничений и отступлений (Сиракузские принципы)¹².

Одной из таких законных целей ограничений некоторых прав и свобод человека, определённых в международных правовых документах, являются интересы государственной (национальной) и общественной безопасности.

В официальном тексте МПГПП на английском языке на сайте Организации Объединённых Наций в соответствующих статьях используются два разных термина «national security» - «государственная безопасность» и «public safety» - «общественная безопасность»¹³.

В официальном английском тексте Сиракузских принципов также используются термины «national security» и «public safety»¹⁴, которые в официальном русском тексте переводятся, соответственно, как «национальная безопасность» и «общественная безопасность»¹⁵.

Сиракузские принципы содержат пояснения к использованию этих терминов.

Таким образом, международные правовые документы в качестве законных целей ограничений некоторых прав и свобод человека устанавливают национальную (государственную) безопасность и общественную безопасность, которые не являются тождественными понятиями и имеют разное определение.

И по отношению к отдельным правам и свободам они могут рассматриваться как законные цели, а в других случаях - как незаконные.

Так согласно МПГПП, например, право на свободу выражения может быть ограничено для охраны государственной безопасности, право на свободу мирных собраний и ассоциации (объединения) - в интересах государственной безопасности и общественной безопасности, а право на свободу совести и религии - только в интересах общественной безопасности.

Конституция Республики Казахстан в статье 39 содержит цели ограничений некоторых прав и свобод: *«1. 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,*

¹² См.: Организация Объединённых Наций, Экономический и Социальный Совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Приняты в мае 1984 года группой экспертов, созданных Международной комиссией юристов, Международной Ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным институтом теории и практики уголовного права // Информационный сайт БДИПЧ/ОБСЕ Legislationline. URL: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>

¹³ См.: International Covenant on Civil and Political Rights // Сайт Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека.

URL: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

¹⁴ См.: Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights // Сайт Международной комиссии юристов.

URL: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>

¹⁵ См.: Организация Объединённых Наций, Экономический и Социальный Совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Приняты в мае 1984 года группой экспертов, созданных Международной комиссией юристов, Международной Ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным институтом теории и практики уголовного права // Информационный сайт БДИПЧ/ОБСЕ Legislationline.

URL: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>

здоровья и нравственности населения»¹⁶.

Необходимо отметить, что в этой статье не указаны национальная безопасность и общественная безопасность как законные цели ограничений некоторых прав и свобод.

Можно было бы предположить, что «защита конституционного» строя включает эти цели, но это только догадки, хотя некоторые логические подтверждения этого можно найти в тексте Закона РК о национальной безопасности¹⁷.

Так в пункте 6) статьи 1 Закона «Основные понятия, используемые в настоящем Законе» определены **«национальные интересы Республики Казахстан - совокупность законодательно признанных политических, экономических, социальных и других потребностей Республики Казахстан, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать защиту прав человека и гражданина, ценностей казахстанского общества и основ конституционного строя...»**.

И далее в пункте 3) статьи 4 Закона «Виды национальной безопасности» указана **«политическая безопасность - состояние защищенности основ конституционного строя, деятельности системы государственных органов и порядка государственного управления от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается соблюдение прав и свобод граждан, социальных групп и баланс их интересов, стабильность, целостность и благоприятное международное положение государства...»**.

По существу, из этих формулировок следует, что в них определяется такая цель ограничений некоторых прав и свобод человека как государственная или национальная безопасность в трактовке международных документов по правам человека, хотя приведённое в казахстанском законодательстве определение значительно шире и более расплывчато по сравнению с изложенным в Сиракузских принципах.

Но что ещё в большей степени создаёт проблемы в обеспечении соответствия законных целей ограничений прав и свобод человека, в частности, права на свободу совести, религии или убеждений, требованиям международного права, так это то, что в пункте 1) той же статьи вышеупомянутого Закона как вид национальной безопасности указана: **«1) общественная безопасность - состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, духовно-нравственных ценностей казахстанского общества и системы социального обеспечения от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается целостность общества и его стабильность;...»**.

То есть, общественная безопасность рассматривается как вид государственной или национальной безопасности, что приводит к смешению разделённых в международном праве понятий.

Необходимо ещё раз отметить, что законной целью ограничения права на свободу совести, религии или убеждений является охрана общественной безопасности. Интересы национальной или государственной безопасности не могут служить законной целью ограничения права на свободу религии.

¹⁶ См.: Конституция РК (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_#z5

¹⁷ См. Закон Республики Казахстан №527-IV от 6 января 2012 года «О национальной безопасности» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.11.2015 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>

Таким образом, несмотря на то, что само определение общественной безопасности, содержащееся в пункте 1) статьи 4 Закона о национальной безопасности в целом соответствует принятому в международном праве и изложенному в Сиракузских принципах, казахстанское законодательство рассматривает её как вид национальной или государственной безопасности.

Это противоречит международному праву, в частности положениям ратифицированного Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах, и позволяет ограничивать право на свободу совести, религии или убеждений в интересах национальной безопасности, что является недопустимым и специально указано в Замечании общего порядка Комитета ООН по правам человека №22 к статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, содержащей гарантии этого права¹⁸.

Полагаем необходимым приведение национального законодательства Республики Казахстан в этой части в соответствие с ратифицированным международным договором и взятыми на себя международными обязательствами в области обеспечения и защиты прав и свобод человека, в частности права на свободу совести, религии или убеждений.

В пункте 1 статьи 6 Закона перечислен обширный перечень угроз национальной безопасности, среди которых:

- «1) снижение уровня законности и правопорядка, в том числе рост преступности, включая организованные ее формы, сращивание государственных органов с криминальными структурами, террористическими или экстремистскими организациями, покровительство должностных лиц незаконному обороту капитала, коррупция, незаконный оборот оружия и наркотических средств, способствующие снижению степени защищенности национальных интересов;*
- 2) ухудшение демографической ситуации и здоровья населения, в том числе резкое снижение рождаемости, повышение смертности;*
- 3) неконтролируемые миграционные процессы;*
- 4) снижение уровня и качества здравоохранения, образования и интеллектуального потенциала страны;*
- 5) утрата культурного и духовного наследия народа Республики Казахстан;*
- 6) обострение социальной и политической обстановки, выражающееся в межнациональных и межконфессиональных конфликтах, массовых беспорядках;*
- 7) деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя, в том числе действия, посягающие на унитарность Республики Казахстан, целостность, неприкосновенность, неотчуждаемость ее территории, безопасность охраняемых лиц;*
- 8) терроризм, экстремизм и сепаратизм в любых их формах и проявлениях;*
- 9) разведывательно-подрывная деятельность специальных служб иностранных государств, иных зарубежных организаций и отдельных лиц, направленная на нанесение ущерба национальной безопасности;*
- 10) дезорганизация деятельности государственных органов, нарушение их бесперебойного функционирования, снижение степени управляемости в стране;*
- 11) нанесение ущерба экономической безопасности государства, включая использование стратегических ресурсов вопреки интересам страны, препятствование*

¹⁸ См.: Замечание общего порядка №22 (48) к статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятое Комитетом ООН по правам человека 20 июля 1993 года в соответствии с пунктом 4 статьи 40 // Сайт Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека.
URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/21/Rev.1/Add.4&Lang=ru

инновационному развитию и росту инвестиционной активности, неконтролируемый вывоз капитала и товаров за пределы страны, рост теневой экономики;

12) снижение устойчивости финансовой системы;

13) сокращение производства, снижение качества, конкурентоспособности, экспортного, транзитного потенциала и доступности продукции и товаров, сокращение поставок из других государств продукции и товаров, не производимых в Республике Казахстан;

14) снижение уровня обороноспособности страны, угроза неприкосновенности государственной границы и применения силы в отношении Республики Казахстан, агрессия против нее;

15) создание не предусмотренных законодательством Республики Казахстан военизированных формирований;

16) снижение уровня защищенности информационного пространства страны, а также национальных информационных ресурсов от несанкционированного доступа;

17) информационное воздействие на общественное и индивидуальное сознание, связанное с преднамеренным искажением и распространением недостоверной информации в ущерб национальной безопасности;

18) резкое ухудшение экологической ситуации, в том числе качества питьевой воды, стихийные бедствия и иные чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, эпидемии и эпизоотии;

19) нанесение ущерба национальным интересам на международном уровне, политическому имиджу и экономическому рейтингу Казахстана;

20) использование денег и (или) иного имущества, полученных (поступивших) от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, на организацию и проведение собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, а также призывы к участию в них, если их целью являются разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности, насильственное свержение конституционного строя, посягательство на территориальную целостность республики, а также нарушение других положений Конституции, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан».

Некоторые из этих угроз в частности, указанные в подпунктах 6), 7), 16), 7) и 20), создают условия для произвольного применения и преследования политической оппозиции, несогласных и гражданских активистов.

В Уголовный кодекс внесены несколько десятков статей, указанные преступления в которых отнесены к террористическим и экстремистским. Более подробно см. раздел 6 настоящей Информационной записки.

Помимо Закона о национальной безопасности и Закона о противодействии экстремизму борьба с терроризмом и экстремизмом указана ещё в ряде правовых актов Республики Казахстан, в частности:

- в Законе об органах национальной безопасности¹⁹;

- в Законе о противодействии терроризму²⁰;

¹⁹ См.: Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. №2710 «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002710_

²⁰ См.: Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года №416 «О противодействии терроризму» (с изменениями и дополнениями от 12.07.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000416_

- в Законе о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма²¹ (более подробно см. раздел 6 настоящей Информационной записки);
- в Государственной программе по противодействию религиозному экстремизму и терроризму на 2018-2022 годы²²;
- в Правилах организации деятельности в сфере противодействия терроризму в Республике Казахстан²³;
- в Правилах составления и доведения до государственных органов перечня организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма²⁴ (более подробно см. раздел 6 настоящей Информационной записки);
- в Правилах выплаты средств физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, для обеспечения своей жизнедеятельности²⁵ (более подробно см. раздел 6 настоящей Информационной записки);
- в Правилах установления и выплаты вознаграждения за информацию, которая помогла предотвратить или пресечь акт терроризма²⁶ и ряде других.

Некоторые из них содержат нормы, крайне спорные с точки зрения соблюдения прав и свобод человека. Так в пункте 2 Правил погребения лиц, погибших в результате проведения акта терроризма или пресечения его силовыми структурами указано: *«Тела лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате совершения ими акта терроризма, а также при пресечении совершаемого ими акта терроризма для захоронения не выдаются и о месте их захоронения не сообщается»*²⁷.

Поскольку уголовное преследование таких лиц не закончено с вынесением обвинительного приговора, установленный порядок захоронения этих лиц нарушает принцип презумпции невиновности и права их родственников и близких.

²¹ См.: Закон РК от 28 августа 2009 года №191-IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изменениями и дополнениями от 02.07.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

²² См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 марта 2018 года № 124 Об утверждении Государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2018 - 2022 годы // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

²³ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 декабря 2010 года № 1404 «Об утверждении Правил организации деятельности в сфере противодействия терроризму в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 02.04.2015 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

²⁴ См.: Совместный приказ Министра финансов Республики Казахстан от 20 ноября 2015 года № 576, Министра юстиции Республики Казахстан от 25 января 2016 года № 34, Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 января 2016 года № 6, Министра иностранных дел Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 11-1-2/539, Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 14 января 2016 года № 17 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 962 «Об утверждении Правила составления и доведения до государственных органов перечня организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500013007>

²⁵ См.: Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года №613 «Об утверждении «Правил выплаты средств физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, для обеспечения своей жизнедеятельности» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012823>

²⁶ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 ноября 2016 года №685 «Об утверждении Правил установления и выплаты вознаграждения за информацию, которая помогла предотвратить или пресечь акт терроризма» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000685>

²⁷ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 августа 2013 года №858 «Об утверждении Правил погребения лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с их участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате совершения ими акта терроризма, а также при пресечении совершаемого ими акта терроризма» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000858>

В Законе о противодействии терроризму, как и в Законе о противодействии экстремизму приведён ряд определений, имеющих общий характер и могущих при произвольной интерпретации привести к нарушению прав и свобод человека.

Например, в статье 1 этого Закона, в которой изложены основные понятия, указано:

«...4) идеология насилия – система общественных теорий, взглядов и идей, оправдывающих насилие, в том числе с применением террористических методов и средств для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей;

5) 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;

б) акт терроризма – 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;

б-1) призыв к совершению акта терроризма – обращение, выраженное публично или отраженное в распространяемом информационном материале, воздействующее на сознание, волю и поведение физического лица с целью побуждения его на совершение акта терроризма;

12) финансирование терроризма – предоставление или сбор денег и (или) иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера, а также дарение, мена, пожертвования, благотворительная помощь, оказание информационных и иного рода услуг либо оказание финансовых услуг физическому лицу либо группе лиц, либо юридическому лицу, совершенные лицом, заведомо осознававшим террористический характер их деятельности либо то, что предоставленное имущество, оказанные информационные, финансовые и иного рода услуги будут использованы для осуществления террористической деятельности либо обеспечения террористической группы, террористической организации, незаконного военизированного формирования; ...

14-1) террористические материалы – любые информационные материалы, содержащие информацию о способах и средствах совершения акта терроризма, а также признаки и (или) призывы к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности;

15) террористическая группа – организованная группа, преследующая цель совершения одного или нескольких террористических преступлений...

17) террористическая организация – организация, осуществляющая террористическую деятельность либо признающая возможность использования в своей деятельности терроризма, в отношении которой принято и вступило в законную силу решение суда о признании ее террористической;

18) террористическая деятельность – совершение любых из нижеследующих деяний:

- организация, планирование, подготовка, финансирование и реализация акта терроризма;

- подстрекательство к акту терроризма;

- организация незаконного военизированного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы в целях совершения акта терроризма, а равно участие в таких структурах;
- вербовка, вооружение, обучение и использование террористов;
- информационное или иное пособничество в организации, планировании, подготовке и совершении акта терроризма;
- пропаганда идей терроризма, распространение террористических материалов, в том числе с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций;
- оказание финансовой, правовой помощи или иное содействие террористам, а также организациям, деятельность которых признана террористической в соответствии с законодательством Республики Казахстан, с осознанием того, что указанные действия будут использованы для осуществления террористической деятельности либо обеспечения террористической организации».

В декабре 2017 года было принято Нормативное постановление Верховного Суда РК о некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о террористических и экстремистских преступлениях²⁸, в котором содержатся разъяснения судам, касающиеся рассмотрения дел, связанных с экстремистскими преступлениями. И в нем также террористические и экстремистские преступления объединены в одну категорию.

В целом несмотря на то, что казахстанское законодательство содержит необходимый инструментарий для эффективной борьбы с терроризмом, оно страдает наличием целого ряда формулировок и определений, которые не соответствуют принципу юридической определённости и предсказуемости, особенно когда речь идёт о понятиях «экстремизма» и «экстремистской деятельности». Это позволяет использовать подобные формулировки для преследования политических оппонентов, несогласных и гражданских активистов, ограничивать права на свободу объединения и мирного собрания, слова и выражения мнения, совести и религии, а также передвижения.

3. ПРАВО НА ЖИЗНЬ

Законодательство о применении оружия и спецсредств не обеспечивает гарантии права на жизнь и противоречит принципу юридической определённости и предсказуемости. Основания для применения оружия являются слишком широкими и создают угрозу его применения без учета реальных угроз и соразмерности.

Вопросы применения огнестрельного оружия регулируются Законом РК о правоохранительной службе²⁹. Например, в подпункте 1 пункта 1 статьи 61 Закона «...сотрудники имеют право применять огнестрельное и иное оружие для отражения нападения на сотрудников и членов их семей, лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и противодействию преступности».

²⁸ См.: Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 8 декабря 2017 года №11 «О некоторых вопросах судебной практики по применению законодательства о террористических и экстремистских преступлениях» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P170000011S>

²⁹ См.: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями от 11.07.2017 г.) Опубликовано: «Казахстанская правда» от 19 января 2011 г. № 17-18 (26438-26439); Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011 год, январь, № 1 (2578), ст. 4

Таким образом любое нападение даже без оружия позволяет применить огнестрельное оружие, что не соответствует принципу соразмерности угроз и применяемых защитных средств. При этом законодательство Казахстана также не раскрывает понятие «нападения» и его характеристики, что также впоследствии может привести к манипуляциям со стороны полиции в целях оправдания применения огнестрельного оружия.

Аналогичная проблема присутствует и в подпункте 3 этой же статьи, где также говорится о применении огнестрельного оружия в случае *«нападения на жилые помещения физических лиц, на охраняемые правоохранительными органами объекты, помещения государственных организаций, отражения нападения на служебный или войсковой наряд»*. Опять же, отсутствует четкое описание того, какое именно нападение будет основанием для применения огнестрельного оружия. Буквальный смысл данного пункта позволяет применять оружие вне зависимости от степени угрозы жизни при нападениях любого рода.

Еще одним примером довольно широкой трактовки норм Закона, позволяющих применять оружие, является подпункт 4) той же статьи: *«...задержания лиц, оказывающих сопротивление либо застигнутых при совершении преступления, совершающих побег из-под стражи (кроме содержащихся под административным арестом), задержания вооруженных лиц»*.

Сопротивление может быть, как вооруженным, так и без оружия. При этом применение оружия оправданно только при вооруженном сопротивлении, однако закон дает очень широкие полномочия полиции, которая может стрелять и в не вооруженного человека «оказывающего сопротивление».

Статья 61 Закона содержит перечень из 8 подпунктов в которых говорится об основаниях, позволяющих применять огнестрельное оружие при этом 8 подпункт изложен как - *«во всех иных случаях необходимой обороны и крайней необходимости»*. Таким образом закон еще более расширил рамки применения оружия и позволяет довольно широко и произвольно подводить иные случаи применения оружия под *«необходимую оборону и крайнюю необходимость»*.

Статья 61 Закона также содержит и, казалось бы, прямой запрет в некоторых случаях применять оружие. Но и там содержится много недостаточно четких формулировок: *«2. Запрещается применять оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст известен или очевиден, кроме случаев совершения ими вооруженного нападения, оказания вооруженного сопротивления, захвата заложников, транспортных средств, в том числе воздушного судна, либо группового нападения»*.

К сожалению, мы не обнаружили никаких нормативно-правовых актов, которые содержат четкие критерии определения, например, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст известен или очевиден.

Риторика в отношении стрельбы на поражение» и ее эквиваленты создают глубокую и длительную угрозу основанную на правах человека методам правоохранительной деятельности

В органах власти Казахстана, ответственных за борьбу с терроризмом и экстремизмом, сложилась риторика стрельбы на поражение выраженная в часто встречающихся фразах таких как «уничтожить террористов»³⁰.

Такой настрой приводит к формированию презумпции правоохранительных органов на применение оружия без учета требований о соразмерности и пропорциональности, контроля всех этапов операции и ее планирования с учетом соблюдения стандартов права на жизнь пусть даже если речь идет о террористах.

Так по результатам террористической атаки в городе Актобе в 2016 году был дан следующий официальный комментарий³¹: *«Ликвидировано тринадцать человек, ранено четырнадцать. Кроме того, на стадии подготовки к преступлению от участия в нём отказались двадцать лиц, которые уже установлены и допрошены. В данное время разыскиваются шесть человек. Двигаются они двумя группами и один отдельно от них. Нам известно, что они находятся сейчас в Актобе...»*.

Право на жизнь сотрудников правоохранительных органов и вооруженных сил при проведении контртеррористических мероприятий

5 июня 2016 года в городе Актобе группой вооруженных лиц было совершено нападение на оружейные магазины «Паллада» и «Пантера», а также на военную часть 6655 Национальной гвардии РК.

В результате нападения на оружейный магазин «Паллада» были убиты продавец магазина, охранник охранной организации «Жедел Кузет», прибывший на место по вызову, а также мирный житель находившийся возле магазина. При нападении на оружейный магазин «Пантера» убит один посетитель, зашедший в магазин перед рыбалкой. При нападении на военную часть №6655, национальной гвардии РК убиты трое военнослужащих.

Вот что было написано в СМИ: *«По уточненным данным, преступники совершили нападение на оружейный магазин «Паллада», где убили продавца и сотрудника охранного агентства «Кузет», а также нанесли огнестрельное ранение трем прибывшим на место патрульным полицейским. При нападении на магазин «Пантера» преступниками один посетитель убит, а другой ранен. При перестрелке с прибывшим на место происшествия нарядом полиции все нападавшие были уничтожены, один задержан. Для нападения на воинскую часть преступники захватили маршрутный автобус, высадили водителя и пассажиров; а затем автобусом протаранили ворота, где, проникнув на территорию, открыли беспорядочную стрельбу, убив троих и ранив четверых военнослужащих. Дежурным караулом, применив оружие, была пресечена попытка дальнейшего проникновения на территорию части, а затем совместно с прибывшим нарядом полиции один преступник был уничтожен, еще один ранен и задержан. Всего в ходе проведения антитеррористической операции в Актобе уничтожены четыре преступника, семеро задержаны, из них двое ранены. В настоящее время проводится комплекс оперативно-розыскных мероприятий по задержанию остальных преступников»³².*

Таким образом в части обеспечения права на жизнь сотрудников правоохранительных органов и граждан можно сделать следующие выводы:

³⁰ См.: URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-prezident-nazarbaev-terakt-v-aktobe/27786474.html>

³¹ См.: URL: <https://www.ktk.kz/ru/news/video/2016/06/08/69995/>

³² См.: URL: <http://otyrar.kz/2016/06/situaciya-v-aktobe-krasnyj-uroven-opasnosti-zhertvy-vypuskniki/>

В соответствии с правилами реагирования при тревоге на объектах, хранящих взрывчатые вещества и огнестрельное оружие при срабатывании кнопки тревожного вызова диспетчер охранной организации направляет экипаж на объект. Если в течение 10 минут не будет ответа от экипажа, диспетчер направляет второй экипаж на адрес, а в случае отсутствия доклада о ситуации на объекте второго экипажа, диспетчер сообщает полиции.

В данном случае, один из приехавших на объект членов экипажа сразу был застрелен нападавшими, а другой ранен. Далее подключились второй экипаж и полиция.

В конце 2016 года в РК были приняты некоторые законодательные акты, регламентирующие нормативные акты касательно борьбы с терроризмом и религиозными экстремизмом. После внесения изменений в Закон об охранной деятельности в части порядка действий при тревоге на объектах, хранящих огнестрельное оружие и взрывчатые вещества, регламентировано так: в случае поступления контрольного тревожного вызова с таких объектов диспетчер направляет экипаж и параллельно передает информацию полиции.

С точки зрения обеспечения права на жизнь более целесообразно, чтобы сигналы о нападении на объекты, хранящие огнестрельное оружие или взрывчатые вещества, поступали напрямую в полицию. А частные охранные организации могут нести ежедневное дежурство на таких объектах. Если бы на вызов о нападении прибыл специальный государственный отряд быстрого реагирования с соответствующей подготовкой можно было бы предотвратить убийство нескольких человек и пресечь дальнейшее передвижение по городу нападающих лиц.

Между первым нападением на оружейный магазин «Паллада» на второй оружейный магазин «Пантера» и воинскую часть №6655 прошло больше тридцати минут. Местные государственные органы (правоохранительные органы) не смогли осуществить быструю операцию по обезвреживанию подозреваемых лиц по дороге во второй оружейный магазин и в воинскую часть №6655 и позволили части половине нападавших сбежать через военную часть, остановить и захватить автотранспорт и уехать. Расстояние от первой точки нападения до следующих пунктов составляет не менее 2 км. Т.е. местные государственные органы не смогли пресечь движение транспорта подозреваемых. Можно сделать вывод, что у местных государственных органов не было специальной подготовки и готовности к возможным террористическим атакам.

Информация о нападении не была доведена до всех государственных учреждений обороны и до воинской части №6655. Как сообщается³³, сотрудник воинской части №6655 майор Тастанбеков, которого военная прокуратура обвинила в халатности, показал: *«Звонков от ДВД о том, что оружейный «Паллада» ограблен и похищено оружие, в часть не поступало»*. То есть, местные государственные органы вовремя не подняли тревогу, воинская часть не была готова к отражению нападения, а оружейные магазины продолжали функционировать.

Таким образом, в отношении обеспечения права на жизнь в казахстанском законодательстве и правоприменительной практике существуют проблемы, связанные как с применением огнестрельного оружия в ходе антитеррористических мероприятий, так и соблюдения мер безопасности в отношении сотрудников правоохранительных органов.

³³ См.: URL: <http://aktobetimes.kz/verhyaya-novost/2892-dva-oficera-stali-obvinyayemyi-v-dele-o-teraktah-v-aktobe.html>

4. ПРАВО НА ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ, ГРАЖДАНСТВО, БЕЗГРАЖДАНСТВО

По состоянию на начало 2019 года Республика Казахстан не присоединилась и не ратифицировала Конвенцию о статусе апатридов 1954 года и Конвенцию о сокращении безгражданства 1961 года.

Конституция РК (пункт 3 статьи 10)³⁴ устанавливает, что за гражданином Республики не признается гражданство другого государства. При этом согласно Кодексу РК об административных правонарушениях (часть 2 статьи 496)³⁵ несообщение в установленные законодательством Республики Казахстан сроки факта приобретения иностранного гражданства влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей³⁶ либо административное выдворение за пределы Республики Казахстан. Более того, приобретение гражданства другого государства является основанием для прекращения гражданства Казахстана данным лицом в форме утраты гражданства Республики Казахстан.

До 2017 года действующее законодательство Республики Казахстан не предусматривало лишения гражданства и вообще считалось, что лишение гражданина его гражданства - это наследие тоталитарного прошлого, когда в Советском Союзе диссидентов лишали гражданства и высылали из страны.

Однако, в марте 2017 года в рамках борьбы с терроризмом и экстремизмом в Конституцию Республики Казахстан (пункт 2 статьи 10) были внесены изменения, в соответствии с которыми теперь по решению суда допускается лишение гражданства Республики Казахстан за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан.

Причём формулировка этой статьи Конституции РК крайне противоречива, потому что в первой фразе установлено: *«Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана»*, в то время как во второй – *«Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстана»*.

В связи с этими изменениями соответствующие поправки были внесены и в ряд других правовых актов.

Так статья 19 Закона РК о гражданстве³⁷ устанавливает, что гражданство Республики Казахстан прекращается вследствие:

- 1) выхода из гражданства Республики Казахстан;
- 2) утраты гражданства Республики Казахстан;
- 3) лишения гражданства Республики Казахстан.

³⁴ См.: Конституция РК (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.03.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

³⁵ См.: Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05 июля 2014 года (с изменениями и дополнениями от 28.12.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>

³⁶ Месячный расчётный показатель (МРП) - используется для исчисления пособий и иных социальных выплат, а также для применения штрафных санкций, налогов и других платежей в соответствии с законодательством и ежегодно устанавливается Законом о республиканском бюджете. На 2019 год он составляет 2 525 тенге (около \$7).

³⁷ См.: Закон Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 года (с изменениями и дополнениями от 16.04.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800_

Согласно подпункту 5) статьи 21 этого Закона гражданство Республики Казахстан, как уже отмечалось выше, утрачивается, если лицо приобрело гражданство другого государства, а в соответствии со статьёй 20-1 лишение гражданства Республики Казахстан допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также преступлений, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Республики Казахстан, в результате которых причинен иной тяжкий вред жизненно важным интересам Республики Казахстан.

Лишение гражданства, как дополнительный вид наказания, было включено в часть 3 статьи 40 Общей части Уголовного кодекса РК³⁸: *«К лицу, признанному виновным в совершении уголовного правонарушения, наряду с основным наказанием могут применяться следующие дополнительные наказания: ... 3-1) лишение гражданства Республики Казахстан».*

И Общая часть УК РК была дополнена статьёй 50-1 «Лишение гражданства Республики Казахстан»:

«1. Лишение гражданства Республики Казахстан состоит в принудительном прекращении государством устойчивой политико-правовой связи с осужденным, выражающей совокупность их взаимных прав и обязанностей.

2. Лишение гражданства Республики Казахстан не назначается лицам, совершившим преступление в возрасте до восемнадцати лет».

В Особенной части УК РК лишение гражданства было включено как дополнительный вид наказания в целый ряд статей: 160 «Планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны», 163 «Применение запрещенных средств и методов ведения войны», 164 «Нарушение законов и обычаев войны», 168 «Геноцид», 169 «Экоцид», 170 «Наёмничество», 173 «Нападение на лиц или организации, пользующихся международной защитой», 175 «Государственная измена», 177 «Посягательство на жизнь Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы», 178 «Посягательство на жизнь Президента Республики Казахстан», 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», 255 «Акт терроризма», 257 «Создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности», 261 «Захват заложника», 269 «Нападение на здания, сооружения, средства сообщения и связи или их захват», 270 «Угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава», 455 «Сдача или оставление противнику средств ведения войны».

В ряде случаев такой дополнительный вид наказания назначается не по всем составам соответствующего преступления, а только в случае наступления тяжких последствий.

Помимо того, что такие нормы законодательства нарушают принцип юридической определённости и предсказуемости, в частности, путём использования юридически неопределённого термина «иной тяжкий вред жизненно важным интересам Республики

³⁸ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03 июля 2014 года (с изменениями и дополнениями от 21.01.2019 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

Казахстан», они дают основания для создания ситуации безгражданства, что прямо противоречит целям ООН по сокращению безгражданства.

Поскольку законодательство Республики Казахстан не предусматривает двойного гражданства, лишение гражданина Республики Казахстан его гражданства за совершение террористических преступлений, а также преступлений в результате которых причинен иной тяжкий вред жизненно важным интересам Республики Казахстан, превращает его в лицо без гражданства со всеми вытекающими отсюда политико-правовыми последствиями.

5. ПРАВО НА СВОБОДУ И ЛИЧНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ, ОТ ПЫТОК И ДРУГИХ ВИДОВ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ, ПРАВА ЗАКЛЮЧЁННЫХ, В ТОМ ЧИСЛЕ ОСУЖДЁННЫХ ЗА ЭКСТРЕМИСТСКИЕ ИЛИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

В Уголовно-исполнительном кодексе Республики Казахстан³⁹ отсутствуют специальные нормы, закрепляющие правовой статус осужденных за терроризм и преступления на религиозно-экстремистской почве. Однако, они признаются лицами, представляющими достаточно высокую общественную опасность. Это находит отражение в условиях их содержания в исправительных учреждениях.

Данные осужденные помещаются преимущественно в учреждения средней безопасности. При этом пункт 2 части второй статьи 96 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан предусматривает прямой запрет перевода в учреждения минимальной безопасности осужденных за террористические и экстремистские преступления. Если совершенное экстремистское или террористическое преступление будет особо тяжким, то виновный в содеянном может быть направлен в учреждение максимальной безопасности (часть 5 статьи 89 УИК РК). Если экстремистское преступление совершено при опасном рецидиве, либо виновный в его совершении будет осужден и лишен свободы на срок свыше пяти лет, то отбывание наказания возможно в учреждении полной безопасности (часть 7 статьи 89 УИК РК).

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 113 УИК РК, предусматривающей возможность выезда осужденных из исправительных учреждений, подобный выезд не допускается в отношении лиц, признанных виновными в террористических и экстремистских уголовно-наказуемых деяниях.

Иными словами, серьезным правоограничением применительно к содержанию рассматриваемых осужденных является запрет их перевода в учреждения минимальной безопасности, независимо от степени исправления данных лиц и невозможность выезда за пределы пенитенциарного учреждения для преодоления тяжелой жизненной ситуации в семье (для этих целей, в частности, такой выезд предоставляется согласно уголовно-исполнительному законодательству).

Необходимо отметить, что признанные виновными в террористических и экстремистских преступлениях, как правило, помещаются в строгие условия отбывания наказания. В соответствии со статьей 136 УИК РК, регламентирующей условия отбывания наказания в учреждениях средней безопасности, исследованные нами лица, находящиеся в строгих условиях, проживают в камерах, в отличии, например, от осужденных, отбывающих

³⁹ См.: Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 05 июля 2014 года (с изменениями и дополнениями от 28.12.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000234>

лишение свободы в обычных условиях, которые могут проживать в помещениях типа общежитий. Правовой режим строгих условий предусматривает ряд правоограничений специального характера, адресованных осужденным.

На основании части 4 статьи 136 УИК РК лица, совершившие экстремистские или террористические преступления и помещенные в исправительные учреждения средней безопасности могут: 1) ежемесячно расходовать на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости средства, имеющиеся на контрольных счетах наличности временного размещения денежных средств, в размере до двухмесячных расчетных показателей; 2) получать три посылки или передачи и три бандероли в течение года; 3) иметь три краткосрочных свидания в течение года.

В отличие от них осужденные, содержащиеся в обычных условиях, могут получить не только шесть краткосрочных, но и два долгосрочных свидания в течение года. Следовательно, осужденным за экстремизм и терроризм, длительные свидания с близкими не предоставляются. Это означает несомненное ограничение контактов с «внешним миром» и одновременно свидетельствует о проблематичности использования таких контактов в процессе исправления осужденных – экстремистов и террористов.

В отношении данных лиц, исходя из статьи 148 УИК РК, должна проводиться воспитательная работа индивидуального характера либо в малых и больших группах в специально отведенных помещениях. Их привлечение к труду организуется в специально оборудованных рабочих камерах, а при их отсутствии – на территории изолированных локальных участков производительной зоны (статья 149 УИК РК).

Следует отметить, что на лиц, отбывающих лишение свободы за террористические преступления и экстремизм, распространяются положения нормы статьи 9 УИК РК об основах правового положения осужденных, а также статьи 10 УИК РК, посвященные основным правам осужденных. В частности, экстремисты и лица, отбывающие наказания за преступления террористической направленности, имеют, исходя из пункта 4 части 1 статьи 10 УИК РК, право на признание их человеческого достоинства, защиту от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческого достоинство обращения или наказания в той же степени, что и другие осужденные.

Это право, как известно, является абсолютным и не подлежит какому-либо ограничению. Оно предполагает юридическую обязанность администрации пенитенциарных учреждений обеспечить такой уровень обращения с осужденными, который бы исключил пытки и другие проявления жестокости, унижения человеческого достоинства осужденных.

Это в полной мере относится и к праву осужденных на личную безопасность (пункт 5 части 1 статьи 10 УИК РК), к праву на получение квалифицированной юридической помощи (пункт 7 части 1 статьи 10 УИК РК), а равно и другим правам осужденных, находящим отражение в статье 10 УИК РК.

В той же степени на осужденных за экстремизм и преступления террористического характера распространяются юридические обязанности осужденных (статья 11 УИК РК).

При этом в этой сфере возможны ситуации конфликтов осужденных «экстремистов» и «террористов» с администрацией исправительных учреждений, обусловленные, например, выполнением осужденными своих религиозных обрядов и их конфронтации властями светского государства. Религиозные экстремисты, как правило, негативно относятся к публичным институтам светского государства и его правовым установкам. Поэтому

вполне возможны конфликты в частности при выполнении норм, закреплённых в части 3 статьи 13 УИК РК, согласно которой *«при отправлении религиозных обрядов соблюдаются Правила внутреннего распорядка учреждения или органа, исполняющего наказание. Не допускаются действия, сопряженные с побуждением осужденных к отказу от исполнения их обязанностей, предусмотренных настоящим кодексом, и иным нарушениям законодательства Республики Казахстан».*

Следует отметить, что признанием достаточно высокой общественной опасности личности виновных в терроризме и экстремистских преступлениях является установление в их отношении административного надзора. Согласно статье 171 УИК РК административный надзор устанавливается применительно к лицам, отбывающим наказание за террористические и экстремистские преступления.

Институт административного надзора, как отмечается, - это *«...сложное средство административно-правового воздействия, применяющееся в уголовно-правовых отношениях с целью предупреждения криминального рецидива и иных форм социально-опасного поведения осужденных...»*⁴⁰. Поскольку отбытие наказания, как правило, автоматически не погашает судимости, то до тех пор, пока правовое состояние судимости сохраняется, продолжают существовать уголовно-правовые отношения.

Административный надзор как мера постпенитенциарной безопасности сопровождает экстремистов и лиц, осужденных за терроризм, после того, как они покинули стены исправительных учреждений. Представляется, что целью такого надзора является предупреждение рисков совершения новых преступлений осужденными, уже отбывавшими наказание.

Покидая пенитенциарные учреждения, они выходят из-под юрисдикции Комитета УИС МВД РК. Однако остаются под юрисдикцией органов полиции по месту жительства и контролем предупредительного характера. Иными словами, поведение данных лиц после отбытия наказания выступает объектом контроля со стороны органов полиции. Проблема, на наш взгляд, заключается в том, что этот контроль, проявляющийся в возложенных правоограничениях на «экстремистов» и «террористов», отбывающих наказание, несомненно, значимый для решения задач индивидуальной профилактики, не дополняется мерами по ресоциализации и дерадикализации бывших заключенных. При отсутствии научно-обоснованных методов процесса ресоциализации и дерадикализации даже безупречно организованный административный надзор будет недостаточным, чтобы удержать поведение осужденных за экстремизм и терроризм в сравнительно безопасных для общества и государства границах.

Непосредственным субъектом осуществления административного надзора выступает служба пробации, на которую частью 7 статьи 172 УИК РК возложена задача составления индивидуальной программы социально-правовой помощи поднадзорному. Несомненно, это совершенно правильный подход законодателя, однако вследствие отсутствия четкого алгоритма действий сотрудников службы пробации по разработке и осуществлению упомянутых программ социально-правовой помощи ресоциализация «экстремистов» и «террористов» может стать не разрешаемой задачей.

В соответствии с частью 9 статьи 172 УИК РК *«...лицо, в отношении которого судом установлен административный надзор, обязано не реже одного раза в месяц являться в органы внутренних дел для регистрации, отчета и участия в проведении с ним*

⁴⁰ См.: Ограничение свободы: проблемы применения/ М. Р. Гета, А. Н. Смирнов; Новокузнецкий ин-т (филиал) Кемеровского гос. ун-та. - Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2013. - с.115.

профилактической беседы, а также в службу пробации для отчета о получаемой им социально-правовой помощи».

В Республике Казахстан условно-досрочное освобождение закреплено в статье 72 УК РК. В ней достаточно подробно регламентируются вопросы применения рассматриваемого уголовно-правового института. С одной стороны, казахстанский законодатель установил запрет условно-досрочного освобождения для лиц, осужденных за террористические и экстремистские преступления, повлекшие гибель людей, либо сопряженные с совершением особо тяжкого преступления. Такая позиция казахстанского законодателя представляется наиболее предпочтительной и дифференцированной, поскольку она исключает УДО только для экстремистских преступлений очень высокой общественной опасности. Если же террористическое или экстремистское преступление не повлекло гибель людей, то виновный в его совершении не лишается такого стимула социально-полезного посткриминального поведения, как условно-досрочное освобождение от отбывания наказания.

Систему уголовно-исполнительного законодательства образуют также подзаконные акты, регулирующие исполнение наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия.

Следует отметить, что в Казахстане приказом министра внутренних дел РК была утверждена Инструкция по созданию условий для отправления религиозных обрядов осужденными⁴¹. В этой Инструкции регламентируется порядок встреч заключенных со священнослужителями. В соответствии с ней для встреч осужденного со священнослужителями необходимо обращение с письменным заявлением к администрации учреждения. В условиях, когда в исправительном учреждении отсутствует помещение для отправления религиозных обрядов, посещение священнослужителем исправительного учреждения без личного обращения осужденного становится невозможным. К сожалению, в инструкции ничего не говорится о формах взаимодействия сотрудников КУИС МВД РК с религиозными организациями, об участии священнослужителей в профилактике религиозного экстремизма в местах лишения свободы.

С учетом вышеизложенного следует отметить, что осужденные за террористические и экстремистские преступления являются достаточно проблемной категорией лиц отбывающих наказание, требующей повышенного внимания со стороны администрации уголовно-исполнительной системы и институтов гражданского общества. Абсолютное большинство данных осужденных содержится в условиях изоляции от общества. Согласно официальным данным в Республике Казахстан в декабре 2018 г. в исправительных учреждениях содержалось 656 осужденных⁴² (в 2016 г. – 400 чел., в 2017 г. – 570 чел.)⁴³, отбывающих наказание за уголовные преступления экстремистской и террористической направленности.

Терроризм - это варварский способ разрешения реальных или мнимых проблем, а экстремизм в любых его проявлениях является питательной средой для террористических преступлений. Вполне понятно крайне негативная реакция общества и государства на

⁴¹ См.: Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 8 августа 2014 года №503 «Об утверждении Инструкции по созданию условий для отправления религиозных обрядов осужденными к лишению свободы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14C0009722>

⁴² См.: Доклад заместителя председателя КУИС МВД РК Аюбаева М.А. от 5.12.2018 г. на круглом столе «Профилактика распространения экстремистской идеологии в пенитенциарных учреждениях».

⁴³ См.: Осужденным за религиозный экстремизм сбивают бороды в казахстанских тюрьмах. Интервью председателя КУИС МВД А. Базылбекова от 7.09.2017 г. [Электронный ресурс].
URL: <https://www.caravan.kz/gazeta/osuzhdennym-za-religioznyj-ehkstreizm-sbrivayut-borody-v-kazakhstanskikh-tyurmakh-400944/>

любые проявления террористической и экстремистской идеологии и практики. Подобная преступность чревата массовой гибелью людей и угрозами конституционному и мировому правопорядку. Однако данные обстоятельства не снимают с повестки дня опасность возникновения ситуации, когда борьба с терроризмом и экстремизмом может послужить основанием грубейшего нарушения такой фундаментальной, социальной ценности как права и свободы человека.

Угроза избыточного, чрезмерного ограничения прав и свобод человека, оправданием которому служит борьба с терроризмом и экстремизмом, является мировой проблемой, имеющее значение и для Республики Казахстан. Важно учитывать, что лица, осужденные за террористические и экстремистские преступления, крайне негативно воспринимаются обществом, тем более имеющим высокий уровень карательных притязаний.

В соответствии со статьей 5 Всеобщей Декларации прав человека ООН *«Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию»*⁴⁴. Подобная идея красной нитью проходит через статью 7 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН, согласно которой *«Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающему его достоинство обращению или наказанию»*⁴⁵. В частности, *«ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам»*.

Отметим, что Минимальные стандартные правила обращения с заключенными ООН (Правила Нельсона Манделы, 2015 г.)⁴⁶ оговаривают абсолютный запрет подвергать заключенных подобным экспериментам, даже с их согласия. Данное обстоятельство означает недопустимость пыток, жестокого и бесчеловечного обращения и в отношении лиц, осужденных за уголовные преступления террористической и экстремистской направленности. Иными словами, данные осужденные, как и другие лица, имеют право на гуманное обращение в условиях досудебного расследования преступлений и отбывания наказания.

Следует отметить, что уголовное и уголовно-исполнительное законодательство Республики Казахстан основывается на недопустимости жестоких или унижающих человеческое достоинство наказаний (часть 2 статьи 39 УК РК *«Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также исправления осужденного и предупреждения совершения новых уголовных правонарушений, как осужденным, так и другими лицами. Наказание не имеет своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства»*).

В Республике Казахстан, наиболее уместно говорить о проблеме противодействия жестокому и бесчеловечному обращению с лицами, осужденными за экстремистские и террористические преступления. То есть, необходимо говорить не о проблеме жестокого наказания, а о проблеме обращения несовместимого с человеческим достоинством. Что следует понимать под обращением? Это означает совокупность условий и мер воздействия на заключенного, в связи с его содержанием в пенитенциарном учреждении. Следовательно, жестокое обращение – это совокупность таких условий и средств

⁴⁴ См.: Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O4800000001>

⁴⁵ См.: Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z0500000091_

⁴⁶ См.: Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы) // Сайт Управления ООН по наркотикам и преступности. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-R-ebook.pdf

воздействий на личность заключенного, которые имеют характер пыток, жестокости и несовместимых с представлением о человеческом достоинстве.

Вполне очевидно, что лица, помещенные в пенитенциарные учреждения в связи с совершением преступлений террористической и экстремистской направленности, имеют исключительно высокий риск нарушения их личной неприкосновенности, жестокого и бесчеловечного обращения. Данный риск обуславливается следующими обстоятельствами: - крайне негативным отношением населения, в том числе и осужденных к подобным лицам;

- восприятием персоналом уголовно-исполнительной системы Казахстана высокой общественной опасности данных осужденных, что провоцирует сотрудников уголовно-исполнительной системы на игнорирование запрета жестокого обращения с этими осужденными или на «пыточную практику» в их отношении.

- доминированием идеологии, в соответствии с которой борьба с терроризмом и экстремизмом оправдывает любые нарушения прав человека, в том числе и связанные с пытками и жестоким обращением. Лица, пытающие таких заключенных, могут восприниматься обществом, да и сотрудниками правоохранительных органов не как преступники, а чуть ли ни как «благодетели», борющиеся с терроризмом.

Негативное и даже враждебное отношение населения, иных осужденных и персонала уголовно-исполнительной системы к лицам, совершившим преступления террористической и экстремистской направленности во многом способствует их виктимизации и «превращению» в объекты пыток и жестокого обращения. Нельзя не отметить и такой фактор, как определенную внутреннюю изолированность подобных заключенных среди всего массива осужденных. Эти лица нередко представляют собой замкнутое сообщество, которое другие заключенные воспринимают с определенными опасениями и чувством враждебности, отчужденности. Кроме того, заключенные, отбывающие наказание за террористические и экстремистские преступления могут быть носителями достаточно жесткой, радикальной идеологии, пропагандирующей неприятие общества, государства и других важнейших социальных институтов. Особенно это присуще к заключенным-приверженцам ваххабитской и салафитской идеологии.

Немаловажным фактором, на наш взгляд является неумение сотрудников УИС осуществлять взаимодействие с подобными заключенными, решать вопросы их ресоциализации и дерадикализации. Задачи исправления осужденных, закрепленные в уголовно-исполнительном законодательстве Республики Казахстан не делают каких-либо различий между осужденными за террористическо-экстремистские преступления и другими лицами, отбывающими наказания. Не делают этих различий и Правила Нельсона Манделы, принятые под эгидой ООН. Низкий профессионализм сотрудников уголовно-исполнительной системы, их неумение учитывать психологию «идейных» осужденных за терроризм и экстремизм, отнюдь не способствует успешной ресоциализации, рассматриваемой категории осужденных.

Международные стандарты обращения с заключенными, в том числе и Правила Нельсона Манделы 2015 года, рекомендуют делать опору на семью и близких осужденного в процессе его исправления. С лицами, отбывающими наказание за данные преступления, обращение с родственниками также порождает определенные проблемы. Во-первых, эти лица далеко не всегда имеют семью и часто являются одиночками. Во-вторых, их родственники могут быть носителями таких же радикальных религиозно-экстремистских убеждений и могут оказывать отрицательное влияние на осужденных. Кроме того, избыточные ограничения в отношении таких заключенных, повышенная увлеченность тюремным синдромом могут еще больше их ожесточить и превратить в убежденных

противников современного гражданского общества и государства. Что касается вопроса о сохранении связи данных осужденных с внешним миром, то объективным препятствием этому служит направление осужденных экстремистов и террористов в пенитенциарные учреждения, которые территориально достаточно удалены от места их первоначального проживания (преимущественно на юге и западе Казахстана).

Помимо этого, «внутри» исправительных учреждений осужденные и персонал УИС осознают, что лица отбывающие наказание за преступления террористической и экстремистской направленности, находятся под особой юрисдикцией Департамента по противодействию экстремизму МВД РК (и других специальных органов РК, в том числе Комитета национальной безопасности РК) и этот их особый статус уже предполагает настроенное отношение к данной категории осужденных, как со стороны тюремного сообщества, так и со стороны администрации и персонала УИС.

Рассматриваемая категория заключенных для сотрудников УИС, иных осужденных и значительной части населения, представляет собой некий аналог «прокаженных» в далекие времена древнего мира и средних веков. Это уже исключает какое-либо сочувствие, оправдывает произвол, жестокость и безразличное отношение к подобному обращению. Заключенные, подвергнутые изоляции в связи с преступлениями террористической и экстремистской направленности, имеют риск подвергнуться побоям, издевательствам, нарушению их телесной неприкосновенности, угрозам, оскорблениям, незаконному отказу в медицинской помощи, помещению в ненадлежащие санитарно-бытовые условия содержания, бойкоту и другим унижительным формам обращения. Если среди рассматриваемой категории осужденных окажутся лица несовершеннолетнего возраста, находящиеся на инвалидности, женщины и другие уязвимые заключенные вероятность их пыточной виктимизации многократно возрастает.

Среди подобных заключенных встречаются лица, преступления которых получили достаточно широкий общественный резонанс. Это относится, например, к бывшему рядовому пограничного поста Арканкergen пограничных войск КНБ РК В. Челаху, осужденному за массовое убийство своих сослуживцев и егеря 29 мая 2012 г. В ноябре 2017 г. Комитет ООН по правам человека принял решение о том, что Республика Казахстан в отношении осужденного В. Челаха нарушила статью 14 Международного пакта «О гражданских и политических правах», ратифицированного Республикой Казахстан. В своем решении Комитет ООН уведомил Генпрокуратуру о том, что Казахстан несет обязательство предоставить Владиславу Челаху эффективное средство правовой защиты. 22 января 2019 г. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного суда РК постановила: *«...приговор специализированного межрайонного Военного суда по уголовным делам по городу Алматы от 11 декабря 2012 г., постановление апелляционной судебной коллегии по уголовным делам Военного суда РК от 6 февраля 2013 г., постановление кассационной коллегии Военного суда от 21 июня 2013 г. в отношении осужденного Владислава Челаха оставить без изменений, ходатайство Челаха — без удовлетворения»*⁴⁷.

Вполне оправданно считать, что пытки в отношении осужденных за преступления террористической и экстремистской направленности, представляют собой не только опасность разрастания насилия и жестокого обращения в местах лишения свободы, но и реальную возможность радикализации и еще большего отчуждения от общества и государства осужденных, имеющих стигму «террористов и экстремистов». В конечном счете, это может способствовать не только высокой латентности пыток и жестокого

⁴⁷ См.: Верховный суд РК вновь рассмотрел дело В.Челаха // Сайт журнала «Forbes-Kazakhstan».
URL: https://forbes.kz/process/probing/verhovnyiy_sud_rk_peresmotrel_delo_chelaha/

обращения, но и увеличению в Казахстане масштабов террористической и экстремистской угрозы.

Следует отметить, что жестокому обращению лица, связанные с террористической и экстремистской деятельностью, могут подвергнуться, как в условиях досудебного расследования уголовных правонарушений при помещении их в СИЗО и следственные части органов полиции. Какой же выход возможен из сложившейся ситуации? Представляется, что решение проблемы предупреждения нарушений личной неприкосновенности, пыток и жестокого обращения в отношении виновных в преступлениях террористической и экстремистской направленности должно носить системный многоуровневый характер. Прежде всего, следует исходить из абсолютного признания недопустимости жестокого бесчеловечного обращения с осужденными террористами и экстремистами, в полном соответствии с буквой и духом международных правовых актов, созданных под эгидой ООН.

Сотрудникам уголовно-исполнительной системы и всех правоохранительных структур Казахстана необходимо неустанно прививать убеждения в недопустимости пыток и жестокого обращения и в их опасности для будущего общества и государства, тем более, что международные стандарты прав человека, и в частности статья 6 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме⁴⁸ оговаривает, что *«никакие обстоятельства не могут служить оправданием для пыток или других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания»*. Никакие обстоятельства – это значит и связанные с фактом досудебного расследования, осуждения и наказания за террористическую, экстремистскую деятельность.

Таким образом, недопустимость пыток и жестокого обращения к осужденным экстремистам и террористам должна стать частью ментальности, ценностных ориентаций, администрации и персонала уголовно-исполнительной системы Казахстана. По этому пути должна идти и судебная, правоприменительная практика предусматривающая наказание за пытки и жестокое обращение, в том числе и в случаях, когда жертвами пыток и бесчеловечного обращения оказываются лица, подвергнутые уголовному преследованию за террористическую и экстремистскую деятельность.

Другим направлением следует признать обучение персонала УИС навыкам и технологиям воспитательной работы и ресоциализации, применительно к осужденным за террористические и экстремистские уголовные правонарушения. Исключительно важным, представляется психологический контакт с такими лицами, установление с ними диалога и умение разобраться в их личных индивидуально-психологических проблемах и, в конечном счете, сформировать в сознании данных осужденных парадигму, в соответствии с которой гражданское общество и государство в Казахстане не являются их противниками.

Представляется, что в ходе обучения сотрудников правоохранительных органов и в особенности органов и учреждений, исполняющих наказание, следует обратить внимание на методики воспитательной работы, ресоциализации и дерадикализации рассматриваемой группы осужденных. При отсутствии подобных методик в учебном процессе их следует незамедлительно создать, учитывая передовой зарубежный опыт. Несомненно, что эти методики должны быть включены в учебный процесс академии МВД

⁴⁸ См.: Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме // Сайт Организации Объединённых Наций.
URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/detent.shtml

РК и других учреждений образования правоохранительных органов Республики Казахстан.

Еще одним важным направлением следует назвать механизм государственного и общественного контроля за соблюдением законодательства РК и международно-правовых актов в сфере обращения с осужденными за преступления террористической и экстремистской направленности. В этой связи следует обеспечить беспрепятственную возможность подачи такими заключёнными жалоб и обращений, в том числе и по обстоятельствам, относящимся к пыткам и унижению их человеческого достоинства. Необходимо обеспечить безусловную конфиденциальность подачи подобных жалоб и обращений.

Следует отметить, что по данным правозащитных организаций Казахстана у осужденных содержащихся в местах лишения свободы существует проблема подачи жалоб и эффективности их рассмотрения, и реальной защищенности от пыток и жестокого обращения. Данное обстоятельство в полной мере и относится к осужденным за террористические и экстремистские преступления.

Вопросы обеспечения личной неприкосновенности, защиты от пыток и жестокого обращения лиц, совершивших преступления террористической и экстремистской направленности находятся в юрисдикции участников Национального превентивного механизма РК, но определенное значение имеют так же различные аспекты совершенствования уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан, в котором целесообразно закрепить положение о воспитательном воздействии на осужденных за преступления террористической и экстремистской направленности и о мерах стимулирования их позитивного посткриминального поведения.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что успешное противодействие пыткам и жестокому обращению в отношении осужденных и подвергнутых уголовному преследованию, в связи с преступлениями террористического и экстремистского характера должно основываться на прочном фундаменте стратегического сотрудничества и партнерства государства и институтов гражданского общества в Республике Казахстан.

6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ЛИЦ, ОСУЖДЁННЫХ ЗА ЭКСТРЕМИСТСКИЕ ИЛИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

В рамках борьбы с финансированием терроризма в Казахстане принят Закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма⁴⁹. Закон определяет правовые основы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, правовые отношения субъектов финансового мониторинга, уполномоченного органа и других государственных органов Республики Казахстан в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Статья 12 Закона определяет порядок включения в Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма. Согласно подпункту 3) пункта 4 статьи 12 вышеуказанного Закона одним из оснований для включения организации или

⁴⁹ См.: Закон РК от 28 августа 2009 года №191-IV «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изменениями и дополнениями от 02.07.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000191_

физического лица в этот перечень, является: вступивший в законную силу приговор суда Республики Казахстан о признании физического лица виновным в совершении экстремистского⁵⁰ и (или) террористического⁵¹ преступлений.

Совместным приказом руководителей ряда государственных органов⁵² утверждены Правила составления и доведения до государственных органов перечня организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма», в которых указано, что уполномоченный орган незамедлительно включает в перечень и исключает из него организации и лица, вносит изменения в случае получения от компетентных государственных органов информации о наличии оснований, предусмотренных пунктами 4 и 5 статьи 12 Закона, а также размещает перечень и вносимые в него изменения на официальном интернет-ресурсе Комитета по финансовому мониторингу Министерства финансов РК для принятия мер по замораживанию субъектами финансового мониторинга и государственными органами РК.

В отличие от международных стандартов, законодательство Казахстана включает в этот перечень не только лиц, причастных к терроризму и его финансированию, но и лиц, осужденных за экстремистские преступления и их финансирование, а также лиц, вообще не имеющих никакого отношения к финансированию терроризма.

То есть положения Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма о приравнивании экстремистских преступлений по степени опасности/значимости 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.

Более того, как уже отмечалось в данном документе выше, в казахстанском законодательстве используется не принятый в международном праве термин «насильственный экстремизм», а просто «экстремизм» - понятие очень расплывчатое, не

⁵⁰ В соответствии с пунктом 39 статьи 3 УК РК экстремистские преступления - деяния, предусмотренные статьями 174 (возбуждение 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 (финансирование деятельности преступной группы, а равно хранение, распределение имущества, разработка каналов финансирования), 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) Уголовного кодекса РК.

⁵¹ 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) Уголовного кодекса РК.

⁵² См.: Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 20 ноября 2015 года №576, Министра юстиции Республики Казахстан от 25 января 2016 года №34, Генерального Прокурора Республики Казахстан от 20 января 2016 года №6, Министра иностранных дел Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года №11-1-2/539, Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан от 14 января 2016 года №17 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года №962 об утверждении «Правил составления и доведения до государственных органов перечня организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500013007>

имеющее чёткого юридического определения и таким образом не соответствующее принципу юридической определённости и предсказуемости.

Нахождение в перечне лиц, отбывших наказание, фактически является дополнительным уголовным наказанием, ограничивающим человека в пользовании своим правом на распоряжение своей собственностью, не предусмотренным нормами Уголовного кодекса РК, то есть не включенным в перечень видов наказаний, указанных в статье 40 УК РК «Виды наказаний».

То есть, лица уже отбывшие наказание за совершение вышеуказанных преступлений, еще много лет, до погашения судимости⁵³, находятся в этом перечне, не имея законной возможности быть из него исключённым.

Попытки лиц, включённых в Перечень, обжаловать законность Правил остались безрезультатными. Есильский районный суд г.Астаны отказал в принятии заявления к своему производству, совершенно необоснованно указав, что данный вопрос не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Между тем целая глава 29 Гражданского процессуального кодекса РК⁵⁴ полностью посвящена порядку обжалования законности нормативно-правовых актов. Дальнейшее обжалование в городской суд Астаны и Верховный суд РК ни к чему не привели. В январе 2019 года подано ходатайство о внесении Представления на вступившие в законную силу судебные акты Председателем Верховного суда РК. Ходатайство все еще находится в производстве Верховного суда РК, ответ еще не поступил.

Теперь о самом перечне и правовых последствиях включения в него.

Согласно пункту 1-1 статьи 13 Закона субъекты финансового мониторинга (СФМ), в частности банки, не позднее одного рабочего дня со дня размещения на официальном Интернет-ресурсе уполномоченного органа информации о включении организации или физического лица в Перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, обязаны незамедлительно, за исключением случаев, установленных пунктом 8 статьи 12 настоящего Закона, принять следующие меры по замораживанию операций с деньгами и (или) иным имуществом:

- приостановить расходные операции по банковским счетам такой организации или физического лица, а также по банковским счетам клиента, бенефициарным собственником которого является такое физическое лицо;
- приостанавливать исполнение указаний по платежу или переводу денег без использования банковского счета такого физического лица, а также указаний клиента, бенефициарным собственником которого является такое физическое лицо;
- заблокировать ценные бумаги в системе реестров держателей ценных бумаг и системе учета номинального держания на лицевых счетах такой организации или физического лица, а также на лицевых счетах клиента, бенефициарным собственником которого является такое физическое лицо;

⁵³ Судимость – сохранившийся со времён советского прошлого уголовно-правовой институт, заключающийся в том, что лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости (статья 79 Уголовного кодекса РК). Судимость учитывается при определении рецидива преступлений, опасного рецидива преступлений и при назначении наказания. Судимость погашается в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, – по истечении трех лет после отбытия наказания; в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, – по истечении шести лет после отбытия наказания; в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за особо тяжкие преступления, – по истечении восьми лет после отбытия наказания.

⁵⁴ См. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года (с изменениями и дополнениями от 28.12.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>

- отказывать в проведении иных операций с деньгами и (или) иным имуществом, совершаемых такой организацией или физическим лицом, либо в их пользу, а равно клиентом, бенефициарным собственником которого является такое физическое лицо, либо в его пользу, за исключением зачисления денег такому лицу на банковский счет.

Закон оставляет открытым вопрос о сроках принятия мер по замораживанию операций лиц, которые включены в Перечень. При этом указывается, что операции могут быть осуществлены на основании решения суда, инкассовых распоряжений органа государственных доходов, постановления органа государственных доходов об обращении взыскания на ограниченное в распоряжении имущество, а также после исключения организации или физического лица из вышеуказанного перечня в порядке, предусмотренном Законом.

Согласно пункту 8 статьи 12 Закона, физическое лицо, включенное в Перечень, в целях обеспечения своей жизнедеятельности, а также жизнедеятельности совместно проживающих с ним членов его семьи, не имеющих самостоятельных источников дохода, вправе обратиться к СФМ для осуществления следующих операций с деньгами или иным имуществом:

- 1) полученных в виде заработной платы в размере, не превышающем прожиточного минимума, установленного на соответствующий финансовый год законом Республики Казахстан о республиканском бюджете, в течение календарного месяца из расчета на каждого члена семьи;
- 2) полученных в виде пенсии, стипендии, пособия, иной социальной выплаты в соответствии с законодательством Республики Казахстан, а также производить уплату налогов, других обязательных платежей в бюджет, пеней и штрафов.

В соответствии с Правилами выплаты средств физическому лицу, включенному в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, для обеспечения своей жизнедеятельности для выплаты денежных средств в виде заработной платы этому лицу, дополнительно запрашивается справка с места работы о размере заработной платы, а также дополнительные документы для совместно проживающих членов и т.д.

Согласно Закону РК о республиканском бюджете на 2019 – 2021 годы⁵⁵ с 1 января 2019 года установлена величина прожиточного минимума для исчисления размеров базовых социальных выплат – 29 698 тенге (чуть более \$70).

Необходимо особо отметить, что включённые в Перечень лица это все, кто осуждены за террористические или экстремистские преступления, приведённые выше, независимо от того, были ли они осуждены за финансирование террористической или экстремистской деятельности, есть ли какие-либо прямые или косвенные доказательства того, что они направляли или направляют средства на такую деятельность. Более того, они уже отбыли наказание и теперь в течение 6-8 лет, будучи включёнными в этот Перечень, будут ограничены в пользовании любыми своими средствами не только на поддержку себя, но и своих семей.

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

⁵⁵ См.: Закон Республики Казахстан от 30 ноября 2018 года №197-VI «О республиканском бюджете на 2019 – 2021 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z180000197>

вышеописанных условиях. То есть даже если человек получает зарплату в 150 000 тенге, использовать/получить он может только по 29 698 тенге на каждого члена семьи. Если он проживает один, то он должен каким-то образом прожить на 29 698 тенге, оплачивать с этой суммы жилье, питание, одежду и налоги.

Согласно статье 11 МПЭСКП⁵⁶, *«участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии».*

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.

То есть, норма, ограничивающая указанные лица в возможности получить вознаграждение за свой труд в полном объеме, является дискриминационной, нарушает права этих лиц, а также права членов их семей на достаточный жизненный уровень, на возможность достойного существования.

Помимо указанных ограничений, известны случаи, когда лица, отбывшие ранее наказание за совершение экстремистских и террористических преступлений, не могли выдать нотариально заверенную доверенность адвокату, при регистрации доверенности в базе, выходила надпись: *«лицо находится в перечне запрещенных лиц»*. Указанные лица сталкивались с невозможностью оформить гражданско-правовую ответственность автовладельца, страховка не проходила регистрацию в базе. Также возникали проблемы при оплате государственной пошлины при замене водительских прав, удостоверений личности и т.д. Указанные операции не замораживались, в их совершении просто отказывали.

По мнению неправительственных организаций требует изменения порядок и основания включения организаций и лиц в Перечень, необходимо привести пункт 4 статьи 12 Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в соответствии с международными стандартами, указав, что в этот Перечень могут быть включены лишь лица, осужденные за финансирование террористической деятельности. При этом должен быть законодательно установлен срок, на который применяются целевые финансовые санкции.

Необходимо убрать из законодательства ограничение по сумме заработной платы, учитывая требования международных стандартов, согласно которым, при применении мер по противодействию отмыванию доходов и финансированию терроризма, не должна ни в коей мере ущемляться свобода движения законного капитала.

Можно дополнить Уголовно-исполнительный кодекс статьей «Финансовый надзор/мониторинг за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» следующего содержания: за освобожденными из мест лишения свободы лицами, отбывшими наказание

⁵⁶ См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000087_

за преступления, которые отнесены к террористическим, устанавливается финансовый надзор/мониторинг.

Можно изменить название Закона РК «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» на следующее: «Об административном надзоре и финансовом надзоре/мониторинге за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», а также внести в него 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, в отношении которых 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» нужно внести соответствующие изменения в статью 12 Закона РК о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Внесение предложенных изменений в законодательство, позволит максимально приблизить указанные нормы к международным стандартам, что на наш взгляд является необходимым для соблюдения прав и свобод лиц, которые оно затрагивает.

7. ПРАВО НА СВОБОДУ СЛОВА, ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, СМИ, ВКЛЮЧАЯ ИНТЕРНЕТ

Пункт 2 статьи 20 Конституция РК гарантирует свободу выражения мнений, в частности свободного поиска, получения и распространений информации в Интернете, и содержит следующую норму: *«Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом».*

Основными правовыми актами, регулирующими право на свободу слова, получения и распространения информации являются:

- Закон РК о средствах массовой информации⁵⁷;
- Закон РК о доступе к информации⁵⁸;
- Уголовный Кодекс РК (статьи 174, 256, 258, 274, 405)⁵⁹.

⁵⁷ См.: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 №451-1 «О средствах массовой информации» (с изменениями и дополнениями от 08.01.2019 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000451_

⁵⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года №401-V «О доступе к информации» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

⁵⁹ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03 июля 2014 года (с изменениями и дополнениями от 21.01.2019 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

В рамках борьбы с терроризмом и экстремизмом Закон РК о средствах массовой информации был дополнен нормами, которые значительно усложняют получение и распространение информации через СМИ.

Так был введен мониторинг соблюдения СМИ законодательства (статья 1). Утверждена методика проведения мониторинга, результаты мониторинга, передаются в правоохранительные органы для привлечения собственников СМИ к гражданско-правовой и административной ответственности.

Утверждены критерии оценки степени рисков и проверочные листы, предназначенные для проверки деятельности СМИ⁶⁰ и в сфере теле и радиовещания⁶¹.

Основное внимание уделено печатным СМИ. В целом государственные органы получили дополнительные полномочия по проверкам деятельности СМИ.

Статья 2 Закона о СМИ была дополнена примечанием, в которой дано толкование термина «пропаганда». Толкование очень расплывчатое, дающее повод за выражение своего мнения привлечь к уголовной ответственности по статьям 179 «Пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя Республики Казахстан» и 256 «Пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма» Уголовного кодекса РК.

Значительно расширен перечень государственных органов, имеющих право проверять деятельность собственника.

Несмотря на большое количество внесенных изменений по-прежнему не изменились нормы закона, вызывавшие критику и рекомендации международных и казахстанских правозащитных организаций.

Так:

- продолжает действовать обязательная учетная регистрация СМИ, за отсутствие которой установлена ответственность вплоть до прекращения деятельности СМИ;
- продолжает действовать обязательный переучет СМИ в случае смены собственника, ответственность за нарушение – до прекращения деятельности СМИ;
- толкование термина «средства массовой информации» устарело и не соответствует международным стандартам;
- в тексте закона подменяются понятия «СМИ» и «собственника СМИ», что приводит к неправосудным судебным решениям;
- толкование термина «журналист» устарело, носит ограниченный характер, т.к. предусматривает обязательное наличие договорных отношений между журналистом и редакцией СМИ, тем самым полностью исключены блогеры, самозанятые журналисты. В настоящее время нет согласованного определения «журналистики» или того, что

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000226>

⁶⁰ См.: Совместный приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 9 ноября 2018 года №473 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 15 ноября 2018 года №69 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочного листа за соблюдением законодательства Республики Казахстан о средствах массовой информации» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017787>

⁶¹ См.: Совместный приказ Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 31 октября 2018 года № 455 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 31 октября 2018 года № 39 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочного листа за соблюдением законодательства Республики Казахстан о телерадиовещании» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017674>

представляет собой «деятельность журналистов» на международном уровне, Комитет по кадрам и Совет Европы предоставили предварительные определения. В частности, они признали важную роль, которую «гражданские журналисты» играют в сборе и распространении информации. Наиболее важно то, что они предложили функциональное определение «журналистика», которое охватывает тех, кто общается публично, используя новые средства массовой информации, при условии, что они отвечают определенным критериям;

- в законе отсутствует толкование термина «сведения», что имеет важное значение, т.к. ответственность в виде опубликования опровержения, бесплатного ответа и денежной компенсации морального вреда установлена за распространение «сведений». Отсутствие официального толкования термина «сведения» приводит к не единообразной судебной практике и злоупотребление нормой закона;

Несмотря на существование Закона о доступе к информации в нем нет эффективных правовых норм, касающихся доступа к правительственной информации, имеющей общественный интерес, что затрудняет реализацию права на доступ к информации или делает действующий закон малореализуемым на практике.

Существующие процедуры получения информации о деятельности государственных органов крайне неэффективны:

- широкий перечень оснований для отказа в предоставлении информации,
- большой срок обработки запроса,
- наличие информации ограниченного и служебного доступа.

Уголовный кодекс Республики Казахстан, принятый в 2014 году, содержит ряд статей, целью которых является борьба с терроризмом и экстремизмом, но в действительности они широко используются для борьбы с политическими оппонентами и инакомыслящими, реализующими своё право на свободу слова и выражения мнения.

Так статья 174 «Возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни» содержит ряд юридически неопределённых понятий.

Например, в ней установлена ответственность за возбуждение «сословной» розни. В Казахстане отсутствует официальное деление общества на сословия. Наличие уголовной ответственности за возбуждение сословной розни дает возможность правоохранительным органам и судам субъективно трактовать термин «сословия» и злоупотреблять правом в отношении неугодных власти граждан.

В действующем законодательстве Казахстана отсутствует официальное толкование понятия «возбуждение розни», что позволяет привлекать к уголовной ответственности за совершение тяжкого преступления, к которому относится преступление, предусмотренное статьёй 174 УК РК, людей за обычные информационные материалы. Законодатели при принятии новой редакции Уголовного кодекса проигнорировали предложения и требования правозащитных организаций дать толкование термину «возбуждение розни» - как призывам к совершению насильственных действий против определенной группы людей.

Нужно отметить, что ответственность по этой статье предусмотрена в размере от 2 до 7 лет лишения свободы. В ранее действовавшем уголовном законодательстве эта ответственность была установлена в виде штрафа, либо исправительных работ до двух лет, либо лишения свободы до семи лет.

Причём, согласно части 2 этой статьи, если это деяние совершено группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или неоднократно или соединенные с насилием либо угрозой его применения, а равно совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо лидером общественного объединения, в том числе с использованием средств, полученных из иностранных источников то мера наказания установлена в виде лишения свободы от 5 до 10 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо без такового.

В данном случае речь не идёт о тяжких последствиях этого деяния, ответственность за которые предусмотрена уже частью 3 той же статьи и предполагает наказание в виде лишения свободы от 12 до 20 лет, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, либо без такового.

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

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

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. Она специально используется для того, чтобы угрожать и преследовать тех, кто критикует правительство, и поэтому оказывает сдерживающее влияние на свободу выражения мнений.

С 2014 года в рамках предупреждения распространения экстремистских или радикальных взглядов для упрощения и ускорения процедуры блокировок Интернет-ресурсов в Закон РК о связи⁶² была добавлена статья 41-1, где указано, что Генеральная прокуратура РК и Комитет национальной безопасности РК вправе временно приостанавливать доступ к работе сетей и(или) средствам связи без решения суда, если ресурсы используются в

⁶² См.: Закон Республики Казахстан от 05 июля 2004 года «О связи» (с изменениями и дополнениями от 05.10.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000567_

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 также в случаях, не терпящих отлагательств и могущих привести к совершению тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, подготавливаемых и совершаемых преступной группой.

Данная норма дает карт-бланш государственным органам беспрепятственно блокировать доступ к Интернет-ресурсам под предлогом «защиты общества и государства».

По информации, полученной от Министерства информации и коммуникации, известно по какому рода основаниям ограничивают доступ к тому или иному Интернет-ресурсу.

С 2015 года по настоящее время был ограничен доступ для пользователей с территории Республики Казахстан более чем к 7044 материалам на основании решения суда: 2015 год – к 2563 материалам, 2016 год – к 1154, 2017 год – к 3234, 2018 год – к 93.

По предписаниям государственного органа - доступ к Интернет-ресурсам/URL-ссылкам: 2014 год – 0, 2015 – 0, 2016 – 30174, 2017 – 10311, 2018 – 9014.

В 2015 году по решениям судов ограничен доступ для пользователей с территории Республики Казахстан более чем к 2563 материалам, из них 1056 материалов по пропаганде идей терроризма и религиозного экстремизма, в 2016 году - 753 материала, в 2017 году - 2470 материалов, с начала 2018 года - 48 материалов.

С 2016 года видна тенденция ограничения доступа к сайтам именно по предписаниям уполномоченного органа, нежели акта суда.

В целом, за период с 2014 года по 2018 год был ограничен доступ к 57960 интернет-ресурсам/URL-ссылкам.

К примеру, сайт Республиканского религиозного объединения «Духовное управление мусульман в Республике Беларусь» ограничен на территории Республики Казахстан по основаниям пропаганды идей терроризма и экстремизма, хотя сайт зарегистрирован в Республиканском унитарном предприятии по надзору за электросвязью «БелГИЭ», номер ресурса: 24334. Основания обвинений РРО «Духовное управление мусульман в Республике Беларусь» неясны. Само религиозное объединение борется с пропагандой экстремизма и терроризма, но доступ на территории Республики Казахстан ограничен. Предписание от государственного органа не было получено, в связи с чем, можно сделать вывод, что любой зарубежный Интернет-ресурс можно ограничить лишь предписанием государственного органа.

Это позволяет новая вышеназванная статья 41-1 Закона о связи, которая дает право внесудебного ограничения Интернет-ресурсов.

Также, следует отметить, что по основаниям пропаганды идей терроризма и экстремизма ограничены такие ресурсы, как SoundCloud, Telegra.ph, Meduza.io, Tumblr и другие популярные Интернет-ресурсы.

Нет возможности узнать какие Интернет-ресурсы ограничиваются в доступе с территории Республики Казахстан, так как само Министерство информации и коммуникаций (в настоящее время - Министерство информации и общественного развития) не

предоставляет реестр запрещенных Интернет-ресурсов, сообщая следующее: «...в целях недопущения распространения информации об Интернет-ресурсах, содержащих материалы, нарушающие законодательство Республики Казахстан, Реестр материалов, доступ к которым ограничен на территории Республики Казахстан по решениям уполномоченных органов, в открытом доступе не размещается» и лишь предлагает информационную систему, размещенную на его сайте, для проверки доступности того или иного Интернет-ресурса.

Однако здесь существует проблема того, что данный ресурс является малоинформативным в части того, что:

- 1) Реестр не обновляется с 28 мая 2018 года. То есть сайты, заблокированные после этой даты, в данной информационной системе не отображаются;
- 2) Система вывода данных о запрещенных Интернет-ресурсах при запросе пользователя системы носит произвольный характер. Например, при вводе tumblr.com выводится список в 175 адресов Интернет-ресурсов, принадлежащих «tumblr.com», которые запрещены на территории Республики Казахстан⁶³, но при вводе «change.org» в информационной системе сайт отображается как незапрещенный;
- 3) Не дается более подробная информация, где бы указывалось общее количество приостановленных Интернет-ресурсов с указанием оснований их приостановления, IP-адресов, даты и времени начала приостановления Интернет-ресурсов, наименования государственного органа.

Основания приостановления для некоторых запрещенных сайтов указываются, но чаще дается лишь информация о номере документа, послужившего основанием блокировки, без наименования государственного органа.

8. ПРАВО НА СВОБОДУ СОБРАНИЙ И ОБЪЕДИНЕНИЯ

Применение юридически неопределённого понятия «экстремизм»

Приведённое в разделе 2 настоящего документа, закреплённое в законодательстве крайне расплывчатое и широкое, не имеющее чёткого юридического толкования, не соответствующее принципу юридической определённости и предсказуемости определение экстремизма широко используется властями Казахстана для подавления не только оппозиционной политической деятельности, но и для подавления любого выражения критики.

Например, даже попытка создания политической партии моментально приводит её организаторов к преследованиям со стороны полиции. Хотя само по себе создание политической партии не является актом «экстремизма»⁶⁴.

«Так инициировавшая недавно создание политической партии жительница Алматы говорит, что после «настоятельной рекомендации» властей она отменила назначенный на 9 марта учредительный съезд, но не избавилась от преследования силовиков. Женщина, прежде не замеченная в политической активности, удивляется «сложностям создания партии».

⁶³ tumblr.com на момент написания настоящей работы доступен на территории Республики Казахстан, не смотря на решение Есильского суда г. Астаны 2-4438/15 от 23.10.2015. Вполне вероятно, что в реестре социальная сеть записана как «http://tumblr.com», но на данное время домен доступен по адресу «https://tumblr.com», т.е. социальная сеть использует протокол HTTPS (HyperText Transfer Protocol Secure) для поддержки технологии шифрования.

⁶⁴ См., например:

URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-almaty-failed-party-congress/29812295.html>

Учредительный съезд партии «Наше право» не состоялся. Инициатор создания политической организации предпринимательница из Алматы Санавар Закирова жалуется на чинимые препятствия со стороны полиции.

- Хотела создать партию и столкнулась со множеством проблем. Сегодня на съезд партии должны были приехать около тысячи человек из разных уголков страны. Однако, несмотря на то что именно я являюсь организатором, я не могу добраться до места, где должен был состояться съезд. «Со вчерашнего дня представители правоохранительных органов не могут оставить меня в покое», - сказала Азаттыку Санавар Закирова».

Санавар Закирова в социальной сети Facebook 8 марта 2019 г. разместила пост с напоминаем о запланированном учредительном съезде партии «Наше право» в Алматы. Ближе к полудню того же дня она выложила «программу» незарегистрированной партии. Во второй половине дня ее машину несколько раз останавливал полицейский патруль. Санавар Закирова транслировала происходящее в видео эфире в социальной сети. На одном из видео в Facebook'e сотрудник полиции, представившийся «участковым инспектором», сообщает, что прокурор Бостандыкского района приглашает Санавар Закирову на беседу. Однако Закирова отказывается проехать в отделение полиции, ссылаясь на отсутствие повестки.

Вечером 8 марта Санавар Закировой всё же вручили повестку с требованием явиться в отделение полиции. Повестку женщине выдали полицейские, которые остановили ее автомобиль на дороге и заблокировали его несколькими служебными машинами. На опубликованной в Facebook'e видеозаписи запечатлен сотрудник полиции, который не может внятно объяснить, кто именно и для чего вызывает Закирову в отделение полиции.

Таким образом данный случай показывает, что граждане, пытающиеся воспользоваться своими правами создавать политическую партию, подвергаются обращению, как если бы они были опасными экстремистами.

Запрет на создание и деятельность незарегистрированных общественных объединений

Пункт 1 статьи 23 Конституции РК⁶⁵ устанавливает, что граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом.

Законодательство Республики Казахстан исходит из того, что под правом на свободу объединения понимается право объединяться в общественные объединения, которые, в свою очередь, являются одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций (юридических лиц).

Однако, как следует из законодательства Республики Казахстан право на создание и деятельность неформальных или незарегистрированных общественных объединений (организаций) не признается.

Так в Кодексе РК об административных правонарушениях есть статья 489, название которой *«Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности*

⁶⁵ См.: Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (с изменениями и дополнениями от 02.02.2011 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>.

незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности» говорит само за себя.

Это прямо противоречит стандартам статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН.

В соответствии с международными стандартами и практикой многих стран мира НПО могут существовать как со статусом, так и без приобретения статуса юридического лица.

В Казахстане существует регистрационная система приобретения статуса юридического лица. Что касается регистрации некоммерческих организаций, то законодательство РК не содержит прямого запрета на деятельность НПО без регистрации (без получения статуса юридического лица). Такой прямой запрет, как уже отмечалось, установлен только в отношении общественных объединений.

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

В качестве примера можно привести привлечение в этом году к ответственности Серикжана Биляша, лидера неформальной организации «Атажурт», проводящей общественную кампанию в защиту мусульманских меньшинств в Синьцзяне (КНР) от преследований властей, помещения в так называемых лагерях «перевоспитания», где эти люди подвергаются пыткам и жестокому обращению.

Серикжан Биляш был признан виновным Специализированным межрайонным судом по административным делам города Алматы в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 489 КоАП РК и приговорен к крупному штрафу. 13 февраля 2019 года. 5 марта 2019 года Алматинский городской суд отклонил апелляцию и оставил решение первой инстанции в силе.

На этом преследование Серикжана Биляша не прекратилось. 10 марта ночью он был задержан предположительно с применением силы. В его номере гостиницы где он был задержан наблюдатели обнаружили следы крови. Затем он был вывезен из города Алматы в город Астана и доставлен в полицию. Из сообщений СМИ мы знаем, что к нему не допускали адвоката и он был обвинен в возбуждении национальной розни по статье 174 Уголовного кодекса РК. Данная статья считается экстремистской.

Неясность, непрозрачность процедуры, критериев и последствий признания организации террористической или экстремистской

Ввиду широких рамок термина «экстремизм» признание организации экстремистской в судебном порядке связано с применением норм законодательства, нарушающих принцип юридической определенности и предсказуемости правовых норм. Также такие судебные процессы проводятся в закрытом режиме, и никакие наблюдатели или представители СМИ не допускаются. Это нарушает право на доступ к информации. Государство скрывает итоговые тексты решений судов о признании организаций экстремистскими и террористическими. Этих решений нет в свободном доступе.

Криминализация причастности к общественной организации в УК РК путем введения повышенной ответственности «лидеров общественных объединений»

Необходимо также ещё раз отметить положения уголовного законодательства Казахстана в части ответственности руководителей и членов общественных объединений.

Новая редакция Уголовного кодекса РК⁶⁶ содержит массу статей (3, 146, 174, 182, 256, 257, 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»*. Преступления, указанные в данных статьях Уголовного кодекса РК, относятся к так называемым террористическим преступлениям.

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.

Расширительное толкование данного понятия приводит к преследованию любых членов общественных объединений, к которым также относятся и политические партии. По логике законодателей и разработчиков, *«лидеры общественных объединений»* являются эксклюзивными нарушителями равноправия граждан (статья 145 УК РК). Хотя выделение в отдельную категорию лидеров общественных объединений – это и есть нарушение равноправия!

Применение дополнительных наказаний для осужденных по 174 статье в виде запрета на «занятие общественной деятельностью»

Сама по себе статья 174 Уголовного кодекса РК не соответствует стандартам свободы выражения. Особо следует отметить что лица, осуждаемые по данной статье, получают дополнительное наказание (в дополнение к основным наказаниям таким как лишение или ограничение свободы на определенный срок) в виде запрета на занятие «общественной деятельностью».

Такая практика судов нарушает целый ряд прав человека, закрепленных в Международном пакте о гражданских и политических правах.

В Казахстане судебные приговоры гражданским активистам и оппозиционным лидерам нередко содержат запрет на занятие общественной деятельностью как дополнительное наказание к основному и по другим статьям Уголовного кодекса РК, в которых указаны преступления, относимые к экстремистским. В частности, судебными решениями запрещается участвовать в акциях протеста, митингах, флешмобах, шествиях и пикетах, присутствовать на семинарах и тренингах с участием международных организаций, проводить концерты и публиковать посты на общественно-политические и социально-экологические темы.

⁶⁶ См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03 июля 2014 года (с изменениями и дополнениями от 21.01.2019 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000226>

Такие дополнительные наказания применяются согласно статье 50 Уголовного кодекса РК «Лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью». В этой статье отсутствует четкое определение и упоминание такого наказания как запрет именно общественной деятельности и в том числе такой деятельности как «запрет участвовать в акциях протеста, митингах, флэш-мобах, шествиях и пикетах, присутствовать на семинарах и тренингах с участием международных организаций, проводить концерты и публиковать посты на общественно-политические и социально-экологические темы».

Более того, эта статья содержит несоответствующую принципу юридической определенности и предсказуемости норму. Согласно пункту 3 статьи 50 УК РК: *«Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью может быть назначено и в случаях, когда оно не предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса в качестве дополнительного наказания за соответствующее уголовное правонарушение, если с учетом характера и степени общественной опасности совершенного деяния и личности виновного суд признает невозможным сохранение за ним права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью».*

Такое расширительное толкование оставлено на усмотрение судьи, который может назначить дополнительное наказание «не заниматься общественной или религиозной деятельностью» по любой статье Уголовного кодекса РК.

В январе 2019 г. гражданская активистка Дильнар Инсенова была осуждена к двум годам ограничения свободы за хищения, и при этом суд назначил ей дополнительное наказание в виде запрета заниматься общественной деятельностью.

Такие наказания нарушают право на объединение и выражение своего мнения, так как ограничивают их в большей мере, чем это необходимо и в нарушение принципа юридической определенности предсказуемости правовых норм и стандартов, приведённых в Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах⁶⁷.

В рамках профилактики радикализации и экстремизма, в том числе их финансирования, в 2015 г. Парламент Республики Казахстан принял Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам деятельности неправительственных организаций в РК⁶⁸, в соответствии с которым были внесены существенные изменения в Закон РК о государственном социальном заказе⁶⁹, Закон РК о некоммерческих организациях⁷⁰ и Кодекс РК об административных правонарушениях.

⁶⁷ См.: Организация Объединённых Наций, Экономический и Социальный Совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Приняты в мае 1984 года группой экспертов, созданных Международной комиссией юристов, Международной Ассоциацией уголовного права, Американской ассоциацией Международной комиссии юристов, Институтом прав человека Урбана Моргана и Международным институтом теории и практики уголовного права // Информационный сайт БДИПЧ/ОБСЕ Legislationline.

⁶⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 2 декабря 2015 года №429-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000429>

⁶⁹ См.: Закон Республики Казахстан №36 от 12 апреля 2005 года «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 13.06.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_

⁷⁰ См.: Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года №142 «О некоммерческих организациях» (с изменениями и дополнениями от 05.07.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000142_

Данные поправки вызвали негативную реакцию независимых организаций гражданского общества, в особенности правозащитных организаций, из-за чрезмерного вмешательства в свободу деятельности НПО и несоразмерного ограничения свободы объединения.

Так, поправками введена обязательная ежегодная отчетность НПО перед Министерством культуры и спорта (в настоящее время – Министерство информации и общественного развития РК) о деятельности организации, включая информацию о её учредителях (гражданах-инициаторах), должностных лицах, членах, финансировании, проектах, программах и т.д. За непредставление, а равно предоставление недостоверных сведений предусматривается административная ответственность согласно статье 489-1 КОАП РК в виде предупреждения, штрафа и приостановления деятельности организации на 3 месяца.

Эти поправки получили негативную оценку международных организаций. Так Комитет ООН по правам человека в своем итоговом докладе по результатам рассмотрения правительственного доклада о выполнении Казахстаном Международного пакта о гражданских и политических правах рекомендовал Правительству⁷¹: *«(с) обеспечить, чтобы новое законодательство о выделении средств для общественных объединений не будет использоваться в качестве средства контроля и непропорционального вмешательства в деятельность таких объединений, ни для ограничения их возможностей по сбору средств».*

Тем не менее в июле 2016 года Законом РК о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам платежей и платежных систем⁷² были внесены изменения в налоговое законодательство, которые в новом Налоговом кодексе РК⁷³, принятом в 2017 году, сформулированы следующим образом: *«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».*

Таким образом, был принят еще один контрольный механизм деятельности организаций гражданского общества, характеризующийся чрезмерным вмешательством государства в дела НПО и предусматривающий непропорциональное ограничение их деятельности в виде денежных штрафов в значительных размерах, приостановления деятельности и ликвидации, что может подорвать саму возможность организаций существовать.

⁷¹ См.: Заключительные замечания ко второму периодическому докладу Республики Казахстан. // Сайт Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности.

URL: http://www.bureau.kz/novosti/iz_drugikh_istochnikov/zaklyuchitelnye_zamechaniya_ko_vtoromu_periodicheskomu_dokladu

⁷² См.: Закон Республики Казахстан от 26 июля 2016 года №12-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам платежей и платежных систем».

URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36220400#pos=1;-179

⁷³ См.: Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года №120-VI ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями от 21.01.2019 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120>

Многолетний мониторинг мирных собраний в Казахстане, проводимый правозащитными организациями, показывает, что отношение государства к этому праву неуклонно менялось в сторону ужесточения. В данное время государством, по существу, поставлен знак равенства между экстремизмом и реализацией права на мирные собрания.

Криминализация намерения провести собрание

Так в данный момент является основанием для преследования даже призыв к участию в мирном собрании. Любая попытка выразить намерение провести мирное собрание даже с целью, преследующей защиту социальных прав, приводит к запугиванию со стороны полиции. Это происходит следующим образом. Сотрудники полиции приходят в дом или задерживают на улице человека, сообщившего о намерении участвовать в мирном собрании (пикете, митинге). Далее они заставляют данное лицо писать объяснительную в отношении своих действий. В последнее время также практикуется допрос человека в качестве свидетеля с правом на защиту по уголовному делу, о котором данный человек не имеет никакого представления.

Задержанные таким образом содержатся в полиции, где на них оказывают психологическое давление и угрожают преследованиями с целью вынудить отказаться от проведения собрания.

Задержания журналистов

22 марта 2019 г. в столице Казахстана - Астане возле торгового дома «Шапагат» неизвестные лица целенаправленно препятствовали журналистам «Настоящего времени» - телевизионного проекта радио Свободная Европа/Свобода и Голоса Америки производить съемку высказываний горожан, не согласных с поспешным переименованием столицы.

Обращение журналистки Светланы Глушковой за помощью к сотрудникам полиции осталось без внимания. Более того, полицейские, поверив одной из девушек из числа лиц, препятствовавших съемкам журналистам, задержали журналиста и доставили в полицейский участок, где ее продержали более трех часов, пытаясь обвинить в правонарушении, предусмотренном статьей 293 Уголовного кодекса РК «Хулиганство». Позже обвинения были изменены на статью 73-2 «Побои»⁷⁴.

В тот же день в Алматы на пешеходном бульваре им.Панфилова неизвестные молодые люди пытались помешать съемочной команде «Настоящего времени» проводить видеосъемку задержаний горожан. При этом рядом находились сотрудники внутренних дел, которые не принимали никаких мер к правонарушителям.

Днем ранее, 21 марта, возле акимата Астаны группа лиц пыталась не допустить проведения съемок журналистами «Настоящего времени» горожан, высказывавших свое несогласие с переименованием столицы.

До этого 11 марта 2019 г. в Жанаозене, где проходили выступления жителей, требовавших предоставления работы, полицейские задержали репортера «Азаттык» - казахской службы радио «Свободная Европа/Свобода» Санию Тойкен. Задержание произошло в вечернее время на выходе из кафе. Утром Санию Тойкен осудили в административном суде

⁷⁴ См.: URL: <https://rus.azattyq.org/a/29835923.html>

Жанаозена к выплате штрафа в 20 МРП по обвинению в нарушении статьи 667 КоАП РК «Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции»⁷⁵.

Ранее, 27 февраля 2019 г., в г.Жанаозен полицейские, применив силу, задержали журналиста и оператора казахской службы радио Свободная Европа/Свобода Санию Тойкен и Саната Нурбека. Журналистов задержали во время исполнения ими своих профессиональных обязанностей, при съемках митинга жителей города, требовавших предоставления работы. Журналистов увезли из Жанаозена в областной центр, лишив их возможности закончить съемки и сделать материал о событиях⁷⁶.

В тот же день в Уральске известный блогер Аскар Шайгумаров был задержан при выходе из своего дома и доставлен в местное отделение полиции, где ему так и не смогли предъявить никакого обвинения. Очевидно, что задержание Шайгумарова, было связано с проходящим в Астане съездом президентской партии «Нур-Отан», во время которого в разных городах страны граждане намеревались потребовать проведения политических реформ⁷⁷.

12 февраля в Астане репортер «Азаттыка» Сания Тойкен, проводившая интервью с вышедшими на акцию протеста многодетными матерями, была доставлена в отделение полиции без объяснения причин. Там с журналисткой около получаса беседовал начальник отдела уголовного розыска Данияр Адиллов, после чего репортера отпустили⁷⁸.

Применение «экстремистских статей» для преследования гражданских активистов, реализующих право на мирные собрания

В конце апреля 2016 года общественное недовольство, связанное с предлагаемыми властями поправками в земельное законодательство Казахстана, выразилось в многочисленных демонстрациях в западном Казахстане, а позднее и в других регионах страны.

21 мая протестующие планировали продолжить мирные акции протеста в разных городах Казахстана. В ответ на улицы были выведены многочисленные отряды полиции для того, чтобы не дать возможности провести мирные собрания в гг. Алматы, Астана и других. Были осуществлены задержания сотен активистов, заблокированы центральные улицы и площади некоторых городов. Граждане были лишены права выразить своё мнение в ходе мирных акций протеста.

По разным оценкам только в Алматы были задержаны от 1 000 до 1 500 активистов и более 50 журналистов, 5 правозащитников. Задержанных доставили в полицейские участки и выпустили через 6-10 часов без обвинений и объяснений оснований задержания. Задержанным не была представлена юридическая помощь.

В то же время в ряде случаев уголовное преследование было открыто против ряда гражданских активистов. В западноказахстанском городе Атырау несколько активистов

⁷⁵ См.: Сайт Международного фонда защиты свободы слова «Әділ сөз»
URL: <http://www.adilsoz.kz/news/show/id/2886>

⁷⁶ См.: URL: <https://www.svoboda.org/a/29793555.html>

⁷⁷ См.: Сайт Коалиции по безопасности правозащитников
URL: <http://pana-defenders.info/publications/27nurotanbailanysta/>

⁷⁸ См.: Сайт Радио Свобода.
URL: <https://rus.azattyq.org/a/29765946.html>

били обвинен в подготовке к совершению преступлений, призывам к свержению конституционного строя и массовым беспорядкам.

Гражданские активисты Талгат Аян и Макс Бокаев судом в г.Атырау в ноябре 2016 года были признаны виновными по экстремистской статье о возбуждении социальной розни, нарушении законодательства о проведении митингов и в распространении ложной информации, и приговорены к пяти годам заключения каждый. По решению суда они должны также выплатить крупные штрафы. Бокаев, Аян отвергли обвинения, их сторонники и правозащитники считают их дело политически мотивированным.

Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям признала их задержание произвольным и потребовала их освобождения.

В 2018 году Аян был условно-досрочно освобождён, а Бокаев продолжает находиться в местах лишения свободы.

Масштабные нарушения прав человека в г.Жанаозен в декабре 2011 года

В декабре 2011 г. в г.Жанаозен полиция применила оружие против безоружных демонстрантов – рабочих нефтяников, которые проводили многомесячную забастовку с требованием увеличения заработной платы. По официальным данным 17 человек погибло.

Несколько нефтяников и лидер оппозиции Владимир Козлов были обвинены по экстремистским статьям и приговорены к длительным срокам лишения свободы. Несмотря на призывы международных организаций, включая Верховного комиссара ООН по правам человека Нави Пиллэй в 2012 году, провести независимое международное расследование этих событий, власти Казахстана не предприняли никаких шагов в этом направлении.

9. ПРАВО НА СВОБОДУ СОВЕСТИ, РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ

С 2001 года, на регулярной основе, в рамках противодействия насильственному экстремизму и терроризму, инициируются изменения в законодательство Республики Казахстан, которые существенно ограничивают право человека на свободу религии и убеждений.

Ещё в марте 2001 года Постановлением Правительства РК о проекте Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания»⁷⁹ были предложены существенные изменения в законодательство.

Данные поправки под предлогом необходимости борьбы с экстремизмом и религиозными сектами существенно затрагивали вопросы регистрации религиозных объединений, миссионерской деятельности, распространения материалов религиозного содержания и многие другие значимые вопросы, касающиеся прав человека на свободу, мысли совести и религии.

⁷⁹ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 марта 2001 года №407 «О проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000407_

Уже тогда Правительство инициировало норму закона, по которой для регистрации религиозного объединения необходимо было 50 граждан-инициаторов. Право исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, существенно ограничивалось понятием миссионерской деятельности, а незаконная миссионерская деятельность влекла за собой уголовное преследование.

В результате международного давления и критики данного законопроекта со стороны экспертов в сентябре 2001 года этот законопроект был отозван из нижней палаты Парламента Республики Казахстан.

После террористической атаки 11 сентября 2001 года на здания Всемирного торгового центра в Нью-Йорке в ноябре 2001 года проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания» был вновь направлен на рассмотрение в Парламент Республики Казахстан, и принят в апреле 2002 года обеими палатами Парламента.

Однако, 4 апреля 2002 года постановлением Конституционного Совета РК⁸⁰ этот закон был признан противоречащим Конституции. Что примечательно, в ноябре 2017 года это постановление было отменено самим Конституционным Советом.

Впоследствии аналогичные поправки неоднократно инициировались Правительством РК и депутатами Парламента под предлогом противодействия насильственному экстремизму и терроризму, но всякий раз так и не были окончательно приняты как закон.

В 2001, 2004, 2009 гг. Казахстан обращался в Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) с просьбой дать оценку законопроектам, направленных на изменения законодательства в области свободы религии и убеждений. В результате неоднократно была получена критическая оценка экспертов БДИПЧ ОБСЕ.

После продолжавшихся в течение 10-ти лет попыток Правительства внести изменения в законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений, после волны протестов и восстаний, произошедших в арабском мире в 2010-2011 годах, несмотря на критические замечания экспертов и международных организаций, в течение месяца под предлогом противодействия насильственному экстремизму и терроризму в октябре 2011 года был принят новый Закон РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях⁸¹.

В результате чего ряд законодательных норм, существенно ограничивающих право на свободу религии и убеждений, которые безуспешно пытались принять в течение 10 лет, стали действующими нормами законодательства Республики Казахстан.

Отдельно стоит упомянуть, что в феврале 2005 года был принят Закон РК о противодействии экстремизму⁸², а в 2016 году началась работа над внесением изменений

⁸⁰ См.: Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан №2 «О проверке конституционности Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений (утратило силу) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S020000002_

⁸¹ См.: Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 года №483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» (с изменениями и дополнениями от 22.12.2016) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000483>

⁸² См.: Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2005 года №31 «О противодействии экстремизму» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2016 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

и дополнений в этот закон, что стало результатом исполнения поручений Совета Безопасности (возглавляемого Президентом), состоявшегося 10 июня 2016 г. после террористического акта в г.Актобе, где произошло нападение на воинскую часть, в результате которого погибло 8 человек. (Более подробно см. в разделе 3 настоящей Информационной записки).

После официального обращения казахстанской стороны в октябре 2016 года экспертами БДИПЧ ОБСЕ был предоставлен анализ проекта изменений и дополнений в Закон о противодействии экстремизму, рассматриваемого в нижней палате Парламента. Критические замечания и рекомендации были отвергнуты казахстанскими властями. В итоге 28 декабря 2016 года закон был принят, пройдя все необходимые процедуры.

Данные изменения законодательства затронули и Закон РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях.

В него были внесены следующие изменения:

- 1) в статье 1: дополнить подпунктом 4-1 следующего содержания: *«распространение вероучения - деятельность, направленная на доведение, а равно передачу информации об основных догматах, идеях, взглядах и практиках определенной религии»*; подпункт 5 изложить в следующей редакции: *«миссионерская деятельность - деятельность граждан Республики Казахстан, иностранцев, лиц без гражданства, направленная на распространение вероучения на территории Республики Казахстан с целью обращения в религию»*;
- 2) в пункте 1 статьи 6: подпункт 4 изложить в следующей редакции: *«ввоз религиозной литературы, информационных материалов религиозного содержания, за исключением литературы и материалов, предназначенных для личного пользования в одном экземпляре каждого наименования»*; дополнить подпунктом 6) следующего содержания: *«изготовление, выпуск и распространение религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания»*;
- 3) в статье 9: пункт 3 изложить в следующей редакции: *«Ввоз на территорию Республики Казахстан религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, за исключением предназначенных для личного пользования в одном экземпляре каждого наименования, осуществляется только зарегистрированными религиозными объединениями после получения положительного заключения религиозоведческой экспертизы»*; дополнить пунктом 3-1 следующего содержания: *«Изготовление, выпуск и распространение религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания допускаются после получения положительного заключения религиозоведческой экспертизы»*.

В 2017 году Министерством по делам религий и гражданского общества РК (в настоящее время Министерство информации и общественного развития РК) был разработан проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам религиозной деятельности и религиозных объединений.

Законопроект предусматривал изменения и дополнения в 3 кодекса и 9 законов. После продолжительной работы в Парламенте, и критики со стороны независимых экспертов и

международных организаций в январе 2019 года Правительство отозвало этот законопроект.

Действующее законодательство и правоприменительная практика права человека на свободу религии или убеждений

Принятый в 2011 закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях, существенно ограничил права в области свободы религии. Тем самым, достижения, достигнутые ранее, сохранены не были.

Правоприменительная практика в отношении, так называемых «нетрадиционных религий» усилила вмешательство со стороны представителей власти, что выразилось в увеличении количества различного рода проверок и особом контроле их деятельности.

Закон о религиозной деятельности и религиозных объединениях запрещает деятельность незарегистрированных религиозных объединений и оговаривает три возможных статуса при регистрации религиозного объединения и достаточно большое количество граждан-инициаторов. Для регистрации местного религиозного объединения необходимо 50 граждан-инициаторов, для регионального - 500 и для республиканского – 5 000.

Таким образом, нормы данного закона прямо нарушают статью 18 МПГП, а также статью 14 Конституции РК по причине явной дискриминации по религиозному признаку.

Так, например, для создания общественного объединения достаточно 10 граждан, и данное объединение может свободно осуществлять свою деятельность территориально - на местном, региональном или республиканском уровне.

Строительство культовых зданий

Принятый в 2011 году Закон послужил дополнительным толчком к использованию норм законодательства в дискриминационных целях.

Так, например, в преамбуле закона указано, что Республика Казахстан *«признает историческую роль ислама ханафитского направления и православного христианства в развитии культуры и духовной жизни народа»*.

В результате в государственно-конфессиональных отношениях, очевидно, возникает дискриминация по отношению к религиозным меньшинствам. Это проявляется в особой поддержке со стороны государства, через мотивацию крупного частного бизнеса и напрямую при строительстве культовых зданий, выделении земельных участков в престижных районах крупных и мелких населённых пунктах для нужд данных двух конфессий.

Вследствие чего наблюдается очевидное изобилие культовых сооружений у так называемых «традиционных конфессий», и сильнейший дефицит таковых у религиозных меньшинств. При этом в подавляющем большинстве «нетрадиционные» религиозные общины сталкиваются с огромными бюрократическими проблемами и не могут получить под строительство культовых зданий земельных участков.

В случае приобретения или аренды ими помещений с целью использования их для нужд религиозного объединения они сталкиваются с дискриминационным отношением со стороны властей. Это проявляется чаще всего, порой через непреодолимые препятствия на

законодательном уровне, для возможного использования приобретённых, либо арендованных помещений для проведения религиозных собраний, обрядов и церемоний.

Проведение мероприятий вне культовых зданий

Это можно увидеть на примере двух нормативно-правовых актов (Инструкции⁸³ и Стандарта⁸⁴), регулирующих вопросы согласования расположения помещений для проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (сооружений) изданных Министром по делам религий и гражданского общества.

В соответствии с Инструкцией помещение для проведения религиозных мероприятий располагается не менее чем в 300 метрах от территории и зданий (в случае отсутствия прилегающей к ним территории), указанных в подпункте 3) пункта 5 Инструкции, за исключением железнодорожных и автовокзалов, аэропортов и портов (пункт 7). Подпункт 3 пункта 5 Инструкции говорит об учреждениях образования.

Инструкцией также установлены требования к помещениям (площадь, санузел и т.д.), а также говорится, что расположение помещений для проведения религиозных мероприятий допускается при условии соблюдения прав и интересов лиц, находящихся вблизи (в соседних помещениях), а также не препятствует функционированию здания, где располагается помещение (пункты 8 и 9).

В Стандарте государственной услуги среди документов, необходимых для оказания государственной услуги (выдача решения о согласования) перечислены:

- справка-обоснование, в которой указывается отсутствие в пределах трехсот метров зданий государственных органов, государственных учреждений, организаций образования, за исключением духовных (религиозных) организаций образования (подпункт 3 пункта 9);
- копия решения собрания (схода) местного сообщества или решения собрания собственников либо арендаторов помещений (квартир), действующего на территории, где находится помещение для проведения религиозных мероприятий, о согласии проведения религиозных мероприятий (предоставляется при наличии вблизи жилых домов, граничащих (в том числе, если между границами проходит сервитут, автомобильная дорога) с территорией здания, где находится помещение) (подпункт 5 пункта 9).

Опыт религиозных меньшинств, имеющих огромный дефицит культовых зданий (дефицит составляет свыше 40%), показывает, что выполнить данные требования упомянутых Инструкции и Стандарта к помещениям для проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (сооружений) практически невозможно, что влечёт за собой в результате дискриминационные последствия.

Несовершеннолетние лица

⁸³ См.: Приказ Министра по делам религий и гражданского общества Республики Казахстан от 9 июня 2017 года №89 «Об утверждении Инструкции по определению расположения специальных стационарных помещений для распространения религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения, а также помещений для проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (сооружений)» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700015432>

⁸⁴ См.: Приказ Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 23 апреля 2015 года №147 «Об утверждении стандартов государственных услуг в сфере религиозной деятельности» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011183>

Особо стоит отметить имеющийся вопрос дискриминации относительно норм законодательства, затрагивающих участие несовершеннолетних лиц. В случае, когда один из родителей имеет разногласия относительно посещения ребёнком религиозного объединения со вторым его родителем либо опекуном, мнение ребёнка не учитывается, что противоречит Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (статья 5 пункта 2)⁸⁵ и Конвенции о правах ребёнка (статья 14)⁸⁶. В случае нарушения данной нормы закона административная ответственность возлагается на священнослужителя и религиозную организацию, что также вызывает немало вопросов.

Подобного рода ограничений в отношении несовершеннолетних не установлено ни для каких иных видов деятельности: посещения несовершеннолетними спортивных секций, художественных кружков, развлекательных центров и т.п. В связи с этим, по нашему мнению, это является дискриминацией по отношению к религии.

Производство и распространение материалов религиозного содержания и предметов культа

Нормы казахстанского законодательства, так же существенно затрагивают вопросы распространения религиозной литературы, информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения. Их изготовление и выпуск допускаются после получения положительного заключения религиозоведческой экспертизы. Подобные ограничения действуют только по признаку отношения к религиозной литературе и материалам и являются дискриминационными.

Стоит отметить, что под предлогом борьбы с экстремизмом и защиты прав человека происходит существенное и неоправданное ограничение права на свободу вероисповедания, сохраняется тенденция по ограничению права путем принятия законодательных актов, негативной пропаганды в СМИ, правоприменительная практика в отношении нетрадиционных религий усилила вмешательство со стороны государства и увеличила репрессивные действия путем административного и уголовного преследования, что в свою очередь влечет отсутствие гарантий прав в сфере свободы религии. Столь резкие изменения, произошли из-за несоответствия принятого закона нормам Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Казахстаном.

Законодательство Республики Казахстан, ограничивающее права человека на свободу религии и убеждений, в рамках контртеррористических мер, нуждается в пересмотре и приведении его в соответствие с международными стандартами, которые Казахстан обязался исполнять.

Существует так же необходимость пересмотра действующего законодательства с точки зрения недопущения дискриминации по религиозному признаку, так как контртеррористические меры не должны носить дискриминационного характера по признакам религии.

⁸⁵ См.: Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, принята Генеральной Ассамблеей ООН 25 ноября 1981 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O8100000001>

⁸⁶ См.: Конвенция о правах ребёнка, принята 20 ноября 1989 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/B940001400_

После ряда терактов в 2011 и 2012 годах в стране развернулась широкая кампания по борьбе с «чуждыми» религиозными течениями. Наиболее опасным казахстанские власти признали фундаментальное направление в исламе – салафизм. Именно это течение было определено в качестве главной идеологической подпитки экстремизма в Казахстане, а его последователи стали приравниваться к потенциальным экстремистам и террористам⁸⁷.

Официально поддерживаемый дискурс о «неправильных» и «опасных» течениях нашел воплощение в концептуальных документах, направленных на регулирование религиозной сферы. В 2017 году была утверждена Концепция государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017 - 2020 годы⁸⁸, где говорится о радикально настроенных представителях деструктивных религиозных течений, которые *«потенциально готовы на крайние действия - организацию и совершение насильственных актов против граждан, общества и государства»*⁸⁹.

Следовательно, борьба с «деструктивным течением» обозначена в качестве основной задачи тех ведомств, которые занимаются профилактикой и противодействием экстремизму и терроризму.

При этом сама категория «деструктивности» остается крайне размытым и неопределенным понятием, что приводит к прямой дискриминации граждан по религиозному признаку, а также ограничивает права мусульманских меньшинств на свободу вероисповедания.

На сегодняшний день существуют следующие виды дискриминации представителей мусульманского сообщества в Казахстане:

1. В рамках профилактики экстремизма в каждом регионе страны ведется специальный учет лиц, принадлежащих к «деструктивным религиозным течениям». Как следует из официальных источников, в этот список попадают представители салафизма. При этом остается непонятным, по каким критериям определяется принадлежность верующих к салафизму. Сбор личных данных осуществляется без согласия самих граждан, что является нарушением Закона о персональных данных и их защите⁹⁰.

2. Широко практикуется задержание лиц с «характерной» внешностью для проведения «профилактических» бесед. Представители органов внутренних дел могут задержать любого, кто по своим внешним признакам похож на представителя «деструктивного течения» и привести его в специализированные Центры при Управлениях по делам религий при акиматах. Обычно в качестве критериев выбирается: в случае мужчин – борода и короткие штаны, а для женщин – никаб или хиджаб. В этих центрах выявляется принадлежность человека к «деструктивным» религиозным течениям и проводится разъяснительная работа.

Особое внимание к лицам с «характерной» внешностью могут предьявляться в зонах таможенного досмотра в пограничных пунктах. Неоднократно сообщалось о случаях, когда людей с бородой или в хиджабе досматривали с особой тщательностью, либо задерживали на длительное время для проведения специальных проверок.

⁸⁷ См.: URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ministr-salafizm-ne-yavlyaetsya-priemlyim-dlya-kazahstana-304119/

⁸⁸ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 20 июня 2017 года №500 «Об утверждении Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017 - 2020 годы» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000500>

⁸⁹ См.: URL: https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/konstitucionnyy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-U1700000500/

⁹⁰ См.: URL: <http://www.uralskweek.kz/2016/06/16/dknb-v-aktyubinskoj-oblasti-prozhivaet-bolee-1500-salafitov/>

Такие практики являются антиконституционными, так как происходит ограничение свободы граждан без какого-либо законного основания.

3. Основанием для принятия дискриминационных мер являются не только внешние проявления «деструктивности», но и конкретные религиозные практики. В ряде регионов страны в мечетях применяется административный штраф за совершение религиозного обряда не по предписаниям т.н. «традиционного» ислама. В частности, речь идет о громком произнесении слова «Аминь» после совершения молитвы, что определяется служителями официального духовенства как признак «нетрадиционного» течения.

Так в 2017 году в г.Уральск на 80 тыс.тенге был оштрафован местный житель. В качестве основания была использована статья 490 Кодекса об административных правонарушениях Казахстана «Воспрепятствование законной религиозной деятельности, а равно нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств либо осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест»⁹¹. Похожие случаи зафиксированы в ряде других городов страны.

4. После терактов в 2016 году казахстанские власти особое внимание уделяют установлению принципов светскости в обществе. Одним из главных проявлений этой политики стало ужесточение требований к школьной форме в средних учебных заведениях страны. На основании Приказа министра образования⁹² в Казахстане в 2017 году стали массово ограничивать доступ в учебные заведения школьниц, носящих религиозный платок (хиджаб). Так, в период 2017-2018 году несколько сотен девочек по Казахстану были ограничены в получении среднего образования из-за их отказа снять свои головные повязки⁹³. В отношении родителей этих девочек применены административные штрафы от 50 до 100 МРП⁹⁴. В ряде регионов родители подали в суд администрацию школ, однако, их заявления были отклонены судебными органами РК. Ряд экспертов считает, что запрет на ношение хиджаба в школах без предоставления альтернативы в виде дистанционного обучения или специализированных школ является прямым нарушением конституционных прав казахстанских граждан на получение среднего образования⁹⁵.

В целом, существующие ограничения в отношении мусульманских меньшинств, а также части практикующих верующих имеют ряд негативных последствий.

Прежде всего, крайне широкое толкование радикальности выступает благоприятной почвой для распространения ксенофобских настроений среди граждан. Приравнение последователей фундаментального ислама к потенциальным экстремистам рождает к ним среди другой части общества нетолерантное и враждебное отношение. Не учитывается, что склонность к радикализации и насилию является не может быть свойством какой-либо группы, особенно, если критерии самой группы очень размыты.

⁹¹ См.: URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-sanat-zko-amin/28529256.html>

⁹² См.: Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 14 января 2016 года №26 «Об утверждении Требований к обязательной школьной форме для организаций среднего образования» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013085>

⁹³ См.: URL: <https://informburo.kz/novosti/v-yuko-oshtrafovali-roditeley-130-shkolnic-nosyashchih-platek.html>

⁹⁴ См.: URL: https://bnews.kz/ru/news/oshtrafovani_roditeli_uchenits_nosivshih_hidzhab_v_aktobe

⁹⁵ См.: URL: <https://expertonline.kz/a/15384/>

Официальный дискурс о «чужих» исламских течениях легитимизирует общественное давление на всех, кто не вписывается в понимание о «правильном» исламе. Тем самым, происходит демонизация тех, кто носит хиджаб или другие атрибуты ислама.

Отторжение и неприятие со стороны окружения имеет не только психо-эмоциональные последствия, но и создает предпосылки для социально-экономической изоляции и бедности мусульманских меньшинств. Люди с характерной внешностью (хиджаб, борода) не могут устроиться на работу, часто вынуждены перебиваться случайными заработками или соглашаться на низкооплачиваемый труд. Это лишает их и их детей возможности стать полноценными членами общества.

Таким образом, существующий подход в борьбе с терроризмом через усиленный контроль и ограничение представителей т.н. «чуждых» исламских течений сопровождается попранием их гражданских прав, а также провоцирует риск маргинализации отдельных мусульманских общин. Это противоречит правовому и светскому характеру казахстанского государства, а также ставит под сомнение достижения страны в установлении межконфессионального согласия.

10. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВА ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ, БЕЖЕНЦЕВ, ВНУТРЕННИХ МИГРАНТОВ

10 июня 2016 года, в ходе заседания Совета безопасности, созванного в связи с террористической атакой в г. Актобе⁹⁶, Президент Казахстана поручил правительству выработать пакет законодательных инициатив в сфере противодействия терроризму и экстремизму, а также «ускорить работу по созданию интегрированной системы миграционного контроля и предусмотреть возможность обязательной регистрации мигрантов».⁹⁷

В рамках принятого в конце 2016 года Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму⁹⁸ полномочия и роль органов национальной безопасности в управлении миграционными процессами были в значительной мере расширены.

Поправки в статью 726 Кодекса РК об административных правонарушениях предоставили органам национальной безопасности полномочия рассматривать административные дела, связанные с *«нарушением законодательства в области миграции населения физическими или юридическими лицами, принимающими иностранцев и лиц без гражданства»* (статья 518), а также дела, связанные с *«привлечением иностранной рабочей силы и трудовых иммигрантов с нарушением законодательства»* (статья 519).

Пункт 2 статьи 14 Закона о миграции населения⁹⁹ закрепил право органов национальной безопасности не объяснять причину, послужившую основанием для отказа в согласовании въезда, разрешения на постоянное проживание и ходатайства о приеме в гражданство

⁹⁶ См.: «МВД: 45 человек готовились к джихаду в Актобе», 14 июня 2016, Nur.kz, URL: <https://www.nur.kz/1159509-mvd-45-chelovek-gotovilis-k-dzhikhadu-v-ak.html>

⁹⁷ См.: Официальный сайт Президента Республики Казахстан, «Заседание Совета Безопасности под председательством Главы государства», 10 июня 2016.

URL: http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/zayavlenie-glavy-gosudarstva

⁹⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года №28-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремизму и терроризму» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000028>

⁹⁹ См.: Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года №477-IV «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями от 04.07.2018 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>

Республики Казахстан. БДИПЧ ОБСЕ заключило, что этот пункт закона не соответствует принципам справедливого судебного разбирательства и принципу прозрачности в административном и судебном производстве.¹⁰⁰

Пункт 6 статьи 14 Закона наделил органы национальной безопасности согласовывать ходатайства иностранцев и лиц без гражданства о приеме в гражданство Республики Казахстан.

Поправки в Закон об органах национальной безопасности РК¹⁰¹ (пункт 3 статьи 13) позволяют органам национальной безопасности самостоятельно (ранее - только совместно с компетентными государственными органами) решать вопросы о закрытии въезда и выдворении иностранцев и лиц без гражданства.

Вызывает беспокойство то, что поправки, касающиеся выдворения и принудительной депортации не предусматривают исключений для случаев, когда выдворение угрожает угрозу жизни и безопасности людей, например, в случаях когда речь идет о жертвах торговли людьми, беженцах и лицах, ищущих убежище.¹⁰²

Кроме того, функции управления миграционными процессами были переданы из Министерства национальной экономики и распределены между Министерством труда и социальной защиты и вновь образованным Комитетом миграционной службы в структуре Министерства внутренних дел.

Государственная риторика на высшем уровне и законодательное закрепление связи между миграцией и терроризмом может повлиять на усиление ксенофобских настроений в обществе и легитимизировать этническое профилирование мигрантов сотрудниками правоохранительных органов и органов национальной безопасности.

Так, Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека Бен Эммерсон предупреждал, что *«чрезмерно ограничительная миграционная политика, введенная из-за проблем терроризма, неоправданна и может фактически нанести ущерб государственной безопасности»*.¹⁰³

Регистрация по месту жительства

Регистрация по месту жительства, унаследованная с некоторыми изменениями от советской системы прописки, многие годы подвергается критике международных и казахстанских правозащитных организаций как препятствующая реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства, а также доступу к множеству основных прав человека и равному доступу к социальному обеспечению вследствие недостаточной гибкости системы, которая не позволяет зарегистрироваться всем жителям страны.¹⁰⁴

¹⁰⁰ См.: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, «Предварительное заключение по проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремизму и терроризму», Варшава, 6 октября 2016 г.

URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/313101?download=true>

¹⁰¹ См.: Закон Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. №2710 «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2017 г.) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».

URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002710_

¹⁰² Там же, стр. 36.

¹⁰³ См.: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, «Refugees and terrorism: “No evidence of risk” – New report by UN expert on counter-terrorism», 21 октября 2016 г.

URL: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20734>

¹⁰⁴ См.: Boriss Čilevičs «The Propiska System Applied to Migrants, Asylum Seekers and Refugees in Council of Europe Member States: Effects and Remedies», Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы, (2001).

URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16961&lang=en>.

Требования к регистрации населения по месту жительства были еще более ужесточены в рамках уже упомянутого выше Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму, в соответствии с которыми были внесены коррективы в Кодекс РК об административных правонарушениях, законы РК о миграции населения и о жилищных отношениях¹⁰⁵.

В законодательство были внесены понятия «место временного пребывания» (пункт 17-1 статьи 1 Закона о миграции населения) и «временные жильцы» (пункт 45 статьи 2 Закона о жилищных отношениях), однако не было дано определения, пребывание в течение какого срока считается «временным».

Согласно пункту 17-1 статьи 1 Закона о миграции населения место временного пребывания (проживания) было определено как «*имеющие адрес здание, помещение либо жилище, не являющиеся местом жительства и в котором лицо пребывает (проживает) временно*». То есть жильцы помещений, не имеющих юридического адреса или находящихся в незарегистрированных населенных пунктах, а также лица без определенного места жительства лишаются возможности зарегистрироваться, а, следовательно, и доступу к социальным услугам.

В пункт 1 статьи 492 Кодекса об административных правонарушениях были внесены изменения, согласно которым граждане в десятидневный срок обязаны зарегистрироваться по месту временного пребывания (ранее - в течение трех месяцев). Многие эксперты¹⁰⁶ ставили под сомнение необходимость наложения обязанности регистрироваться по месту временного пребывания, так как это может налагать несоразмерное бремя на физических лиц и собственников жилья и может представлять собой ограничение свободы передвижения, например, для лиц, чья профессиональная деятельность связана с частыми перемещениями по стране.

Данная законодательная реформа вызвала беспрецедентный общественный резонанс в начале 2017 года, выраженный в бурных дискуссиях в социальных сетях и СМИ¹⁰⁷, акциях протеста¹⁰⁸ и инициировании нескольких петиций, подписанных тысячами граждан.¹⁰⁹

В январе 2017 г. полиция начала масштабную рейдовую кампанию, проверяя статусы регистрации жителей. В результате в первые несколько недель 2017 года десятки тысяч людей поспешили в Центры обслуживания населения (ЦОН), для получения необходимой регистрации. Два человека погибли в очередях в Алматы.¹¹⁰

Учитывая массовый характер регистрации по месту жительства, использование этого механизма в целях противодействия экстремизму и терроризму представляется

¹⁰⁵ См.: Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года №94 «О жилищных отношениях» (с изменениями и дополнениями от 12.07.2018 г.), ст. 2, п. 45 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000094_

¹⁰⁶ См.: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Предварительное заключение по проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремизму и терроризму», Варшава, 6 октября 2016 г. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/313101?download=true>

¹⁰⁷ См.: «Новый закон о регистрации казахстанцев вызвал жаркие споры в соцсетях». Tengrinews.kz, 3 января 2017 г. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/novyyiy-zakon-registratsii-kazakhstansev-vyizval-jarkie-309326.

¹⁰⁸ См.: «В нефтяной столице Казахстана прошел флешмоб против временной регистрации», Tengrinews.kz, 12 января 2017 г. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/neftyanoy-stolitse-kazahstana-proshel-fleshmob-protiv-309881/

¹⁰⁹ См.: «В Казахстане заблокировали сайт с петицией против временной регистрации», Tengrinews.kz, 9 января 2017 г. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazakhstan-zablokirovali-sayt-petitsiyey-protiv-vremennoy-309646/

¹¹⁰ См.: «Абаев выразил соболезнования в связи со смертью мужчины в ЦОНе Алматы», Tengrinews.kz, 17 января 2017 г. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/abaev-vyrazil-soboleznovaniya-svyazi-smertyu-mujchinyi-310232/

неоправданным ограничением права на свободу передвижения и чрезмерным бременем, наложенным практически на все население страны. Существующая система регистрации граждан препятствует успешной адаптации внутренних мигрантов в городах, снижая шанс найти работу с оформлением трудового договора, вынуждая мигрантов работать за зарплату «в конверте», без социальных пакетов, пенсионных отчислений, прав трудящихся и страховки. Более того, система регистрации едва ли является препятствием на пути террористических организаций, учитывая высокий уровень коррупции в правоохранительных органах.¹¹¹

Защита прав беженцев

Закон РК о беженцах определяет, что беженцы - это лица, спасающиеся от преследований по признаку *«расы, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям и находится вне страны своей гражданской принадлежности»*.¹¹² Таким образом, он не предусматривает защиту лиц, спасающихся от войн или массового насилия. Так в 2016 году гражданину Сирии Яссеру Ализиддину, который состоит в браке с казахстанкой и у которых пятеро общих детей, было отказано в предоставлении статуса беженца. Суд постановил, что согласно действующему законодательству война не входит в перечень причин для предоставления такого статуса.¹¹³

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательство и правоприменительная практика в Республике Казахстан в сфере борьбы с радикализмом, экстремизмом и терроризмом за последние почти двадцать лет развивались, в основном, в сторону ужесточения, усиления силовых ведомств, расширения их полномочий и всё больших ограничений политических прав и гражданских свобод.

Это касается, прежде всего, фундаментальных прав и свобод, таких как право на свободу слова и выражения мнения, права на свободу объединения, в том числе в профсоюзы, и мирных собраний, права на свободу совести, религии или убеждений, права на свободу передвижения, права на участие в управлении своей страной, включая оппозиционную политическую деятельность.

Власти использовали и используют борьбу с экстремизмом и терроризмом для преследования политической оппозиции, гражданских активистов и правозащитников, независимых журналистов и СМИ.

Законодательство, касающееся политических прав и гражданских свобод, имеет отраслевой характер (законодательство о средствах массовой информации, законодательство об общественных объединениях, законодательство о религиозной деятельности и религиозных объединениях и т.д.), содержит целый ряд весьма расплывчатых терминов и определений, не соответствующих принципу юридической

¹¹¹ См.: Azattyq.org, «Казахстанские «лидеры» по коррупции не меняются?», 9 декабря 2018 г.
URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-den-borby-s-korruptsiyeyi/29645778.html>

¹¹² См.: Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года №216-IV «О беженцах» (с изменениями и дополнениями от 30.12.2016 г.), ст.1 п.1 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет».
URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000216_

¹¹³ См.: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, «Семья казахстанки, бежавшая из Сирии, получила первый отклик на призыв о помощи», 17 февраля 2016 г.
URL: https://bureau.kz/novosti/iz_drugikh_istochnikov/semya_kazakhstanki_iz_sirii_poluchila_pervyi_otklik/

определённости и предсказуемости и позволяющих путём их произвольной интерпретации оказывать давление и осуществлять преследование политических оппонентов действующей власти.

Избирательное и тенденциозное применение антиэкстремистского и антитеррористического законодательства привело к тому, что в местах лишения свободы оказались десятки и даже сотни гражданских активистов, религиозных деятелей и сторонников политической оппозиции.

Оппозиция не представлена ни в Парламенте, ни в местных представительных органах власти, в стране не существует независимого радио или телевидения и только несколько независимых печатных изданий и информационных Интернет-изданий.

Право на мирные собрания ограничено властями практически до его полного отрицания.

Всё это позволяет утверждать, что борьба с терроризмом и экстремизмом в Казахстане широко используется властями для преследования политической оппозиции и несогласных и приводит к серьёзным нарушениям фундаментальных политических прав и гражданских свобод.

Законодательство и правоприменительная практика в этой сфере не соответствует международным стандартам и требует кардинального пересмотра.