



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 June 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать девятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киан

Добавление

Миссия в Казахстан *****

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации по приглашению правительства Казахстана посетил страну с официальным визитом с 19 по 27 января 2015 года для оценки положения в области свободы мирных собраний и свободы ассоциации в стране.

В разделах II и III, следующих за вводной частью, описывается ряд примеров передовой практики и сохраняющихся вызовов в области осуществления права на свободу ассоциации политическими партиями, некоммерческими организациями, профсоюзами и религиозными объединениями, а также в области права на свободу мирных собраний.

В заключение Специальный докладчик выносит свои рекомендации в отношении способов преодоления выявленных им вызовов.

* Переиздано по техническим причинам 7 августа 2015 года.

** Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

*** Представляется с опозданием.



Приложение

[Только на английском и русском языках]

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киай о его миссии в Казахстан (19–27 января 2015 года)

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–12	3
А. Исторические и политические условия	5–9	3
В. Правовые рамки	10–12	5
II. Свобода ассоциации	13–51	5
А. Политические партии	19–32	6
В. Профессиональные союзы	33–38	9
С. Общественные объединения	39–45	11
D. Религиозные объединения	46–51	13
III. Свобода мирных собраний	52–89	15
А. Осуществление права на свободу мирных собраний	52–71	15
В. Кризис в Жанаозене	72–89	19
IV. Выводы и рекомендации	90–98	22

I. Введение

1. В соответствии с резолюциями 15/21 и 24/5 Совета по правам человека Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации по приглашению правительства посетил Казахстан с 19 по 27 января 2015 года. Цель его визита заключалась в оценке ситуации в области свободы мирных собраний и свободы ассоциации в стране.

2. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительство за то, что оно отозвалось на его просьбы об организации встреч, и выразить свою искреннюю признательность всем, кто нашел время встретиться с ним в духе конструктивного диалога. Специальный докладчик выражает свое удовлетворение в связи с тем, что правительство направило постоянное приглашение мандатариям всех специальных процедур и с июля 2009 года приняло с визитом шестерых специальных докладчиков. Он считает это подтверждением воли и готовности правительства к сотрудничеству с механизмами Совета по правам человека в интересах укрепления защиты и поощрения всех прав человека, включая права на свободу мирных собраний и свободу ассоциации. Специальный докладчик пользуется данной возможностью, чтобы поблагодарить правительство за представление подробных ответов на направленные им к настоящему времени сообщения, а также на письмо, направленное по итогам визита.

3. Специальный докладчик выражает также признательность Канцелярии координатора – резидента Организации Объединенных Наций в Казахстане и региональному представительству Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Центральной Азии за безупречную поддержку, оказанную ими при подготовке к визиту и в ходе самого визита.

4. Будучи в Казахстане, Специальный докладчик посетил Астану, Алматы, Актау и Жанаозен. Он встретился с представителями исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти в Астане и региональных и местных органов власти в Алматы, Актау и Жанаозене. Он также встретился с представителями национального правозащитного учреждения, международных организаций, дипломатического корпуса и организаций гражданского общества, а также с выжившими потерпевшими и жертвами вопиющих нарушений прав человека, имевших место во время кризиса в Жанаозене в декабре 2011 года. Специальный докладчик благодарит правительство Казахстана за помощь в организации встречи с Владимиром Козловым, содержащимся в тюрьме руководителем общественного объединения Народная партия "Алга!", в настоящее время отбывающим наказание сроком семь с половиной лет.

A. Исторические и политические условия

5. Казахстан обрел независимость почти 24 года тому назад и с тех пор достиг значительного экономического прогресса. Высокие показатели экономического роста и развития инфраструктуры, включая строительство новой столицы, позволили Казахстану стать важным игроком на региональной и мировой арене. Такие впечатляющие успехи в экономической сфере стали возможны благодаря изобилию в Казахстане природных ресурсов, впечатляющей мобилизации людских ресурсов и значительным усилиям по поддержанию стабильности в обществе, известном своим этническим и культурным разнообразием. В настоящее время Казахстан строит далеко идущие международные планы: речь, среди прочего, идет о выдвижении своей кандидатуры на место непостоянного члена Совета Безопасности на период 2017–2018 годов и предложении провести у себя

зимние Олимпийские игры 2022 года. Основная цель, преследуемая в его национальном стратегическом плане «Стратегия "Казахстан–2050"», заключается в том, чтобы к середине столетия войти в тридцатку наиболее развитых стран мира.

6. Несмотря на несомненное богатство и репутацию процветающей и стабильной страны, Казахстан сталкивается с рядом вызовов. В стране сохраняется социально-экономическое неравенство, а возможность надлежащим образом пользоваться некоторыми правами человека, в особенности правами на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, обеспечивается не всем.

7. Со времени обретения страной независимости политические и экономические вопросы находятся под строгим контролем Президента Назарбаева. Он был избран первым президентом Казахстана в 1991 году и с тех пор остается у власти, а в ходе президентских выборов 2011 года получил 95,5% голосов при явке в 89,9%. 25 февраля 2015 года по инициативе Совета Ассамблеи народа, поддержанной Парламентом, Президент Назарбаев объявил о проведении досрочных президентских выборов 26 апреля 2015 года вместо декабря 2016 года, как это первоначально планировалось. В результате этого у оппозиции осталось крайне мало времени для подготовки к выборам.

8. По мнению Специального докладчика, Казахстан стоит на распутье. Темпы экономического прогресса, отмечавшиеся с момента обретения независимости, весьма впечатляют, однако из-за отсутствия соответствующих подвижек в плане обеспечения других прав человека такой прогресс носит несколько шаткий характер. Хотя это и может показаться парадоксальным, подлинным мерилom стабильности в той или иной стране служит терпимое отношение к выражаемой в мирной форме критике установленного порядка, т.е. предоставление каналов для мирного выражения инакомыслия и политического плюрализма. Если не создать такие каналы, то протестные настроения сами по себе не исчезнут; наоборот, они лишь будут накапливаться и множиться до тех пор, пока не выльются в нечто гораздо более страшное, чем уличные протесты или доклады неправительственных организаций, содержащие критику политики правительства.

9. В ходе визита представители правительства неоднократно подчеркивали, что стабильность и сплоченность неотъемлемо присущи казахскому обществу, указывая при этом, что мнения меньшинств, как и нации в целом, представлены в Ассамблее народа Казахстана. Правительству Казахстана следует отдать должное за умение сохранить стабильность и сплоченность в огромной стране, насчитывающей 140 этнических и 17 религиозных групп. Тем не менее Специальный докладчик пришел к выводу, что стабильность зачастую неправомерно используется в качестве предлога для ограничения прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации. Он подчеркивает, что защита прав человека и поддержание мира и гармонии являются двумя сторонами одной медали и взаимосвязанными, взаимоподкрепляющими и взаимозависимыми элементами. По его убеждению, свободное осуществление прав на мирные собрания и ассоциацию служит для властей уникальным источником информации о вызовах, с которыми сталкивается население. Это особенно актуально для такой молодой и большой страны, развивающейся в относительно непростом и неоднозначном геополитическом контексте, как Казахстан. Лучшего способа понять потребности своего народа и создать систему для сдержек и противовесов во власти не найти.

В. Правовые рамки

10. Казахстан ратифицировал многие международные договоры о правах человека, включая Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Факультативный протокол к ней, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах и Факультативный протокол к нему, Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений и, наконец, в 2015 году, Конвенцию о правах инвалидов; все они содержат положения, касающиеся защиты и поощрения прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации. Кроме того, Казахстан ратифицировал ряд конвенций Международной организации труда, в том числе Конвенцию 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87) и Конвенцию 1949 года о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98). С учетом относительно недолгой истории Казахстана в качестве независимой страны демонстрируемая властями приверженность соблюдению норм международного права прав человека заслуживает похвалы.

11. Специальный докладчик приветствует тот факт, что права на свободу мирных собраний и свободу ассоциации гарантируются Конституцией, в которой признается также идеологическое и политическое многообразие. Он отмечает, что согласно Конституции международные договоры имеют преимущественную силу над внутренним законодательством, а их положения могут прямо применяться. Теоретически это означает, что суды в своих решениях могут прямо ссылаться, среди прочего, на статьи 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Специальный докладчик положительно отмечает тот факт, что в соответствии с Конституцией право на мирные собрания может быть ограничено только на основании закона в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц, что явно свидетельствует о том, что свобода считается нормой, а ограничения – исключениями, как это предусмотрено международным правом прав человека.

12. Несмотря на эти положения, Специальный докладчик обеспокоен тем, что после событий 2011 года в Жанаозене, в ходе которых как минимум 16 человек погибли в столкновениях с правительственными силами, выведенными для подавления протеста сотен нефтяников, недовольных условиями труда, были приняты новые законы, которые используются для ограничения права на свободу ассоциации. Он также обеспокоен тем, что в тот же период участники несанкционированных собраний, по всей видимости, все чаще подвергались запугиванию, штрафам, тюремному заключению и административным санкциям.

II. Свобода ассоциации

13. Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса о свободе ассоциации как таковой, Специальный докладчик хотел бы поделиться серьезной обеспокоенностью по поводу происшествия, имевшего место во время его визита.

14. По окончании встречи с представителями гражданского общества, состоявшейся в Актау 24 января 2015 года, прямо напротив входа в здание, где проводилась встреча, был замечен припаркованный автомобиль; сидевшие на заднем сидении неизвестные лица сфотографировали водителя Специального докладчика и представителей гражданского общества на выходе из здания. Качество использо-

ванного ими фотооборудования и то, каким образом они сделали снимки, не оставляет практически никаких сомнений в том, что данная операция проводилась агентами тайной полиции и была призвана запугать активистов.

15. Специальный докладчик подошел к указанным лицам и потребовал объяснить, кто они и с какой целью делают эти фотографии, но те поспешно уехали, ничего не ответив. В тот же день Специальный докладчик обратился с официальной жалобой к главе управления внутренних дел Мангистауской области. На следующий день представители органов внутренних дел сообщили Специальному докладчику о том, что был задержан подозреваемый, и представили признательные показания, якобы данные этим лицом. Однако Специальный докладчик не узнал в подозреваемом того человека, к которому он накануне подошел на парковке.

16. Специальный докладчик считает это происшествие тревожным инцидентом, демонстрирующим одновременно неуважение к лицам, разделяющим или предположительно разделяющим взгляды, отличные от взглядов правительства, и присущее некоторым должностным лицам чувство безнаказанности.

17. Специальный докладчик чрезвычайно серьезно относится к проблеме репрессий в отношении лиц, сотрудничающих с органами и механизмами Организации Объединенных Наций, в соответствии с резолюцией 24/24 Совета по правам человека. Происшедшее в Актау служит убедительным свидетельством того, что необходимо делать гораздо больше для защиты правозащитников в Казахстане, в особенности с учетом того, что страна претендует на место непостоянного члена Совета Безопасности. Для создания благоприятной обстановки для развития гражданского общества необходимо не только обеспечить защиту от актов преследования и запугивания, но и в инициативном порядке прилагать усилия для предания правосудию лиц, нарушающих права человека, и принимать позитивные меры, направленные на поддержку лиц, которые придерживаются отличных от общепринятых или не разделяемых большинством взглядов и убеждений.

18. Специальный докладчик отмечает, что с тех пор до его сведения не доводились какие-либо вызывающие обеспокоенность вопросы, которые были бы напрямую связаны с его визитом, однако он будет поддерживать связь с участвовавшими во встрече с ним активистами гражданского общества и сохранит жесткую позицию по этому вопросу.

А. Политические партии

19. Пространство для выражения оппозиционных политических мнений в Казахстане весьма ограничено. Хитросплетения политики, сложившейся практики и менталитета способствуют созданию общей обстановки, в которой участие в политической деятельности становится непростым, неблагодарным, а подчас и опасным занятием. Инакомыслие может подвергаться уголовному преследованию, а критические высказывания на политические темы зачастую представляются в качестве угрозы стабильности государства.

20. В 2002 и 2009 годах Казахстан внес поправки в закон "О политических партиях" 1996 года. Принятый в 2009 году вариант закона в лучшую сторону отличается от предыдущего варианта, в том числе предусматривает сокращение числа членов, необходимого для создания политической партии, и содержит положение, в соответствии с которым государственная регистрация политической партии разрешается даже в том случае, если в партийных списках были допущены ошибки, при условии, что они не отражаются на окончательном числе членов

партии, требуемом для государственной регистрации. Тем не менее еще предстоит проделать большую работу для обеспечения его соответствия международным стандартам.

21. В соответствии с законом "О политических партиях" устанавливаются обременительные требования для регистрации, включая требование о большом первоначальном числе членов, которое служит препятствием для образования маленьких партий, и требование о представлении объемного пакета документов, подготовка которого отнимает много времени и стоит довольно дорого. Так, для образования политической партии требуется, чтобы численность инициативной группы составляла не менее 1 000 членов-учредителей, представляющих две трети областей, города республиканского значения и столицы, а в составе партии должно быть не менее 40 000 членов.

22. По отзывам направленной Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе группы наблюдателей, в ходе последних парламентских выборов, состоявшихся в Казахстане в 2012 году, не соблюдались "основополагающие принципы демократических выборов"; в частности, были приведены примеры "избирательной" отмены регистрации кандидатов и одного партийного списка¹. Хотя правящая партия "Нур Отан", как и ее предшественница – партия "Отан", пользуется широкой поддержкой населения и с 1991 года добилась значительного экономического развития, на протяжении последних двух десятилетий она почти не оставляла места для выражения несогласных или не разделяемых большинством взглядов. В стране существует девять политических партий, но при этом только три из них представлены в парламенте. Ни одна из них не способна выступить в роли подлинной оппозиционной партии. Так, например, в ходе президентских выборов 2011 года один из кандидатов заявил, что отдал свой голос за Президента Назарбаева.

23. Специальный докладчик в особенности обеспокоен тем, что за регистрацию политических партий, т.е. структур, которые в конечном счете борются с правительством за власть, отвечают исполнительные органы в лице Министерства юстиции. Согласно закону "О политических партиях" органам власти разрешается постоянно продлевать срок рассмотрения заявки потенциальной партии, при этом в законе не установлено четких критериев, которыми должны руководствоваться должностные лица, отвечающие за процесс регистрации. Хотя представители власти уверили Специального докладчика в том, что частные лица могут обращаться в суд для обжалования выносимых Министерством решений о регистрации, по его собственным наблюдениям, степень доверия к независимости судебных органов невелика. Для обеспечения прозрачности и подотчетности государственных учреждений необходимо поручить регистрацию и регламентирование деятельности политических партий независимому органу.

24. Еще одним поводом для беспокойства представляются основания для приостановления деятельности или роспуска политической партии. В конце декабря 2014 года суд приостановил деятельность Коммунистической партии, поскольку компетентный орган обнаружил неточность в списке ее членов.

25. 1 января 2015 года в силу вступили новый Уголовный кодекс, новый Кодекс об административных правонарушениях и новый Уголовно-процессуальный кодекс. Хотя некоторые поправки представляют собой значительный шаг вперед на пути укрепления гарантий законности в уголовном судопроизводстве, ряд других положений чреваты установлением уголовной ответственности и наказаний за законную деятельность объединений, включая политические партии. Особую обеспокоенность вызывают положения статьи 174 Уголовного кодекса, касаю-

¹ См. www.osce.org/odihr/elections/89401?download=true.

щейся возбуждения социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни. В кодексе четко не оговаривается, что именно понимается под "возбуждением розни", вследствие чего возникает возможность произвольного толкования, выходящего за сферу охвата пункта 3 статьи 19 и статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Это положение существовало уже и в предыдущем варианте Уголовного кодекса, однако в новом варианте срок максимального наказания увеличился с 12 до 20 лет лишения свободы. По существу эта нечеткая формулировка может быть использована, например, для обвинения любой оппозиционной партии, пытающейся мобилизовать трудящихся, в возбуждении социальной розни в отношении работодателей.

26. В ходе своего визита Специальный докладчик встретился с Владимиром Козловым, содержащимся в тюрьме руководителем партии "Алга!", который был приговорен к семи с половиной годам лишения свободы по обвинению в "возбуждении розни". Г-н Козлов был арестован в январе 2012 года после того, как он публично выступил в поддержку нефтяников, участвовавших в демонстрациях в городе Жанаозен, и после событий декабря 2011 года осудил допущенные нарушения прав человека. Г-н Козлов участвовал в деятельности оппозиционных политических движений с 2000 года, когда он вступил в партию "Демократический выбор Казахстана", которая была распущена по решению суда в январе 2005 года и также, что настораживает, по обвинениям в политическом экстремизме, провоцировании социальной напряженности и создании угрозы для национальной безопасности.

27. На момент вынесения обвинительного приговора г-н Козлов семь лет безуспешно добивался регистрации партии "Алга!", пришедшей на смену партии "Демократический выбор Казахстана". Вынесенное по делу г-на Козлова судебное решение было затем использовано для запрета партии "Алга!" наряду с 34 негосударственными СМИ под предлогом их деятельности "экстремистского" характера. Как представляется, фактически единственным преступлением, совершенным этими СМИ, было освещение ситуации в Жанаозене.

28. В ходе судебного разбирательства по делу г-на Козлова привлеченный судом эксперт пришел к выводу о том, что г-н Козлов возбуждал социальную рознь, потому что предположительно распространял листовки следующего содержания: "Встань с колен, казах, сбрось с шеи тирана и вора!". По показаниям эксперта, это деяние было призвано настроить протестующих против их работодателей и государственной власти, поскольку из содержащейся в листовке информации следовало, что в силу того, что во многих регионах Казахстана люди жили в тяжелых условиях, они могли присоединиться к протестам на стороне нефтяников. Кроме того, действия г-на Козлова якобы способствовали планомерному подрыву переговоров по трудовым вопросам, проводившихся между работодателями и работниками. Была установлена связь между г-ном Козловым и оппозиционным деятелем Мухтаром Аблязовым, в настоящее время находящимся под следствием во Франции по обвинению в хищении денежных средств.

29. Специальный докладчик серьезно обеспокоен тем, что обычные политические выступления г-на Козлова и его участие в деятельности общественного объединения были отнесены к разряду уголовно наказуемых деяний по возбуждению социальной ненависти. Более того, разбирательство по делу г-на Козлова, в частности тот факт, что в тексте приговора его законная и мирная политическая деятельность была представлена как угроза стабильности страны, наглядно отражает более общую тенденцию к маргинализации инакомыслящих политических лидеров. Подавление политической оппозиции с помощью таких деспотичных мер

тем более удивительно с учетом того, что правительство Казахстана пользуется значительным народным доверием и одобрением.

30. По мнению Специального докладчика, статья 174 нового Уголовного кодекса оказала мощное сковывающее воздействие на политическую деятельность, что представляется неэффективным и контрпродуктивным способом борьбы с подлинным экстремизмом. Роспуск политических групп или судебное преследование их представителей на упоминавшихся выше расплывчатых основаниях ведет к тому, что любая оппозиционная политическая партия или ее члены, желающие создать конкуренцию правящей партии, рискуют подвергнуться преследованию по обвинениям в таких уголовно наказуемых деяниях, как возбуждение розни или "распространение ложной информации", или "клевета".

31. Сами по себе ограниченные возможности для выражения оппозиционных взглядов еще больше сужаются в силу того, что оппозиционные партии не имеют полного доступа к средствам массовой информации, в отношении которого также действуют ограничения. В последние месяцы были закрыты редакции нескольких независимых газет; в частности, в декабре 2014 года по решению суда был закрыт хорошо известный журнал "АДАМ бол", в котором освещались политические и правозащитные вопросы. Постановление было вынесено после того, как в этом журнале было опубликовано интервью с оппозиционным лидером, призывавшим оказать военную поддержку украинской армии для подавления сепаратистов в Украине.

32. Специальный докладчик отдает себе отчет в том, что Казахстан является молодой, большой и многоликой страной, сталкивающейся с уникальными вызовами. Тем не менее он считает, что ее нынешний подход к регламентированию деятельности политических партий и политической оппозиции в целом ведет к подавлению инакомыслия и плюрализма, что чревато пагубными последствиями для развития и стабильности в долгосрочной перспективе. Со времени обретения независимости прошло двадцать четыре года, и политической системе уже пора полностью проникнуться духом плюрализма. Для этого потребуются провести масштабные реформы, начиная с реорганизации порядка регламентирования деятельности политических партий и более терпимого отношения к выражению инакомыслия. Вместе с тем у Специального докладчика нет ни малейших сомнений в том, что Казахстан обладает всеми необходимыми ресурсами и человеческим капиталом, чтобы стать символом развития и демократии не только в Центральной Азии, но и во всем мире.

В. Профессиональные союзы

33. В июне 2014 года в Казахстане был принят новый закон о профессиональных союзах, и профсоюзам был отведен один год на обеспечение соблюдения новых правил. На момент подготовки настоящего доклада закон в полном объеме еще не применялся.

34. В общем плане новый закон предусматривает обязательное включение профсоюзов в региональные или отраслевые федерации. Профсоюзам отказано в праве свободно формировать и вступать в трудовые организации по своему выбору. Эти новые требования не соответствуют нормам международного права, согласно которым право не входить в состав той или иной ассоциации является одним из ключевых компонентов свободы ассоциации. Специальный докладчик рекомендует властям пересмотреть новый закон о профессиональных союзах с целью привести его в соответствие с международными стандартами, как это было особо отмечено Международной организацией труда в ее меморандуме о технических замечаниях по проекту закона о профсоюзах Республики Казахстан.

35. В ходе визита Специальному докладчику сообщили о том, что в предыдущие годы в регистрации было отказано ряду профсоюзов, в том числе профсоюзу Жанарту, заявки о регистрации которого, по сообщениям, отклонялись восемь раз с 2010 года; независимому профсоюзу журналистов, которому, по сообщениям, неоднократно отказывали в регистрации по техническим основаниям, в последний раз в ноябре 2014 года; и профсоюзу Жезказган, который за последние годы трижды безуспешно пытался добиться регистрации. Как сообщается, этим организациям еще предстоит подать документы для регистрации в соответствии с положениями нового закона.

36. Специальный докладчик обеспокоен тем, что право на забастовку ограничено в силу требования о проведении обязательных предварительных процедур посредничества, без которых забастовка не может быть признана законной. Кроме того, в соответствии с Трудовым кодексом забастовки запрещены в отдельных секторах, включая железнодорожный, транспортный и нефтяной. В нем предусмотрено также право работодателя расторгнуть трудовой договор с работниками, участвующими в забастовках, признанных незаконными. Помимо этого, в новый Уголовный кодекс был включен новый состав преступления, состоящий в "действиях, провоцирующих к продолжению участия в незаконной забастовке" (статья 402). Как представляется Специальному докладчику, правовые рамки, регламентирующие проведение забастовок, в большей степени направлены на их ограничение, чем на содействие осуществлению права на свободу ассоциации.

37. В мае 2011 года в регионе, известном проводимой в нем масштабной разработкой природных ресурсов, начали бастовать работники трех предприятий нефтяного сектора (см. пункты 72–89 ниже). В августе 2011 года, спустя несколько месяцев после начала первых забастовок, к шести годам тюремного заключения за "возбуждение социальной розни" была приговорена Наталья Соколова, профсоюзный адвокат, выступавшая в защиту интересов бастующих нефтяников и призывавшая изменить систему расчета заработной платы работников. Специальный докладчик обескуражен тем, что обвинения в совершении такого расплывчато сформулированного преступления могли быть использованы против профсоюзного адвоката. Публичные выступления с заявлениями об условиях труда по сути являются одной из главных функций профсоюзов; публичные обсуждения таких вопросов – также нормальная практика в условиях капиталистической экономики. Г-жа Соколова была освобождена в марте 2012 года, однако Специальный докладчик обеспокоен тем, что ее арест и арест ряда других организаторов забастовки способствовали усилению социальной напряженности, что в конечном итоге вылилось в трагические события декабря 2011 года.

38. В Стратегии "Казахстан–2050" Президент Назарбаев подчеркнул, что одним из наиболее серьезных вызовов для Казахстана стало то, что некоторые "социальные группы не интегрировались в общий модернизационный процесс". Хотя уровень безработицы в Казахстане, как утверждается, низок, сохраняется значительная разница в показателях благосостояния в различных регионах, несмотря на определенные усилия, предпринимаемые для решения этой проблемы, например, в регионе Жанаозена. Экономические реформы имеют важное значение в этой связи, но и они могут оказаться недостаточными для смягчения социальной напряженности в случаях возникновения конфликтов. В этом плане позитивную роль играют независимые профсоюзы, поскольку они помогают властям наладить диалог с населением, с тем чтобы выявить потребности и вызовы и найти решения.

С. Общественные объединения

39. В соответствии с законом "Об общественных объединениях" 1996 года все объединения обязаны получить государственную регистрацию. Специальный докладчик напоминает, что незарегистрированные объединения защищены нормами международного права, касающимися свободы ассоциации. Создание возможностей для существования незарегистрированных объединений представляется тем более важным, что статья 489 нового Кодекса об административных правонарушениях устанавливает ответственность за руководство деятельностью незарегистрированных общественных объединений, участие в таковой или ее финансирование.

40. В ходе визита Специальный докладчик был проинформирован об отдельных общественных объединениях, таких как экологическая группа по спасению Кок-Жалау и группы "Аманат Актау" и "Голос Актау", которые пытались оказать поддержку семьям жертв кризиса в Жанаозене, но которым недавно было отказано в регистрации, по версии, представленной правительством, из-за неточностей в поданных документах. Он призывает органы власти в инициативном порядке содействовать формированию общественных объединений с учетом их исключительно важной роли в продвижении прав человека и содействии развитию.

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

42. Специальный докладчик был воодушевлен многими правозащитниками и другими представителями организаций гражданского общества, с которыми он встретился в ходе визита и которые занимаются исключительно важной деятельностью, призванной укрепить верховенство права в Казахстане. В этом контексте Специальный докладчик глубоко обеспокоен положением бывшего члена коллегии адвокатов Зинаиды Мухортовой, которая на протяжении последних четырех лет неоднократно подвергалась принудительному психиатрическому лечению. Докладчик считает весьма тревожным тот факт, что с тех пор, как г-жа Мухортова обратилась к властям с настоятельным призывом расследовать случаи возможной коррупции, ее несколько раз помещали в психиатрические учреждения. Кроме того, он серьезно обеспокоен тем, что после арестов многие правозащитники решили прекратить свою правозащитную деятельность. Специальный докладчик подчеркивает, что правозащитники играют решающую роль в деле осуществления любой страной гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, и настоятельно призывает власти безотлагательно принять надлежащие меры для обеспечения соблюдения и защиты их прав.

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

44. Специальный докладчик положительно отмечает факт создания правительством консультативного совещательного органа, или Платформы для диалога по человеческому измерению с неправительственными организациями, занимающейся прежде всего подготовкой рекомендаций правительству и парламенту. В состав консультативного совещательного органа, организованного под эгидой Министерства иностранных дел, входят различного рода организации, в том числе группы, занимающиеся правозащитной проблематикой, и группы, известные своим критическим отношением к правительству. Участие гражданского общества в процессе принятия государственных решений является важной составляющей частью плюрализма и демократии, и может только послужить интересам Казахстана. По сообщениям, правительство приняло 168 рекомендаций данного органа, что говорит об открытии пространства для диалога. В то же время Специальный докладчик настоятельно призывает правительство не ограничиваться техническими рекомендациями и положительно рассмотреть рекомендации, касающиеся устранения системных недостатков.

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

D. Религиозные объединения

46. Религиозный плюрализм является отличительной чертой казахстанского общества, и как государство, так и население страны могут оправданно гордиться такой традицией инклюзивности. Вместе с тем у Специального докладчика по-прежнему вызывают беспокойство многочисленные положения законодательства, чрезмерно ограничивающие право на свободу ассоциации в религиозном контексте. Специальный докладчик поддерживает актуальные для его мандата рекомендации, вынесенные Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений по итогам официального визита в Казахстан в 2014 году (см. A/HRC/28/66/Add.1). В частности, Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации разделяет обеспокоенность Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений в связи с требованиями об обязательной перерегистрации, устанавливаемыми в законе "О религиозной деятельности и религиозных объединениях" 2011 года. Он согласен с тем, что регистрация не должна носить обязательный характер и что незарегистрированные общины должны иметь возможность осуществлять свою деятельность без дискриминации и страха перед запугиваниями.

47. Согласно положениям этого Закона религиозные группы обязаны пройти перерегистрацию в течение установленного срока (а именно одного года) для получения статуса зарегистрированного республиканского, регионального или местного религиозного объединения. Для регистрации религиозной группы на республиканском уровне требуется, чтобы в ее составе насчитывалось по крайней мере 5 000 человек; в случае регионального объединения требуется 500 человек, а регистрация местного религиозного объединения производится по инициативе как минимум 50 человек. На республиканском уровне зарегистрированы только мусульмане-сунниты, Русская православная церковь и Католическая церковь, а остальные общины признаны лишь в отдельных регионах или местностях. Религиозным группам, не имеющим регистрации, фактически запрещается осуществлять коллективные религиозные функции. При этом их последователям, регулярно совершающим свои обряды, пусть даже в частных домах, грозят административные санкции, что было подтверждено официальными должностными лицами в ходе визита Специального докладчика. В интересах обеспечения соответствия международным стандартам Специальный докладчик рекомендует властям обратиться за помощью к Специальному докладчику по вопросу о свободе религии или убеждений, в Венецианскую комиссию Совета Европы и Конституционный совет Казахстана. Специальный докладчик приветствует образование консультативной группы в составе представителей религиозных объединений и правительственных органов для выработки предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства.

48. Представители правительства объяснили Специальному докладчику, что такое строгое регламентирование деятельности религиозных групп необходимо для защиты общества от экстремизма, подчеркнув при этом, что по крайней мере 300 человек из Казахстана отправились в Ирак и Сирийскую Арабскую Республику, чтобы воевать на стороне Исламского государства Ирака и Леванта. Специальный докладчик согласен с тем, что экстремизм является серьезным поводом для обеспокоенности. Вместе с тем он подчеркивает, что экстремизм с большей вероятностью разовьется в условиях значительного социально-экономического неравенства и ограниченных возможностей для выражения гражданами своих претензий. Экстремизм наиболее часто находит поддержку среди людей, оказавшихся в отчаянном положении, и правительству следует проявлять осмотрительность, с тем чтобы его политика не усугубляла их положение. Именно этим чреват запрет мирных религиозных групп.

49. Официальные лица сообщили Специальному докладчику о том, что в будущем в закон "О религиозной деятельности и религиозных объединениях" могут быть внесены поправки, но в настоящее время представляется необходимым повысить прозрачность самих религиозных организаций. По мнению Специального докладчика, преступные группы всегда найдут способы обойти требования об обеспечении прозрачности, а закон "О религиозной деятельности и религиозных объединениях" вряд ли внесет значительный вклад в ограничение экстремизма. Он считает также, что проблему экстремистских групп следует решать с помощью Уголовного кодекса, а не закона о религиозной деятельности и религиозных объединениях. Хотя борьба с преступной деятельностью и является одной из основных функций государства, Специальный докладчик предостерегает от принятия любых мер по противодействию экстремизму и терроризму, которые могут отрицательно сказаться на свободе ассоциации².

50. И наконец, Специальный докладчик обеспокоен тем, что лица, выполняющие религиозные функции, в силу которых они в той или иной степени оказываются на виду общественности, обязаны регистрироваться в качестве "миссионеров". В частности, до сведения Специального докладчика был доведен тот факт, что принятие закона "О религиозной деятельности и религиозных объединениях" обернулось негативными последствиями для Свидетелей Иеговы, которые до тех пор, по сообщениям, не сталкивались со значительными препятствиями при осуществлении своих прав на свободу ассоциации и свободу религии или убеждений. Специальный докладчик хотел бы заострить внимание на деле одного из представителей Христианского центра Свидетелей Иеговы в Казахстане, российского гражданина, проживавшего в Казахстане более десяти лет. В ноябре 2013 года ему были предъявлены обвинения в незаконной миссионерской деятельности на том основании, что он принял участие в еженедельном мирном религиозном собрании Свидетелей Иеговы. До сведения Специального докладчика были доведены несколько других примеров наложения крупных штрафов и изъятия документов у лиц за ведение "миссионерской деятельности" без регистрации.

51. Как сообщили Специальному докладчику официальные лица, Свидетели Иеговы не всегда пользуются поддержкой всех слоев общества. Тем не менее это ни в коем случае не служит оправданием для ограничения их прав, предусмотренных международным правом. Специальный докладчик видит некоторые противоречия в том, что, с одной стороны, их изображают в качестве изолированной от общества группы, а с другой – не дают им собираться вместе и открыто обсуждать свои религиозные убеждения с родственниками, друзьями или соседями. Он подчеркивает, что государственные власти обязаны в инициативном порядке защищать всех лиц от любых форм стигматизации или дискриминации и обеспечивать каждому возможность пользоваться своими правами и свободами. Он настоятельно призывает власти встретиться с представителями Свидетелей Иеговы и любых других религиозных групп, с тем чтобы обсудить, как обеспечить осуществление ими своих прав.

² См. доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом (A/61/267).

III. Свобода мирных собраний

A. Осуществление права на свободу мирных собраний

1. Законодательство

52. Право мирно собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование гарантируется Конституцией. Однако на практике подход правительства к регулированию свободы собраний лишает это право всякого смысла. В соответствии с законом "О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций" 1995 года уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан Казахстана, достигшие 18-летнего возраста, обязаны получить предварительное разрешение у местных органов власти не позднее чем за десять дней до намеченной даты проведения мероприятия. Такие требования не соответствуют международным стандартам, в соответствии с которыми для проведения мирных собраний не требуется разрешения и каждый имеет право на свободу мирных собраний и ассоциации (резолюция 15/21 Совета по правам человека).

53. Кроме того, в соответствии с законом *маслихаты* и *акиматы*, являющиеся соответственно местными представительными и исполнительными органами власти, уполномочены отводить конкретные места для проведения санкционированных собраний. Назначение таких мест, как правило находящихся в отдаленных районах, лишает организаторов и участников возможности выбрать место сбора, наиболее подходящее, на их взгляд, для выражения своих чаяний и претензий.

54. В ходе визита Специальный докладчик посетил площадь Сыраарка, единственное место в Алматы, где разрешено проводить собрания. Площадь находится приблизительно в семи километрах от центра города, ввиду чего демонстранты лишены возможности выразить свои взгляды и мнения там, где их может увидеть и услышать их целевая аудитория, например государственные должностные лица или сограждане в наиболее густонаселенных районах города. Специальный докладчик серьезно обеспокоен тем, что в городе с населением около 1,5 млн. человек единственное отведенное под проведение собраний место по площади едва превышает футбольное поле и расположено в относительно удаленном от центра жилом районе.

55. В таких обстоятельствах неудивительно, что, по данным Министерства юстиции, 324 из 497 собраний, зафиксированных в период с 2012 по 2014 год, были признаны "несанкционированными". В данных, представленных правительством, в последние годы также прослеживается тенденция сокращения числа заявлений о проведении собраний, в особенности собраний, посвященных гражданским и политическим правам. Официальные лица в Актау сообщили, что в 2013 и 2014 годах ни одного заявления о проведении собраний не поступало.

56. Проведение несанкционированного собрания может повлечь за собой серьезную уголовную ответственность. В статье 400 нового Уголовного кодекса устанавливаются наказания за участие в "незаконных" собраниях, в результате которых "причиняется существенный вред правам и законным интересам граждан". Хотя в новом Уголовном кодексе меры наказания были смягчены, они по-прежнему представляются неоправданно суровыми и могут включать в себя лишение свободы.

57. Согласно Уголовному кодексу запрещено также оказание "содействия" участникам "незаконных" собраний, в том числе с помощью "средств связи". Специальный докладчик считает, что это положение чрезмерно ограничивает

право на свободу мирных собраний, ассоциации и выражения мнений, поскольку в соответствии с ним даже распространение информации об акции протеста потенциально является преступлением. Фактически это положение, по всей видимости, призвано не допустить, чтобы активисты использовали социальные сети и другие средства связи в организационных целях. По тем же причинам Специальный докладчик обеспокоен поправками, которые были внесены в закон "О связи" в апреле 2014 года и в соответствии с которым прокуратура наделяется полномочиями без решения суда приостановить работу той или иной сети связи, включая Интернет.

58. Специальный докладчик подчеркивает, что, хотя право на свободу мирных собраний может подпадать под определенные ограничения, допускаемые нормами международного права прав человека, такие ограничения должны оставаться исключениями и не могут сводить на нет само существо этого права. Как показалось Специальному докладчику, в ходе встреч с представителями правительства больший акцент во многих случаях делался именно на ограничениях, а не на самих правах. Пытаясь оправдать многочисленные ограничения, вводимые в отношении собраний, власти зачастую ссылались на проблемы с уличным движением и необходимость защитить "права других лиц". Представители правительства сообщили также Специальному докладчику, что ограничения права на мирные собрания необходимы как способ предотвращения массовых беспорядков, и привели в качестве примера недавние события в Украине. Специальный докладчик считает данное обоснование неубедительным. В Казахстане сложился совершенно иной политический, экономический и социальный контекст.

59. Специальный докладчик усматривает в этом неверное толкование концепции прав человека. Хотя некоторые ограничения допускаются в соответствии с пунктом 4 резолюции 15/21 Совета по правам человека, четкую основу с точки зрения разрешенных по смыслу международного права прав человека ограничений задают Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Главным образом, сфера действия ограничения, упомянутая в Пакте, не истолковывается таким образом, чтобы подорвать существо соответствующего права, но истолковывается строго и благоприятно применительно к рассматриваемым правам (см. E/CN.4/1985/4, приложение, пункты 2–3). В этом контексте Специальный докладчик подчеркивает, что право на мирные собрания не должно ставиться в зависимость от предварительного разрешения властей, но что его осуществление может максимум предваряться процедурой уведомления, смысл которой заключается в обеспечении демонстрантам и прохожим защиты со стороны полиции.

60. По мнению Специального докладчика, с учетом уточнений, предусматривающих проведение санкционированных собраний лишь в специально предназначенных для этого местах и при условии получения у государства разрешения, право на свободу собраний рассматривается скорее как привилегия или одолжение со стороны правительства, а не как право. Хотя право на мирные собрания может на законном основании ограничиваться в особых обстоятельствах на определенное время и в конкретных местах, запрет на проведение собраний во всех местах, за исключением одного отведенного для этих целей места, является нарушением международного права прав человека.

61. Более того, в ноябре 2014 года, рассматривая дело Бахытжан Торегожиной, Комитет по правам человека пришел к выводу о том, что в ее случае положения казахстанского законодательства нарушили право на мирные собрания, и предписал правительству пересмотреть свое законодательство, в особенности закон "О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций" (см. CCPR/C/112/D/2137/2012, приложение, пункт 9).

Специальный докладчик призывает правительство Казахстана в оперативном порядке и эффективно исполнить это решение, а также учесть все прочие соображения договорных органов, являющихся составной частью механизма по защите прав человека.

62. Специальный докладчик поддерживает выводы Комитета по правам человека и отмечает, что правительство само неоднократно признавало, что положения Закона о собраниях не соответствуют международным стандартам. Так, например, в 2007 году Комиссия по правам человека, выступающая в роли консультативного органа при Президенте, заключила в своем базовом докладе о положении в области прав человека в Казахстане, что закон 1995 года не соответствует международным стандартам. В числе прочего отмечался тот факт, что в законе не проводится различия между участниками собрания и наблюдателями или случайными прохожими, вследствие чего те зачастую подвергаются аресту.

63. В 2010 году по случаю универсального периодического обзора по Казахстану власти взяли на себя обязательство предпринять усилия по скорейшей разработке и осуществлению нового закона о праве на собрания, содержащего меньшее число требований относительно предварительной регистрации и иных требований (см. A/HRC/14/10, пункт 97). Это достойное похвалы обязательство было вновь подтверждено в рамках универсального периодического обзора по Казахстану, состоявшегося в 2014 году, когда власти объявили, что концепция по разработке нового проекта закона о проведении мирных собраний и митингов прорабатывается уполномоченными государственными органами с участием гражданского общества (см. A/HRC/WG.6/20/KAZ/1, пункт 120). В преддверии визита Специального докладчика Министерство юстиции подготовило доклад, в котором говорилось, что правительство приняло решение разработать проект закона о внесении поправок в определенные законодательные акты, касающиеся обеспечения безопасности в ходе массовых спортивных, культурно-развлекательных и иных общественных мероприятий.

64. Специальный докладчик выражает удовлетворение в связи с этими подвижками, но, вместе с тем, считает, что обещанные реформы следует проводить с большей оперативностью. Так, в частности, он отмечает, что в ходе его визита ни один из представителей правительства не смог представить обновленную информацию о состоянии поправок, подлежащих внесению в закон о собраниях.

65. Специальный докладчик опасается, что такое жесткое регламентирование мирного инакомыслия способствовало общему снижению активности открытого гражданского участия, примером чему служит и сокращение числа заявок на проведение собраний. В силу этого все чаще складывается впечатление, что назревающее недовольство может разрастись и сыграть на руку последователям экстремистских идеологий. Он напоминает, что право на свободу мирных собраний является крайне важным еще и потому, что благодаря ему у людей появляется возможность мирным путем озвучить накопившиеся претензии. По этой причине данное право по сути является важнейшим гарантом социального спокойствия и согласия.

66. Ввиду этого Специальный докладчик призывает власти рассмотреть возможность кардинально изменить свой подход к регулированию мирных собраний, начав с отмены требования о получении предварительного разрешения и позволив проводить собрания не только в специально отведенных "местах для протестов". Специальный докладчик вновь подчеркивает, что с готовностью окажет властям любое содействие, которое может им потребоваться при разработке нового закона.

2. Практика

67. В ходе визита Специальный докладчик выяснил, что несколько десятков человек планировали провести мирные собрания в период с 24 по 27 января 2015 года в десяти разных местах. В девяти случаях власти не разрешили участникам проводить собрания в выбранных ими местах; им было позволено воспользоваться только специально отведенными для этих целей местами. Организаторы десятого собрания в конечном итоге решили его отменить. Кроме того, Специальному докладчику поступили сообщения о том, что некоторые участники планируемых акций протеста подверглись "задержанию в предварительном порядке".

68. В некоторых случаях власти настолько слепо следовали чрезмерно широким положениям закона, регламентирующим свободу мирных собраний, что это привело к абсурдным ситуациям. Так, например, полиция неоднократно применяла силу, чтобы разогнать "одиночные протесты", устраиваемые, как правило, членами экологического движения "Антигептил". Мирный гражданин, пытавшийся подать петицию в защиту редакции закрытой газеты "АДАМ Бол", подвергся аресту 2 февраля 2015 года предположительно за нарушения закона о собраниях. 6 октября 2013 года полиция разогнала десятки мирных участников забега, организованного на одном из стадионов Алматы под лозунгом "Казахи за спорт", поскольку его проведение не было согласовано. 31 октября 2013 на тех же основаниях была разогнана костюмированная вечеринка по случаю Дня всех святых, организованная через социальную сеть группой из пятнадцати мирных студентов в Павлодаре. 5 марта 2014 года власти применили силу по отношению к группе малолетних детей и их родителей, выступивших с мирной демонстрацией против принудительных выселений в Астане. Это всего лишь несколько примеров из тех, что были доведены до сведения Специального докладчика. Специальный докладчик считает, что во всех этих случаях своими действиями власти нарушили нормы и стандарты международного права.

69. Хотя официальные лица заверили Специального докладчика в том, что местные органы власти не проводят различий между собраниями на основании их темы или идеи, сообщения групп гражданского общества говорят об обратном. Заявления о проведении собраний рассматриваются по-разному в зависимости от их содержания; с меньшей вероятностью будет разрешено проведение протестов по поводу вопросов, способных вызвать полемику. Так, например, мирная демонстрация против предлагаемой депортации из Франции лидера оппозиции Мухтара Аблязова, проходившая в Астане 2 сентября 2013 года, была оперативно разогнана полицией. При этом спустя месяц без какого-либо вмешательства со стороны полиции прошел протест, участники которого обратились к французским властям с требованиями не выпускать г-на Аблязова из тюрьмы до рассмотрения направленного Казахстаном официального запроса о выдаче, что созвучно позиции, занимаемой самими властями.

70. Специальный докладчик обеспокоен также практикой помещения под стражу "в превентивном порядке" или "вынесения предупреждений". Представители власти оправдывают применение таких мер, характеризуя их как оказываемую общественности услугу, призванную "информировать" граждан о положениях закона. Однако, по мнению Специального докладчика, это является формой запугивания. Кроме того, это представляет собой вопиющее нарушение права на мирные собрания, а также прав на безопасность и свободу.

71. Несмотря на многочисленные вызовы, возникающие в деле обеспечения права на свободу мирных собраний, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что насилие и чрезмерное применение силы в отношении протестующих

щих – большая редкость для Казахстана, и драматические события в Жанаозене выделяются как явное исключение на общем фоне. В частности, по всей видимости, в ходе массовых мероприятий в Казахстане никогда или практически никогда не применяется слезоточивый газ. К тому же на основании официального приказа категорически запрещается задерживать организаторов собраний непосредственно на месте проведения мероприятий, чтобы не вызвать возмущений³, однако Специальному докладчику сообщалось о неоднократных случаях принудительного помещения участников собраний в полицейские фургоны. Это говорит о высоком уровне ответственности всех сторон, что должно быть использовано властями в качестве основы для дальнейшего расширения демократического пространства.

В. Кризис в Жанаозене

72. Специальный докладчик посетил город Жанаозен, который стал эпицентром забастовки нефтяников, продлившейся семь месяцев, с мая по декабрь 2011 года. 16 декабря 2011 года в результате столкновений с полицией множество протестующих погибли или получили ранения. В первые недели после случившегося власти выступили с двумя официальными заявлениями. Согласно заявлению, сделанному Генеральным прокурором 25 января 2012 года, "в результате столкновений 64 лица получили огнестрельные ранения, 14 человек погибли (гибель еще двух лиц не связана с массовыми беспорядками), различные телесные повреждения получили 35 сотрудников полиции". Согласно второму заявлению Генерального прокурора, опубликованному 22 февраля 2012 года, "от огнестрельных ранений погибло 12 человек, смерть двух лиц наступила от полученных телесных повреждений, одно лицо скончалось от ожогов в ходе разграбления торгового дома "Сулпак", смерть еще одного лица, погибшего от дробовых ранений, не связана с массовыми беспорядками".

73. Забастовка началась в мае 2011 года, спустя несколько недель после президентских выборов, по инициативе нефтяников из АО "Каражанбасмунай", "Озеньмунайгаз" и ТОО "ЕРСАЙ Каспиан Контрактор". Рабочие требовали повысить заработную плату и положить конец вмешательству компаний в профсоюзную деятельность. Через несколько недель после начала забастовки местные суды признали акцию протеста незаконной на том основании, что собрания проводились на опасных объектах в нарушение закона. В результате этого сотни бастующих были уволены за участие в таких "незаконных" – при этом следует подчеркнуть, совершенно мирных – собраниях. Тем не менее забастовка продолжилась и к тому же сопровождалась общественными собраниями на главной площади Жанаозена.

74. В декабре 2011 года местные органы власти решили провести праздничные мероприятия по случаю дня независимости на той же площади, где уже несколько месяцев бастовали рабочие. 16 декабря 2011 года, в день, когда Казахстан отмечает свою независимость, произошли стычки между группой протестующих и участниками праздничного фестиваля. По сообщениям, сотрудники полиции вмешались в происходящее и оттеснили бастующих в угол площади, прежде чем занять исходные позиции. Вскоре после этого, как сообщается, группа молодых мужчин, часть из которых была одета в куртки с символикой нефтяных компаний, начали ломать оборудование, использовавшееся в рамках празднования дня независимости. Несколько объектов предположительно были подожжены.

³ См. Приказ Министерства внутренних дел от 6 декабря 2000 года № 665.

75. В ответ на это сотрудники полиции открыли огонь по толпе боевыми патронами. На видеозаписи, попавшей на веб-сайты социальных сетей⁴, видно, как полицейские ведут беспорядочный огонь и ранят в спину ретировавшихся с площади невооруженных демонстрантов.

76. Специальный докладчик обсудил кризис в Жанаозене с сотрудниками Генеральной прокуратуры, лицами, потерявшими своих близких, и многочисленными рабочими, вышедшими на демонстрацию 16 декабря 2011 года. У него сложилось четкое и тревожное ощущение, что спустя более трех лет после трагических событий раны так и не затянулись.

77. Специальный докладчик выражает правительству признательность за его усилия по увеличению объема ресурсов в регионе, что способно помочь устранить некоторые из коренных причин, лежавших в основе забастовок 2011 года. Он отмечает, что большинство рабочих, участвовавших в забастовке, на момент его визита имели оплачиваемую работу. Он отмечает также, что практически все лица, осужденные за массовые беспорядки (см. пункт 84 ниже), к настоящему времени получили условно-досрочное освобождение. Однако останавливаться на этом нельзя.

78. В качестве одного из наиболее важных шагов в направлении оздоровления ситуации надлежит установить, что именно произошло в Жанаозене. На сегодняшний день все еще существует противоречивая информация о событиях 16 декабря 2011 года, в особенности в отношении действий рабочих, роли возможных провокаторов и реакции полиции. Остается неясным, кто принимал участие в насилии, каким образом сотрудники полиции отличали агрессивных настроенных лиц от мирных демонстрантов и прохожих, отмечавших день независимости, какие обстоятельства заставили сотрудников полиции открыть огонь на поражение и кто отдал полицейским такой приказ.

79. Ввиду отсутствия четкого представления о последовательности событий Специальный докладчик поддерживает призыв УВКПЧ провести независимое международное расследование случившегося. Благодаря такому независимому расследованию появится возможность исчерпывающим образом пролить свет на обстоятельства кризиса, восстановить доверие к системе правосудия и позволить жертвам пережить свои травмы, в том числе с помощью моральной компенсации.

80. В рамках этого расследования следует также выяснить, что произошло в расположенном в нескольких километрах от Жанаозене городе Шетпе, где в результате столкновений между полицией, рабочими и местными жителями 17 декабря 2011 года погиб один человек. Десятки других лиц получили огнестрельные ранения. Рабочие и местные жители, по сообщениям, требовали восстановить связь с Жанаозеном, поскольку телекоммуникации, как сообщалось, были отрезаны, а ряд веб-сайтов были заблокированы в течение нескольких дней после имевших там место столкновений.

81. По завершении расследования правительство должно привлечь лиц, включая государственных должностных лиц, к ответственности за их действия в Жанаозене. Хотя после событий 16 декабря пятерым сотрудникам полиции были вынесены обвинительные приговоры за злоупотребление властью, ни один из них не был осужден за убийство демонстрантов. Более того, подавляющее большинство полицейских, находившихся в тот день на службе, продолжили выполнять свои обязанности.

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=gX8I2JzFfpo>.

82. Кроме того, в глаза бросается то, что ни одному из высокопоставленных должностных лиц, руководивших действиями полиции, не было предъявлено обвинений. Это не может не вызывать беспокойства, поскольку, как заявил Президент Назарбаев 21 декабря 2011 года, требования рабочих были обоснованы⁵. Как сообщается⁶, в ходе судебного разбирательства прокуроры заявили, что сотрудникам полиции следовало использовать альтернативные методы подавления массовых беспорядков.

83. Специальный докладчик был проинформирован о том, что администрация Мангистауской области учредила специальный фонд помощи пострадавшим в результате событий в Жанаозене. Несколько лиц, получивших телесные повреждения в 2011 году, включая случайных прохожих, с тех пор не могли устроиться на работу. Специальный докладчик призывает правительство Казахстана принять меры для того, чтобы с ратификацией Конвенции о правах инвалидов у потерпевших появились дополнительные возможности добиваться возмещения ущерба.

84. По данным организаций гражданского общества, в течение нескольких дней после столкновений аресту подверглись не менее 700 человек. Хотя подавляющее большинство из них были в последующие дни освобождены, 37 нефтяникам были предъявлены обвинения в совершении различных преступлений, в том числе в "организации и участии в массовых беспорядках". В их числе оказалась руководитель забастовки Роза Тулетаева, которая была условно-досрочно освобождена в ноябре 2014 года. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает шаги, предпринимаемые властями для условно-досрочного освобождения осужденных рабочих и создания для них возможностей трудоустройства в интересах обеспечения их социальной реабилитации и реинтеграции. Вместе с тем он глубоко обеспокоен тем, что в суде почти все из 37 подзащитных полностью или частично отказались от своих показаний, заявив, что во время содержания под стражей в полиции они подверглись физическому и психологическому насилию. В частности, поступали утверждения о таких видах неправомерного обращения, как жестокие побои, удушение и угрозы в адрес родственников, причем все они явно преследовали одну цель – вынудить задержанных к даче показаний против себя или других лиц. Более того, большинство подзащитных, признавших себя виновными, впоследствии заявили о том, что они подверглись пыткам или иным видам неправомерного обращения. 20 декабря 2011 года один из задержанных Базарбай Кенжебаев, арестованный за четыре дня до этого, скончался от травм, по всей видимости, полученных во время пребывания под стражей.

85. Многие из жертв и выживших потерпевших, с которыми Специальный докладчик встретился в Жанаозене, поделились своими опасениями подвергнуться репрессиям за встречу с ним. Так, упомянутый выше инцидент, связанный со слежкой в Актау, произошел накануне встречи с источниками, посвященной событиям 2011 года в Жанаозене.

86. Правительство сформировало целевую группу для расследования утверждений о пытках и неправомерном обращении с задержанными лицами, но она была набрана из представителей Министерства внутренних дел и Генеральной прокуратуры и, следовательно, не была в достаточной мере независимой для проведения надлежащего расследования. Так, экспертная группа установила, что в отношении задержанных не было совершено никаких преступлений, и в результате этого никто не был привлечен к уголовной ответственности по обвинениям

⁵ См. www.kt.kz/rus/state/kulibaev_budet_osvobozhden_ot_dolzhnosti_glavi_fnb_samrukkazina_1153549470.html (статья имеется только на русском языке).

⁶ См. http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/prokuror-politseyskie-mogli-oboytis-dubinkami-podavlenii-213066/ (статья имеется только на русском языке).

в применении пыток. Хотя официальные лица неоднократно заявляли, что судебный процесс над рабочими носил транспарентный характер, этого недостаточно для соответствия международным стандартам в области права на справедливое судебное разбирательство, которые предусматривают проведение тщательного, независимого и беспристрастного расследований всех утверждений о неправомерном обращении.

87. Похвалы заслуживают недавнее решение Казахстана проводить политику полной нетерпимости к применению пыток и создание национального превентивного механизма. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство применить эти механизмы в ретроактивном порядке и пересмотреть приговоры, вынесенные рабочим Жанаозена. Это позволит удостовериться в том, что приговоры не были вынесены на основании доказательств, полученных под принуждением, и обеспечить привлечение к ответственности предполагаемых виновных.

88. Помимо этого, Специальный докладчик встревожен тем, что большинство из лиц, осужденных по делу о событиях в Жанаозене, были известны как наиболее активные организаторы забастовок 2011 года. Они занимались законной общественной деятельностью, и на них нельзя возлагать вину за случившееся.

89. Трагические события в Жанаозене оказали серьезное негативное воздействие на отношение к мирным протестам в Казахстане и повлекли за собой волну правовых реформ, преследующих, по всей видимости, одну единственную цель — под любым предлогом запрещать проведение собраний. Также представляется крайне важным изменить общественное мнение о свободе мирных собраний в целом и о забастовщиках в Жанаозене в частности. Поскольку СМИ в ряде случаев изображали демонстрантов как преступников, алкоголиков и наркоманов, власти призваны сыграть важную роль в обеспечении защиты лиц, осуществляющих свои права на свободу мирных собраний и ассоциации, от любых форм стигматизации, запугивания, угроз или клеветы. В 2011 году была упущена возможность начать диалог между бастующими, руководителями компаний и представителями государства. В этой связи представляется крайне важным восстановить взаимопонимание и доверие к властям, с тем чтобы не повторять прошлых ошибок. Специальный докладчик отдает себе отчет в том, что создание условий, благоприятных для протестной деятельности, может оказаться непростой задачей, но при этом настоятельно призывает правительство взяться за нее решительно, с теми же силами и энергией, с которыми Казахстан подходит к своему экономическому развитию с 1991 года.

IV. Выводы и рекомендации

90. В ходе визита Специального докладчика представители властей неоднократно ссылались на верховенство закона в попытке оправдать ограничения свободы мирных собраний и ассоциации. Однако, как представляется Специальному докладчику, на практике политика правительства движима скорее принципом "деспотии закона".

91. Специальный докладчик напоминает, что закон является выражением воли народа и, следовательно, призван служить интересам народа. Принцип верховенства закона подразумевает, что каждый свободен пользоваться своими правами человека без предварительного разрешения со стороны государственной власти. В противном случае принцип верховенства закона может превратиться в произвольную норму "деспотии закона", что грозит подорвать саму суть этих прав. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство Казахстана уделять внимание не только техническим

аспектам своих правозащитных обязательств, но и их духу. Хотя права на свободу мирных собраний и свободу ассоциации не относятся к числу абсолютных, суть этих прав не может ставиться под угрозу вводимыми государством ограничениями, которые не только незаконны, но и несоразмерны преследуемой цели. Ограничения вписываются в рамки международного права прав человека только в случае их строгого определения и узкого толкования.

92. Специальный докладчик обеспокоен тем, что нынешний подход государства к правам на свободу мирных собраний и свободу ассоциации негативно сказался на общественном дискурсе. Противоположные или отличные от общепринятых мнения зачастую рассматриваются в качестве потенциального источника нестабильности, а не способа укрепить верховенство закона. С 1991 года Казахстан проделал огромный путь. В стремлении расширить возможности населения основной упор делался на экономические реформы, однако чаяния молодого поколения, не заставшего суровой советской реальности, простираются гораздо дальше. Поэтому вполне естественно, что им хочется взять судьбу своего общества в собственные руки и участвовать в общественной жизни. Как было отмечено представителями властей, Казахстан пережил стремительное экономическое развитие, что в условиях финансовых трудностей и геополитических изменений может быть сопряжено с социальными потрясениями. Обеспокоенность по этому поводу обоснована и может быть снята лишь за счет обеспечения того, чтобы законодательство отвечало международным стандартам в области прав человека, и расширения демократического пространства. Создание благоприятных условий для гражданского общества является незаменимым способом не только продолжить текущие процессы реформ при более широкой поддержке со стороны населения, но и заложить прочную институциональную основу с представительной, чуткой и подотчетной системой управления, способной оградить общество от излишних потрясений. Любые перемены даются с трудом. Реформы требуют определенной политической отваги и воли, но Специальный докладчик убежден в том, что Казахстан в силах в короткие сроки обеспечить соблюдение прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации.

93. Специальный докладчик предлагает властям обеспечить широкое распространение настоящего доклада, с тем чтобы он послужил отправной точкой для начала в обществе диалога о расширении гражданского пространства. В разрабатываемом Казахстаном плане действий в области прав человека до 2020 года, который будет направлен на выполнение рекомендаций, вынесенных по итогам универсального периодического обзора, с учетом позиций гражданского общества должны быть изложены комплексные меры, необходимые для приведения законов и практики в соответствие с различными рекомендациями международных правозащитных механизмов.

94. Хотя в настоящем докладе отмечаются определенные недостатки в деле осуществления прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что как его обзор, так и рекомендации должны восприниматься в духе конструктивного диалога. Со времени обретения независимости Казахстан достиг колоссального прогресса в экономической области, и Специальный докладчик твердо убежден в том, что страна способна добиться аналогичных успехов в области прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что он всегда готов помочь властям в достижении этих целей и открыт для идеи проведения миссии в рамках последу-

ющих действий и оказания технического содействия в разработке новых законов или поправок.

95. Специальный докладчик выносит следующие общие рекомендации:

а) признать де-юре и де-факто, что права на свободу мирных собраний и свободу ассоциации играют решающую роль в поощрении плюрализма, воспитании терпимости и широты взглядов, благодаря чему уважаются и защищаются противоположные, отличные от общепринятых или не разделяемые большинством взгляды и убеждения;

б) обеспечить, чтобы никто не привлекался к уголовной ответственности за осуществление прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и не подвергался угрозам применения насилия или насилию, притеснениям, преследованию, запугиваниям или репрессиям;

в) обеспечить, чтобы любые ограничения в части прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации преследовали законную цель, устанавливались законом, были соразмерными преследуемой цели и необходимыми в демократическом обществе;

г) обеспечить, чтобы жертвы нарушений прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и злоупотреблений ими имели право на эффективное средство правовой защиты;

д) выполнять рекомендации, касающиеся свободы ассоциации и свободы мирных собраний, включая рекомендации, содержащиеся в соображениях, принимаемых договорными органами Организация Объединенных Наций в связи с индивидуальными сообщениями.

96. Что касается права на свободу ассоциации, то Специальный докладчик призывает компетентные органы:

а) дать четкое и узкое определение преступления, состоящего в возбуждении розни (статья 174 нового Уголовного кодекса), с тем чтобы привести его в соответствие с нормами международного права прав человека и избежать каких-либо негативных последствий с точки зрения осуществления права на свободу мирных собраний и свободу ассоциации;

б) внести поправки в закон "О политических партиях" с целью расширить возможности граждан создавать политические партии, в том числе посредством сокращения числа лиц, требуемого для формирования политической партии, и установления четких сроков для регистрации, вопрос о которой должен рассматриваться независимым органом;

в) обеспечить людям возможность создавать профессиональные союзы по своему выбору и вступать в них, в том числе отменив обязательную государственную регистрацию;

г) обеспечить, чтобы законом "Об общественных объединениях" предусматривалась возможность свободного функционирования незарегистрированных объединений и чтобы любые поправки, касающиеся доступа к финансированию, не сказывались на независимости объединений, в том числе распространив сферу компетенции предлагаемого нового механизма, занимающегося предоставлением грантов, исключительно на государственные средства;

е) отменить положение, в соответствии с которым правонарушением считается "незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов" (статья 403 нового Уголовного кодекса);

ф) пересмотреть закон "О религиозной деятельности и религиозных объединениях", с тем чтобы религиозные объединения могли создаваться и свободно функционировать без предварительного согласия со стороны государства.

97. Что касается права на свободу мирных собраний, то Специальный докладчик призывает компетентные органы:

а) в конкретно установленные сроки и при участии гражданского общества принять новый закон о публичных собраниях, который соответствовал бы нормам международного права прав человека. В новом законе должна быть отменена процедура получения предварительного разрешения государства для проведения собрания; дано четкое и узкое определение ограниченного числа мест, в которых запрещено проводить собрания; прямо указано, что обязанность по обеспечению общественного порядка и безопасности лежит исключительно на государстве, и отменена уголовная ответственность за "участие в незаконном собрании" (статья 400 Уголовного кодекса);

б) соблюдать права на безопасность и свободу и право считаться невиновным, пока не будет доказано обратное, в том числе обеспечив, чтобы никто не подвергался "задержанию в превентивном порядке" за осуществление своего права на мирные собрания;

в) обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов обращались к ненасильственным средствам усмирения, прежде чем прибегать к применению силы, и в случаях, когда применение силы неизбежно, проявлять сдержанность, руководствуясь серьезностью правонарушения и преследуемыми целями и действуя с должным уважением к человеческим жизням;

г) провести международное независимое расследование трагических событий в Жанаозене и Шетпе, с тем чтобы привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека, и возместить ущерб жертвам;

е) рассмотреть возможность досрочного освобождения Владимира Козлова за "хорошее поведение", как это предусмотрено национальным законодательством;

ф) пересмотреть обвинительные приговоры, вынесенные жанаозенским нефтяникам, которые утверждают, что их вынудили дать признательные показания с помощью пыток или неправомерного обращения.

98. Кроме того, Специальный докладчик призывает компетентные органы:

а) обеспечить всесторонний учет рекомендаций Платформы для диалога по человеческому измерению, с тем чтобы расширить возможности участия гражданского общества в общественных делах;

б) увеличить бюджет и повысить уровень независимости национального правозащитного учреждения.