

**ИНСТИТУТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА МЕЖДУНАРОДНОЙ АССОЦИАЦИИ ЮРИСТОВ,
МЕЖДУНАРОДНАЯ КОМИССИЯ ЮРИСТОВ и ЦЕНТР ПО ГРАЖДАНСКИМ И ПОЛИТИЧЕСКИМ
ПРАВАМ**

**СОВМЕСТНОЕ МНЕНИЕ О СООТВЕТСТВИИ ПРОЕКТА ЗАКОНА О ПОРЯДКЕ ОРГАНИЗАЦИИ И
ПРОВЕДЕНИЯ МИРНЫХ СОБРАНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

Сара Х. Кливленд*

1 мая 2020

Общий обзор

В этом Совместном экспертном мнении Института по правам человека Международной ассоциации юристов (IBAHRI), Международной комиссии юристов (ICJ) и Центра по гражданским и политическим правам (Центра CCPR) изучено соответствие проекта Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (проект Закона), который в настоящее время находится на рассмотрении Сената Казахстана, международным обязательствам Казахстана в области прав человека. В этом Мнении обобщены некоторые основные проблемы, вытекающие из проекта Закона, в свете обязательств Казахстана защищать свободу мирного собрания в соответствии со статьёй 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в свете Руководящих принципов ОБСЕ и Венецианской комиссии по свободе собраний («Руководящие принципы ОБСЕ»)¹.

В Мнении делается вывод, что в том виде, как изложено в проекте, предлагаемое законодательство включает ряд ограничений свободы собрания, которые принципиально противоречат обязательствам Казахстана в области прав человека, включая: (1) чрезмерные требования к уведомлению и согласованию; (2) чрезмерные полномочия для запрета собрания; (3) запрет спонтанных собраний; (4) ограничение проведения собраний «специализированными местами»; (5) преференциальный режим для собраний, организуемых правительством; (6) запрет иностранцам, беженцам и лицам без гражданства организовывать или участвовать в собраниях; (7) чрезмерные обязанности организаторов и участников; и (8) чрезмерные санкции в отношении организаторов и участников. Другие проблемные вопросы в проекте Закона были выявлены, в частности, в письме Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Клемана Ньялетсоссси Вуле Президенту Республики Казахстан от 21 апреля 2020 г.

Время и процедура принятия закона, который затрагивает, прежде всего, соответствие внутреннего законодательства основным обязательствам в области прав человека, сами по себе вызывают серьёзную озабоченность относительно прав человека, имея в виду

* Луи Хенкин профессор по правам человека и конституционным правам в Школе права Колумбийского университета, бывший заместитель председателя и член Комитета ООН по правам человека (2015-2018), бывший член Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) (2013-2019), член Международной комиссии юристов, член Совета Института по правам человека Международной ассоциации юристов.

¹Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по свободе мирных собраний (2-е издание, 2010 г.) (далее - «Руководящие принципы»).

ограниченные возможности организаций гражданского общества и общественности в целом участвовать в активных публичных обсуждениях этого проекта Закона в условиях карантина, связанного с COVID-19. И Венецианская комиссия Совета Европы, и Комитет ООН по правам человека признали, что законодательство для того, чтобы быть легитимным и принятым в соответствии с принципом верховенства права и основными правами человека, должно быть предметом инклюзивных, значимых и прозрачных публичных обсуждений, как законодательной властью, так и обществом в целом.²

В свете этой серьезной озабоченности в отношении прав человека Институт по правам человека Международной ассоциации юристов, Международная комиссия юристов и Центр ССРР рекомендуют, чтобы Сенат и Президент Республики Казахстан остановили рассмотрение проекта Закона и запросили рекомендации Панели экспертов БДИПЧ ОБСЕ по свободе собраний и ассоциации, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и/или Венецианской комиссии в отношении того, как настоящий закон о свободе мирных собраний может быть пересмотрен в соответствии с международными обязательствами Казахстана в области прав человека.

Контекст

Республика Казахстан является государством-участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и членом Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В настоящее время мирные собрания регулируются Законом «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан»³, принятом в 1995 г. После массовых митингов в 2019 году Президент заявил, что будет принят новый закон о мирных собраниях. 7 февраля 2020 г. Министерство информации и общественного развития представило проект Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»⁴. Проект Закона был рассмотрен Мажилисом – нижней палатой Парламента – во время карантина в связи с пандемией COVID-19, что вызвало широкую критику со стороны гражданского общества и экспертов в области прав человека. Несмотря на это проект Закона был принят Мажилисом 8 апреля 2020 года и передан в Сенат. Первое слушание по этому проекту Закона было проведено Сенатом 30 апреля 2020 г.

Уважение свободы мирного собрания в Казахстане было предметом озабоченности и рекомендаций целого ряда органов ООН⁵, включая рекомендации Комитета ООН по правам человека (КПЧ ООН) в его обзорах периодических докладов Казахстана по МПГПП, рекомендаций государств-членов ООН в контексте Универсального периодического обзора по Казахстану в Совете ООН по правам человека, а также Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации после его поездки в Казахстан в 2015 году. Комитет ООН по правам человека также установил нарушения

² Венецианская комиссия, *Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права* (2016) - 21 (процедуры законотворчества); КПЧ ООН, *Заключительные замечания к шестому периодическому докладу Венгрии*, ССРР/С/HUN/CO/6 (2018), п.8 («особенно в отношении законов, затрагивающих осуществление прав человека, путем обеспечения наличия механизмов, гарантирующих прозрачный, всеобъемлющий и совместный процесс, в котором бы участвовали оппозиционные политики, гражданское общество и другие соответствующие заинтересованные стороны и широкая общественность, и предоставляющих достаточные возможности и время для полноценного обзора и надлежащего обсуждения законодательных предложений и поправок» в соответствии со статьями 2, 25 МПГПП).

³ См. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126_.

⁴ См. последнюю версию: <http://senate.parlam.kz/ru-RU/lawProjects/download?fileId=26842>.

⁵ См. УВКПЧ Казахстан, <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/KZIndex.aspx>.

свободы мирного собрания в рамках действующего правового режима в Казахстане в многочисленных индивидуальных делах.⁶

Свобода мирного собрания

Статья 21 МПГПП предусматривает, что: «Признается право на мирные собрания». Эта статья широко толковалась Комитетом ООН по правам человека, который является компетентным органом, созданным в соответствии с МПГПП для наблюдения за соблюдением его государством. Юриспруденция Комитета по статье 21 изложена в соображениях по индивидуальным жалобам и периодическим докладам, касающимся Казахстана и других государств, а также в проекте Замечания общего порядка №37 о свободе собраний⁷ - компиляции юриспруденции Комитета, которая излагается в виде авторитетного толкования Комитетом природы и сферы охвата права на мирное собрание.

Как Комитет по правам человека отмечал в недавнем деле, касающемся Казахстана, *«право на мирное собрание, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, которое выступает неотъемлемым элементом публичного выражения мнений и убеждений личности и необходимо в демократическом обществе»*⁸. Это право предполагает возможность организации и участия в ненасильственном собрании лиц с целью выражения общих интересов. Это также тесно связано со способностью осуществлять ряд других основных прав, включая право выражения мнения и ассоциации и право на политическое участие.

Согласно статье 2(1) Пакта, государства-участники обязаны и уважать, и обеспечивать право на мирное собрание. Это требует от государств, чтобы они позволяли проведение таких собраний без необоснованного вмешательства и содействовали осуществлению права на свободу мирного собрания, с тем чтобы обеспечить участникам достижение их легитимной цели. Таким образом государства должны создать благоприятные условия для осуществления права на мирное собрание.⁹ У собраний есть потенциал для того, чтобы нарушить другую легитимную деятельность или вмешаться в осуществление прав и свободу других лиц и, следовательно, они могут подвергнуться регулированию. Однако, существует презумпция против ограничений,¹⁰ и допустимые основания согласно статье 21 должны быть узко истолкованы. Более того, согласно статье 21 любое ограничение, установленное законом, должно быть и необходимо в демократическом обществе, и пропорционально одному из допустимых оснований для ограничений, специально перечисленных в статье 21. Любые ограничения свободы мирного собрания *«должны*

⁶См., например, *Инсенова против Казахстана*, ССРР/С/126/Д/2542/2015 (2019); *Сулейменова против Казахстана*, ССРР/С/126/Д/2416/2014 (2019); *Абильдаева против Казахстана*, ССРР/С/125/Д/2309/2013 (2019); *Джуманбаев против Казахстана*, ССРР/С/125/Д/2308/2013 (2019); *Торегожина против Казахстана*, ССРР/С/126/Д/2311/2013 (2019); *Уктембаев против Казахстана*, ССРР/С/126/Д/2420/2014 (2019); *Жагипаров против Казахстана*, ССРР/С/124/Д/2441/2014 (2018); *Торегожина против Казахстана*, ССРР/С/124/Д/2257/2013 and ССРР/С/124/Д/2334/2014 (2018); *Свиридов против Казахстана*, ССРР/С/120/Д/2158/2012 (2017); *Торегожина против Казахстана*, ССРР/С/112/Д/2137/2012 (2014).

⁷ КПЧ ООН, *Замечание общего порядка No.37 к статье 21: право на мирные собрания* (2019) (далее - проект Замечания общего порядка КПЧ ООН), доступно на <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/GCArticle21.aspx>. Комитет закончил первое чтение Замечания общего порядка No.37. Хотя в проект Замечания общего порядка ещё будут внесены незначительные изменения, и оно будет утверждено Комитетом, положения, на которые здесь делаются ссылки, отражают устоявшееся толкование Комитета по правам человека.

⁸*Сулейменова против Казахстана* (2019), пункт 9.4.

⁹ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.8; см. также пп.26-27.

¹⁰ *Руководящие принципы ОБСЕ*, п.2.1.

*руководствоваться целью содействия праву, вместо того, чтобы стремиться к ненужным и непропорциональным его ограничениям. Таким образом у государства-участника есть обязательство обосновать ограничение права, защищённого статьёй 21 Пакта и продемонстрировать, что оно не служит непропорциональным препятствием осуществлению этого права».*¹¹ Это означает, в частности, что из всех мер должны выбираться наименее ограничительные доступные средства, позволяющие обеспечить действительную защитительную функцию.¹² Наконец, регулирование права на мирное собрание не должно ущемлять другие права человека, включая свободу выражения мнения, ассоциации и политического участия.

Основные проблемы

Настоящий проект Закона выходит далеко за пределы допустимых ограничений свободы собрания во многих отношениях. Ниже резюмируются некоторые основные проблемы:

1. Чрезмерные требования к уведомлению и согласованию для организации мирного собрания.

Статьи 10 и 12 проекта Закона требуют от организаторов всех мирных собраний следовать обременительным процедурам предварительного уведомления или согласования, соответственно, в зависимости от вида собрания. Организаторы, как определено в законе, должны подать детальную *уведомительную* информацию за 5 рабочих дней до любого собрания митинга или пикета. Что касается шествий и демонстраций, то организаторы должны обращаться за предварительным *согласованием* за 10 рабочих дней. Статьи закона требуют от лиц, подающих уведомление или обращающихся за согласованием собрания, предоставить обширный перечень информации, включая «цель», «форму собрания», «предполагаемое количество участников», «источники финансирования мирного собрания» и т.д. В заявлении о согласовании должно также быть указаны «меры содействия в обеспечении охраны общественного порядка, организации медицинской помощи, пожарной безопасности» и «общее количество и категории транспортных средств». Согласно статье 15, до окончания срока рассмотрения уведомления или заявления о согласовании незаконно публично даже говорить о собрании. Наконец, даже процедура уведомления, как представляется, функционирует как де-факто требование согласования, поскольку проект Закона устанавливает чрезвычайно широкие основания, по которым государство может запретить любое собрание, включая технические ошибки при выполнении требований к заявлению, как указано ниже.

По отдельности и в комбинации эти требования налагают чрезмерные ограничения на свободу мирного собрания в противоречии со статьёй 21. В частности, они противоречат принципам, что государства должны содействовать свободе мирного собрания, и что любые ограничения этого права должны быть узко определены. Как Комитет ООН по правам человека ранее указывал в отношении Казахстана,

что требование уведомлять власти о планируемом мирном собрании или запрашивать разрешение на проведение такого публичного мероприятия, если такое разрешение выдается в установленном порядке, само по себе не является

¹¹ Сулейменова против Казахстана (2019), п.9.4.

¹² Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.45.

*нарушением статьи 21, если его применение согласуется с положениями Пакта. В то же время режимы выдачи разрешений, в рамках которых власти имеют широкие дискреционные полномочия в отношении выдачи разрешения на проведение собраний, не должны применяться в качестве общего правила. Во всех случаях в ситуациях, когда используется процедура подачи уведомления или получения разрешения, она не должна быть чрезмерно обременительной.*¹³
(Выделено автором).

Требование предварительного *разрешения* на все марши и демонстрации противоречит статье 21, поскольку собрания должны обычно быть разрешены и им должно быть оказано содействие, как само собой разумеющееся. В Замечании общего порядка Комитета по правам человека это определено следующим образом,

*Режимы выдачи разрешений там, где те, кто хочет собраться, должны обращаться за разрешением к властям для этого, подрывает идею, что мирное собрание - это базовое право. Там, где такие требования есть, они должны на практике функционировать как система уведомления, с выдачей разрешений как само собой разумеющееся в случае отсутствия веских причин поступить по-другому. Такие системы также не должны быть излишне бюрократическими.*¹⁴
(Выделено автором).

Точно так же Руководящие принципы ОБСЕ предусматривают, что «любое положение законодательства по этому вопросу должно требовать от организатора собрания подачи уведомления о намерениях, а не просьбы о разрешении» (п.4.1).

Более того, *уведомление* о собрании не должно быть обременительным и не должно требоваться во всех случаях. Как в проекте Замечания общего порядка КПЧ ООН отмечено,

*требование [уведомления] допустимо в той степени, в какой это необходимо, чтобы помочь властям в содействии спокойному проведению мирных собраний и защиты прав других. В то же время, это требование может быть неправильно использовано, чтоб подавить мирные собрания. Как и другое вмешательство в право на собрание требование уведомления должно быть оправдано основаниями, перечисленными в статье 21. Выполнение требований об уведомлении не должно быть самоцелью. Процедуры уведомления не должны быть излишне обременительными и должны быть пропорциональными с точки зрения потенциального воздействия данного собрания на общественное мнение.*¹⁵

Наконец, запрет обсуждать собрание до его разрешения или до окончания срока рассмотрения уведомления противоречит обязательствам в отношении свободы собрания, а также необоснованно ограничивает свободу выражения мнения и ассоциации. Комитет по правам человека ранее отмечал, что публичное обсуждение предстоящего собрания до уведомления не может наказываться в отсутствие конкретного указания, какую опасность

¹³ Сулейменова против Казахстана (2019), п.9.5.

¹⁴ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.84, ссылка: CCPR/C/MAR/CO/6, para. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, п.41; and ACHPR, Руководящие принципы свободы ассоциации и собраний в Африке, п.71; Поляков против Беларуси, п.8.3.

¹⁵ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.80, ссылка, в частности: Кивенмаа против Финляндии, п.9.2; Попова против Российской Федерации, п.7.5; Секерко против Беларуси, п.9.4.

может представлять раннее распространение информации.¹⁶ Согласно проекту Замечания общего порядка КПЧ ООН, обязательства государства по статье 21 «*распространяются на такие действия участников или организаторов как распространение информации о предстоящем собрании; [и] коммуникации между участниками до и во время собрания [...]*

Любые ограничения на такие коммуникации должны также узко толковаться». В дополнение «любые ограничения использования систем распространения информации должны соответствовать тестам на ограничения свободы выражения мнения» (пункты 37-38). Точно так же в Руководящих принципах ОБСЕ признаётся, что «административный орган должен обеспечить достаточный доступ широкой общественности к достоверной информации о публичных собраниях» (п.63).

2. Чрезмерные полномочия для запрета собрания

Уведомительный и разрешительный режимы, упомянутые выше, являются особо проблематичными с учетом очень обширных оснований, по которым проект Закона допускает запрет собрания.

В статье 14 проекта Закона перечислены обширные основания, по которым власти могут отказать в разрешении собрания. Они варьируют от технического несоблюдения требований к подаче заявления (таких, как «*неполная информация*» или отсутствие подписи) до чрезмерного количества участников, которые планируют провести собрание в «специально обозначенном месте», или параллельных собраний, и до более широких оснований, таких как подрыв национальной безопасности, «*возбуждение социальной, ... национальной [или] классовой розни*», нарушение любых законов или нормативных актов Казахстана, или вероятности того, что собрание может препятствовать движению общественного транспорта, «угрожать ... малым архитектурным формам», или «*препятствовать свободному передвижению*» лиц, которые не участвуют в собрании.

Запрет мирных собраний по таким обширным основаниям не соответствует требованиям статьи 21. Международное право в области прав человека четко устанавливает, что презумпция должна действовать в пользу проведения собрания, и что любые ограничения права на мирное собрание должны узко применяться. Техническое несоответствие действующим правовым нормам не должно являться основанием для запрета собрания. Как отметил Комитет по правам человека в контексте, применимом к Казахстану, «*даже в тех случаях, когда уведомление о собрании не подавалось, а разрешение на его проведение не запрашивалось, любое вмешательство в право на мирные собрания должно быть обосновано в соответствии со вторым предложением статьи 21*».¹⁷ Даже для тех оснований в проекте Закона, которые в принципе могут соответствовать основаниям для ограничения собрания, которые представлены в статье 21 (такое как общественная безопасность), проект Закона не предусматривает ограничительных определений, которые могли бы обеспечивать системность и согласованность. Например, Комитет по правам человека указал, что ограничение для защиты «общественной безопасности» в соответствии со статьей 21 требует, чтобы государство обосновало, что это конкретное собрание «создает значительный и немедленный риск возникновения

¹⁶ *Гулженкова против Беларуси* (CCPR/C/103/D/1838/2008), п.9.3; см. также *Еврезов и другие против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1999/2010 и Согг.1), п.8.5; Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.37-38.

¹⁷ *Сулейменова против Казахстана* (2019), п.9.5.

опасности для безопасности лиц (их жизни или физической неприкосновенности) или схожий риск нанесения существенного ущерба имуществу»¹⁸. И, как было указано выше, Комитет по правам человека выразил ранее обеспокоенность в связи с тем, что уведомительный/разрешительный порядок в Казахстане предоставлял чрезмерные дискреционные полномочия властям для дачи разрешения на собрание.¹⁹

3. Запрет спонтанных собраний

Проект Закона не позволяет проведение каких-либо собраний, о которых предварительно не было уведомления или не получено разрешение. Спонтанные собрания, следовательно, запрещены – ограничение, противоречащее статье 21.

Комитет по правам человека ранее установил, что наказание участника за участие в собрании, которое являлось мирным, но было несанкционированным и недопущение спонтанных собраний нарушает обязательства Казахстана в области прав человека.²⁰ Точно так же, в деле *Попова против Российской Федерации*²¹ Комитет указал, что административный арест или штраф в отношении физического лица за участие в спонтанной мирной демонстрации, о которой не было направлено уведомление в соответствии с требованиями национального законодательства, является нарушением статьи 21. Комитет заявил:

несмотря на то, что требование о подаче предварительного уведомления может иметь большое значение для нормального проведения демонстраций, его выполнение не может быть самоцелью. Любое вмешательство в право на мирное собрание должно быть обосновано государством-участником с учетом второго предложения статьи 21. Это особенно верно в случае спонтанных демонстраций, которые в силу своего характера не могут зависеть от требования подачи предварительного уведомления (п.7.5).

В проекте Замечания общего порядка КПЧ ООН далее разъясняется, что «спонтанные собрания, являясь непосредственной реакцией на происходящие события, которые не предоставляют значительного времени для направления такого уведомления, независимо от того, являются они скоординированными или нет, находятся также под защитой статьи 21» (п.16). Соответственно, «уведомление не должно требоваться для проведения спонтанных собраний, поскольку они не предоставляют достаточного времени для подачи такого уведомления» (п.82). Руководящие принципы ОБСЕ также устанавливают, что «если законодательство требует подачи предварительного уведомления, в его положениях должен быть прямо предусмотрен отказ от этого требования в тех случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения.... Власти всегда должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера» (п.4.2).

4. Ограничение проведения собраний «специализированными местами»

¹⁸ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.49.

¹⁹ *Сулейменова против Казахстана* (2019), п.9.5.

²⁰ *Абильдаева против Казахстана* (2019), п.8.7 («Государство-участник также не дало убедительных объяснений тому, почему защита не распространяется на стихийные собрания.»).

²¹ *Попова против Российской Федерации*, CCPR/C/122/D/2217/2012 (2018).

В статье 9 проекта Закона запрещаются любые мирные собрания в других местах, кроме «специализированных мест», за исключением «пикетирования», проводимого одним человеком, и предусматривается, что местные власти должны определить такие специализированные места (статья 1, п.2). Проведение одиночного пикета за пределами специализированного места, в свою очередь, ограничивается двумя часами в день и запрещается в большом количестве мест, включая места, прилегающие к резиденциям Президента и Первого Президента, «места массовых захоронений», «объекты железнодорожного, водного, воздушного и автомобильного транспорта», и т.д.

Данное положение является чрезмерно ограничительным. Основной чертой права на мирное собрание является право собираться в то время и в том месте, где сообщение будет услышано. Как Комитет по правам человека определил в деле, касающемся Казахстана, *«организаторы собрания в целом имеют право выбирать место в пределах видимости и слышимости целевой аудитории»*.²² Любое ограничение данного права должно быть обосновано в зависимости от конкретного случая в соответствии со статьей 21. В проекте Замечания общего порядка КПЧ ООН далее разъясняется, что *«в то время как «время, место и способ» проведения мирных собраний могут при определённых обстоятельствах быть предметом законных ограничений в соответствии со статьей 21, принимая во внимание природу собраний, связанную с выражением интересов, участники должны проводить собрания по мере возможности «в пределах видимости и слышимости» целевой аудитории»*.²³

В проекте Замечания общего порядка далее уточняется, что *«мирные собрания могут в принципе проводиться в любых местах, к которым публика имеет доступ или должна иметь доступ в соответствии со статьей 12 МПГПП и другими применимыми правами, а именно публичные площади и улицы»*; и что *«любые ограничения должны, насколько это возможно, позволять участникам собираться «в пределах видимости и слышимости» целевой аудитории»*. В частности, *«участники мирных собраний не могут быть направлены в отдаленные места, где они не могут эффективно привлечь внимание тех, к кому они обращаются, или общественности»* (пп.64-65). Данное правило было особо отмечено Комитетом по правам человека в его выводах о нарушении свободы мирных собраний в деле *Торегожина против Казахстана* (2019).

В Руководящих принципах ОБСЕ подтверждается, что *«публичные собрания проводят с целью доведения идей и посланий до сведения конкретного лица, группы или организации. Поэтому общее правило заключается в том, что следует способствовать проведению собраний в пределах «видимости и слышимости» их целевой аудитории»* (п.3.5). Более того, *«собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений»* (п.3.2). Право мирно собираться *«применимо к собраниям, проводимым в публичных местах (которые включают, но не ограничиваются общественными парками, площадями, улицами, дорогами, проспектами, тротуарами и пешеходными*

²² Сулейменова против Казахстана (2019), п.9.4; Торегожина против Казахстана (2019), п.8.4. См. также Турченяк и др. против Беларуси, ССРР/С/108/D/194 (2013), п.7.4.

²³ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.25, смотрите также п. 61. Руководящие принципы ОБСЕ, п.3.5.

дорожками), равное право на использование которых есть у каждого человека» (п.19). Соответственно,

«участники собраний имеют такие же права на пользование публичным пространством в течение разумного периода времени, как и любые другие лица. Более того, публичный протест, как и свобода собраний в целом, должны рассматриваться как такое же обоснованное использование публичного пространства, как и другие цели, для которых чаще всего используются общественные места (например, торговля и движение транспорта и пешеходов). ... Здания и сооружения, которые обычно являются доступными для публики (например, находящиеся в государственной собственности залы, стадионы или здания), следует также рассматривать в качестве законных мест для проведения публичных собраний, и они равным образом должны быть защищены правом на свободу собраний и выражение мнения» (пп.20-21).

Любые ограничения места собраний должны быть наименее ограничительным средством, согласованным с вышеприведёнными соображениями.

5. Дискриминация неофициальных собраний

В пункте 5 статьи 2 проекта Закона содержатся исключения из его требований в отношении «официальных, культурных, развлекательных, оздоровительных и спортивных мероприятий» и ряда других мероприятий, которые организуются самими властями. А в статье 14 содержится отказ в разрешении мирного собрания, если такие официальные мероприятия запланированы в том же месте.

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

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

содержании тех посланий, которые хотят донести участники собрания»²⁴. «Подход органов власти к мирным собраниям и любые налагаемые ограничения должны быть в принципе нейтральными по отношению к содержанию»²⁵.

6. Запрет иностранцам, беженцам и лицам без гражданства организовывать или участвовать в собраниях

Статьи 1 и 14 проекта Закона гарантируют право на мирное собрание только гражданам Казахстана. Статья 1 ограничивает применение понятий организаторов, участников и всех собраний только для граждан Казахстана. Организаторы и участники, которые не являются гражданами, полностью не подпадают под защиту проекта Закона. В пункте 8 статьи 14 далее предусмотрено, что власти должны запрещать любые собрания, финансируемые *«иностранцами гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами»*.

Данное ограничение категорически противоречит международному праву прав человека. Пункт 1 статьи 2 МПГПП обязывает каждое государство-участник соблюдать и обеспечивать права в Пакте *«всем, находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией»*. (Выделено автором). Комитет по правам человека выразил свою позицию четко, что *«в целом права, зафиксированные в Пакте, распространяются на всех лиц, независимо ... от их гражданства или отсутствия такового»*. В частности, *«на иностранцев распространяется право на мирные собрания и на свободу ассоциации ...»*.²⁶ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН устанавливает, что *«в дополнение к тому, что право на мирное собрание может осуществляться гражданами, оно также может осуществляться, например, иностранными гражданами, включая трудовых мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев, а также лиц без гражданства»*²⁷.

В Руководящих принципах ОБСЕ подтверждается, что *«международные документы в области прав человека требуют, чтобы на лиц, не являющихся гражданами данного государства, «распространялось право на мирные собрания»*. Поэтому важно, чтобы закон предусматривал право на свободу мирных собраний не только для граждан, но и для лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов» (п.55).

7. Чрезмерные обязанности организаторов и участников

Проект Закона налагает чрезмерные обязанности на организаторов и участников мирных собраний во имя обеспечения, помимо прочих, «общественного порядка». Например, проект Закона обязывает организаторов *«предотвращать любые нарушения законодательства Республики Казахстан», «обеспечивать сохранность зданий, сооружений, малых архитектурных форм, зеленых насаждений, а также иного имущества», «создавать условия для безопасности участников мирных собраний при их проведении», «предоставлять медицинскую помощь, обеспечивать противопожарную безопасность», и т.д.* Проект Закона перекладывает на организаторов и участников

²⁴ Руководящие принципы ОБСЕ, п.94.

²⁵ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.25, ссылка: Руководящие принципы ОБСЕ, п.3.3

²⁶ КПЧ ООН, Замечание общего порядка №15: Положение иностранцев согласно Пакту (1986), пп. 1, 7.

²⁷ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.5, ссылка: CCRP/C/NPL/CO/2, para. 14.

ответственность, которую обычно несет государство в соответствии с международными нормами в области прав человека в отношении защиты и содействия осуществлению права на мирные собрания.

Комитет по правам человека уже неоднократно отмечал, что возлагать чрезмерные и обременительные обязанности на организаторов и участников, а именно покрытие расходов на охрану порядка или безопасность, медицинскую помощь или уборку²⁸, в целом противоречит статье 21. Как отмечено в проекте Замечания общего порядка *«данные расходы должны быть покрыты, как правило, из государственных средств и не должны быть перенесены на участников»*²⁹.

8. Чрезмерные санкции в отношении организаторов и участников

Наконец, налагаемые санкции согласно данному закону являются чрезмерными и непропорциональными, особенно в отношении организаторов собраний. Проект Закона налагает чрезмерную ответственность на организаторов за несоблюдение установленных правил в отношении свободы собраний. В частности, согласно проекту Закона, вносятся изменения в Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс в части установления штрафа в размере 7000 долларов США за организацию и штрафа в размере 3500 долларов США за участие в несанкционированном собрании, которое не соответствует требованиям проекта закона и приводит к нанесению «значительного ущерба». В отношении других, не соответствующих закону, мирных собраний, организация и участие влекут штрафы в размере 700 долларов США и 350 долларов США, соответственно. Организаторы собраний несут повышенную ответственность и должны платить штраф в размере 7000 долларов США в случае повторяющихся нарушений.

Любые санкции, налагаемые на лиц, осуществляющих право на мирное собрание, должны соответствовать строгим ограничениям статьи 21. Другими словами, санкции не должны неправомерно обременять или ущемлять право на мирное собрание; санкции не должны применяться в отношении поведения, которое защищено правом, и они должны быть необходимыми и пропорциональными легитимной цели правительства согласно статье 21. Так, например, Комитет по правам человека считает, что в случае применения административных санкций за отсутствие уведомления, такое решение должно быть обосновано должным образом властями.³⁰ Как Комитет определяет в своем проекте Замечания общего порядка *«в случаях, когда уголовные или административные санкции используются против участников мирного собрания, такие санкции должны быть пропорциональными и не могут применяться в случаях, когда поведение защищается правом»* (п.76).

²⁸ CCPR/C/BLR/CO/5 (2018), пп.51-52 (с выражением обеспокоенности в связи с «жесткими условиями выдачи разрешений, в том числе обязательствами соблюдать общественный порядок и нормы безопасности, а также положением об обеспечении медицинской помощи и уборки»); Поляков против Белоруссии, CCPR/C/111/D/2030/2011 (2014), пп.8.2–8.3.

²⁹ Проект Замечания общего порядка КПЧ ООН, п.74, ссылка: АСНПР, *Руководящие принципы свободы объединения и собрания в Африке*, п.102(b).

³⁰ См., например, Попова против Российской Федерации, пп.7.4-7.6.

Неуведомление властей о собрании . . . не должно само по себе использоваться как основание для разгона собрания или ареста участников и организаторов, или наложения неоправданных санкций, таких как обвинение в уголовном преступлении. Оно также не освобождает власти от обязательств в пределах их возможностей содействовать проведению собрания и защищать участников (п.81).

Соответственно,

организаторы и участники обязаны предпринимать разумные усилия для того, чтобы выполнить законные требования, но они не должны нести ответственность [гражданскую или уголовную] только за своё поведение. Ответственность организаторов или участников за ущерб, причиненный другими участниками собрания, по общему правилу, не должна налагаться. Если это происходит, ответственность должна быть ограничена тем, что можно было предвидеть и предотвратить посредством разумных усилий(п.75). (Выделено автором).

В Руководящих принципах ОБСЕ выражается согласие с таким подходом и предусматривается, например, что «никакой ответственности не возникает и никакие санкции не применяются, если имеются разумные основания для невыполнения требования об уведомлении» (п.110). «Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение своих обязанностей, если они прилагали адекватные усилия к их выполнению. Более того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников или третьих лиц, либо за незаконные действия, участвовать в которых организаторы не планировали и прямого участия в которых не принимали» (п.112).

Заключение

Подводя итог вышеизложенному, предлагаемое законодательство включает ряд ограничений свободы собрания, которые принципиально противоречат обязательствам Казахстана в области прав человека, включая: (1) чрезмерные требования к уведомлению и согласованию; (2) чрезмерные полномочия для запрета собрания; (3) запрет спонтанных собраний; (4) ограничение проведения собраний «специализированными местами»; (5) преференциальный режим для собраний, организуемых правительством; (6) запрет иностранцам, беженцам и лицам без гражданства организовывать или участвовать в собраниях; (7) чрезмерные обязанности организаторов и участников; и (8) чрезмерные санкции в отношении организаторов и участников. Время и процедура принятия закона, который затрагивает, прежде всего, соответствие внутреннего законодательства основным обязательствам в области прав человека, сами по себе вызывают серьезную озабоченность относительно прав человека, имея в виду ограниченные возможности организаций гражданского общества и общественности в целом участвовать в активных публичных обсуждениях этого проекта Закона в условиях карантина.

В свете этой серьезной озабоченности в отношении прав человека IBAHRI, ICJ и Центр ССРР призывают Сенат и Президента Республики Казахстан остановить рассмотрение проекта Закона и запросить рекомендации Панели экспертов БДИПЧ ОБСЕ по свободе собраний и ассоциации, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и/или

Венецианской комиссии в отношении того, как настоящий закон о свободе мирных собраний может быть пересмотрен в соответствии с международными обязательствами Казахстана в области прав человека.

* * * * *

Институт прав человека Международной ассоциации юристов (IBAHRI): Международная ассоциация юристов (IBA), учрежденная в 1947 году, является ведущей мировой организацией международных юристов-практиков, ассоциаций адвокатов и юридических обществ. Институт прав человека Международной ассоциации юристов, автономное и финансово независимое учреждение, работает со всемирным правовым сообществом для продвижения и защиты прав человека и независимости юридической профессии во всем мире. См. сайт www.ibanet.org.

Международная комиссия юристов: Состоящая из 60 известных судей и юристов из различных регионов мира, Международная комиссия юристов (ICJ) продвигает и защищает права человека через верховенство права, используя свою уникальную правовую экспертизу для развития и укрепления национальных и международной систем правосудия. Учрежденная в 1952 году и активно работающая на пяти континентах, ICJ имеет своей целью обеспечить прогрессивное развитие и эффективную имплементацию международных прав человека и международного гуманитарного права; обеспечить осуществление гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав; создать правовые гарантии разделения властей; и гарантировать независимость судебной власти и юридической профессии. См. сайт www.icj.org.

Центр по гражданским и политическим правам: Центр является независимой, неправительственной организацией, осуществляющей деятельность по содействию имплементации МПГПП посредством поддержки гражданского общества и установления взаимодействия между ключевыми лицами, вовлеченными в имплементацию рекомендаций Комитета по правам человека ООН на национальном уровне. См. сайт <http://ccprcentre.org>