Анализ проектов Законов "О противодействии экстремистской деятельности" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности

Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧ) является неправительственной некоммерческой правозащитной организацией, основными направлениями деятельности которой, согласно ее Уставу являются:

• создание эффективного механизма общественной защиты основных прав и свобод человека;

• содействие продвижению верховенства закона и созданию демократических институтов в Казахстане и других странах Центральной Азии;

• содействие повышению уровня образования активистов гражданского общества в области прав и свобод человека и оказание общественного влияния на власти с целью внедрения демократических принципов и стандартов, построения демократического правового государства в Казахстане и других странах Центральной Азии.

Предметом деятельности КМБПЧ является: консультирование и оценка законодательства Республики Казахстан в области прав человека с точки зрения его соответствия международным правовым документам в области прав человека; организация мониторинга соблюдения прав человека в Республике Казахстан; изучение динамики и поддержка развития демократических структур гражданского общества в Республике Казахстан.

Настоящий анализ проектов Законов "О противодействии экстремистской деятельности" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности" выполнен КМБПЧ в соответствии с основными направлениями и предметом деятельности.

Основной целью рассматриваемых проектов законов, внесенных в Парламент Республики Казахстан, является, согласно преамбуле проекта Закона "О противодействии экстремистской деятельности", "создание правовых и организационных основ противодействия экстремистской деятельности в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и национальной безопасности Республики Казахстан".

Исходя из определения цели, следует, что авторы законопроекта считают, что действующее законодательство не обеспечивает достаточных правовых и организационных основ противодействия экстремистской деятельности и это требует специального правового регулирования.

В связи с этим настоящий анализ состоит из трех разделов.

1. Обзор применимых международных норм и положений действующего законодательства Республики Казахстан в части определения экстремизма и противодействия экстремистской деятельности.

2. Общая оценка данной законодательной инициативы.

3. Анализ отдельных положений законопроектов и оценка возможных позитивных и негативных последствий их применения в случае принятия.

В конце анализа приводятся общие выводы и рекомендации.

1. Обзор применимых международных норм и положений действующего законодательства Республики Казахстан в отношении противодействия экстремистской деятельности.

1.1. Международные договоры Республики Казахстан

За последние 60 лет в рамках различных международных и региональных организаций был принят целый ряд деклараций, конвенций и соглашений, касающихся борьбы с преступностью, в том числе с преступлениями, имеющими международный характер.

Среди них:

• Конвенция ООН о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.), ратифицированная Республикой Казахстан 29 июня 1998 года;

• Конвенция ООН о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1949 г.);

• Конвенция о преступлениях и некоторых других актах совершаемых на борту воздушных судов (1963 г.);

• Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества (1968 г.);

• Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 г.). Республика Казахстан присоединилась к данной Конвенции 13 мая 1994 г., сведений о ратификации нет;

• Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 г.) и Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий ее да (1988 г.). Республика Казахстан присоединилась к данной Конвенции 13 мая 1994 г., сведений о ратификации нет;

• Принципы международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества (1973 г.);

• Конвенция ООН о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973 г.). Республика Казахстан присоединилась к данной Конвенции 23 января 1996 г., сведений о ратификации нет;

• Международная конвенция о борьбе с захватом заложников (1979 г.). Республика Казахстан присоединилась к данной Конвенции 24 января 1996 г., сведений о ратификации нет;

• Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (1988 г.);

• Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (1988 г.);

• Руководящие принципы для предупреждения организованной преступности и борьбы с ней (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, от 27 августа - 7сентября 1990 г.);

• Меры по борьбе с международным терроризмом (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, от 27 августа - 7 сентября 1990 г.);

• Декларация ООН о мерах по ликвидации международного терроризма (1994 г.) и Декларация ООН, дополняющая ее (1996 г.);

• Декларация ООН о преступности и общественной безопасности (1996 г.);

• Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом (1997 г.), ратифицированная Республикой Казахстан 4 июля 2002 года;

• Римский Статут Международного Уголовного Суда (1998 г.);

• Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (1999 г.), ратифицированная Республикой Казахстан 2 октября 2002 года с оговорками;

• Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.), Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий ее (2000 г.), Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий ее (2000 г.) и Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий ее (2001 г.);

• Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (2001 г.), ратифицированная Республикой Казахстан 18 апреля 2002 года.

По доступной на настоящий момент информации из перечисленных международных договоров, накладывающих юридические обязательства, Республика Казахстан ратифицировала только Конвенцию ООН о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Международную конвенцию о борьбе с бомбовым терроризмом, Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма (с оговорками) и Шанхайскую конвенцию, а также присоединилась (но не ратифицировала) еще к четырем международным договорам.

1.2. Конституция Республики Казахстан (от 30 августа 1995 г. с изменениями от 7 октября 1998 г.) налагает ряд конституционных запретов, связанных с возможными проявлениями экстремизма и нетерпимости.

Так, согласно п.3 ст.5 Конституции РК, "запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований".

Согласно п.3 ст.20 "не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия".

Согласно п.2 ст.39 "признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие".

1.3. Уголовный кодекс Республики Казахстан (от 16 июля 1997 г. с изменениями от 09.07.98 г., от 10.07.98 г., от 16.07.99 г., от 23.07.99 г., от 05.05.2000 г., от 16.03.01 г., от 19.02.02 г., от 22.02.02 г., от 31.05.02 г., от 09.08.02 г.) на основе Конституции Республики Казахстан устанавливает основания уголовной ответственности и определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния являются преступлениями, устанавливает наказания и иные меры уголовно-правового воздействия за их совершение.

Так, согласно УК РК, преступлениями, т.е. совершенными виновно общественно опасными деяниями в Республике Казахстан в рассматриваемом нами контексте, то есть связанными с возможными проявлениями экстремизма и нетерпимости или действиями на их основе являются:

• планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны (ст.156 УК РК);

• пропаганда и публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст.157 УК РК);

• производство или распространение оружия массового поражения (ст.158 УК РК);

• геноцид (ст. 160 УК РК);

- экоцид (ст. 161 УК РК);

• наемничество (ст. 162 УК РК);

• нападение на лиц или организации, пользующиеся международной защитой (ст. 163 УК РК);

• возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой или религиозной вражды (ст. 164 УК РК);

• посягательство на жизнь Президента Республики Казахстан (ст. 167 УК РК);

• насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 168 УК РК);

• вооруженный мятеж (ст. 169 УК РК);

• призывы к насильственному свержению или изменению конституционного строя либо насильственному нарушению единства территории Республики Казахстан (ст. 170 УК РК);

• диверсия (ст. 171 УК РК);

• терроризм (ст. 233 УК РК);

• пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма (ст. 233-1 УК РК);

• создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (ст. 233-2 УК РК);

• захват заложника (ст. 234 УК РК);

• создание и руководство организованной преступной группой или преступным сообществом (преступной организацией), участие в преступном сообществе (ст. 235 УК РК);

• организация незаконного военизированного формирования (ст. 236 УК РК);

- бандитизм (ст. 237 УК РК);

• захват зданий, сооружений, средств сообщения и связи (ст. 238 УК РК);

• угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава (ст. 239 УК РК);

• массовые беспорядки (ст. 241 УК РК).

1.4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года устанавливает основания административной ответственности и определяет административные правонарушения и меры воздействия, налагаемые за их совершение.

Так, согласно КоАП РК, административными правонарушениями в Республике Казахстан в рассматриваемом нами контексте, то есть связанными с возможными проявлениями экстремизма и нетерпимости или действиями на их основе являются:

• ввоз в республику печатной продукции в целях разжигания национальной вражды (ст. 344 КоАП РК);

• действия, провоцирующие нарушение правопорядка в условиях чрезвычайного положения (ст. 363 КоАП РК);

• нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций (ст. 373 КоАП РК);

• нарушение законодательства об общественных объединениях (ст. 374 КоАП РК);

• нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединениях (ст. 375 КоАП РК).

1.5. Закон Республики Казахстан об общественных объединениях (от 31 мая 1996 года с изменениями от 23 марта 2000 года)

Согласно ст.5, "….Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики Казахстан, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

На территории Республики Казахстан запрещается создание общественных объединений по типу военизированных формирований, имеющих военизированную структуру, форму, специальные знаки отличия, гимны, флаги, вымпелы, особые условия внутренней дисциплины и управления, оружие, в том числе имитационное.

Не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.

Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений".

1.6. Закон Республики Казахстан о свободе вероисповедания и религиозных объединениях (от 15 января 1992 года с изменениями и дополнениями от 5 октября 1995 года, от 5 октября 1995 года, от 11 июля 1997 года)

Ст.1: "осуществление свободы исповедовать религию или распространять убеждения может быть ограничено законодательством только в целях охраны общественного порядка и безопасности, жизни, здоровья, нравственности или прав и свобод других граждан".

1.7. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан (от 17 марта 1995 года)

Согласно ст. 7, "местный исполнительный орган запрещает собрание, митинг, шествие, пикетирование или демонстрацию, если целью их проведения является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности, насильственное ниспровержение конституционного строя, посягательство на территориальную целостность республики, а также нарушение других положений Конституции, законов и иных нормативных актов Республики Казахстан, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Не допускается проведение массовых мероприятий на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также у организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (городской общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом и другими энергоносителями), и учреждений здравоохранения и образования".

2. Общая оценка данной законодательной инициативы

В перечисленных выше международных договорах определяются преступления, угрожающие всеобщему миру, безопасности и благополучию, в том числе преступление агрессии, терроризм, геноцид, преступления против человечности, военные преступления, причем преступление агрессии пока не имеет надлежащего определения (см. Римский Статут Международного Уголовного Суда).

Экстремизм (а также религиозная, этническая, социальная нетерпимость) рассматривается в международных правовых документах как одна из основ терроризма.

Так, в преамбуле Декларации ООН о мерах по ликвидации международного терроризма констатируется, что Генеральная Ассамблея ООН выражает глубокую озабоченность тем, что "во многих регионах мира все чаще совершаются акты терроризма, в основе которых лежит нетерпимость или экстремизм". То есть преступление терроризма, например, может быть совершено на основе экстремизма или нетерпимости.

Таким образом, экстремизм и нетерпимость рассматриваются как некие философские, идеологические направления, в то время как терроризм и другие виды преступлений на этой основе являются действенным выражением некоторых разновидностей такой философии или идеологии.

Экстремизм - это приверженность к крайним, радикальным взглядам и мерам, преимущественно в политике, а экстремист - соответственно, человек, придерживающийся этих взглядов и мер. Однако выражение этих взглядов или осуществление определенных действий может как составлять, так и не составлять состава преступления.

Например, в упомянутой выше Декларации утверждается следующее: "преступные акты, направленные или рассчитанные на создание обстановки террора среди широкой общественности, группы лиц или конкретных лиц в политических целях, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы какими бы то ни было соображениями политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного или любого другого характера, которые могут приводиться в их оправдание".

Таким образом, в данном международном правовом документе выделяются те деяния, которые рассматриваются как преступные акты, основанные на экстремизме и нетерпимости.

Аналогично в казахстанском уголовном законодательстве устанавливаются те деяния, которые являются преступлениями, в том числе и те, которые могут быть совершены на основе нетерпимости и экстремизма.

В казахстанском законодательстве также установлены основания ответственности за выражение определенных взглядов (призывы к насильственному свержению конституционного строя или возбуждение расовой, национальной, религиозной социальной и иной розни), в том числе и основанных на экстремизме и нетерпимости. Очевидно, что выражение иных взглядов или осуществление иных действий, даже если они осуществляются приверженцами крайних взглядов, например, анархистами, не является преступным деянием, если, как уже отмечалось выше, выражение этих взглядов и осуществление этих действий не ведет к насилию или к возбуждению розни.

Подобный подход обоснован и логичен, поскольку экстремизм и нетерпимость понятия оценочные, субъективные, и сами по себе с уголовно-правовой точки зрения не составляют состава преступления. В то же время, это проявления нежелательных, а иногда и опасных тенденций общественного развития, которые могут составлять основу преступных действий и поэтому требуют адекватной политики, так же, как и адекватных мер требуют преступные деяния, осуществленные на их основе.

К сожалению, анализируемая законодательная инициатива является, в определенной мере, продолжением неудачной, с нашей точки зрения, попытки определения экстремизма, приведенного в Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом: "экстремизм" - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон".

То есть, вместо широкого определения экстремизма как приверженности к крайним, радикальным взглядам или мерам и преследования в уголовном порядке только определенных уголовным законом таких взглядов и совершения таких действий (не всех радикальных взглядов и не всех действий, а только тех, которые определены уголовным законом как преступные) и имеющих четкую квалификацию, "экстремизм" стал синонимом только деяний, направленных на насильственное изменение конституционного строя и ряд иных действий насильственного характера.

Представляется совершенно оправданным то, что казахстанский законодатель не стал вносить изменения в уголовное законодательство Казахстана в части определения сепаратизма и экстремизма как преступных деяний в связи с ратификацией Шанхайской конвенции.

Действующее казахстанское законодательство содержит соответствующие международному праву определения практически всех преступлений, связанных с призывами или действиями, направленными на насильственное изменение конституционного строя, нарушение территориальной целостности или связанные с иными угрозами общественной безопасности. Ряд этих преступлений может быть основан на нетерпимости или экстремизме, но сами по себе общеприемлемые, применимые в данных целях, определения "нетерпимости", "радикализма" или "экстремизма", так же как, впрочем, и "международного терроризма" международному сообществу выработать пока не удалось. Аналогичные проблемы возникают при попытках законодательного закрепления, например, понятий "фундаментализм", "радикальный ислам" так же, впрочем, как и определения радикальных форм других религий или иных форм религиозной нетерпимости и т.д. С другой стороны, четко определяются насильственные преступления, основанные на религиозной, этнической, социальной нетерпимости или радикализме.

В связи с вышеизложенным, представляется недостаточно обоснованным принятие специального законодательства, касающегося экстремизма и экстремистской деятельности. Если есть необходимость в уточнении формулировок в действующем уголовном или административном законодательстве для квалификации тех или иных преступлений или правонарушений, основанных на экстремизме, то это нужно сделать путем внесения таких обоснованных изменений и дополнений, а не принятием отдельного закона.

3. Анализ отдельных положений законопроектов и оценка возможных позитивных и негативных последствий их применения в случае принятия.

В ст.1 законопроекта о противодействии экстремистской деятельности приводятся основные понятия. Сразу же возникает ряд вопросов.

Поскольку главным объектом правового регулирования в данном законопроекте является противодействие экстремистской деятельности, рассмотрим само понятие экстремистской деятельности, приведенное в п. 5 ст.1 законопроекта: "организация и/или совершение: лицом, группой лиц либо организацией действий от имени организаций, признанных в установленном порядке экстремистскими; лицом, группой лиц либо организацией любых действий, преследующих следующие экстремистские цели: насильственное изменение конституционного строя, нарушение суверенитета и целостности Республики Казахстан и единства ее территории, подрыва безопасности и обороноспособности государства, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, создание, руководство и участие в незаконном военизированном формировании, организация вооруженного мятежа и участие в нем, разжигание социальной, сословной розни (политический экстремизм); утверждение в государстве верховенства одной нации, а также разжигание расовой, национальной и родовой розни (национальный экстремизм); приверженность в вероисповедании к радикальным убеждениям, выражающимся в совершении действий, направленных на разжигание религиозной розни, разрушение личности человека, угрозу его здоровью и жизни (религиозный экстремизм).

Во-первых, как уже указывалось выше, экстремизм - это не только осуществление определенных насильственных действий, но и выражение определенных крайних, радикальных взглядов. Выражение этих радикальных взглядов или убеждений не обязательно представляет собой призывы к насильственному изменению конституционного строя или к разжиганию той или иной формы розни. Взгляды могут быть крайними, радикальными, но не подпадающими под приведенные в законопроекте формулировки.

Например, анархизм отрицает необходимость существования самой государственной власти, проповедует неограниченную свободу личности, то есть является типичным проявлением крайних, радикальных взглядов, однако при этом, если анархисты не призывают к насильственному уничтожению государственной власти и не разжигают расовую, национальную или социальную рознь, то очевидно, что выражение их взглядов не является само по себе преступным, а организация анархистов - экстремистской в смысле данного законопроекта.

Во-вторых, вообще не существует приемлемого определения радикальных взглядов. Это понятие субъективное, оценочное.

В-третьих, отнесение организаций к экстремистским, особенно на международном уровне, также достаточно субъективно и либо должно основываться на соответствующих, принятых мировым сообществом определениях, имеющих не только политическое, но и юридическое содержание, либо не использоваться данным образом. Примером такого подхода является отнесение организаций к террористическим.

В п.1 ст.1 данного законопроекта дается определение организации экстремистской деятельности.

Во-первых, с точки зрения юридической техники не совсем корректно в п.1-4 ст.1 описывать разные аспекты, связанные с экстремистской деятельностью, а само понятие экстремистской деятельности давать только в п.5.

Во-вторых, из определения экстремистской деятельности следует, что это действия, совершение которых влечет за собой в подавляющем большинстве случаев уголовную ответственность. В этом случае попытка объединить в одной статье виды ответственности физических и юридических лиц за действия, которые в уголовном законе признаются преступлениями, представляется не совсем корректным. В противном случае пришлось бы во всех законах, касающихся, например, преступлений в сфере экономической деятельности говорить о совокупности действий, например, физических лиц и банков или физических лиц и акционерных обществ по уклонению от уплаты налогов.

В-третьих, неудачной представляется определение экстремистской организации, данное в п.6 ст.1 законопроекта.

Согласно Гражданскому кодексу РК, среди субъектов гражданских прав значатся физические лица, их объединения (в том числе общественные объединения) и юридические лица и их объединения (в том числе ассоциации). Исходя из смысла формулировки: "экстремистская организация - объединение лиц или юридическое лицо…", следует, что первая часть, видимо, относится к физическим лицам (то есть, речь идет об общественных объединениях), а вторая - к юридическим лицам. Однако, статус общественного объединения группа граждан получает после регистрации в органах юстиции и этом случае общественное объединение является юридическим лицом. Если же это неформальное объединение граждан, которое не зарегистрировано и осуществляет действия, квалифицирующиеся в уголовном законодательстве как преступления и в основе которых лежит экстремизм и нетерпимость, то согласно уголовному закону оно определяется как террористическая группа, организованная преступная группа, преступное сообщество (преступная организация) или незаконное военизированное формирование.

В ст.3 законопроекта запрещается деятельность экстремистских организаций, т.е. цели или действия которых направлены на осуществление экстремизма. При этом предлагается внести дополнение в ст.28 Гражданского процессуального кодекса РК о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремистскую деятельность на территории других государств, экстремистской. Иностранная или международная организация, которую казахстанский суд будет признавать или не признавать экстремистской, может быть как юридическим лицом, так и не иметь статуса юридического лица, как на территории Казахстана, так и на территории других государств, в отличие от Казахстана, где юридическое лицо есть организация, а существование незарегистрированных общественных объединений (организаций) запрещено. В этом случае возникнет проблема с подобным признанием в рамках казахстанского гражданского законодательства. Очевидно, что организация, не имеющая статуса юридического лица и осуществляющая действия, влекущие уголовную или административную ответственность, будет представлять собой группу граждан или преступное сообщество (преступную организацию) согласно уголовному законодательству.

Ст.6 законопроекта посвящена профилактике "экстремистской деятельности". Как уже говорилось выше, действующее в Казахстане законодательство достаточно полно охватывает деятельность государства по предупреждению совершения преступлений и правонарушений, в том числе и в сфере деятельности различных видов объединений граждан. Конституция Республики Казахстан содержит все необходимые конституционные запреты, касающиеся недопущения разжигания любых видов розни или достижения политических целей насильственным путем, а в КоАП РК и Уголовном кодексе РК установлены соответствующие меры административной и уголовной ответственности за нарушение этих запретов. Поэтому нет никакой необходимости еще раз повторять это в законах, касающихся общественных и религиозных объединений или политических партий.

Если есть необходимость более четко определить цели и задачи соответствующих государственных органов по противодействию экстремистской деятельности, нетерпимости и другим опасным общественным проявлениям, то это нужно сделать путем внесения поправок в соответствующие законодательные акты или принять Государственную программу предупреждения экстремизма и нетерпимости.

Статьи 7, 8 9 не содержат ничего нового по сравнению с тем, что закреплено в действующем законодательстве об органах национальной безопасности, органах прокуратуры, органах внутренних дел, уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве, кроме упоминания о противодействии экстремистской деятельности.

Однако все эти органы противостоят и террористической, и иной преступной деятельности и это не означает, что по каждому такому случаю необходимо принятие специального закона. Например, в Казахстане нет закона о противодействии террористической деятельности, хотя в этом случае также есть организации, которые на международном уровне могут быть признаны террористическими. Такого закона нет, поскольку Конституция РК, Уголовный кодекс РК и ряд других законодательных актов устанавливает достаточные правовые и организационные основы противодействия такой деятельности.

В связи с этим нет никакой необходимости в выделении противодействия такому виду деятельности, как экстремистская, а при недостаточности понятийного аппарата необходимо внести дополнения, касающиеся определения экстремистской деятельности и ответственности за нее в соответствующие законодательные акты.

Хотя, как уже отмечалось, по существу все деяния, определенные в законопроекте как экстремистская деятельность, уже квалифицированы в уголовном законодательстве как преступления.

Ст.10 законопроекта так же, как и ст.12 и 13 практически полностью состоят из отсылочных норм и не имеют особого смысла, поскольку по существу повторяют положения, содержащиеся в соответствующих законах, только добавляя слова "экстремистская деятельность", которая, в свою очередь, определена как перечень деяний, уже установленных в уголовном законе, как преступления.

Определенную озабоченность вызывает продолжение порочной, с нашей точки зрения, практики привлечения к ответственности общественных объединений за осуществление действий, выходящих за пределы целей и задач, установленных их уставами (предлагаемая новая редакция ст.374 КоАП РК). Общественное объединение точно так же, как и отдельный гражданин, группа граждан, юридическое лицо другой организационно-правовой формы должно иметь право на любые действия, не запрещенные законом. Здесь действует принцип: все, что не запрещено, разрешено. Устав это внутренний документ, определяющий порядок создания и управления общественным объединением. Согласно казахстанскому законодательству общественное объединение не может быть не зарегистрировано по причинам нецелесообразности создания. Таким образом, общественное объединение может включить в свой устав любые цели и задачи, в том числе и указав среди видов деятельности - иные, не запрещенные действующим законодательством. И в этом случае органы юстиции не могут отказать в регистрации такого общественного объединения. В этом случае данная административная норма со всеми ее "угрожающими" санкциями имеет мало смысла.

Вообще законодательное регулирование права на объединение и мирное собрание в Казахстане в значительной степени не соответствует международным стандартам и потребует пересмотра для приведения в соответствие с Международным пактом о гражданских и политических правах после его ратификации Республикой Казахстан.

Общие выводы и рекомендации.

1. Предлагаемый законопроект о противодействии экстремистской деятельности является, с нашей точки зрения, неудачной попыткой специального правового регулирования отдельного вида деятельности, которая может быть отнесена к преступной. Действующая Конституция Республики Казахстан, Уголовный кодекс Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, законы об органах национальной безопасности, органах внутренних дел, органах прокуратуры, оперативно-розыскной деятельности и ряд других нормативных актов содержат все необходимые правовые и организационные основы для противодействия любой преступной деятельности.

2. Все перечисленные в законопроекте действия, которые, согласно предлагаемому определению экстремизма, составляют основу экстремистской деятельности в действующем уголовном законодательстве Республики Казахстан уже отнесены к преступлениям или определены как правонарушения в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях.

3. Предлагаемый законопроект, в основном, состоит из отсылочных норм.

4. При наличии такой необходимости можно попытаться внести изменения и дополнения в ряд законодательных актов в части уточнения квалификации преступлений и правонарушений, совершенных на основе экстремизма или нетерпимости, хотя принятого на международном уровне определения экстремизма пока не существует.

В связи с этим Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности предлагает:

5. В соответствии со ст.5 Декларации ООН о преступности и общественной безопасности от 12 декабря 1996 года, согласно которой "государствам-членам, которые еще не сделали этого, настоятельно предлагается как можно скорее стать участниками основных существующих международных договоров, касающихся различных аспектов проблемы международного терроризма. Государства-участники эффективно выполняют их положения, для того чтобы вести борьбу против террористических преступлений…", рекомендовать соответствующим государственным органам решить вопрос о том, чтобы в кратчайшие сроки присоединиться и ратифицировать основные международные договоры в области борьбы с преступностью, в том числе и касающиеся преступлений, в основе которых лежит экстремизм и нетерпимость.

6. Вместо принятия специального Закона о противодействии экстремистской деятельности разработать и принять долгосрочную Государственную программу по предупреждению экстремизма и нетерпимости.

г.Алматы, 24 июня 2004 г.

08 июля 2004 г. <http://www.cjes.ru/lenta/view_news.php?file_id=58124>