

**ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ ПО РАЗВИТИЮ
ДЕМОКРАТИИ И ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА
В СВЕТЕ ПРЕДСТОЯЩЕГО
ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА КАЗАХСТАНА В ОБСЕ**

сентябрь 2008

КАЗАХСТАНСКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И СОБЛЮДЕНИЮ ЗАКОННОСТИ

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД «ХАРТИЯ ЗА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА »

АЛМАТИНСКИЙ ХЕЛЬСИНКСКИЙ КОМИТЕТ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ЗАЩИТЫ СВОБОДЫ СЛОВА
«АДИЛ СОЗ»

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ»

ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



Настоящий обзор подготовлен в рамках проекта Представительства «Freedom House» в Республике Казахстан при финансовой поддержке Посольства Великобритании в Республике Казахстан. Мнения и взгляды, содержащиеся в обзоре, могут не совпадать с позицией Посольства Великобритании в Казахстане.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области выборного законодательства
Центр исследования правовой политики и КМБПЧ (Жовтис Е.А.) стр. 3
2. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области законодательства о политических партиях.
Центр исследования правовой политики и КМБПЧ (Жовтис Е.А.) стр. 7
3. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области медийного законодательства.
Центр исследования правовой политики и МФ «Адил соз» (Калеева Т.М.) стр. 12
4. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ по свободе мирных собраний в Республике Казахстан.
Центр исследования правовой политики и КМБПЧ (Тюленева В.А.) стр. 16
4. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области свободы совести.
Центр исследования правовой политики и АХК (Фокина Н.К.) стр. 20

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Описание ситуации (предыстория)

В ноябре 2007 г. в ходе Мадридской встречи ОБСЕ, в рамках которой принималось решение о заявке Республики Казахстан на председательство в ОБСЕ, Марат Тажин, министр иностранных дел Казахстана, в своем выступлении подчеркнул, что Казахстан будет активно сотрудничать с БДИПЧ ОБСЕ в разработке изменений в выборное законодательство Казахстана для его развития в соответствии с международными стандартами.

Выборы в Республике Казахстан неоднократно подвергались серьезной критике в связи с их несоответствием критериям справедливых и свободных выборов.

Это касалось и выборов Президента РК (1999 и 2005 гг.), и парламентских выборов (1999, 2004 и 2007 гг.), и местных выборов (2003 и 2007 гг.).

Определенной критике в этой связи подвергалось и выборное законодательство Республики Казахстан.

Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ неоднократно представляло свои замечания по различным аспектам законов, затрагивающих проведение выборов в Казахстане, а также предлагало всесторонние и конкретные рекомендации¹.

Так, согласно сделанной БДИПЧ ОБСЕ в 2004 г. оценке Конституционного закона РК о выборах (который действует и на настоящий момент времени, правда, с внесенными в него рядом изменений), этот закон противоречит обязательствам перед ОБСЕ о демократических выборах в следующих областях:

- ограничение права быть избранным;
- ограничение прав кандидатов на активное участие в политической деятельности во время избирательной кампании;
- ограничение права лиц и политических партий поддерживать независимых кандидатов во время выборов;
- запреты на право лиц получать материалы об избирательной кампании, которые были отпечатаны за пределами Казахстана;
- запреты на право иностранных лиц и лиц без гражданства, проживающих в Казахстане, выражать мнение во время избирательной кампании;
- ограничение прав наблюдателей выражать мнение о выборах;
- возможность досрочной отмены мандата выбранного кандидата;
- возможность досрочного отзыва ответственных за выборы должностных лиц;
- неадекватные санкции, такие как отказ в регистрации, отмена регистрации и досрочная отмена мандатов, которые могут быть применены за несущественные нарушения;
- отсутствие достаточных гарантий плюралистического представительства в избирательных комиссиях;
- установка системы электронного голосования, которая недостаточно защищена от несанкционированного использования или системных ошибок;
- нечеткие положения по предоставлению Центральной избирательной комиссии

¹ См. «Заключения и рекомендации Миссии по оценке потребностей», Казахстан (21.08.1999 г.); «Заключительный отчет о парламентских выборах в Республике Казахстан 10 и 24 октября 1999 г.» (20.1.2000 г.); «Обзор правовой базы, регулирующей механизмы разрешения споров в связи с процедурой выборов в Республике Казахстан» (29.02.2000 г.), «Обзор законодательства о выборах в связи с парламентскими выборами в Республике Казахстан» (18.01.2001 г.); «Обзор законодательства о выборах в связи со спорами в отношении процедуры выборов, возражений, выдвигаемых в связи с выборами, и штрафных санкций в Республике Казахстан» (26.04.2001 г.); «Обзор законодательной базы, регулирующей освещение выборов через СМИ в Республике Казахстан» (15.09.2001 г.); «Обзор Указа Президента о пилотных выборах глав местного самоуправления в Республике Казахстан» (15.09.2001 г.); «Обзор Закона о политических партиях, принятого Республикой Казахстан 15.07.02» (23.07.2002 г.), «Сравнительные исследования: нормативно-правовые акты, ограничивающие опубликование результатов опросов мнения избирателей» (02.2003 г.); «Предварительная оценка дополнений в проект Закона о выборах в Республике Казахстан» (19.09.2003 г.).

объективных законодательных критериев, позволяющих аннулировать результаты выборов или отказать выбранному кандидату в регистрации;

- отсутствие достаточных гарантий четкого, эффективного и скорого процесса разрешения споров в связи с выборами.

Согласно отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Республике Казахстан, состоявшимися 18 августа 2007 г., среди новых аспектов избирательного законодательства, не соответствующих Копенгагенскому документу 1990 года, были отмечены следующие:

- необоснованные ограничения права добиваться государственных постов, противоречащие параграфам 7.3 и 7.5, истекающие из положения о десятилетнем цензе оседлости, требования о партийном членстве всех кандидатов, и исключения права граждан добиваться постов в личном качестве как независимых кандидатов;
- право собственности политических партий на парламентские мандаты, а также положения о том, что партии уже после выборов определяют, кто из их кандидатов займет места в Парламенте, что идет вразрез с параграфом 7.9;
- не предусматривается, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов, что закреплено в параграфе 7.2.

Практически все эти проблемы казахстанского выборного законодательства сохранились, несмотря на ряд изменений и дополнений, внесенных в Конституционный закон РК о выборах в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию РК в мае 2007 г.

Анализ современных тенденций после Мадридской встречи и взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения

После Мадридской встречи и принятия решения о председательстве Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. встал вопрос о выполнении данных в Мадриде обещаний по реформированию и развитию выборного законодательства.

При Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан была создана Рабочая группа по реформированию избирательного законодательства, в которую, помимо депутатов Парламента и государственных органов были включены представители трех неправительственных организаций: Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, Общественного Фонда «Хартия за права человека», Республиканской сети независимых наблюдателей, а также политической партии «Азат».

Состоялось несколько заседаний Рабочей группы, которые, в основном, свелись к общим дискуссиям по вопросам реформирования выборного законодательства и не привели к каким-либо реальным результатам.

Вышеперечисленные неправительственные организации и политическая партия «Азат» выступили с консолидированным предложением обсуждать ключевые проблемы казахстанского выборного законодательства, а именно:

- вопрос прозрачности составления и свободного доступа к спискам избирателей для их проверки;
- формирование избирательных комиссий всех уровней на основе равноправного представительства всех политических сил;
- исключение системы электронного голосования, как не отвечающей требованиям прозрачности и подотчетности;
- обеспечение полноценного наблюдения за процессом выборов, в т.ч. и с участием наблюдателей от международных и зарубежных неправительственных организаций;
- обеспечение прозрачности подсчета голосов, подведения итогов выборов и своевременного ознакомления с протоколами выборов на избирательных участках.

По всем этим вопросам вышеперечисленными организациями были представлены предложения, включая конкретные формулировки отдельных положений проекта закона².

² См. «Предложения по изменению избирательного законодательства Республики Казахстан, разработанные ОФ «Хартия за права человека», ОО «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности» и ОЮЛ «Республиканская сеть независимых наблюдателей», 2008 г. (на русском языке)

Свои предложения по внесению изменений и дополнений в выборное законодательство представили также несколько других общественных организаций.

Все предложения были сведены Центральной избирательной комиссией в сводную сравнительную таблицу и разосланы членам Рабочей группы, после чего эта группа больше не собиралась.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации

Право на участие в управлении своей страной (свободные и справедливые выборы) в Республике Казахстан регулируется Конституцией РК, Конституционными законами РК о выборах, референдуме, законами о политических партиях, мирных собраниях, средствах массовой информации, а также рядом решений Конституционного Совета РК, решений и постановлений Центральной избирательной комиссии РК.

Несмотря на то, что в связи с серьезной критикой ОБСЕ выборов президента РК в 1999 и 2005 гг., парламентских выборов в 2004 и 2007 гг. и местных выборов в 2003 и 2007 гг. Казахстан предпринял определенные усилия по внесению изменений и дополнений в выборное законодательство, оно продолжает не соответствовать международным стандартам по ряду параметров³.

Это касается:

- нечеткости формулировок выборного законодательства, что позволяет его субъективную интерпретацию государственными органами;
- недостаточности общественного участия при решении вопроса о нарезке избирательных округов;
- несоответствия выборов депутатов Мажилиса (нижней палаты) Парламента Республики Казахстан от Ассамблеи народа Казахстана обязательствам в соответствии с Копенгагенским документом ОБСЕ 1990 г., согласно которым все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа должны быть объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;
- ограничения права быть избранным (законодательство запрещает выдвигаться в качестве кандидата в выборные органы власти лицам с неснятой или непогашенной судимостью, независимо от тяжести совершенного преступления и формы вины);
- отсутствия достаточных гарантий плюралистического представительства в составе избирательных комиссий (состав избирательных комиссий формируется из представителей политических партий, однако, путем голосования депутатов соответствующих маслихатов (местных представительных органов власти), которые практически полностью состоят из представителей проправительственных политических партий. В результате среди тысяч членов участковых избирательных комиссий всего единицы представляют оппозиционные политические партии, а на уровне окружных комиссий и Центральной избирательной комиссии их просто нет);
- отсутствия прозрачности процедуры составления списков избирателей и возможности ознакомления с ними всеми участниками избирательного процесса;
- различных административных ограничений прав кандидатов вести в период агитации активные политические кампании;
- несоответствия международным стандартам законодательства Республики Казахстан о свободе объединения, в том числе законодательства о политических партиях, о мирных собраниях, о свободе слова и средств массовой информации;
- отсутствием равного доступа политических партий и кандидатов к средствам массовой информации, в частности общенациональному радио и телевидению, особенно в межэлекторальный период;
- использования электронной системы голосования, отличающейся непрозрачностью и отсутствием возможности общественного контроля за ходом голосования и подсчетом его результатов;

³ См. «Анализ правового регулирования выборов в Республике Казахстан с точки зрения его соответствия международным стандартам, в частности, стандартам ОБСЕ, Алматы, сентябрь 2008 г. (на русском языке)

- запрета международного наблюдения за выборами со стороны международных и зарубежных неправительственных организаций, что находится в прямом противоречии с п.8 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (ОБСЕ) 1990 г.;
- крайне нечетких и двусмысленных оснований для отказа в регистрации иностранного гражданина наблюдателем на выборах в РК;
- отсутствия четких законодательных гарантий прозрачности подсчета голосов и своевременного оглашения результатов голосования.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций

1. Внести изменения в избирательное законодательство с целью исключения субъективного толкования вопросов регулирования предвыборной агитации, наблюдения за выборами, процедуры подсчета голосов и т.д.
2. Учитывая, что реализация права на свободные и справедливые выборы зависит от соблюдения многих других гражданских и политических прав, внести изменения в законодательство о средствах массовой информации, о политических партиях и общественных объединениях, о мирных собраниях (митингах, шествиях, демонстрациях) с целью приведения его в соответствии с международными стандартами и обязательствами в рамках ОБСЕ..
3. Исключить выборы в Мажилис Парламента РК от Ассамблеи народа РК как несоответствующие обязательствам Казахстана в соответствии с Копенгагенским документом ОБСЕ 1990 г.,
4. Усовершенствовать существующую систему нарезки избирательных округов, для этого учесть в законодательстве (1) частоту, (2) критерии, и *особенно* (3) степень общественного участия, (4) соответствующие роли законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти и т.д.
5. Отказаться от ограничения пассивного избирательного права гражданина РК в связи с наличием непогашенной или неснятой судимости в связи с несоответствием принципам необходимости и пропорциональности.
6. Стремиться обеспечить, чтобы в избирательных комиссиях были представлены различные политические силы. Такое участие не должно находиться в зависимости от политического состава маслихатов, которые избирают членов комиссий, а должно основываться на механизме, который предусматривает объективное участие всех политических сил в деятельности избирательных комиссий.
7. Необходимо обеспечить прозрачность при составлении списков избирателей в казахстанском законодательстве, закрепив гарантии беспрепятственного доступа представителей политических партиям, кандидатов в депутаты и других заинтересованных лиц (НПО, СМИ, граждане) к спискам избирателей.
8. Необходимо либо отменить электронную систему голосования полностью, либо обеспечить возможность адекватного применяемой технологии общественного контроля за ней в случае продолжения ее использования для укрепления доверия населения, а также обеспечить возможность ручного пересчета при возникновении споров, связанных с выборами, путем внедрения параллельного учета голосов на твердых носителях.
9. Необходимо обеспечить право осуществлять наблюдение за выборами в Казахстане со стороны международных и зарубежных неправительственных организаций в соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (ОБСЕ).
10. Внести изменения и дополнения в выборное законодательство РК в соответствии с другими рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ.

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Описание ситуации (предыстория)

В ноябре 2007 г. в ходе Мадридской встречи ОБСЕ, в рамках которой принималось решение о заявке Республики Казахстан на председательство в ОБСЕ, Марат Тажин, министр иностранных дел Казахстана, в своем выступлении подчеркнул, что Казахстан будет предпринимать дальнейшие усилия по либерализации своего законодательства о политических партиях для его развития в соответствии с международными стандартами.

Законодательство Республики Казахстан о политических партиях в течение ряда лет развивалось, наоборот, в сторону все большего ужесточения правового регулирования создания, регистрации, деятельности и запрещения политических партий, подвергаясь обоснованной критике со стороны международных организаций и неправительственных правозащитных организаций.

Так в 2002 г. Центр ОБСЕ в г. Алматы выразил глубокую озабоченность принятием нового закона о политических партиях, в частности увеличением минимального количества членов партии для регистрации до 50 тысяч (при не менее 700 в каждом из 14 регионов страны и двух городах, столице и городе республиканского значения), необходимостью перерегистрации всех политических партий по новым требованиям и др.

Законодательство Казахстана о политических партиях содержит чрезмерные, необоснованные и несоответствующие международным стандартам требования к созданию, регистрации и деятельности политических партий. Расширен перечень оснований, по которым деятельность политической партии может быть приостановлена или вообще политическая партия может быть запрещена, а сама процедура приостановления деятельности или запрещения политической партии весьма упрощена⁴.

Достаточно упомянуть, что, если не считать запретов нескольких коммунистических организаций в Европе, а также в республиках СССР в связи с путчем 1991 г., то за последние почти 50 лет в тех странах, где существует политический плюрализм, реальная многопартийность, в том числе в странах, являющихся членами ОБСЕ, председателем которой станет в 2010 г. Республика Казахстан, была запрещена деятельность всего трех политических партий: исламской партии «Рефах» в Турции, баскской партии «Ботасуна» и Социалистической партии Турции (причем это решение было опровергнуто Европейским судом по правам человека) и деятельность одной партии - Армянской Революционной Федерации «Дашнакцутюн» была приостановлена, но затем это решение было отменено судом. То есть, более в чем шестидесяти странах, строящих демократию, запрещены всего две политические партии.

Причем обе эти партии были обвинены либо в призыве к насилию и осуществлении насилия или в посягательстве на изменение конституционного строя.

Третьей стала Народная партия «Демократический выбор Казахстана», которая, правда к ни какому насилию не призывала и никаких насильственных действий не предпринимала, но была ликвидирована межрайонным специализированным экономическим судом г. Алматы в 2005 г. за заявление о несогласии с результатами выборов и готовностью призвать своих сторонников к акциям гражданского неповиновения, которые, правда, так и не имели места.

С другой стороны, чрезмерные требования к регистрации политических партий (необходимая численность членов политической партии для регистрации в стране с 15-ти миллионным населением – 50.000 человек) и весьма вольно интерпретируемая властями процедура регистрации, включающая не имеющую ограничений по времени проверку учредительных документов и списков членов партии, приводят к тому, что политические партии, прежде всего оппозиционные, испытывают серьезные трудности в легализации.

Так оппозиционная Народная партия «Алга» уже более полутора лет ожидает ответа от властей на свое заявление о регистрации, в связи с тем, что Министерство юстиции

⁴ См. «Анализ правового регулирования создания и деятельности политических партий в Республике Казахстан на соответствие международным стандартам, в том числе обязательствам в рамках ОБСЕ», Алматы, сентябрь 2008 г. (на русском языке)

РК, осуществляющее регистрацию политических партий, приостановило на неопределенный срок процесс ее регистрации для проверки списков ее членов.

Серьезные проблемы связаны и с доступом политических партий, прежде всего оппозиционных, к общенациональным средствам массовой информации (радио и телевидению), практических ограничений их доступа к избирателям, высокого порога для прохождения политических партий в нижнюю палату Парламента РК – Мажилис, который в настоящее время составляет 7%. Все это, наряду с обоснованными претензиями оппозиции к проведению выборов в Казахстане, привело к тому, что в настоящее время, по результатам парламентских выборов 2007 г., несмотря на существование в стране нескольких крупных (насчитывающих несколько десятков тысяч членов каждая) оппозиционных партий, практически ни одна из них не представлена в Парламенте ни одним депутатом.

Это еще раз подчеркивает необходимость кардинального пересмотра казахстанского законодательства и правоприменительной практики, касающихся создания, регистрации, деятельности, приостановления или запрещения деятельности политических партий.

Анализ современных тенденций после Мадридской встречи и взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения

После Мадридской встречи и принятия решения о председательстве Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. встает вопрос о выполнении данных в Мадриде обещаний по либерализации законодательства о политических партиях.

Тем не менее, никаких публичных шагов по этому вопросу властями Казахстана до последнего времени сделано не было. Из властных коридоров доносились слухи о том, что готовится проект нового закона о политических партиях, где будут несколько снижены требования к численности политической партии для регистрации и упрощена ее процедура, а также внесены изменения в выборное законодательство с целью снижения порога для прохождения политических партий в нижнюю палату Парламента РК – Мажилис. Однако никаких проектов нового законодательства о политических партиях на общественное обсуждение выдвинуто не было.

Недавно две оппозиционные политические партии «Азат» и Объединенная социал-демократическая партия на прошедшей в г. Алматы пресс-конференции представили пакет законопроектов, содержащий проект Закона о политических партиях, проект Закона о порядке организации и проведения мирных собраний, проект Закона о внесении изменений и дополнений в избирательное законодательство, которые они передали в Администрацию Президента РК. Однако никакой официальной реакции на этот шаг не последовало.

Наконец, в последние дни появилось официальное сообщение о существовании проекта нового Закона о политических партиях, который, пока, однако, не подвергался общественному обсуждению.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации

1. Проведенный анализ⁵ показывает, что в законодательстве Республики Казахстан о политических партиях не в полной мере нашли отражение современные взгляды на политические партии как на постоянно действующий институт политической системы, нет признания важной роли политических партий, как в избирательном процессе (содействие формированию и выражению народной воли), так и в политическом процессе в целом, нет все более распространенного в современной практике правового регулирования признания важной роли политической оппозиции и гарантий свободной деятельности оппозиционных политических партий.

Поэтому необходимо внести изменения и дополнения в законодательство Республики Казахстан о политических партиях, в которых бы признавалась роль политических партий как основных инструментов политического участия, об их участии в формирова-

⁵ См. «Анализ правового регулирования создания и деятельности политических партий в Республике Казахстан на соответствие международным стандартам, в том числе обязательствам в рамках ОБСЕ», Алматы, сентябрь 2008 г. (на русском языке)

нии национальной политики, в организации и осуществлении государственной власти, а также признавалось важное значение и закреплялись гарантии свободной деятельности оппозиционных политических партий.

2. Согласно международным стандартам законодательство, регулирующее образование и регистрацию политических партий, не должно содержать каких-либо чрезмерных требований к образованию политической партии.

Казахстанское законодательство о политических партиях в значительной степени не соответствует международным стандартам в отношении таких требований.

Например, если согласно Закону РК о политических партиях 1996 г. *«политическая партия создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек, созывающих учредительный съезд (конференцию) партии»* (ст.6), а для ее регистрации в ее составе должно быть не менее трех тысяч граждан, представляющих более половины областей Республики Казахстан, что в определенной мере соответствовало международной практике, то после принятия в 2002 г. нового Закона РК о политических партиях⁶ ситуация резко изменилась в худшую сторону.

Действующий Закон РК о политических партиях содержит большое количество требований к образованию и регистрации политической партии, которые можно назвать чрезмерными.

Так согласно п.1 ст.6 этого Закона *«политическая партия создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан численностью не менее одной тысячи человек, созывающих учредительный съезд (конференцию) политической партии и представляющих две трети областей, города республиканского значения и столицы. Граждане принимают личное участие на учредительном съезде (конференции) политической партии. Представительство граждан по доверенности на учредительном съезде (конференции) политической партии не допускается»*.

То есть, инициаторы создания политической партии в РК должны сначала собрать в одном месте не менее тысячи учредителей, представляющих две трети областей, город республиканского значения и столицу, причем все они должны быть лично представлены, и провести учредительный съезд. Затем в течение двух месяцев представить все документы, касающиеся этой тысячи человек и проведенного съезда, а также списки пятидесяти тысяч членов партии, представляющих структурные подразделения (филиалы и представительства) партии во всех областях, городе республиканского значения и столице, численностью не менее семисот членов партии в каждом из них, в Министерство юстиции для государственной регистрации. А потом в течение шести месяцев со дня государственной регистрации политическая партия обязана провести учетную регистрацию своих структурных подразделений (филиалов и представительств) в территориальных органах юстиции. Причем невыполнение этого требования влечет отмену государственной регистрации политической партии.

Все эти требования представляются явно чрезмерными, затрудняющими реализацию гражданами своего права на объединение, в том числе и в политические партии, не соответствующими международным стандартам и международной практике.

Еще одно положение казахстанского законодательства, относящегося к регулированию создания политических партий, требует его приведения в соответствие с международными стандартами. Это процедура проверки списков членов политической партии (проверка подписей).

Процедура проверки списков членов партии может предоставить широкое поле для злоупотреблений. Список, предоставленный для проверки одной партией, может исследоваться со всей тщательностью, в то время как другие будут приниматься вообще без проверок. Согласно международным стандартам в законодательстве о выборах и политических партиях должно быть определено, каким образом проверяются списки (подписи), и закреплены четкие требования, чтобы это относилось в равной степени ко всем спискам (подписным листам) всех партий. Также важно, чтобы закон определял детали процедур, используемых во время проверки списков.

⁶ См. Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.05.07))

Для регистрирующих органов должны быть определены конечные сроки, в которые они обязаны или одобрить, или отклонить заявления о регистрации.

Однако в казахстанском законодательстве эти сроки не оговорены, в результате проверка списков может происходить бесконечно, включая возможное давление на включенных в список членов партии, что и имеет место на практике.

Основания для отказа должны быть четко сформулированы в законе и базироваться на объективных критериях. Закон должен давать возможность для исправления незначительных недостатков в течение разумного периода после отклонения заявления.

Казахстанское законодательство о политических партиях не содержит достаточных гарантий от злоупотреблений при проверке подписей.

В связи с вышеизложенным казахстанское законодательство, касающееся требований, процедур и отказов в регистрации политических партий требует пересмотра и приведения в соответствие с международными стандартами, прежде всего путем снижения численности политической партии для ее регистрации до 3-5 тысяч человек, упрощения процедуры созыва и проведения учредительного съезда, а также процедуры государственной регистрации, и закрепления в законодательстве основанной на объективных критериях и ограниченной по срокам процедуры проверки учредительных документов, в том числе списков членов партии.

3. Финансовая сторона политической деятельности вообще и деятельности политических объединений и партий в особенности уже давно признана за рубежом в числе главных во всей системе отношений политических организаций и общества и потому требующей специального законодательного регулирования.

К сожалению, казахстанское законодательство в отношении финансирования политических партий практически не разработано.

Этому посвящена лишь ст.18 Закона РК о политических партиях, которая содержит требования к источникам финансирования

Требуются серьезные усилия по развитию казахстанского законодательства о политических партиях в этой области, либо путем принятия специального закона о финансировании политических партий и контроля этого финансирования, либо выделения специального раздела в Законе РК о политических партиях.

В нем необходимо предусмотреть условия государственного и частного финансирования, а также формирования собственных средств партий, методы контроля расходов политических партий, объема и содержания отчетной информации и т.д.

4. В новейших конституциях и законодательстве о политических партиях все более широкое распространение получает закрепление в качестве основного такого права, как право на свободный доступ к государственным средствам массовой информации. Особенно это касается политической оппозиции. Законодательство РК в этой части не в полной мере, а в ряде случаев - и в значительной степени, не соответствует международным стандартам.

В законодательстве Казахстана нет признания агитационно-пропагандистской деятельности политических партий в качестве постоянной функции (при естественном различии между общей и предвыборной агитацией).

Учитывая, что целью практически любой политической партии является борьба за власть и, соответственно, участие в выборах, очевидно, что любое распространение информации о деятельности и пропаганда целей и задач может рассматриваться (а может и не рассматриваться), как агитация с целью побуждения избирателей отдать свои голоса за эту политическую партию на следующих выборах.

Отсутствие четкого толкования понятия «агитация» в сравнении с «распространением информации и пропагандой целей и задач» позволяет достаточно произвольно интерпретировать действия различных политических партий и групп с точки зрения привлечения к ответственности за так называемую преждевременную «агитацию». Это проблема требует своего законодательного разрешения для приведения в соответствие с международными стандартами, касающимися выражения своего мнения и распространения своих политических взглядов, в том числе политической оппозицией, а также ее по возмож-

ности равного, по сравнению с правящими политическими группами, доступа к общенациональным средствам массовой информации.

5. Положения казахстанского законодательства и правоприменительная практика, касающиеся приостановления деятельности и ликвидации политических партий, не соответствуют международным стандартам, зарубежному опыту и требуют серьезного реформирования.

Казахстанское законодательство содержит широкие основания для приостановления деятельности, такие как «нарушение Конституции и законодательства Республики Казахстан», «систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставу политической партии», «публичный призыв и выступления руководителей политической партии, направленных на осуществление экстремизма», что предоставляет возможность для произвольной интерпретации тех или иных действий политических партий, особенно оппозиционных, и их руководства и злоупотребления властными полномочиями государственных органов для приостановления деятельности политических партий.

Аналогично, согласно п.5 ст.14 Закона РК о политических партиях *«по решению суда политическая партия может быть ликвидирована в случаях:*

- 1) невыполнения требований настоящего Закона;*
- 2) неустранения в срок, установленный судом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;*
- 3) систематического осуществления деятельности, противоречащей уставу политической партии;*
- 4) осуществления деятельности, запрещенной законодательными актами Республики Казахстан, либо с неоднократным (не менее двух раз) или грубым нарушением законодательства Республики Казахстан;*
- 5) признания недействительной государственной регистрации политической партии при установлении недостоверности сведений, содержащихся в документах, представленных для государственной регистрации, либо отмены государственной регистрации политической партии;*
- 6) двукратного подряд неучастия политической партии в выборах депутатов Мажлиса Парламента Республики Казахстан;*
- 7) финансирования иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями, принятия политической партией пожертвований, запрещенных настоящим Законом;*
- 7-1) осуществления деятельности политической партии, ее структурных подразделений (филиалов и представительств) без перерегистрации в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;*
- 8) в иных случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан».*

Казахстанское законодательство в отношении приостановления или запрещения деятельности политических партий не соответствует принципам необходимости, соразмерности, юридической определенности и предсказуемости и требует кардинального пересмотра.

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ МЕДИЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Контекст вопроса

Законодательство Республики Казахстан, регулирующее деятельность средств массовой информации и журналистов, является одним из наиболее жестких на постсоветском пространстве.

Так, например, Уголовный кодекс РК содержит шесть статей, защищающих честь и достоинство граждан в зависимости от занимаемой ими должности. Кодекс «Об административных правонарушениях» насчитывает более пятидесяти самостоятельных составов административных правонарушений в сфере деятельности средств массовой информации. При этом в большинстве случаев в качестве санкций предусмотрены приостановление и прекращение выпуска (выхода) СМИ, а также конфискация их тиражей, в том числе и за чисто технические недостатки. Например, за непредоставление в установленный срок контрольных и обязательных экземпляров, за нарушение порядка публикации выходных данных и другие. В статье 951 Гражданского кодекса закреплена презумпция виновности СМИ: за распространение недостоверных сведений - ответственность наступает независимо от их вины. Законом «О национальной безопасности

Принятый в 1999 году, закон «О средствах массовой информации в Республике Казахстан» вплоть до 2007 года ежегодно дополнялся изменениями ужесточающего характера. Так, в 2005 году иностранцам было запрещено занимать должности главного редактора СМИ, дополнения 2006 года ужесточили порядок регистрации и перерегистрации СМИ, сократили до трех месяцев срок первого выпуска издания с момента постановки его на учет, расширили перечень оснований для отказа в постановке СМИ на учет и т.д.

Законодательство Казахстана в сфере свободы выражения неоднократно критиковалось экспертами ОБСЕ⁷, международными и национальными неправительственными организациями. Ко времени Мадридского Совещания в Мажилисе (нижней палате) Парламента Казахстана лежал проект нового закона «О средствах массовой информации» и соответствующих ему изменений в другие законодательные акты, разработанный коалицией национальных неправительственных организаций в соответствии с принципами ОБСЕ и внесенный в парламент группой депутатов. Накануне Совещания проект поправок в законодательство страны о диффамации разработало Министерство внутренних дел РК. Проект предусматривал снижение уголовной ответственности за клевету, но вводил гражданскую ответственность за распространение достоверных позорящих сведений. После критической оценки представителя ОБСЕ по свободе выражения Миклоша Харашти проект был отозван на доработку.

В ходе Мадридской встречи министр иностранных дел Казахстана Марат Тажин не мог обойти необходимость либерализации информационного законодательства в соответствии с рекомендациями ОБСЕ. Тем не менее, он выделил в качестве приоритетных только два конкретных вопроса: снижение уголовной ответственности за диффамацию в СМИ и либерализацию процедуры регистрации СМИ. В целом же было обещано: «В контексте будущего председательства мы намерены инкорпорировать различные предложения в объединенный проект поправок в Закон о СМИ, где найдут свое отражение и рекомендации ОБСЕ».

Анализ современных тенденций после принятия Мадридских обязательств

После Мадридского совещания Министерство внутренних дел РК неоднократно вносило изменения в свой законопроект о диффамации.

Ни одна из шести статей Уголовного кодекса, предусматривающих наказание за клевету и оскорбление, в этом проекте не исключена. Сохраняется особая ответственность за посягательство на честь и достоинство высших должностных лиц страны. Из статей

⁷ См. «Меморандум по вопросу законодательства Республики Казахстан, регулирующего деятельность средств массовой информации», Артикаль 19, Лондон, 2002; Душанбинская Декларация о клевете и свободе информации, 2004; «Меморандум к закону Республики Казахстан «О средствах массовой информации», Артикаль 19, Лондон, 2006

убран такой вид наказания, как лишение свободы, а также убраны квалифицированные составы этих преступлений, совершаемых с использованием СМИ. В то же время в Гражданский кодекс предлагается добавить статью, устанавливающую ответственность за распространение сведений в оскорбительной форме, затрагивающих частную жизнь и порочащих его честь и достоинство.

Уже в январе 2008 года, вскоре после Мадридского совещания, на котором было решено, что Казахстан станет председателем ОБСЕ в 2010 году, либеральный законопроект неправительственных организаций получил отрицательную оценку правительства и без всякого рассмотрения был отозван из парламента. Взамен комплексного реформирования всего законодательного блока по вопросам свободы выражения, получения и распространения информации правительство объявило о том, что совместно с гражданским сектором начнет работу над поправками в действующий закон о СМИ.

Работу над поправками возглавило министерство культуры и информации. В рабочую группу вошли представители 6 НПО, 4 из которых были авторами предыдущего, отвергнутого правительством законопроекта. Они внесли свой объединенный пакет предложений. Состоялось 3 заседания рабочей группы. После многочисленных согласований в государственных органах, на 3-м заседании 17 сентября был впервые представлен проект изменений в Закон о СМИ. Проект содержит 9 поправок, 3 из них редакционного характера.

В согласованном с государственными органами законопроекте предлагается:

1. Для стимулирования развития и повышения конкурентоспособности СМИ:
 - Определить правовой и общественный статус средства массовой информации как необходимого общественного института, находящегося под защитой государства.
2. В целях упрощения административных процедур:
 - Отменить постановку на учет для радио- и телекомпаний в Министерстве культуры и информации, - за явной ненужностью, так как электронные СМИ обязаны получить еще и лицензию на право вещания.
 - Из многочисленных условий регистрации печатных СМИ исключить введенную в 2006 году обязанность перерегистрации в случае смены собственника и адреса редакции.
3. Для устранения противоречий с Гражданским процессуальным кодексом:
 - Расширить право обжалования отказа в предоставлении информации. По действующему закону, журналист может обратиться в суд только после подачи жалобы вышестоящему должностному лицу; предлагается дать право обращения в суд напрямую.
4. Для обеспечения равенства сторон в гражданских судебных спорах о диффамации:
 - Исключить условие судебных споров об опровержении, согласно которому бремя доказывания своей правоты возложено только на журналиста.

По итогам дискуссии на третьем заседании рабочей группы Министерство культуры и информации признало возможным включить в законопроект:

- ограничение срока исковой давности по делам о защите личных неимущественных прав одним годом; в действующем законодательстве иски по делам такого рода срока давности не имеют;
- увеличить срок действия свидетельства о постановке на учет печатных СМИ со дня регистрации до начала выпуска СМИ с трех до 12 месяцев.

Войдут ли эти предложения в законопроект Министерства культуры и информации, пока неизвестно. Другие предложения, озвученные представителями гражданского сектора на заседании рабочей группы, в частности, ввести запрет на монополию СМИ и привести суммы государственной пошлины по делам о взыскании морального вреда в соответствие с требуемой суммой возмещения морального вреда, были отвергнуты. Без обсуждения были забракованы предложения:

- Ввести уведомительно-разрешительный порядок регистрации СМИ вместо ныне действующего разрешительного;

- Освободить СМИ и журналистов от гражданско-правовой ответственности в случаях, когда они действовали добросовестно и в интересах общества либо объективно не могли проверить достоверность распространяемых сведений;
- Сократить контролирующие и распорядительные полномочия министерства культуры и информации и в отношении СМИ;
- Декриминализировать клевету и оскорбление;
- Исключить санкции в виде конфискации тиражей и отдельных выпусков теле- и радиопередач;
- Ограничить право на приостановление и прекращение выпуска СМИ только случаями злоупотребления свободой слова и другие.

Резюме

После Мадридского совещания в Казахстане впервые за последние 9 лет подготовлен официальный правительственный законопроект, не ограничивающий, а расширяющий права средств массовой информации и журналистов. Однако по сравнению с реальными проблемами, во-первых, количество предлагаемых изменений чрезвычайно мало, во-вторых это предложения редакторского и процедурного плана, они не затрагивают базовых стандартов свободы выражения. В то же время смягчение уголовной ответственности за диффамацию сопровождается усилением гражданской ответственности за оскорбление.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений

Конституция РК (ст.ст. 20 и 39) гарантирует гражданам свободу слова, творчества, получения и распространения информации, а также определяет перечень оснований, при наличии которых эти свободы могут быть ограничены законом, и только в той мере, в какой это необходимо в целях: а) защиты конституционного строя; б) охраны общественного порядка; в) прав и свобод человека; г) здоровья и нравственности населения. Перечень так называемых злоупотреблений свободой слова при подобных случаях установлен частью 3 статьи 20.

Данное положение соответствует международным принципам свободы слова, закрепленным, в частности, в Международном Пакте о гражданских и политических правах, ратифицированном Казахстаном в 2005 году.

Однако вся система национального информационного права противоречит этим принципам. Она является конгломератом прежних советских норм и позднейших бессистемных ограничительных нововведений. Существующий уровень государственного регулирования СМИ, запретов и наказаний лишает казахстанские СМИ реальной возможности быть независимыми.

По сложившейся сегодня международной практике оценка состояния свободы слова и положение средств массовой информации определяются рядом критериев, в частности:

- насколько законодательно обеспечено право граждан на свободное и беспрепятственное выражение взглядов, мнений и убеждений, а также получения и распространения информации,
- каков правовой и общественный статус СМИ и журналистов,
- насколько легко и просто открыть новое средство массовой информации,
- каков порядок и основания приостановления, прекращения выпуска (выхода) и отзыва лицензии средств массовой информации, изъятия и конфискации их продукции,
- гарантированы ли средства массовой информации от монополизации,
- привлекаются ли СМИ и журналисты к уголовной ответственности за диффамацию,
- пользуются ли СМИ и журналисты равными процессуальными правами (презумпция невиновности) в спорах о защите личных неимущественных прав, а также ограниченным иммунитетом от ответственности, когда они действовали добросовестно и в интересах общества,
- предусмотрена ли в законодательстве система сдержек недобросовестных истцов в спорах о защите личных неимущественных прав.

Рекомендации по совершенствованию казахстанского законодательства по вопросам свободы слова, получения и распространения информации

1. Закрепленное в Конституции Казахстана право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом должно быть гарантировано всей системой национального законодательства.

2. Клевета и оскорбление должны быть декриминализованы. Ни при каких обстоятельствах положения о посягательствах на честь и достоинство не должны предусматривать особые средства защиты для представителей власти, независимо от их звания или служебного положения.

3. Вопросы, касающиеся распространения общественной информации, должны быть детально расписаны в законодательстве. Информация, имеющая общественное значение, не должна быть засекречена. Законодательные ограничения на получение и распространение информации личного и коммерческого характера должны быть уменьшены в соответствии с принципом преобладания общественного интереса.

Конфликт с правом журналиста на сохранение тайны авторства и источников информации, за исключением случаев, когда эти тайны обнародуются по требованию суда, должен быть устранен.

4. Необходимо регламентировать сроки исковой давности по делам о защите чести и достоинства. Сумма государственной пошлины по таким спорам должна быть приведена в соответствие с требуемой суммой возмещения морального вред. Необходима регламентация верхних пределов такой компенсации, а также исключение ответственности СМИ за неумышленное причинение морального вреда. Необходимо дифференцировать ответственность за нарушение личных неимущественных прав и деловой репутации, определить, кто имеет право претендовать на деловую репутацию.

5. Ограничения, налагаемые на свободу слова в целях защиты права какого-либо лица на его изображение, в законодательстве РК должны быть жестко лимитированы и соответствовать общепринятым критериям. Право на тайну личной жизни не должно приниматься во внимание при наличии более существенного общественного интереса.

6. Необходимо ввести соразмерное наказание за процедурные нарушения законодательства. Арест выпусков и оборудования или приостановление деятельности средства массовой информации в качестве наказания за процедурные нарушения является недопустимым и противоречит международным стандартам. Приостановление деятельности СМИ никогда не должно допускаться без наличия судебного решения.

7. Журналисты и СМИ не должны нести ответственность во всех случаях, когда они не могут и не должны проверить достоверность публикуемой информации, но действуют добросовестно и в интересах общества.

8. Должны быть исключены все законодательные запреты, обоснованные творческими и национальными критериями, на занятие должности главного редактора СМИ.

9. Порядок и условия регистрации СМИ должен полностью соответствовать критериям Комитета ООН по правам человека и стандартам ОБСЕ, а именно: такая система не должна предъявлять к средству массовой информации требований, относящихся к существу (включая язык и тематическую направленность); не быть излишне обременительной; управляться независимым от правительства органом. Должна быть исключены требования перерегистрации СМИ в случае смены главного редактора, офис редакции, смены тематической направленности и периодичности издания. Свидетельство о регистрации СМИ должно предоставлять право издания СМИ не менее чем в течение одного года.

10. Необходимо законодательно закрепить запрет на монополизацию СМИ.

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

Право на свободу мирных собраний в Республике Казахстан, пожалуй, можно назвать одним из наиболее «виртуальных» прав человека: с одной стороны оно вроде бы есть, поскольку это право прописано в казахстанском законодательстве и, в то же время его нет, поскольку реализовать свободу мирных собраний на практике крайне сложно. Сложившаяся ситуация очень похожа на то, как обстояло дело со свободой собраний в Советском Союзе. В первоначальной редакции советской Конституции 1977 года вообще не было установлено каких-либо ограничений на реализацию свободы мирных собраний, поскольку при формальном закреплении политических прав граждан этого не требовалось. В то время никто и не помышлял о том, что граждане могут реально воспользоваться этим правом, поскольку существовала некая негласная традиция не пользоваться им. Любого, решившего пренебречь этой традицией, ждало обвинение в антисоветских действиях и суровое наказание. Когда же в условиях Перестройки манифестации, проводимые по инициативе граждан, приняли массовый характер, исполкомы местных Советов Свердловска, Ленинграда, Москвы и других городов и областей поспешили принять временные правила организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пытаясь восполнить образовавшийся правовой вакуум. Подобные акты закрепили разрешительный порядок реализации свободы мирных собраний, «породив» противоречие между нормой Конституции и положениями указанных актов.

Традиция советского прошлого избегать мирных собраний и прочих публичных проявлений гражданской активности для решения каких-либо общественно-политических проблем, плотно укрепившаяся в сознании граждан Советского Союза, (в дальнейшем граждан Казахстана), получила свое продолжение в современном Казахстане. Казахстанцы крайне редко организуют и/или участвуют в мирных собраниях. Большинство граждан воспринимают публичные мероприятия как чуждую им форму заявлений о своих требованиях, предпочитая решать проблемы через подачу «челобитных» в государственные органы, переписку с госчиновниками, обращения с просьбами о помощи в общественные организации. Большинство казахстанцев рассматривают мирные собрания как элемент политической деятельности, которой, по их мнению, должны заниматься исключительно политики, как находящиеся у власти, так и оппозиционные им.

В казахстанском законодательстве гарантии свободы мирных собраний закреплены статьей 32 Конституции РК, а дальнейшее правовое регулирование свободы мирных собраний осуществляется посредством применения Закона РК от 17.03.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (далее – Закон).

Важно отметить, что нормы Закона не соответствуют международным стандартам в области обеспечения свободы мирных собраний, изложенным в МПГПП и других международных документах по правам человека, в решениях Европейского Суда по правам человека, в «Руководящих принципах свободы мирных собраний», разработанных на их основе БДИПЧ ОБСЕ и опубликованных в конце марта 2007 г. по целому ряду критериев. Так, определения мирных собраний, закрепленные Законом, не соответствуют категориям мирных собраний, принятым в международной практике. Иными словами, Законом регулируются не только мирные собрания, понимаемые как публичные акции в открытом публичном месте, но и собрания так таковые вообще.

Закон устанавливает разрешительный порядок реализации свободы мирных собраний, касающийся всех видов мирных собраний, определенных в нем: собраний, митингов, шествий и демонстраций, голодовок в общественных местах, возведения юрт, палаток, иных сооружений и пикетов. Это делает практически невозможным проведение спонтанных акций, связанных с выражением протеста или иных общественных проявлений в связи с событиями, вызывающими экстренную общественную реакцию. Основания, по которым представители власти могут ограничить право граждан на проведение мирного собрания либо участия в нем, закрепленные Законом, не соответствуют Сиракузским принципам толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП. Так Закон не пре-

дусматривает подачи заявления на проведение собрания от индивидуального лица⁸.

Ряд норм, касающихся правового регулирования свободы мирных собраний в Республике Казахстан, содержатся в Законе РК от 21.12.1995 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», Законе РК от 26.06.1998 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан», а также в отдельных подзаконных нормативных правовых актах⁹. Общий характер данных норм можно определить как ограничительный в отношении реализации свободы мирных собраний.

Более того, практически во всех крупных населенных пунктах Казахстана власти определили особые места для проведения мирных собраний. Например, в городе Алматы это сквер за кинотеатром Сары-Арка, в городе Астана это территории, прилегающие к зданиям ПКФ "Газсервис" и ОАО "Окан Атрико", в г. Павлодар - территория, прилегающая к спортивному комплексу "Автомобилист", в г. Костанай – Парк Победы и т.д. Как правило, рассматривая заявление о проведении собрания, акимат предлагает обратившимся провести свое мероприятие именно в таком месте и, как правило, такие места крайне удалены от центра города, и мероприятия, проводимые в них, остаются незамеченными общественностью или теми, чье внимание пытаются привлечь собирающиеся.

Кодекс РК об административных правонарушениях (статья 373) и Уголовный кодекс РК (статья 334) содержат санкции за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций от штрафов и административного ареста на срок до 15 суток и до лишения свободы на срок до одного года.

В выступлении министра иностранных дел Казахстана, озвученном на 15-ом заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ, состоявшемся в Мадриде 30 ноября 2007 г., напрямую не говорилось о свободе мирных собраний и намерении властей страны работать в отношении обеспечения данной свободы для граждан Казахстана в будущем. Однако в своей речи М. Тажин озвучил, что по мнению властей Казахстана «... *человеческое измерение является важнейшим направлением деятельности ОБСЕ. Вот почему Казахстан уделяет приоритетное внимание работе по широкому кругу вопросов в рамках данной «корзины»*, в которую, очевидно, входит и свобода мирных собраний.

Таким образом, министр иностранных дел предопределил необходимость властей Казахстана в проявлении внимания, в том числе, к ситуации, сложившейся со свободой мирных собраний в стране. Но, несмотря на то, что с момента выступления министра иностранных дел в Мадриде прошел практически год, власти Казахстана не предприняли каких-либо попыток улучшить ситуацию со свободой мирных собраний в стране. Все сказанное министром, имеющее отношение, в том числе, и к свободе мирных собраний, так и осталось на уровне слов, не перейдя в практическую плоскость. Как и прежде в стране продолжает действовать законодательство, противоречащее международным стандартам в обеспечении свободы мирных собраний.

Безусловно, за прошедший период невозможно было бы изменить все действующее казахстанское законодательство, регулирующее свободу мирных собраний граждан, либо создать совершенно новую законодательную базу, направленную на обеспечение данной свободы, поскольку, понятно, что приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами – это вопрос не одного, двух, трех дней, недель, месяцев, а, порой, и лет. Но, очевидно, что после выступления М. Тажина власти должны были, по меньшей мере, начать работу по приведению национального законодательства в соответствие с международными нормами. А за время работы над законода-

⁸ Перечень приведенных в настоящем документе противоречий Закона международным стандартам, касающимся свободы мирных собраний, не является исчерпывающим.

⁹ Приказ Министерства внутренних дел РК от 31.12.1993 г. «Об организации работы органов внутренних дел по связи с общественными объединениями»; Приказ Министерства внутренних дел РК от 06.12.2000 г. «Об утверждении Правил об организации работы подразделений органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан при проведении мероприятий общественными объединениями на улицах и в других общественных местах»; Приказ Министра внутренних дел РК от 05.07.2002 г. «Об утверждении Правил патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности».

тельством, на практике все государственные органы, включая, в том числе, суды, решая вопросы, связанные со свободой мирных собраний, должны были напрямую применять нормы МПГПП, ратифицированного Казахстаном еще в конце 2005 года, поскольку Конституция Республики устанавливает приоритет норм ратифицированных международных договоров перед национальными нормами в случае их противоречия, а также возможность их (международных норм) непосредственного применения³.

Но за прошедшее время в стране не произошло ни первого, ни второго. Более того, власть даже не попыталась инициировать диалога с институтами гражданского общества и политическими партиями по вопросу обеспечения свободы мирных собраний для граждан страны. Общественная палата, которой в речи М. Тажина отводилась ключевая роль в качестве «...общественной диалоговой площадки, позволяющей всем заинтересованным сторонам презентовать свое видение проблем экономического и политического развития государства и вырабатывать механизмы их решения», провела 6 заседаний, ни на одном из которых не рассматривалась ситуация со свободой мирных собраний в стране.

Более того, за период, прошедший с момента Мадридской встречи ОБСЕ, институтами гражданского общества, а также политическими партиями («Азат» и Общественная социал-демократическая партия Казахстана) были представлены, как минимум, два законопроекта, направленных на обеспечение презумпции в пользу мирных собраний, альтернативных действующему закону. Интересно, что еще до принятия решения о председательствовании Казахстана в ОБСЕ Комиссия по правам человека при Президенте РК уделила внимание законопроекту, подготовленному представителями гражданского общества, посвятив ему отдельное заседание Комиссии. Однако уже после ноября 2007 г. законопроект не обсуждался ни с его разработчиками, ни в государственных органах. Второй законопроект, подготовленный политическими партиями и предложенный для обсуждения (опубликован на сайте www.zonakz.net 3.07.2008), также остался без особого внимания властей.

Таким образом, за прошедшее время в стране ничего не изменилось. Продолжает действовать старый Закон, в соответствии с которым сотрудники государственных органов в полную силу «регулируют» вопросы предоставления или не предоставления гражданам их конституционного права беспрепятственно проводить собрания. Понятно, что их «регуляция» осуществляется без оглядки на международные нормы. Как и прежде, свобода собраний трактуется местными властями как коллективное право, в результате чего создана ситуация, при которой человек индивидуально не обладает свободой собраний. Суды не применяют принцип пропорциональности или соразмерности ограничений свободы собраний при рассмотрении исков по обжалованию отказов в проведении собраний, при рассмотрении административных дел по обвинениям о нарушении законодательства о свободе собраний. Полиция не всегда руководствуется наличием реальных угроз при задержании демонстрантов. Полиция допускает задержания также и на основании одних лишь только подозрений в намерении участвовать в собрании. Поведение полиции создает чувство неопределенности и непредсказуемости у граждан. Почти в половине случаев разгона собраний полиция не предупреждает участников о своих действиях. Местные органы власти, рассматривая заявления о проведении собраний склонны применять крайние меры в виде отказа, зачастую по формальным основаниям. При этом власти игнорируют возможность запросить дополнительные сведения от заявителей и вступать в предварительные переговоры с организаторами по поводу проведения собрания⁴.

³ Статья 4, пункт 3 Конституции РК: Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

⁴ Выделенный курсивом текст взят из предварительного доклада НПО о выполнении Казахстаном МПГПП и подготовлен на основании информации, предоставленной общественным фондом «Хартия за права человека».

Очевидно, что вышеописанная ситуация требует коренных (системных) изменений. Прежде всего, в силу политических обязательств Казахстана перед ОБСЕ и даже не столько в свете выступления М. Тажина на Мадридском совещании организации, сколько в силу того, что с 1992 года Казахстан является постоянным и действующим членом ОБСЕ. Кроме того, юридические обязательства Казахстана, принятые страной в силу ратификации МПГПП, накладывают ответственность на власти страны за их выполнение перед международным сообществом в целом, представленном одной из крупнейших международных организаций - ООН. Важнейшим принципом изменения ситуации в отношении свободы мирных собраний должен стать принцип обеспечения презумпции в пользу данной свободы.

РЕКОМЕНДАЦИИ⁵

1. Необходимо пересмотреть нормы казахстанского законодательства о праве граждан на мирное собрание для его приведения в соответствие с международными стандартами, в том числе путем принятия нового закона, проект которого разработан и представлен в апреле 2007 г. представителями казахстанского гражданского общества. (до принятия нового закона на практике) Рассматривая вопросы, связанные со свободой мирных собраний, напрямую руководствоваться нормами МПГПП, ратифицированного Казахстаном.

2. На практике реализовывать принципы деятельности местных органов власти и правоохранительных органов, направленные на содействие гражданам в реализации их конституционного права на мирное собрание, а не на противодействие и якобы профилактику правонарушений.

3. Обеспечить практическую возможность проведения спонтанных собраний и контрсобраний.

4. Определить в качестве мест для проведения мирных собраний все публичные места, кроме тех, которые прилегают к зданиям размещения госорганов, обеспечивающих непосредственную защиту национальной безопасности и общественного порядка и учреждениям здравоохранения, установив их исчерпывающий перечень и расстояние, на котором могут проводиться мирные собрания с протестами против деятельности и этих государственных органов, а также учреждений.

5. Разработать и принять новые правила поведения сотрудников правоохранительных органов по поддержанию общественного порядка при проведении мирных собраний, в том числе по взаимодействию с их организаторами и участниками.

⁵ Рекомендации, предложенные в настоящем документе, разработаны на основе рекомендаций, подготовленных НПО, участвующих в составлении предварительного альтернативного доклада о выполнении Казахстаном МПГПП.

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ СОВЕСТИ

Описание ситуации (предыстория)

В своем выступлении на Мадридской встрече ОБСЕ в ноябре 2007 года, на которой решался вопрос о председательстве Казахстана в ОБСЕ в 2010 году, министр иностранных дел Казахстана Марат Тажин подчеркнул, что «одним из наиболее значительных достижений Казахстана в гуманитарной области является обеспечение межнационального и межконфессионального согласия» и что «дополнительный акцент на укрепление диалога между религиями и народами является настоятельным требованием времени». Он заявил также, что «Казахстан поддержит продление мандатов трех Личных представителей Действующего председателя ОБСЕ по религиозной толерантности и свободе религий» и что опыт Казахстана «в продвижении этих принципов является примером».

Заявив о претензиях на пост Председателя ОБСЕ, Казахстан в последние четыре года предпринял ряд демонстративных широкомасштабных имиджевых акций, пропагандирующих перед мировым сообществом образ страны межрелигиозного согласия и толерантности (Съезды мировых религий в Астане, Совещание ОБСЕ высокого уровня по толерантности в Алматы и другие).

На практике в последние 7-8 лет в стране усиливается процесс нарастания государственной нетерпимости к так называемым «нетрадиционным» религиям, ограничения прав на свободу совести и усиления государственного регулирования религиозной жизни.

Государственная политика в отношении религии строится во многом спонтанно, в угоду произвольному пониманию политической целесообразности и не отвечает ни объективным реалиям религиозной ситуации, ни международным стандартам в области свободы совести, ни собственной Конституции страны.

С одной стороны, на всех уровнях декларируется светский характер государства, свобода и равенство всех религий. С другой стороны, государство открыто патронирует две наиболее многочисленные и влиятельные религии – суннитский ислам в лице Духовного Управления мусульман Казахстана (ДУМК) и православное христианство в лице Русской Православной церкви (РПЦ). К группе «привилегированных» отнесены также иудаизм, католицизм, лютеранство и индуизм. Остальные относятся к «несущим угрозу» или «нежелательным».

На государственную политику в отношении религии неадекватно высокое влияние оказывают спецслужбы, особенно Комитет Национальной Безопасности (КНБ), которые рассматривают религию вообще как источник угроз для национальной безопасности, активно лоббируют репрессивное религиозное законодательство, составляют «черные списки» «вредных и деструктивных сект» и на практике осуществляют их «выявление» и «пресечение».

С начала 2006 года в стране действует Государственный Уполномоченный орган - Комитет по делам религий при министерстве юстиции с чрезвычайно широкими функциями и полномочиями, превосходящими функции и полномочия бывшего советского аналогичного органа.

С конца 90-х годов предпринималось около десяти попыток ужесточить религиозное законодательство. В 2002 году Парламент РК принял новый репрессивный закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», вызвавший жесткую критику как внутри страны, так и со стороны БДИПЧ ОБСЕ. Впоследствии Конституционный Совет РК Решением №2 от 4 апреля 2002 г. признал этот закон не соответствующим Конституции РК и не подлежащим применению.

В 2005 году в «целях борьбы с экстремизмом» и «укрепления национальной безопасности» в Казахстане приняты три закона: «О противодействии экстремизму», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам обеспечения национальной безопасности». Эти законы коренным образом изменили действующую законодательную базу в сфере свободы совести и религии в сторону ужесточения ограничений и представляют собой значительные отступления от международных стандартов и Конституции Казахстана.

Основные из таких отступлений: религиозные объединения отнесены к источникам угроз для национальной безопасности; нарушен принцип недискриминации и равенства перед законом (неравная ответственность за нарушения законодательства для религиозных объединений по сравнению с другими юридическими лицами); ограничены права на отправление культа «сообща с другим» (запрет на деятельность без регистрации), на признание юридического статуса, на миссионерскую деятельность и религиозное образование, на приобретение и использование религиозной литературы и предметов культа, на установление и поддержание международных контактов и т.д.

Мишенью и жертвами всех этих ограничений являются «нетрадиционные» для Казахстана религиозные конфессии и деноминации: Свидетели Иеговы, баптисты Совета Церквей, вайшнавы (Харе Кришна), пятидесятники, адвентисты, несуннитские мусульмане, сайентологи и другие.

В январе 2007 г. правительство вновь внесло в Парламент проект поправок, еще более ужесточающих религиозное законодательство, однако в преддверии решения вопроса о председательстве Казахстана в ОБСЕ, в июне 2007 года этот законопроект был отозван правительством.

Анализ современных тенденций после Мадридской встречи и взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения

6 декабря 2007 г. на специальном заседании Комиссии по правам человека при президенте РК по вопросам свободы совести и религии заместитель председателя Комитета по делам религии министерства юстиции А.Мукашев заявил, что правительство реанимировало этот законопроект и готовит его к повторному внесению в парламент. 2 апреля 2008 г. законопроект был внесен в парламент, теперь уже «по инициативе группы депутатов Мажилиса» (нижняя палата парламента) и 11 июня он принят Мажилисом в первом чтении.

Продвижению законопроекта предшествовала кампания репрессий в отношении религиозных меньшинств: массовые полицейские рейды на мирные религиозные собрания, выдворение иностранных миссионеров за «незаконную» миссионерскую деятельность, административные штрафы за религиозную деятельность без регистрации, отъем собственности у религиозных общин и т.д., вплоть до возбуждения уголовных дел по обвинению в шпионаже и терроризме. С декабря 2007 по конец февраля 2008 в стране прошли три судебных процесса - в Караганде, Шымкенте и Степногорске (первые два - в закрытом режиме)), в результате которых 54 человека были приговорены к разным срокам лишения свободы - от 5 до 19,5 лет, по обвинению в религиозном экстремизме и подготовке террористических актов. Все это сопровождалось массовой кампанией в контролируемых государством СМИ, направленной против религиозных меньшинств.

Законопроект в целом имеет выраженный дискриминационный и репрессивный характер и направлен против религиозных меньшинств, малых религиозных групп и новых религиозных групп всех вероисповеданий.

1. В нарушение положений статей 2, 18, 20, и 28 Международного Пакта о Гражданских и Политических правах, обязательств Казахстана в рамках ОБСЕ по Хельсинкскому Документу 1975 года (принцип VII), Венскому Документу 1989 года (Принципы, п.п. 16.1 и 16.2) и Маастрихтскому Документу 2003 года (п.9), а также статей 4, 8 и 14 Конституции РК, законопроект содержит 20 дискриминационных норм, в том числе 17 - по признаку религиозной принадлежности. Среди таких норм (не предусмотренных для других юридических лиц): институт предварительной (религиоведческой) экспертизы учредительных и других документов религиозного объединения (статья 4-4); ограничение деятельности религиозных объединений по территории, а также территориальный и временной цензы существования (статья 7); выведение религиозных объединений из сферы действия Закона РК о государственной регистрации юридических лиц и установление для них оснований для отказа в регистрации в специальном законе (статья 9-1); исключение для религиозных объединений права объединяться в ассоциации (статья 14) и права иметь законно приобретенную собственность за границей (статья 16) и другие.

2. В данном законопроекта 40 положений содержат необоснованные или неопределенные запреты и ограничения, выходящие за пределы, установленные статьями 18 и 22 МПГПП, пунктами 17 и 21 Венского Документа ОБСЕ 1989 года, статьями 5 и 39 Конституции РК, и противоречащие принципам светского государства, закрепленным в статье 1 и пункте 2 статьи 5 Конституции РК, а также принципу презумпции в пользу обеспечения полноты прав и свобод.

Среди таких запретов: деятельность религиозных объединений без государственной регистрации (статья 4); «пропаганда религиозного экстремизма» и «использование межконфессиональных различий в политических целях» (статья 4); миссионерская деятельность лиц, не являющихся представителями религиозных объединений, а равно без учетной регистрации» (статья 4-1); для «религиозных групп», не имеющих статуса юридического лица – основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний, а также производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами, обычаями или убеждениями, испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования (статья 4-3) и другие.

Среди ограничений: свобода проповедования (через усложненные правила учетной регистрации миссионеров и цензуры литературы, материалов и предметов религиозного назначения - статья 4-2); свобода отправлять культы единолично или сообща с другими для религиозных групп, не имеющих статуса юридического лица (статья 4-3); свобода организации в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой (статьи 5, 7, 8); исключение права на создание общественных фондов и благотворительных заведений (приютов, интернатов, больниц и других) (статья 14) и другие.

3. Нарушение таких необоснованных и недопустимых запретов и ограничений влечет несоразмерно суровое наказание, вплоть до запрещения деятельности религиозного объединения. Таким образом лицо или группа лиц наказываются не за умышленное противоправное деяние или за причинение вреда или ущерба чьим-либо правам и интересам, а исключительно за действия, составляющие сущность свободы вероисповедания, неправомерно запрещенные или ограниченные законом.

4. В отличие от других физических и юридических лиц, законопроект исключает для индивидуальных верующих и религиозных групп более мягкие меры наказания за незначительные правонарушения, такие как предупреждение, или возможность применить наказание в пределах широкой шкалы санкций.

5. Вводится коллективная ответственность за персональные правонарушения, например штраф, или приостановление, или прекращение деятельности религиозного объединения за нарушение миссионером «правил учетной регистрации» или «правил деятельности»; или за появление ребенка на религиозном собрании или в воскресной школе без разрешения обоих родителей или других законных представителей и т.д.

6. Закрепляется действующая де-факто правоприменительная практика, когда представители власти, произвольно толкуя нормы действующего законодательства, жестко пресекают незапрещенные законом действия (например религиозные собрания в жилых помещениях, или проповедование вне территории юридической регистрации и т.д.) и подвергают физических лиц, группы и юридических лиц наказаниям в виде огромных штрафов, приостановления и прекращения деятельности, высылки из местности или выдворения из страны.

7. Чрезмерно расширяются полномочия государственного уполномоченного органа (статья 6-1). Заявленный как «орган по содействию гражданам в реализации права на свободу совести и вероисповедания», этот орган совмещает: формирование и реализацию государственной политики в области обеспечения прав граждан на свободу вероисповедания; координацию деятельности местных исполнительных органов в сфере регулирования отношений с религиозными объединениями; контроль над созданием и деятельностью религиозных объединений, включая государственную регистрацию и перерегистрацию религиозных объединений, утверждение правил учетной регистрации и перерегистрации религиозных групп и миссионеров, - назначение и обеспечение религиозно-экспертной, согласование выпуска литературы, материалов и предметов религиозного назначения, согласование деятельности иностранных религиозных объединений

на территории Республики Казахстан, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике Казахстан; контроль над исполнением законодательства и оценка «законопослушности» религиозных объединений; административные функции - составление протоколов об административных правонарушениях, совершаемых членами религиозных групп и религиозными объединениями; функции преследования, включая внесение предложений в правоохранительные органы по запрещению деятельности физических и юридических лиц и- обращение в суд с заявлением о принудительной ликвидации религиозных объединений, нарушающих законодательство Республики Казахстан.

8. Весь процесс разработки законопроекта, начиная с концептуальной стадии, осуществлялся в полностью закрытом режиме.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений. Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации.

Ситуация требует не внесения изменений и дополнений, а концептуального пересмотра всего действующего законодательства в области свободы вероисповедания и религии, так же, впрочем, как и всего законодательства Республики Казахстан, касающегося правового регулирования фундаментальных политических прав и гражданских свобод. Это необходимо с целью приведения внутреннего законодательства в соответствие с международными обязательствами Казахстана в рамках МПГПП ООН и в рамках ОБСЕ, особенно в виду предстоящего в 2010 году председательства страны в этой организации.

Ключевые рекомендации

В области государственной политики

1. Разработать и принять концепцию государственной политики в сфере религии и деятельности религиозных организаций, цели которой должны определяться обязанностью государства обеспечить конституционное право каждого на свободу совести в соответствии с международными стандартами и способствовать развитию государственно-конфессиональных отношений в новых политических и социально-экономических условиях. Эта политика должна базироваться на принципах отделения религиозных объединений от государства, обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания, религиозной толерантности, автономии религиозных организаций, равенство верующих и религиозных объединений и сотрудничества государства и религиозных объединений.

2. Определить методы реализации государственной политики в сфере религии. Государство должно ограничить свои властные функции в отношении верующих и религиозных объединений рамками, применяемыми в отношении всех остальных участников правоотношений. Комитет по делам религии при Министерстве юстиции, как уполномоченный государственный орган, выполняющий управленческие функции по отношению к верующим и религиозным группам, должен быть упразднен. Подразделения аппаратов местных органов власти (акимов) по связям с религиозными объединениями не должны выполнять каких-либо разрешительных, контрольных или надзорных функций. Государственные органы, взаимодействующие с религиозными объединениями в пределах своей компетенции, не должны наделяться дополнительными государственно-властными полномочиями в связи с религиозной характеристикой организации

В области правового обеспечения

1. Исключить из Конституции РК пункт 2 статьи 22: «Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством».

2. Исключить из закона «О международных договорах РК» от 30.05.2005 пункт 2 статьи 20, ограничивающий действие международных договоров.

3. Отказаться от понятия «религиозный экстремизм» и вывести религиозные объединения из-под действия Закона «О противодействии экстремизму».

4. Вывести религиозные объединения из специальной компетенции спецслужб и правоохранительных органов.

- 5.** Коренным образом пересмотреть или принять новый закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», который должен содержать как минимум:
- развернутое понятие свободы совести и религии, соответствующее
 - международным стандартам; широкую типологию религиозных объединений с учетом их специфики;
 - принцип заявительного характера учетной регистрации и добровольности государственной регистрации;
 - условия государственной регистрации, недискриминационные по сравнению с условиями для других юридических лиц.