

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

декабрь 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 Freedom House по мониторингу обязательств ОБСЕ в свете предстоящего председательства Казахстана в этой организации при финансовой поддержке Посольства Великобритании в Республике Казахстан. Мнения и взгляды, содержащиеся в обзоре, могут не совпадать с позицией Посольства Великобритании в Казахстане.

РЕШЕНИЕ О ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВОВАНИИ КАЗАХСТАНА В ОБСЕ ТАК И НЕ СТАЛО КАТАЛИЗАТОРОМ ПРОЦЕССА РЕФОРМ

СОДЕРЖАНИЕ

- 1. Обзор пакета законопроектов по совершенствованию политической системы стр. 3**
- 2. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области законодательства о политических партиях стр. 8**
- 3. Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств в рамках ОБСЕ в области медийного законодательства стр. 14**
- 4. Новый дискриминационный и ограничительный закон о свободе вероисповеданий и религиозных объединениях стр. 18**

ОБЗОР ПАКЕТА ЗАКОНОПРОЕКТОВ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Основные положения обзора

Правительством Республики Казахстан 11 октября 2009 г. был одобрен ряд законопроектов о совершенствовании политической системы, реализуемых в контексте будущего председательствования Республики Казахстан в ОБСЕ. В самое ближайшее время эти проекты законов должны быть направлены (или по некоторым сведениям уже направлены) в Мажилис Парламента РК. Ожидается, что до конца 2008 г. данные законодательные инициативы будут приняты депутатами. Формально это будет соответствовать срокам их реализации, обозначенных Казахстаном на Сессии Совета министров иностранных дел ОБСЕ в 2007 г. в Мадриде при решении вопроса о будущем казахстанском председательствовании в этой организации.

Пакет проектов законов был одобрен Правительством без каких-либо значимых консультаций с гражданским обществом, за исключением того, что власти позволили ряду НПО формально присутствовать на предварительных технических встречах рабочих групп по обсуждению реформы законодательства о выборах и СМИ. Многочисленные обращения в течение года со стороны казахстанских НПО и политических партий, а также международного сообщества, представить проекты законов на общественную и международную экспертизу правительством Казахстана были проигнорированы. В результате отсутствия прозрачности при подготовке проектов законов, казахстанское общество до сих пор не имеет доступа к большинству из них, даже, несмотря на то, что они уже были одобрены Правительством.

В июне 2008 г. две оппозиционные партии представили свой альтернативный пакет проектов законов, который был проигнорирован Правительством. В ряде случаев, НПО также публично высказали свою озабоченность отсутствием прозрачности в ходе подготовки проектов законов, которые имеют прямое влияние на основные свободы казахстанских граждан. Они также обратили внимание, что предлагаемые поправки носят ограниченный характер и, скорее всего, не будут соответствовать стандартам ОБСЕ. К сожалению, после таких публичных заявлений, правительство Казахстана стало еще менее открытым к обсуждению со всеми заинтересованными сторонами этих изменений и дополнений в законодательство. В итоге, кулуарно подготовленные поправки были поспешно представлены в Правительство и одобрены им 11 ноября 2008 г.

Предварительный обзор законодательных инициатив Правительства РК свидетельствует, что большинство нововведений не имеет ничего общего с либеральным вектором реформирования законодательства, озвученным Министром иностранных дел Казахстана Тажиным М. в Мадриде, и обязательствам ОБСЕ, принятым на себя Казахстаном.¹

Изменения и дополнения действительно коснулись ряда сфер, обозначенных Казахстаном в качестве приоритетных на Сессии СМД ОБСЕ. Они вносятся в законодательство о выборах, партиях, СМИ и местному самоуправлению. В тоже время, детальное изучение этих поправок ставит под сомнение желание Казахстана на деле соответствовать высоким требованиям ОБСЕ, а также твердо следовать заявленной программе политической модернизации. Большинство из них носят декоративный и непринципиальный характер и не являются серьезным стимулом к развитию демократии, укреплению верховенства права в Казахстане. Ряд положений проектов законов идут в разрез с международными стандартами. Они ухудшают и без того ущербное законодательство в области гражданских и политических свобод в Казахстане.

К сожалению, предложенные поправки в выборное законодательство не решают его центральную проблему – оно, как и прежде, не стимулирует развитие политического плюрализма в Казахстане. Предлагаемое правительством введение механизма, гарантирующего участие второй партии по числу набранных голосов избирателей, наряду с партией,

¹ Обзор основан на фрагментарном знакомстве с предлагаемыми изменениями и дополнениями в законодательство РК о совершенствовании политической системы. Проекты законов полностью пока не были опубликованы в открытой печати.

преодолевающей 7-ми процентный барьер, в распределении депутатских мандатов (новый пункт 1-1 статьи 97-1 Закона «О выборах») не может считаться эффективной мерой обеспечения политического плюрализма. При одном из самых высоких в регионе ОБСЕ избирательных барьеров для прохождения политических партий в парламент такой механизм имитирует, а не обеспечивает реальную многопартийность в законодательном органе власти.

Изменения законодательства о выборах ограничены законом «О выборах». Хотя очевидно, что многие имеющиеся проблемы, связанные с организацией выборов и политического процесса в Казахстане, без изменения Конституции и других законов решить невозможно.² Так, например, остался нерешенным вопрос о составе избирательных комиссий, в настоящее время контролируемых проправительственной партией и исполнительной властью, порядок подсчета голосов и участия избирателей не гарантирует должный уровень объективности и точности подсчета. Ни один из этих принципиальных моментов не нашел своего отражения в рассматриваемом законопроекте.

Реформа законодательства о партиях должна была быть направлена на либерализацию регистрационных требований, предъявляемых к ним. Именно эту цель, как один из своих безусловных приоритетов политической модернизации, Казахстан обозначил в Мадриде в 2007 г. К сожалению, эта задача не была выполнена. В соответствии с поправками в пункты 2, 6 и 8 статьи 10 закона «О политических партиях», снижается количество членов партии, требуемых для ее регистрации с 50.000 до 40.000 человек. На этом косметическом изменении реформа регистрационных требований к партиям заканчивается. Суть существующей «драконовской» процедуры регистрации политических партий не меняется.³ Более того, подготовленные Правительством Республики Казахстан остальные изменения не только не являются либеральными с точки зрения облегчения процедуры регистрации партий, но и обременяют их совершенно новыми условиями. Теперь для регистрации партии необходимо пройти предварительную уведомительную «регистрацию» оргкомитета создаваемой партии (новые пункты 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 статьи 6 Закона «О политических партиях»). Ранее казахстанское законодательство оставляло вопрос о целесообразности создания оргкомитета для регистрации партии на усмотрение инициативной группы (см. пункт 3 статьи 6 действующей редакции Закона «О политических партиях»). Теперь процедура регистрации политических партий дополнительно вписывается в рамки деятельности оргкомитета по ее созданию, что фактически затрудняет порядок регистрации.

Поправками в статью 6 Закона «О политических партиях» в Казахстане, по существу, законодательно вводится двухуровневая система регистрации партий (первый уровень - обязательная «уведомительная» регистрация оргкомитета Министерством юстиции, второй уровень - регистрация собственно политической партии также этим Министерством). Если после регистрации оргкомитета партия по каким-то причинам не зарегистрирована в течение шести месяцев (новый пункт 9 статьи 6 Закона), деятельность оргкомитета (а значит и процесса регистрации партии) прекращается. Каких-либо сроков новый закон в отношении регистрации партий не предусматривает, так как по-прежнему, позволяет приостанавливать ее по тем или иным надуманным основаниям на неопределенное время (ср. пункт 8 статьи 10 действующего Закона и пункт 8 в новой редакции Закона).

Механическое снижение количества членов партии на 20 процентов с 50.000 до 40.000 требуемых для ее регистрации, нельзя признать существенным. Ведь и 40.000 членов партии, необходимых для ее регистрации, явно завышенное количество по сравнению с общепризнанной практикой. Особенно для страны с таким относительно небольшим населением, как Казахстан. С таким же успехом можно было бы уменьшить

² Ряд положений Конституции РК и казахстанского избирательного законодательства находится в противоречии с Копенгагенским документом ОБСЕ 1990 года (в частности, с параграфами 7.2, 7.3, 7.5, 7.6 и 7.9). См. Рекомендации, содержащиеся в Отчете БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Парламентские выборы 18.08.2007 г. // Доступно на сайте osce.org/documents/odihr/2007/10/27638_ru.pdf.

³ См. Обзор выполнения Республикой Казахстан обязательств ОБСЕ по развитию демократии и верховенства права в свете предстоящего председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 году. Сентябрь 2008 г.

данное количество требуемых членов партии и на 5, 25, 30 и более процентов. Очевидно, что кроме этой формальной уступки в остальной процедура регистрации партии не подверглась каким-либо серьезным изменениям (за исключением, пожалуй, пункта 1-1 статьи 11, и пункта 2 статьи 10 – который просто скорректирован с учетом новых положений о деятельности оргкомитетов). В итоге процедура регистрации партий в Казахстане все еще остается одной из наиболее сложной в регионе ОБСЕ. Кроме того, она в ближайшее время будет дополнительно обременена вне всякой меры обязательными положениями о деятельности оргкомитета по созданию партии.

Особо также стоит отметить новый подпункт 7 пункта 2 статьи 18 проекта Закона. Он носит сугубо дискриминационный характер, так как запрещает гражданам, которые получают гранты или иные средства от международных организаций и международных неправительственных организаций, жертвовать из своих личных средств на нужды партий. Такой запрет необоснованно ограничивает право граждан на участие в общественной деятельности и тем самым прямо противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах (статья 2 и др.) и Копенгагенскому Документу ОБСЕ (параграфы 7.5, 7.6 и др.), является антиконституционным (см. часть 2 статьи 14, статью 23, части 1 и 2 статьи 33 и др. Конституции РК). Эта норма, если она будет принята, не позволит многим гражданам Казахстана вступить в партию, так как членство в партии обычно требует уплаты членских взносов. Таким образом, эта произвольно определенная, но значительная категория казахстанских граждан, не сможет реализовать свое право на участие в управлении государством «без дискриминации», как того требует параграф 7.5 Копенгагенского Документа ОБСЕ. Особенно несправедливым этот запрет становится в связи с отсутствием возможности самостоятельно баллотироваться в депутаты Парламента.

Наиболее нейтральными являются поправки в отношении СМИ. Они хотя бы не ухудшают действующее законодательство. Однако большинство изменений в области законодательства о СМИ носит несущественный или технический характер, так как они не отменяют ограничительный порядок регулирования деятельности СМИ в Республике Казахстан. Поправками в Закон «О СМИ» устраняются, по существу, лишь дублирующие нормы, например отмена на постановку на учет электронных СМИ, но они и так должны получать лицензию (статья 5 Закона), а также отдельные положения, которые зарекомендовали себя нежизнеспособными даже для ограничительных целей регулирования, например, отмена переучета периодических печатных изданий в случае смены главного редактора – пункт 6 статьи 10 Закона; исключение из обязанности журналистов получать разрешение на использование видео- и аудиотехники при проведении интервью – подпункт 4-1 статьи 21 Закона, и т.д.

Казахстанское законодательство в отношении СМИ не нуждается в косметических изменениях, предложенных Правительством, и которые игнорируют наиболее очевидные проблемные вопросы действующего законодательства. Проект закона не декриминализирует ответственность за клевету и оскорбление, несмотря на то что, на совещании в Мадриде Казахстан торжественно взял на себя обязательство работать вместе с ОБСЕ по разрешению этой важной проблемы. Подготовленные поправки также не отменяют законодательные положения, которые обеспечивают специальную защиту чести и достоинства отдельных категорий государственных служащих, которые могут порой бесстыдно использовать эти нормы по их усмотрению, так как в отношении этих положений не устанавливается срок давности по преследованию журналистов. В демократическом обществе не должно быть такого привилегированного обращения с государственными служащими.

Проект закона не предусматривает отказа от диспропорциональных санкций за моральный вред, которые возможны по действующему законодательству. Причем часто такие санкции несут в себе угрозу финансового уничтожения СМИ. Эти положения посылают недвусмысленный сигнал всем СМИ Казахстана, сдерживая развитие проактивной журналистики, необходимой, чтобы поддержать ценности демократии и верховенства права и обеспечить подотчетность правительства перед гражданами. Наконец, проект закона не устраняет печально известные положения действующего закона, которые позволяют закрыть СМИ и/или конфисковать их печатное оборудование даже за незначительные нарушения, санкции которые часто накладываются без судебного решения.

Противоречивыми также выглядят поправки в законодательство по внедрению местного самоуправления в Казахстане. Они предполагают наделение акима, который является по действующей Конституции «представителем Президента и Правительства» (часть 2 статьи 87 Конституции РК), функциями исполнительного органа местного самоуправления (пункт 2 статьи 2-1 проекта Закона), а маслихат функциями представительного органа самоуправления (пункт 2 статьи 2-1 проекта Закона). В настоящее время маслихаты являются местными государственными представительными органами (статья 85 Конституции РК).

Реализация этих поправок не заложит основы для развития местного самоуправления, а, наоборот, с принятием этого проекта закона демократическая идея этих органов будет полностью дезавуирована в рамках системы централизованного государственного управления. Предлагаемая модель не соответствует конституционными положениями Раздела VIII Конституции РК. При такой системе граждане Казахстана вряд ли смогут реализовать свое право осуществлять местное самоуправление непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления (часть 2 ст. 89 Конституция РК). Проект Закона еще раз подтверждает то, что создание местного самоуправления в Казахстане, как и реформа организации политического процесса, не может быть осуществлена без пересмотра и устранения существующих противоречий в Конституции РК.

Неутешительные итоги обзора указанных проектов законов выявляют следующие тенденции:

- Разрыв между международными политическими и юридическими обязательствами Республики Казахстан и реализацией этих намерений и стандартов на практике становится все глубже.
- Без изменения Конституции Казахстана не могут быть в полной мере реализованы многие из политических обязательств Казахстана, данных в Мадриде в 2007 г., а также в целом реализован весь спектр обязательств по человеческому измерению, на который Казахстан согласился при вступлении в ОБСЕ.

Казахстанские власти, и в частности Парламент, который будет рассматривать представленный пакет поправок, должны внимательно пересмотреть его и внести соответствующие изменения в проекты законов, которые будут соответствовать международным стандартам Казахстана и политическим обязательствам, взятым Казахстаном на Сессии министров иностранных дел в Мадриде. Важно, чтобы власти Казахстана сделали процесс рассмотрения поправок как можно более прозрачным, включая организацию публичных парламентских слушаний в отношении проектов законов, а также запросили экспертные заключения в отношении поправок от казахстанского гражданского общества и соответствующих международных организаций, включая ОБСЕ.

План таких действий по пересмотру представленных изменений и дополнений в законодательство должен включать, но не быть ограничен, следующим:

Проект поправок в законодательство о выборах должен полностью учитывать рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, особенно те которые требуют от Казахстана снизить барьер для политических партий по прохождению в парламент, создать справедливые условия для равного представительства в избирательных комиссиях всех политических партий и позволить гражданам Казахстана баллотироваться в качестве независимых кандидатов. Кроме того, электронная система голосования, если она будет сохранена, должна быть сертифицирована независимыми международными экспертами.

Регистрационные требования к политическим партиям должны быть значительно облегчены для того, чтобы обеспечить развитие политического плюрализма в Казахстане. Все политические партии должны иметь без каких-либо ограничений доступ к своим избирателям, включая время между избирательными кампаниями, финансирование партий должно быть прозрачным и должно стимулировать, а не ограничивать здоровую политическую конкуренцию между ними.

Законодательство в области свободы прессы должно быть подвергнуто коренному пересмотру с тем, чтобы оно рассталось со многими абсурдными положениями по регулированию СМИ. Действующая шкала санкций за незначительные нарушения закона должна быть пересмотрена с учетом того, чтобы она не служила искусственной преградой для осуществления СМИ важной роли по поддержке демократического развития в

Казахстане. Ответственность за клевету и оскорбления должна быть без каких-либо условий декриминализована. Необходимо также установить разумные пределы компенсаций для тех, кто ищет возмещение морального вреда, причиненного действиями СМИ и журналистов.

Местное самоуправление является основным элементом демократического общества. Ему должно быть отведено заслуженное место для регулирования на конституционном и законодательном уровне. Местное самоуправление должно быть четко отделено от централизованного правительства и должно быть наделено реальной властью, финансовыми и другими средствами, необходимыми для того, чтобы местное самоуправление могло утверждать себя во взаимодействии с центральным правительством и служить интересам местной общины.

С учетом того, что Казахстан взял на себя обязательства перед другими государствами-участниками ОБСЕ провести вышеназванные реформы до начала своего председательства в организации в 2010 году, очень важно, чтобы правительства государств-участников ОБСЕ продолжили побуждать правительство Казахстана осуществить реформы, которые позволили бы Казахстану соответствовать высоким стандартам ОБСЕ и с тем, чтобы эта страна могла вести за собой организацию на основе подлинного духа ее принципов.

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

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, приостановления и запрещения деятельности 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 с 3 тысяч до 50 тысяч (при не менее 700 в каждом из 14 регионов страны и двух городах, столице и городе республиканского значения при том, что согласно действовавшему на тот момент времени закону достаточно было иметь своих членов лишь в более половины регионов страны), необходимостью перерегистрации всех политических партий по новым требованиям и др.

Действующее 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 упрощена.

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 2005г. за заявление о несогласии с результатами выборов и готовностью призвать своих сторонников к акциям гражданского неповиновения, которые 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 была 50.000 человек) и весьма вольно интерпретируемая властями процедура регистрации, включающая не имеющую ограничений по времени проверку учредительных документов и списков членов партии, приводили к тому, что политические партии, прежде всего оппозиционные, испытывали и испытывают серьезные трудности в легализации.

Так оппозиционная Народная партия «Алга» уже почти два года ожидает ответ от властей на свое заявление о регистрации в связи с тем, что Министерство юстиции 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 процедуре проведения и честности 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

После Мадридской встречи и принятия решения о председательстве Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. встал 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 конца ноября 2008 г. сделано не было. Из властных коридоров расходились 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 в течение одиннадцать месяцев 2008 г. выдвинуто не было.

В то же время в конце лета 2008 г. 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, во второй половине ноября 2008 г. появилось официальное сообщение о том, что правительство одобрило и внесло в Мажилис (нижнюю палату) Парламента Республики Казахстан проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон РК о политических партиях, который никакого общественного обсуждения не проходил. Более того, и на стадии разработки данного правительственного законопроекта, и даже сразу после его передачи в Парламент отсутствовали возможности его получения и ознакомления с его текстом. Ознакомиться с текстом законопроекта удалось лишь в конце ноября – начале декабря 2008 г., когда была проведена серия круглых столов по обсуждению уже внесенных в Парламент законопроектов о политических партиях, выборах, СМИ и местном самоуправлении.

Следует также отметить, что по существующей в Республике Казахстан процедуре поступивший в Парламент проект Закона обычно обсуждается только в отношении его отдельных статей и практически не обсуждается концептуально. Таким образом, любое обсуждение проекта Закона в Парламенте, даже если в нем будут принимать участие представители политических партий и неправительственных организаций, будет касаться отдельных его положений, а не концептуальных вопросов правового регулирования создания и деятельности политических партий, которые требуют своего разрешения.

По существу, представленный в Парламент законопроект содержит пять изменений в действующее законодательство о политических партиях: (1) снижение требования к численности политической партии для ее регистрации; (2) уточнение процедуры проверки списков членов партии для ее регистрации; (3) дополнительная регламентация деятель-

ности организационного комитета по созданию политической партии, (4) запрет гражданам и организациям, получающим гранты от международных и зарубежных неправительственных организаций, поддерживать политические партии и (5) обязанность в случае раскола в политической партии, каждой из ее частей зарегистрироваться в соответствии с требованиями к численности и представленности в регионах страны.

(1) Что касается изменений, касающихся снижения численности политической партии для ее регистрации, то они носят чисто косметический декоративный характер. Вместо 50.000 членов политической партии, в том числе не менее 700 в каждом из регионов страны, теперь требуется 40.000 и 600 членов, соответственно. Причем, как в первом, так и во втором случае никаких объективных критериев для обоснования этих цифр не предлагается.

(2) Позитивным следует считать уточнение процедуры проверки списков членов политической партии, в соответствии с которым для регистрации достаточно иметь действительное количество членов партии, соответствующее требованиям закона, а недействительные данные о членстве в политической партии просто исключаются из подсчета. Это соответствующая международной практике процедура, на основные принципы которой есть ссылки в документах ОБСЕ.

(3) Предлагаемая дополнительная регламентация деятельности организационного комитета по созданию политической партии является, по существу, не либерализацией, а еще большим ужесточением требований к регистрации политической партии.

Действующее казахстанское законодательство о политических партиях, устанавливает, что если гражданин или группа граждан хочет заняться политической деятельностью, в том числе путем участия в выборах, то они должны создать политическую партию, поскольку выборы в нижнюю палату казахстанского парламента осуществляются на 100% по пропорциональной системе, то есть исключительно по партийным спискам.

По действующему закону эти граждане создают инициативную группу и могут образовывать или не образовывать организационный комитет, причем, не указывая срок его деятельности, и затем собрать учредительный съезд, на котором должно присутствовать лично (присутствие по доверенности не допускается) не менее 1000 человек для учреждения партии, которые должны представлять не менее двух третей областей, города республиканского значения и столицы.

Согласно законопроекту создание оргкомитета становится обязательным, причем он должен пройти уведомительную регистрацию, которая по предъявляемым к ней требованиям практически мало отличается от самой регистрации политической партии.

По существу образуется двухэтапная процедура регистрации политической партии: сначала оргкомитета и затем самой политической партии.

Оргкомитет должен провести учредительный съезд в течение двух месяцев, а весь срок существования оргкомитета по проекту закона – 6 месяцев.

То есть после учредительного съезда, через четыре месяца в Министерство юстиции надо будет представить списки 40.000 членов для регистрации партии, причем не менее 600 членов в каждой из областей, столице и городе республиканского значения.

Таким образом сначала за 2 месяца надо будет сагитировать заняться активной политической деятельностью и учредить политическую партию не менее, чем 1000 человек, которые согласятся собраться в одном городе для учреждения партии. А затем за четыре месяца сагитировать вступить в члены партии еще не менее 39000 человек (минимум 600 в каждом регионе).

По истечении шести месяцев оргкомитет ликвидируется. Можно предположить, что в случае принятия этого законопроекта угроза ликвидации нависнет над Народной партией «Алга», которая существует как раз в форме организационного комитета уже около двух лет из-за того, что никакого решения о ее регистрации государство не приняло.

(4) Запрет гражданам и организациям, получающим гранты из за рубежа, поддерживать политические партии не основан ни на каких объективных критериях и разумных основаниях.

Если речь идет запрете использовать на эти цели средства грантов, то это и так понятно, поскольку это иностранные источники финансирования, которые запрещены согласно Конституции РК. Если же речь идет вообще о запрете организациям и гражданам, имеющим гранты, поддерживать политические партии, то возникает ряд вопросов. Озна-

чает ли это, что гражданин, имеющий грант из-за рубежа, не может быть членом политической партии, поскольку из законопроекта следует, что ему запрещено платить членские взносы? В законопроекте речь идет о грантах, получаемых от международных и неправительственных организаций, хотя гранты предоставляются также правительствами, межправительственными организациями и не только гражданам и организациям, но и самому государству, и как тогда решать вопрос о государственном финансировании политических партий? Все это указывает на непродуманность и явную политическую ангажированность подобных законодательных инициатив.

(5) Обязанность отдельных фракций расколовшейся политической партии соответствовать требованиям численности (40.000 человек) и представленности в регионах (не менее 600 – в каждом) ставит под вопрос существование любой партии, в которой происходит внутренняя политическая борьба или она распадается в результате внешнего воздействия, поскольку трудно представить: как отдельные части расколовшейся партии будут в состоянии набрать необходимую численность в определенные сроки, хотя в проекте закона такие сроки не указаны.

В целом, как следует из данного экспресс-анализа, вносимые изменения трудно назвать либерализацией законодательства о политических партиях. Скорее они представляют собой незначительные улучшения наряду с рядом ужесточающих и ограничительных норм. При этом ключевые вопросы соблюдения прав граждан на свободную политическую деятельность и создание политических партий не решены.

На круглом столе, посвященном законопроектам о внесении изменений и дополнений в законодательство о выборах и политических партиях, состоявшемся 11 декабря 2008 г. в г. Астане практически все оппозиционные политические партии и правозащитные организации высказались за то, чтобы эти законопроекты были возвращены из Парламента в Правительство и поступили на общественное обсуждение.

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

1. Проведенный анализ⁴ 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. В законодательстве и правоприменительной практике страны не воплощается понимание того, что демократия это не только власть большинства, но и, прежде всего, учет мнения и участие меньшинства, в том числе политического.

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 формировании национальной политики, в организации и осуществлении государственной власти, а также признавалось важное значение и закреплялись гарантии свободной деятельности оппозиционных политических партий как политического меньшинства на конкретном временном отрезке.

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.

В связи с вышеизложенным казахстанское законодательство, касающееся требований, процедур и отказов в регистрации политических партий требует пересмотра и приведения

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).

в соответствии 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 возможности 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 оп-

позиционных, и их руководства и злоупотребления властными полномочиями государственными органами 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.

Внесенный Правительством Республики Казахстан в Парламент Республики Казахстан проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон РК о политических партиях практически не отвечает ни на один из этих вопросов и не устраняет концептуальных несоответствий казахстанского законодательства о политических партиях международным стандартам, в том числе обязательствам в рамках ОБСЕ.

Оно требует своего системного изменения путем принятия нового Закона о политических партиях, который бы в полной мере отвечал принципам международного права в области обеспечения и защиты права на объединение, в том числе в политические партии.

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

Национальное законодательство, в целом регулирует деятельность средств массовой информации достаточно детально, полно и жестко. Роль закона «О средствах массовой информации» в этом процессе, по сути, минимизирована.

Закон должен, в соответствии с его преамбулой, устанавливать государственные гарантии свободы общественных отношений в области средств массовой информации.

Он включает 31 статью. Две из них дублируют соответствующие нормы Конституции, семь статей – нормы Гражданского и Административного кодексов, а также законов «О языках», «О национальной безопасности», «Об авторском праве и смежных правах», «О рекламе». Все девять статей на практике не применяются и применяться не могут, поскольку более высокую юридическую силу имеют вышеназванные нормативные акты.

Пять статей определяют задачи и функции уполномоченного государственного органа в отношении средств массовой информации, каковым является Министерство культуры и информации, то есть правительственный орган. Три статьи регулируют процедуру регистрации СМИ этим же самым министерством. То есть все восемь указанных статей непосредственного отношения к деятельности СМИ не имеют, а регулируют работу уполномоченного органа. Таким образом, непосредственно деятельность СМИ и журналистов определяют только 14 статей.

Понятно, что изменить сложившуюся в стране ситуацию со свободой слова путем реформирования только одного закона – «О средствах массовой информации» невозможно. Тем не менее, разработанный в 2008 году правительственный законопроект представляет собой именно такую попытку.

В опубликованном виде законопроект имеет название «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам средств массовой информации»⁵. По сути, это проект изменений в действующий закон о СМИ, как он в рабочем варианте и назывался, и соответствующих ему изменений нормы Гражданского, Административного и Налогового кодексов.

Проект содержит 14 пунктов. Девять из них предлагают изменения в закон о СМИ:

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; законопроектом 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.

⁵ См. Приложение.

Все остальные изменения носят редакционный характер.

Таким образом, законопроект:

- Обозначает статус СМИ как важнейшего института демократической политической системы, но не включает гарантии от внесудебного ареста, изъятий и конфискации, что предлагалось членами рабочей группы из неправительственных организаций. По сути, норма трансформирована в простую декларацию.
- Устраняет двойной учет, отменяя регистрацию электронных СМИ в Министерстве культуры и информации. Это ни в коей мере не означает создание более благоприятных условий для появления новых теле- и радиокompаний, так как нормы закона «О лицензировании сохраняются в полном объеме, а они предусматривают сложный и трудоемкий процесс лицензирования электронных СМИ. Среди чисто технических требований, предъявляемых к претендентам, содержатся и требования к творческой стороне.
Так, например, с них требуют представить: концепцию и планируемую сетку вещания, тематическую направленность и жанровое соотношение предполагаемых телерадиопередач, языковое соотношение вещания, соотношение собственных программ и ретрансляции, гарантии соблюдения авторских и смежных прав, кадровый потенциал. В финансовой части от претендентов требуется указать: финансовый менеджмент и возможные источники финансирования, бизнес-план с указанием планируемых затрат и доходов по годам, общие затраты на ввод в строй, техобслуживание, содержание штата и другие капиталовложения. Видимо, совершенно не случайно за последние годы в эфире не появилось ни одного республиканского телеканала или радиостанции.
- Сужает в незначительной степени основания для отказа в постановке печатных СМИ на учет, убирая ограничительный срок в один год для подачи заявления о постановке СМИ на учет в случаях, когда его выпуск был ранее прекращен решением суда. Все остальные условия регистрации и выхода печатных СМИ сохраняются.
- Точно так же в незначительной степени сужаются основания для переучета СМИ. Теперь переучет СМИ не будет требоваться в случае смены главного редактора и адреса редакции. Все остальные обязательные условия для переучета - в случаях смены собственника либо изменения организационно-правовой формы, наименования, а также названия средства массовой информации, языка издания либо вещания, территории распространения, основной тематической направленности и периодичности выпуска – законопроект сохраняет.
- Безусловно, заслуживает внимания попытка авторов законопроекта уравнивать процессуальные права истцов и ответчиков в спорах о защите чести и достоинства. К сожалению, эту попытку нельзя назвать завершённой, так как без соответствующих изменений ст. 951 ГК РК, согласно которой ответственность СМИ наступает независимо от наличия их вины.

Предложение исключить из действующего закона обязанность журналиста получить согласие гражданина на использование аудио- или видеозаписи при проведении интервью, не подкрепленное соответствующими изменениями в ст. 145 Гражданского кодекса РК (Право на собственное изображение), не влечет никаких практических последствий; фактически журналисту разрешается использовать записывающую технику для сбора, но не для распространения информации.

Предложения членов рабочей группы от гражданского сектора, участвовавших в разработке законопроекта, были отвергнуты без обсуждения. Среди них:

- ввести запрет на монополию СМИ;
- 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;
 - ограничить срок исковой давности по делам о защите личных неимущественных прав одним годом;
 - привести суммы государственной пошлины по делам о взыскании морального вреда в соответствие с требуемой суммой возмещения;
 - увеличить срок действия свидетельства о постановки на учет печатных СМИ со дня регистрации до начала выпуска СМИ с трех до 12 месяцев.
- и другие.

В целом изменения закона «О средствах массовой информации», предлагаемые законопроектом Министерством культуры и информации, носят незначительный, неприципиальный характер и не способны принципиально изменить ситуацию в сфере правового регулирования деятельности масс-медиа.

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

1. Закрепленное в ратифицированных Казахстаном международных документах и в Конституции страны 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.

4. Коллизия с правом журналиста на сохранение тайны авторства и источников информации, за исключением случаев, когда эти тайны обнародуются по требованию суда, должна быть устранена.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

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

10. 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, офиса редакции, смены тематической направленности и периодичности издания. Свидетельство о регистрации СМИ должно предоставлять право издания СМИ не менее чем в течение одного года.

НОВЫЙ ДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ И ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЙ ЗАКОН О СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

26 ноября 2008 года Парламент Казахстана принял Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений» (далее – Закон).

Концепция Закона

В основе Закона заложены концептуально ошибочные принципы и методы правового регулирования в сфере реализации фундаментального права человека - свободы мысли, совести и религии:

- дискриминационный подход к регулированию деятельности «религиозных групп» (которые не могут обладать юридическим статусом) по сравнению с «религиозными объединениями»;
- принцип идеологической и политической целесообразности регулирования прав и свобод, субъективно интерпретируемой властями;
- разрешительно-ограничительный характер;
- множество запретов и ограничений, полностью или частично не соответствующих критериям допустимости ограничений прав и свобод человека, сформулированным в международном праве.

Закон в целом не соответствует принципам юридической определенности и предсказуемости, что позволит властям в правоприменительной практике произвольно интерпретировать его положения.

Закон имеет ярко выраженный репрессивный характер.

Закон усиливает уголовные и административные санкции за деятельность религиозных сообществ без регистрации и вводит отдельную процедуру учетной регистрации «религиозных групп», которые даже не имеют статус юридического лица.⁶ Подход к регулированию их деятельности отличается от подхода, используемого в отношении религиозных объединений, и носит явно дискриминационный характер. Религиозные группы, например, могут совершать обряды и церемонии только в их кругу, в пределах территории учетной регистрации и в зданиях (помещениях), принадлежащих членам религиозной группы. Им запрещено проводить миссионерскую деятельность и основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний. Санкции за нарушение подобных запретов будут применяться непосредственно к физическим лицам - членам религиозных групп.

Наложение необоснованных и недопустимых запретов и ограничений влечет несоизмеренно суровое наказание за их нарушение, 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.

Закон закрепляет действующую де-факто правоприменительную практику, когда представители власти, произвольно толкуя нормы действующего законодательства, жестко пресекают незапрещенные законом действия (например, религиозные собрания в

⁶ Закон дополняется статьей 4-3, в которой определяется, что религиозной группой признается группа граждан, добровольно объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных потребностей, без создания юридического лица. Для создания религиозного местного объединения в форме юридического лица необходима инициатива не менее 50 совершеннолетних граждан Республики Казахстан и выполнение других многочисленных требований закона, предъявляемых к создаваемому религиозному объединению (статья 7 Закона).

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.

Закон исключает более мягкие меры наказания за незначительные правонарушения, применяемые в отношении других физических и юридических лиц, такие как предупреждение, или возможность применить наказание в пределах широкой шкалы (например, штраф в сумме от... до...).

Закон вводит коллективную ответственность за персональные правонарушения, например штраф, или приостановление, или прекращение деятельности религиозного объединения за нарушение миссионером «правил учетной регистрации»⁷ или «правил деятельности»⁸; или за появление ребенка на религиозном собрании или в воскресной школе без разрешения обоих родителей или других законных представителей и т.д.

Дискриминационный характер закона

⁷ В соответствии с новой редакцией Статьи 4-2 Закона учетная регистрация лиц, занимающихся миссионерской деятельностью, производится местными исполнительными органами.

Миссионеры на территории Республики Казахстан обязаны ежегодно проходить перерегистрацию в местных исполнительных органах.

Для учетной регистрации миссионеры представляют в местный исполнительный орган следующие документы и материалы:

- 1) заявление с указанием вероисповедной принадлежности, территории и срока миссионерской деятельности;
- 2) копию доверенности или иного документа, выданного религиозным объединением на право осуществления миссионерской деятельности;
- 3) копию свидетельства о государственной регистрации религиозного объединения в Республике Казахстан, которую представляет миссионер;
- 3-1) если миссионер представляет религиозное объединение иностранного государства, легализованный или апостилированный документ, удостоверяющий, что представляемое им религиозное объединение, является официально зарегистрированным по законодательству иностранного государства;
- 4) вызов религиозного объединения, зарегистрированного в Республике Казахстан;
- 5) литературу, аудио-, видеоматериалы и (или) иные предметы религиозного назначения, предназначенные для миссионерской деятельности. Дополнительное использование после учетной регистрации материалов религиозного содержания согласовывается с местными исполнительными органами.

При представлении указанных документов заявитель предъявляет паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, зарегистрированный в установленном порядке.

Учетная регистрация лиц, осуществляющих миссионерскую деятельность, производится местным исполнительным органом в срок, не превышающий тридцати дней со дня подачи документов.

б) Документы, выданные иностранными государствами, предоставляются с нотариально засвидетельствованной верностью перевода на казахский или русский языки и нотариально засвидетельствованной подлинностью подписи переводчика, осуществлявшего перевод.

⁸ В соответствии с Законом миссионерская деятельность это религиозная деятельность граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства от имени религиозного объединения вне территории его деятельности по распространению своего вероисповедания (см. определение «миссионерская деятельность» в п. 5 статьи 1-1 в новой редакции). Часть 5, статьи 375 КОАП в новой редакции предусматривает, что «осуществление гражданами, иностранцами и лицами без гражданства миссионерской деятельности без учетной регистрации, а равно нарушение условий проведения миссионерской деятельности влекут штраф на граждан в размере пятидесяти расчетных показателей, на иностранцев и лиц без гражданства – в размере ста месячных показателей с административным выдворением за пределы Республики Казахстан». Повторные действия, предусмотренные данным пунктом, совершенные в течение года после наложения административного взыскания могут привести к запрещению деятельности религиозного объединения (часть 6 статьи 375 КОАП).

В нарушение конституционного запрета на дискриминацию по любым основаниям (статья 14 Конституции Республики Казахстан) и международных обязательств в рамках статей 2, 18, 20, и 28 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), а также обязательств 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), Закон содержит более двадцати дискриминационных норм по признакам религиозной принадлежности, гражданства, наличию или форме юридического статуса, времени существования религиозного объединения и другим.

Так, в отличие от других юридических лиц, исключительно для религиозных объединений вводятся:

- специальный институт цензуры в виде религиозоведческой экспертизы (статья 4-4 – для учредительных и других документов религиозного объединения, а также для литературы и материалов религиозного назначения, ввозимых в страну и поступающих в библиотечные фонды; статья 4-2 – для литературы, материалов и предметов религиозного назначения при учетной регистрации (и ежегодно) миссионеров);
- территориальный и временной ценз существования и невозможность создания руководящего центра для религиозных объединений, не имеющих широкого представительства в стране (статья 7);
- дополнительные требования к документам, представляемым на регистрацию, расширенный и неопределенный перечень оснований для прерывания срока государственной регистрации религиозных объединений и дополнительные условия для отказа в регистрации религиозного объединения (статьи 9 и 9-1);
- дополнительные условия при строительстве и переоборудовании помещений (строений) в культовые здания (статья 12);
- исключение права объединяться в ассоциации (статья 14);
- упразднение права иметь законно приобретенную собственность за границей (статья 16) и т.д.

Недопустимые запреты и ограничения и чрезмерное вмешательство государства во внутренние дела религиозных объединений

Закон содержит около сорока запретов и ограничений, выходящих за пределы, установленные статьями 5 и 39 Конституции РК, статьями 18 и 22 МПГПП и пунктами 17 и 21 Венского Документа ОБСЕ 1989 года, противоречащих принципам светского государства, закрепленным в статье 1 и пункте 2 статьи 5 Конституции Республики Казахстан, а также принципу презумпции в пользу обеспечения полноты прав и свобод.

Среди таких запретов:

- на деятельность незарегистрированных религиозных объединений (статья 4);
- на «деятельность религиозных объединений, склоняющих и принуждающих к разрушению семьи, препятствующих получению обязательного среднего образования и выполнению гражданских обязанностей перед государством, наносящих ущерб нравственности, физическому и психическому здоровью граждан» (ст. 4);
- на «использование межконфессиональных различий в политических целях» (ст. 4);
- на осуществление миссионерской деятельности лицами, не являющимися представителями религиозных объединений, а равно без учетной регистрации» (ст. 4-1);
- для «религиозных групп» (не имеющих статуса юридического лица): заниматься миссионерской деятельностью; основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний; 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 (ст. 4-3);
- для несовершеннолетних - посещать собрания и группы религиозного характера без разрешения обоих родителей или других законных представителей ребенка (ст. 5);

- на «создание и деятельность юридических лиц, занимающихся удовлетворением религиозных интересов и потребностей граждан в иной организационно-правовой форме, кроме как религиозное объединение» (статья 7);
- и другие.

Закон ограничивает:

- свободу проповедования (усложненные правила учетной регистрации миссионеров и цензура литературы, материалов и предметов религиозного назначения – ст. 4-2);
- свободу отправлять культы единолично или сообща с другими для религиозных групп, не имеющих статуса юридического лица – ст. 4-3;
- свободу родителей и законных представителей ребенка обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями – ст. 5;
- свободу организации в соответствии со своей собственной иерархической и институционной структурой, так как новым законом вводится единая структура религиозного объединения с фиксированным членством и унифицированные требования к уставу религиозного объединения (статья 8); единый порядок создания «центрального» религиозного объединения и особые условия для «местных» религиозных объединений, желающих создать «центральное» религиозное объединение (ст. 7); исключение права объединяться в ассоциации / союзы (ст. 14); исключение права на создание общественных фондов и благотворительных заведений (приютов, интернатов, больниц и других) (ст. 14);
- свободу получать признанный юридический статус, включая необоснованно широкий перечень требований к уставу религиозного объединения, предоставляющий регистрирующему органу неограниченную свободу оценки религиозных убеждений и средств их выражения; неопределенно широкий перечень оснований для прерывания срока государственной регистрации и ненормированный срок прерывания регистрации (ст. 9); расширительные условия для отказа в регистрации религиозного объединения (ст. 9-1);
- свободу проводить культовые обряды и церемонии, включая условия для религиозных групп «совершать обряды и церемонии только в их кругу, в пределах территории учетной регистрации и в зданиях (помещениях), принадлежащих членам религиозной группы», при «соблюдении прав и интересов близ проживающих граждан, жильцов и собственников соседних жилищ» (ст. 4-3);
- свободу основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний – условиями наличия «разрешения местного исполнительного органа и согласования органов местного самоуправления» для строительства культового здания и переоборудования помещений (строений) в культовые здания (ст. 12);
- свободу выпускать литературу и другие предметы и материалы религиозного назначения, включая разрешение такой деятельности только религиозным объединениям и ее согласование с «уполномоченным органом» (ст. 13).

Закон устанавливает чрезмерно широкие полномочия государственного уполномоченного органа, заявленного как «орган по содействию гражданам в реализации права на свободу совести и вероисповедания», от формирования и реализации государственной политики в области обеспечения прав граждан на свободу вероисповедания и взаимодействия с религиозными объединениями, до контроля над созданием и деятельностью религиозных объединений, включая административные функции и функции уголовного преследования.

Придание обратной силы закону

Подпункт 5) пункта 3 статьи 77 Конституции РК гарантирует, что «законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют».

Для религиозных объединений, зарегистрированных до введения в действие настоящего закона, обязательная перерегистрация по новым, усложненным правилам сопряжена с ухудшением их положения, вплоть до принудительной ликвидации (например, число инициаторов создания объединения по новому Закону увеличивается в пять раз).

Это в равной мере относится к перерегистрации центральных религиозных объединений и к реорганизации всех юридических лиц, имеющих в настоящее время организаци-

онно-правовую форму, отличную от религиозного объединения, а также ко всем нормам законопроекта, накладывающим дополнительные ограничения и вводящим новую ответственность, в особенности к изменениям и дополнениям в Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан (КоАП РК) и в Уголовный кодекс Республики Казахстан (УК РК).

Заключение

Дискриминационный и ограничительный закон в целом направлен против религиозных меньшинств, малых религиозных групп и новых религиозных групп всех вероисповеданий. 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 и в соответствие с обязательствами Казахстана в рамках ОБСЕ, особенно в виду предстоящего в 2010 году председательства страны в этой организации.