

**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.

**КАЗАХСТАНСКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И СОБЛЮДЕНИЮ ЗАКОННОСТИ**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ЗАЩИТЫ СВОБОДЫ СЛОВА «АДИЛ СОЗ»

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО «ЗЕЛЕНОЕ СПАСЕНИЕ»

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФОНД «ХАРТИЯ ЗА ПРАВА ЧЕЛОВЕКА»

АЛМАТИНСКИЙ ХЕЛЬСИНСКИЙ КОМИТЕТ

ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

ЦЕНТР АНАЛИЗА ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОБЛЕМ



Настоящий обзор подготовлен в рамках проекта Freedom House по мониторингу выполнения обязательств ОБСЕ Республикой Казахстан в свете предстоящего председательства Казахстана в этой организации в 2010 г. Проект выполняется при финансовой поддержке Посольства Великобритании в Республике Казахстан. Мнения и взгляды, содержащиеся в обзоре, могут не совпадать с позицией Посольства Великобритании в Казахстане.

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ВЫБОРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	5
КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ	10
КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ СОВЕСТИ	15
КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СМИ	20
КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ	25
КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	29
ВЫСТУПЛЕНИЕ МИНИСТРА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РК М.ТАЖИНА НА 15-М СОВЕЩАНИИ МИНИСТРОВ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ	34

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

Описание ситуации

В ноябре 2007 г. в ходе 15-го заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ), в рамках которого принималось решение о заявке Республики Казахстан на председательство в ОБСЕ в 2010 г., Марат Тажин, министр иностранных дел Республики Казахстан, 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 международным стандартам.

Это касалось законодательства в этой сфере и практики проведения выборов Президента Республики Казахстан (1999 и 2005 гг.), и парламентских выборов (1999, 2004 и 2007 гг.), и местных выборов (2003 и 2007 гг.).

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 «О выборах в Республике Казахстан» (который действует в настоящее время, правда, с внесенными в него рядом изменений и дополнений), этот закон противоречит обязательствам 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 избранного 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 объективных законодательных критериев, позволяющих аннулировать

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.» (20.01.2000 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 государственного управления 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.).

результаты выборов или отказать выбранному кандидату в регистрации;

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

В мае 2007 г. были внесены изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан в результате чего было существенно изменено выборное законодательство в Республике Казахстан. Согласно Отчету миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за парламентскими выборами в Республике Казахстан, состоявшимся 18 августа 2007 г., среди новых аспектов избирательного законодательства, не соответствующих Документу Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) 1990 (далее – Копенгагенский документ 1990), были отмечены следующие:

- необоснованные ограничения права добиваться государственных постов, противоречащие параграфам 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа 1990, истекающие из положения казахстанского закона о десятилетнем цензе оседлости, требование 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 Копенгагенского документа 1990;

- 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 Копенгагенского документа 1990.

Таким образом, в настоящее время практически все проблемные аспекты казахстанского выборного законодательства не только сохраняются, но и существенно осложнены изменениями и дополнениями в выборное законодательство, принятых в результате конституционной реформы 2007 г.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

После 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. Центральная избирательная комиссия ограничила обсуждение изменений выборного законодательства только Законом «О выборах», что заметно сузило возможные направления реформирования выборного законодательства. Для приближения казахстанского законодательства к международным стандартам требуется рассмотрение вопроса о внесении изменений и дополнений, помимо Закона «О выборах», в Конституцию РК, другие законодательные и подзаконные акты.

В рамках Рабочей группы 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 том числе 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.

Свои идеи 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 она больше не собиралась. Дальнейшая работа по сравнительной таблице с участием представителей гражданского общества не проводилась.

По неофициальным сведениям известно, что дальнейшей подготовкой проекта изменений и дополнений в выборное законодательство будет заниматься Министерство Юстиции. Однако проводится ли такая работа или нет на данный момент не известно. Также следует отметить, что, несмотря на данные в Мадриде обещания Республикой Казахстан работать по совершенствованию выборного законодательства совместно с БДИПЧ ОБСЕ, активной работы со стороны государственных органов в этом плане в течение года не проводилось.³

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 Республики Казахстан, Конституционными законами Республики Казахстан о выборах, референдуме, законах о политических партиях, мирных собраниях, средствах массовой информации, а также рядом решений Конституционного Совета Республики Казахстан, решений и постановлений Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

Несмотря на то, что, в связи с серьезной критикой ОБСЕ выборов Президента Республики Казахстан в 1999 и 2005 гг., парламентских выборов в 1999, 2004 и 2007 гг. 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 параметров⁴.

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

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)

³ За исключением того, что эксперты БДИПЧ ОБСЕ присутствовали на ряде мероприятий Центральной избирательной комиссии, других форм взаимодействия так и не было выработано.

⁴ 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)

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 в процедуре 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;

- 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 Республике Казахстан;

- 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 соответствие с международными стандартами и обязательствами в рамках ОБСЕ.

3. Исключить выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан от Ассамблеи народа РК как несоответствующие обязательствам Казахстана в соответствии с Документом Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (ОБСЕ) 1990 г.,

4. Усовершенствовать существующую систему нарезки избирательных округов, для этого учесть в законодательстве (1) критерии для нарезки избирательных округов, (2) условия общественного участия в формировании избирательных округов, (2) четко распределить роли законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти по отношению к процессу формирования избирательных округов.

5. Отказаться от ограничения пассивного избирательного права гражданина Республики Казахстан 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 политическим 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 адекватно 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 СБСЕ (ОБСЕ) 1990 г.

10. Внести изменения и дополнения в выборное законодательство Республики Казахстан в соответствии с другими рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ.

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

Описание ситуации

В ноябре 2007 г. в ходе 15-го заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ), в рамках которого принималось решение о заявке Республики Казахстан на председательство в ОБСЕ, Марат Тажин, министр иностранных дел Республики Казахстан, 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 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 их созданию, регистрации и деятельности. Расширен перечень оснований, по которым деятельность политической партии может быть приостановлена или вообще запрещена, а сама процедура приостановления деятельности или запрещения весьма упрощена⁵.

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, в том числе в странах, являющихся государствами участниками 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.

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

Третьей стала Народная партия «Демократический выбор Казахстана», которая, правда к никакому 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 – 50000 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 своего статуса.

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)

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 Республики Казахстан, 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 Республики Казахстан – 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 действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

После Мадридской встречи 2007 г. 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 Республики Казахстан – Мажилис. Однако никаких проектов нового законодательства о политических партиях на общественное обсуждение выдвинуто не было. Неизвестно была ли создана официальная рабочая группа по подготовке проекта Закона, направленного на либерализацию законодательства о политических партиях. В любом случае к этой работе не приглашались представители оппозиционных партий, гражданского общества или независимые эксперты.

В июне 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 Республики Казахстан. Однако никакой официальной реакции на этот шаг не последовало.

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

1. Анализ законодательства в области деятельности политических партий в Республике Казахстан⁶ показывает, что в нем далеко не в полной мере нашли отражение современные взгляды на политические партии как на постоянно действующий институт политической системы. В Казахстане по существу не признается важная роль политических партий, как в избирательном процессе (содействии формированию и выражению народной воли), так и в политическом процессе в целом. Кроме того, законодательно не предусмотрены гарантии деятельности политической оппозиции.

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 в организации и осуществлении государственной власти, а также необходимо закрепить 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 Республики Казахстан 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 Республики Казахстан «О политических партиях»⁷ ситуация резко изменилась в худшую сторону.

Действующий Закон Республики Казахстан «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». Другими словами, инициаторы создания политической партии в Республике Казахстан 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 практике.

⁶ 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)

⁷ См. Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.05.07).

Еще одно положение казахстанского законодательства, относящееся 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.

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 неопределенно долго.

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 только ст.18 Закона Республики Казахстан «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 контроле этого финансирования, либо выделения специального раздела в Законе Республики Казахстан «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 право на свободный доступ к государственным средствам массовой информации. Особенно это касается политической оппозиции. Законодательство Республики Казахстан 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 оппозиционных, и их руководства и злоупотребления властными полномочиями государственных органов для приостановления деятельности политических партий.

Аналогично, согласно п.5 ст.14 Закона Республики Казахстан 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 Мажилиса 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 СВОБОДЫ СОВЕСТИ

Описание ситуации

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 за 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 Республики Казахстан принял новый репрессивный закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», вызвавший жесткую критику как внутри страны, так и со стороны ОБСЕ. Впоследствии Конституционный Совет Республики Казахстан Решением №2 от 4 апреля 2002 года признал этот закон не соответствующим Конституции Республики Казахстан 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 Республики

Казахстан по вопросам противодействия экстремистской деятельности» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан 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 другими» (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, вайшnavы (Харе Кришна), пятидесятники, адвентисты, несуннитские мусульмане, сайентологи и другие.

В январе 2007 года 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 действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

6 декабря 2007 года на специальном заседании Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан по вопросам свободы совести и религии заместитель председателя Комитета по делам религии Министерства юстиции А.Мукашев заявил, что правительство реанимировало законопроект, который был отозван правительством в июне 2007 года, и готовит его к повторному внесению в Парламент. 2 апреля 2008 года законопроект был внесен в Парламент теперь уже «по инициативе группы депутатов Мажилиса» (нижняя палата парламента), и 11 июня он принят Мажилисом в первом чтении, а 24 сентября - во втором 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 года по конец февраля 2008 года 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 (МПГПП), 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 Республики Казахстан «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. Сорок положений законопроекта 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 Республики Казахстан, и противоречащие 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: 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 цензуру 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 экспертизы, 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 и в рамках ОБСЕ, особенно в виду предстоящего в 2010 году председательства страны в этой организации.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций:

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, равенства 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 Республики Казахстан 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 Республики Казахстан» от 30 мая 2005 года 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» от 18 февраля 2005 года.

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.

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В РАМКАХ ОБСЕ В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СМИ

Описание ситуации

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

Так, например, Уголовный кодекс Республики Казахстан 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 непредставление в установленный срок контрольных и обязательных экземпляров, за нарушение порядка публикации выходных данных и другие. В статье 951 Гражданского Кодекса Республики Казахстан закреплена презумпция виновности СМИ: за распространение недостоверных сведений - ответственность наступает независимо от их вины.

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 ОБСЕ⁸, международными и национальными неправительственными организациями. Ко времени Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) в Мажилесе (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 Мадридской встречи проект поправок в законодательство страны о диффамации разработало Министерство внутренних дел РК. Он предусматривал снижение уголовной ответственности за клевету, но вводил гражданскую ответственность за распространение достоверных позорящих сведений. После критической оценки Представителя ОБСЕ по свободе СМИ 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».

⁸ 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.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

После Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) Министерство внутренних дел Республики Казахстан неоднократно вносило изменения в свой законопроект о диффамации. Ни одна из шести статей Уголовного кодекса, предусматривающих наказание за клевету и оскорбление, из этого проекта не исключена. Сохраняется особая ответственность за посягательство на честь и достоинство высших должностных лиц страны. Из статей законопроекта убран такой вид наказания, как лишение свободы, а также исключены квалифицированные составы этих преступлений, совершаемых с использованием СМИ. В то же время в Гражданский Кодекс Республики Казахстан предлагается добавить статью, устанавливающую ответственность за распространение сведений в оскорбительной форме, затрагивающих частную жизнь человека и порочащих его честь и достоинство.

Уже в январе 2008 года, вскоре после Мадридской встречи, на которой было решено, что Казахстан станет председателем ОБСЕ в 2010 году, либеральный законопроект неправительственных организаций получил отрицательную оценку Правительства Республики Казахстан 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 Республики Казахстан. В рабочую группу вошли представители 6 НПО, 4 из которых была авторами предыдущего, отклоненного правительством законопроекта. Они внесли свой объединенный пакет предложений. Состоялось три заседания рабочей группы. После многочисленных согласований в государственных органах, на третьем 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 Гражданско-процессуальным кодексом Республики Казахстан:
 - 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 постановки 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.

Таким образом, после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) 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. Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации.

Конституция Республики Казахстан (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 (МПГПП), ратифицированном Казахстаном в 2006 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.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций:

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 вреда. 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 Республики Казахстан 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 стандартам ООН и 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. Любого, решившего реализовать свое право на свободу мирных демонстраций на практике, 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 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 Республики Казахстан, а дальнейшее правовое регулирование свободы мирных собраний осуществляется посредством применения Закона Республики Казахстан от 17 марта 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 года 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 предусматривает подачи заявления на проведение собрания от индивидуального лица⁹.

Ряд норм, касающихся правового регулирования свободы мирных собраний в Республике Казахстан, содержатся в Законе Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», Законе Республики Казахстан от 26 июня 1998 года «О национальной безопасности Республики Казахстан», а также в отдельных подзаконных нормативных правовых актах¹⁰. 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 заранее установленном месте. Как правило, такие места крайне удалены от центра города, и мероприятия, проводимые на этих территориях, остаются незамеченными общественностью или теми, чье внимание пытаются привлечь собирающиеся.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (статья 373) и Уголовный кодекс Республики Казахстан (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.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

В выступлении Министра иностранных дел Казахстана, озвученном на 15-ом заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ, состоявшемся в Мадриде 30 ноября 2007 года, напрямую не говорилось о свободе мирных собраний и намерении властей страны работать в отношении обеспечения данной свободы для граждан Казахстана в будущем. В тоже время в своей речи Марат 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». Действительно Казахстан уже в силу своего участия в ОБСЕ несет целый ряд обязательств в области человеческого измерения, в том числе и по обеспечению свободы мирных собраний.

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 декларации. 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

⁹ Перечень приведенных в настоящем документе противоречий Закона международным стандартам, касающимся свободы мирных собраний, не является исчерпывающим.

¹⁰ 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».

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 законодательством, 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 начале 2006 года. Конституция Республики Казахстан устанавливает приоритет норм ратифицированных международных договоров перед национальными нормами в случае их противоречия, а также возможность их (международных норм) непосредственного применения.¹²

За прошедшее время власть даже не попыталась инициировать диалог с институтами гражданского общества и политическими партиями по вопросу обеспечения свободы мирных собраний для граждан страны. Общественная палата при Мажилисе Парламента Республики Казахстан, 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 выработать механизмы их решения», провела шесть 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 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 Республики Казахстан 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 демократической партией «АЗАТ» и Общенациональной социал-демократической партией Казахстана и предложенный для обсуждения (опубликован на сайте <http://zonakz.net/articles/22498> 3-го июля 2008 г.), также остался без особого внимания властей.

Таким образом, с момента принятия странами-участниками ОБСЕ решения о председательствовании Казахстана в этой организации в 2010 году 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 и допускает задержания на основании одних лишь только подозрений в намерении участвовать в собрании. Почти в половине случаев разгона собраний полиция не предупреждает участников о своих действиях. Такое поведение полиции создает ощущение неопределенности и непредсказуемости у граждан. 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 вступить в предварительные переговоры с организаторами по поводу проведения собрания¹³

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

Очевидно, что вышеописанная ситуация требует коренных (системных) изменений. Такие изменения даже необходимы не столько в свете выступления М. Тажина на Мадридском заседании СМВД ОБСЕ в 2007 году, сколько в силу того, что с 1992 года Казахстан является государством-участником ОБСЕ и до сих пор не выполняет целый ряд основных требований по человеческому измерению. Кроме того, юридические обязательства Казахстана, принятые страной в связи с ратификации МПГПП, накладывают ответственность также в самое ближайшее время реформировать свое законодательство в области свободы мирных собраний в соответствии с международными стандартами. Важнейшим принципом изменения ситуации в отношении свободы мирных собраний должен стать принцип обеспечения презумпции в пользу данной свободы.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций:

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.
2. До принятия нового закона на практике рассматривая вопросы, связанные со свободой мирных собраний, напрямую руководствоваться нормами МПГПП, ратифицированного Казахстаном.
3. 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.
4. Обеспечить практическую возможность проведения спонтанных собраний и контр-собраний.
5. Определить в качестве мест для проведения мирных собраний все публичные места, кроме тех, которые прилегают к зданиям размещения государственных органов, 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.
6. 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.

¹³ См. Предварительный доклад НПО о выполнении Казахстаном МПГПП и подготовлен на основании информации, предоставленной общественным фондом «Хартия за права человека».

КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Описание ситуации

Действующая Конституция, принятая в августе 1995 года, к органам местного государственного управления отнесла местные представительные и исполнительные органы, но в то же время признала возможность создания местного самоуправления. В течение двух лет после принятия Конституции все законодательство следовало привести в соответствие с ней, что предполагало принятие закона о местном самоуправлении. С тех пор предпринимались несколько безуспешных попыток разработать законодательную основу для реализации конституционного права граждан на создание и развитие местного самоуправления (МСУ). Внесенные несколько раз в Парламент законопроекты Правительство было вынуждено отозвать.

Последняя попытка предпринималась в 2006 году, когда Законопроект «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» был подготовлен Рабочей группой Государственной комиссией по разработке и конкретизации программы демократических реформ под руководством заместителя председателя партии Нур-Отан Б. Жумагулова и передан Правительству. Законопроект был внесен в Парламент в июне 2006 г. Рабочая группа Мажилиса Парламента обсуждала законопроект и высказывала критические замечания. Правительство было вынуждено отозвать законопроект в марте 2007 г.

Главным недостатком законопроекта было то, что местное самоуправление предполагалось создать не как орган публичной власти, ответственный за решение вопросов местного значения, со своими исполнительными и представительными органами, с собственным бюджетом и собственностью, а как волонтерское движение или общественную организацию.

Такой же подход – МСУ со статусом НПО – был предложен и в 2000 г. при подготовке Министерства юстиции первого варианта законопроекта. Парламентом этот законопроект был также возвращен Правительству на доработку.

Одновременно с официальным законопроектом в Мажилисе Парламента в 2006 г. рассматривался альтернативный законопроект, инициированный депутатом Мажилиса Парламента С. Абдрахмановым. За основу его законопроекта были взяты идеи законопроекта, подготовленного экспертами Центра анализа общественных проблем в 2004 г. Однако, после отзыва официального законопроекта, второй законопроект тоже был снят с рассмотрения.

Внесение в 2007 года изменений в ст. 89 Конституции: «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения», вновь поставило на повестку дня вопрос законодательного обеспечения реализации конституционного права граждан на создание местного самоуправления.

Необходимо отметить, что, наконец, идея о том, что маслихаты должны быть органами местного самоуправления, нашла отражение в Конституции. Но при этом ряд противоречий, которые ограничивают реализацию полноценного местного самоуправления, в Конституции сохраняется. Несмотря на то, что маслихаты признаются органами местного самоуправления, статья 86 Конституции, которая закрепляет их как органы местного государственного управления, не претерпела изменений. Таким образом, Конституция Республики Казахстан полной ясности в вопросе о местном самоуправлении не обеспечивает. По-существу для дальнейшего развития самоуправления в Казахстане необходимо внесение изменений и дополнений в Основной закон Казахстана.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и

оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

«В контексте будущего председательства Казахстана в ОБСЕ усилия государства по совершенствованию системы местного самоуправления будут продолжены», – заявил Марат Тажин, Министр иностранных дел РК, в Мадриде. Само обещание выглядит несколько неопределенным: местного самоуправления на сегодняшний день нет, как нет и закона, регулирующего его создание. Как можно совершенствовать то, чего нет?

За последний год подходы к местному самоуправлению несколько раз менялись. В декабре 2007 г., на конференции в Сенате Парламента РК З. Балиева, Министр юстиции Республики Казахстан, представила законопроект, который представлял собой объединенный законопроект из действующего закона «О местном государственном управлении» и законопроекта «О местном самоуправлении», отозванного Правительством из Парламента в марте 2008 года. Так, законопроект предлагал сохранить существующую систему местного государственного управления и создать параллельно еще органы МСУ, состоящие из кенеса – представительного органа МСУ, тор-ага – исполнительного органа МСУ, и аппарата тор-ага. Как неоднократно подчеркивалось независимыми экспертами, подобное дублирование властных структур нецелесообразно ни с позиции эффективности управления, ни с финансовой стороны.

Позднее, в мае 2008 года Правительство решило не принимать отдельный законопроект, а только внести изменения и дополнения в действующее законодательство, был даже подготовлен соответствующий проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления». Однако через некоторое время подход опять изменился и в июле-августе 2008 г. Рабочей группой Министерства юстиции, деятельность которой была закрыта от общественности, был подготовлен проект закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», который в ближайшее время Правительство собирается представить Парламенту. Практически из 68 статей закона, две последние относятся к переходным положениям, а 50 статей переписывают действующий закон о местном государственном управлении.

В законопроекте идет смешение государственных функций с функциями местного самоуправления. Решение всех местных вопросов по-прежнему сосредотачивается у органов государственного управления. На самом низовом, сельском уровне управления планируется создание кенесов – органов местного самоуправления, избираемых местным сообществом. Полномочия кенеса сводятся только к согласованию ряда общих вопросов. Планируется, что функции исполнительного органа будут выполнять акимы, которые относятся к местному государственному управлению.

Очередной законопроект избегает слова бюджет и использует термин «финансовый план» (ст. 59 законопроекта). Тем самым возвращает нас к законопроектам 2006 и 2000 годов. Важным препятствием для внедрения института местного самоуправления в 2006 году, как и в 2000 году, являлось отсутствие каких-либо реальных финансовых основ для его функционирования, предусмотренных в проекте закона. Что нам предлагает новый законопроект? «Доходную часть финансового плана составляют: доходы, полученные от оказания услуг на возмездной основе; средства, поступившие в результате уплаты добровольных сборов членами местного сообщества; доходы, поступившие в результате использования коммунального имущества в соответствии с законодательством». Сомнительно, что органы местного самоуправления могут зарабатывать на возмездных услугах при крайне низкой платежеспособности населения. Возможность добровольных сборов граждан не выдерживает никакой критики, поскольку в селах и поселках проживают наименее обеспеченные слои населения. Доходы сельчан остаются на низком уровне из-за ограниченных возможностей для работы и, следовательно, стабильных источников дохода. Коммунальной собственности на этом уровне вовсе нет, и разработчикам законопроекта это известно. На уровне сел и поселков не имеется собственного местного бюджета. В этой связи хотелось бы отметить, что Премьер министр 15 августа 2008 года заявил, что «без сельских бюджетов местное самоуправление невозможно» и дал поручение руководству Министерства финансов

подготовиться к рассмотрению проекта Бюджетного кодекса в Парламенте. Но мы помним, что в 2004 году об этом же говорил Президент, но и тогда это не было учтено в Бюджетном кодексе.

Внесение данного законопроекта, подготовленного Правительством, в Парламент считаем нецелесообразным, так как он не подразумевает создание органов местного самоуправления, подотчетных гражданам. Ожидаемое председательство Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. создает предпосылки для принятия закона «О местном самоуправлении», который бы соответствовал принципам Европейской Хартии. Но разработанный законопроект явно не соответствует этим принципам.

Внимательно отслеживая все попытки Правительства продвинуться вперед с разработкой законопроекта по местному самоуправлению в 2006 году Центр анализа общественных проблем предлагал свою экспертную помощь Рабочей группе Министерства юстиции. Спустя два месяца после отправки письма в Министерство юстиции Центр получил отписку из Министерства юстиции о том, что законопроект готов и необходимости привлекать экспертов к работе нет. В данном случае государственный орган не проявил интерес к сотрудничеству для совершенствования законопроекта.

В настоящее время практически одновременно с разработкой законопроекта в Министерстве юстиции, Министерство культуры предоставило заказ Институту парламентаризма партии Нур-Отан на разработку Концепции к проекту закона о местном самоуправлении. В целом, ознакомившись с этой Концепцией можно заключить, что она несколько шире рассматривает подходы к созданию местного самоуправления, выделяя городское и местное самоуправление, но грешит логическими неувязками. Более того, следует отметить, что практически в рамках одной партии Нур-Отан разработан, с одной стороны, проект закона (Министр юстиции является членом партии Нур-Отан), а с другой стороны, - Концепция, которые не соответствуют друг другу. Думается, что в целях эффективного использования бюджетных средств, следовало бы координировать такие процессы.

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

Необходимость законодательного обеспечения создания местного самоуправления сегодня более чем очевидна. В настоящее время вся власть в регионах сосредоточена на областном уровне. На районном уровне властных полномочий гораздо меньше, а на сельском уровне их почти нет. Таким образом, вся пирамида власти на местном уровне может быть представлена в виде перевернутой пирамиды, что не делает систему устойчивой. Тогда как в странах с полноценной системой местного самоуправления больше всего полномочий имеет самый нижний уровень управления (например, в Польше это *гмина*), несколько меньше – средний уровень управления (если продолжать польский пример, то это *повят*), и меньше всего полномочий на верхнем уровне управления (соответственно, в воеводстве).

Государственную власть на сельском уровне управления представляет аким с небольшим штатом из нескольких сотрудников, создание представительных органов – маслихатов, на этом уровне не предусмотрено. На уровне сельских округов нет бюджета, предусмотрена только смета в составе районного бюджета на содержание штата. Вакуум власти на сельском уровне приводит к тому, что годами не решаются вопросы социально-экономического развития, множество из которых возникли в результате реформ, проводившихся в 90-е годы. Учитывая, что 44% населения страны живет в сельской местности, решение этих проблем имеет огромное значение для дальнейшего развития страны.

В последние 10 лет растут масштабы внутренней миграции: идет отток сельского населения в города, но при этом эти люди не становятся горожанами, они становятся маргиналами. Вокруг городов возникают поселения, создаются своеобразные «пояса», где оседают «вчерашние» сельчане. Эти поселения не имеют инфраструктуры: школ, больниц, дорог; люди не имеют никаких прав и приемлемых условий жизни. Это создает определенную социальную напряженность в обществе.

На наш взгляд, именно создание реального местного самоуправления, когда все проблемы социально-экономического развития на сельском уровне могли бы решаться органами местного самоуправления, способствовало бы снятию этой социальной напряженности.

Кроме того, создание МСУ способствовало бы развитию демократических традиций и культуры (участие в местных выборах, в принятии решений). В конечном счете, это способствовало бы развитию демократического государства.

И еще немаловажное замечание касается именно создания и развития местного самоуправления, так как это могло бы в современных условиях стать школой для обучения нового поколения политических лидеров.

Необходим такой закон, который позволит создать реальное местное самоуправление, отвечающее нуждам не только местных сообществ, но и всей страны. Существующий высокий уровень централизации и концентрации власти, отчуждение народа от власти, недоверие населения к назначаемым акимам, ограничивают перспективы дальнейшего экономического роста.

Казахстан должен выбрать наиболее рациональный путь реформирования местного управления, который бы дал почувствовать гражданам, что качество работы власти будет зависеть от их мнения. Реформа местных органов власти может дать новый импульс экономическому развитию регионов.

Создание и развитие местного самоуправления в Казахстане должно быть частью административной реформы, т.е. осуществляться в рамках совершенствования всей системы управления. Премьер-Министр возглавляет Комиссию по административной реформе, однако, представляя идеи административной реформы, он не упоминает создание и развитие местного самоуправления. Мы считаем, что создание местного самоуправления должно быть обязательно связано с реформированием местного государственного управления. В этой связи, представленный Правительством законопроект необходимо разделить на два самостоятельных законопроекта и принять их в одном пакете: 1) о местном государственном управлении (так как потребуются изменения в действующий закон); 2) о местном самоуправлении.

Необходима Государственная программа создания и развития местного самоуправления в Казахстане, которая дает цельную и выверенную концепцию развития местного самоуправления. Создание органов местного самоуправления на различных уровнях власти целесообразно разделить по этапам, и это должно быть закреплено в соответствующей государственной программе.

При создании местного самоуправления необходимо определиться с размерами единиц МСУ. Органы местного самоуправления нужно выстраивать на тех же уровнях, где существует местное государственное управление, осуществляя его реформирование. Есть сельский округ, в зависимости от региона, около 5000 жителей. На уровне 5000 жителей будет правомерно создание местных органов самоуправления, и предоставление бюджета, и обеспечение собственностью. Как будем определяться с собственностью? Это, конечно отдельный, большой вопрос. Власть можно создавать на том уровне, где она реально может управляться. Если в ауле 1000 жителей, то создавать органы местного самоуправления, как это предлагает законопроект, не имеет смысла.

При определении компетенции МСУ важно, чтобы круг задач был реалистичен и адекватен финансовым ресурсам. К сожалению, этот законопроект опять-таки избегает использования слов «бюджет органов местного самоуправления». Закономерно возникает вопрос, планируется ли, что органы местного самоуправления будут иметь бюджет, и будет ли казначейское исполнение бюджета? Необходимо совершенно четко определить, что бюджеты органов местного самоуправления должны быть частью бюджетной системы. Взаимоотношения бюджетов должны законодательно регулироваться Бюджетным кодексом, финансирование органов местного самоуправления должно предполагать местные налоги, процедуры выравнивания, заимствования и другие вопросы.

Чтобы органы местного самоуправления могли решать вопросы "местного значения", следует обеспечить их соответствующим бюджетом. Для этого следует внести в Бюджетный кодекс изменения, определяющие место бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе. В Бюджетном кодексе следует закрепить и виды

платежей, которые будут поступать в бюджеты местного самоуправления. Скорее всего, учитывая незначительный налоговый потенциал на сельском уровне, налогов и платежей будет недостаточно. Чтобы обеспечить минимальный уровень бюджетной обеспеченности, из вышестоящего бюджета должны выделяться выравнивающие трансферты для того, чтобы финансировать такие расходы, как содержание школы, фельдшерско-акушерского пункта или больницы. Выплату заработной платы учителям и врачам можно оставить за районными бюджетами.

Таким образом, при создании местного самоуправления необходимо перераспределить полномочия и, соответственно, доходы и расходы между уровнями государственного и местного самоуправления. Каждый гражданин, независимо от того, где он проживает, платит налоги один раз (в этом и заключается принцип справедливости налогообложения). Для него не имеет значения, в какой бюджет поступают эти средства, взамен он хочет получать необходимые ему услуги и блага.

Чтобы создать на деле жизнеспособное местное самоуправление, необходимо реформировать существующее местное государственное управление, с реальной передачей функций и бюджетов органам местного самоуправления. Разумеется, это потребует принятия изменений в действующее законодательство, включая Конституцию, Закон «О местном государственном управлении», Бюджетный кодекс, Закон «О выборах» и др.

Приложение

ВЫСТУПЛЕНИЕ МИНИСТРА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РК М.ТАЖИНА НА 15-М СОВЕЩАНИИ МИНИСТРОВ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ

Уважаемый господин Председатель,
Уважаемые коллеги!

Приветствуя всех присутствующих, хотел бы выразить искреннюю благодарность испанскому Председательству и лично Министру Мигелю Анхелю Моратиносу за плодотворную работу и прекрасную организацию нынешнего совещания в Мадриде. Позвольте также поприветствовать предстоящее финское Председательство и пожелать Министру Илкка Канерва успехов в выполнении этой ответственной миссии.

Мы поставили перед собой масштабные задачи по политической модернизации. Рекомендации ОБСЕ и ее институтов в этой области учитываются при реализации программы демократических реформ.

5 ноября 2007 года Астану посетило руководство БДИПЧ, что ознаменовало начало очередного этапа «follow up mechanism». Стороны договорились провести первую крупную встречу экспертов (ЦИК и БДИПЧ) в конце этого года с тем, чтобы задать конкретные направления совместной работы на весь 2008 год. Таким образом, именно по согласованию с БДИПЧ был определен график работы над реформированием выборного законодательства Казахстана.

В контексте будущего председательства мы намерены инкорпорировать различные предложения в объединенный проект поправок в Закон о СМИ, где найдут свое отражение и рекомендации ОБСЕ. Это и станет основным содержанием работы над медийным законодательством в 2008 году. Правительство Казахстана учтет рекомендации ОБСЕ.

В РК зарегистрировано свыше 8 тысяч СМИ. Более 80% СМИ являются частными. Правительство Казахстана всегда с вниманием относилось к решению проблемных вопросов, связанных с деятельностью СМИ. Так, были отозваны или приостановлены законопроекты по ужесточению ответственности за клевету и оскорбления в СМИ, об издательской деятельности. Совместно с Офисом Представителя ОБСЕ по свободе СМИ прорабатывается вопрос о снижении уголовной ответственности за диффамацию в СМИ.

Казахстан поддерживает и будет продвигать идею о развитии механизмов саморегулирования СМИ, которые бы сняли с повестки дня многие существующие вопросы.

В течение 2008 года будут приняты конкретные меры по либерализации процедуры регистрации СМИ. Работа в этом направлении ведется Правительством, журналистским сообществом совместно с представителями ОБСЕ.

Казахстан продолжает работу по имплементации рекомендаций БДИПЧ в выборной области и законодательства в отношении политических партий (follow up mechanism). Планируется, что на базе рекомендаций, выработанных в процессе широкой дискуссии, Центральная избирательная комиссия РК подготовит пакет рекомендаций, которые будут рассмотрены Правительством в 2008 году; в тот же год проект закона, подготовленный на основе упомянутого пакета рекомендаций, будет направлен в Мажилис парламента. Таким образом, с помощью БДИПЧ и других институтов ОБСЕ, мы намерены принять меры по реформированию Закона о выборах до конца 2008 года.

Казахстан также до конца 2008 года примет меры по либерализации регистрационных требований к политическим партиям.

В рамках прошедшей конституционной реформы полномочия местных представительных органов еще более расширены. По-новому определены их место и роль в общей системе государственной власти.

В контексте будущего председательства Казахстана в ОБСЕ усилия государства по совершенствованию системы местного самоуправления будут продолжены.

Казахстан имеет большой опыт создания общенациональных диалоговых площадок для рассмотрения наиболее значимых вопросов внутренней политики. На протяжении нескольких лет в стране функционировали различные комиссии, последняя из которых (Госкомиссия по демократизации под председательством Главы государства) подвела итоги таких дискуссий и выработала пакет конституционных реформ, которые были приняты Парламентом страны в этом году.

14 ноября 2007 года решением нижней палаты Парламента –Мажилиса была образована Общественная палата. Она представляет собой общественную диалоговую площадку, позволяющую всем заинтересованным сторонам презентовать свое видение проблем экономического и политического развития государства и выработать механизмы их решения.

Казахстан принял меры по дальнейшей либерализации, открытости и публичности политико-властных процессов, построению эффективной модели взаимодействия между властью и гражданским обществом.

Мы считаем, что человеческое измерение является важнейшим направлением деятельности ОБСЕ. Вот почему Казахстан уделяет приоритетное внимание работе по широкому кругу вопросов в рамках данной «корзины».

Общепризнанно, что одним из наиболее значительных достижений Казахстана в гуманитарной области является обеспечение межнационального и межконфессионального согласия. Дополнительный акцент на укрепление диалога между религиями и народами является настоятельным требованием времени.

Казахстан поддержит продление мандатов трех Личных представителей Действующего председателя ОБСЕ по религиозной толерантности и свободе религий. Наш опыт в продвижении этих принципов является примером. Казахстан дважды принимал Съезд мировых и традиционных религий, собравший вместе духовных лидеров основных конфессий мира, а также Совещание ОБСЕ высокого уровня по толерантности. Наша страна является членом группы друзей «Альянса цивилизаций».

В качестве Председателя ОБСЕ мы будем выступать за соблюдение базовых принципов открытого участия НПО в деятельности Организации, в соответствии с Хельсинским документом 1992 года и Будапештским документом 1994 года. Мы выступаем за сохранение мандата Бюро по демократическим институтам и правам человека.

В целом, мы намерены внести серьезный вклад в обеспечение гуманитарной безопасности, поделиться соответствующим опытом, который может быть востребован на всем пространстве нашей Организации.

Казахстан обязуется сохранить БДИПЧ и его существующий мандат и не будет поддерживать какие-либо будущие попытки ослабить их.

В качестве потенциального председателя Казахстан обязуется быть справедливым и объективным лидером, и не будет участником каких-либо предложений, которые создают проблемы для БДИПЧ и его мандата.

Уважаемые коллеги,

ОБСЕ, созданная когда-то как инструмент разрядки, должна оставаться дееспособным механизмом имплементации международно-правовых инструментов в области поддержания военно-политической безопасности.

Являясь активным сторонником региональной безопасности, добровольно отказавшись от четвертого по мощи ядерного арсенала, Казахстан будет продолжать проводить политику поддержания стабильности в Центральной Азии и на всем пространстве ОБСЕ. Мы поддерживаем инициативы, направленные на усиление роли нашей Организации в процессе постконфликтного урегулирования в Афганистане.

Мы разделяем мнение о необходимости принятия срочных мер по осуществлению приоритетных для Афганистана социально-экономических программ. Поддерживая в целом идею об усилении роли ОБСЕ в этой стране и считая ее полезной и своевременной, рассчитываем на принятие соответствующих решений.

Казахстан гордится своим успешным опытом продвижения экономических реформ, решения сложнейших экологических проблем бывшего Семипалатинского ядерного полигона и Аральского моря. Мы считаем, что Организации целесообразно значительно повысить активность на экономико-экологическом треке.

Г-н Председатель,

Мы уже неоднократно подчеркивали, что рассматриваем вопрос поддержки заявки на председательство Казахстана в ОБСЕ в 2009 году в качестве составного элемента повышения эффективности Организации и ее политического будущего. Декларируемое равноправие государств-участников ОБСЕ и взаимоуважение должны распространяться на все сферы ее деятельности.

Готовы вновь подтвердить, что стремление Казахстана воспользоваться правом занять пост председателя ОБСЕ мы воспринимаем как логический этап 16-летнего периода независимого политического и экономического развития нашей страны. Эта заявка является важным элементом нашего концептуального видения безопасного мира, истоки которого были отражены в выступлении Президента Нурсултана Назарбаева на Лиссабонском саммите ОБСЕ в 1996 году.

Как мы не раз подчеркивали, наше председательство в Организации призвано стать мощным катализатором процесса реформ, дополнительным подтверждением правильности выбранного пути в направлении дальнейшей либерализации и открытости. Данная инициатива способствовала поддержанию высокого темпа преобразований, готовности соответствовать самым высоким стандартам качества и организации жизни. Мы считаем, что позитивное решение по нашей заявке будет иметь мультипликативный эффект для комплексной модернизации нашей страны и региона в целом.

В условиях динамично развивающейся экономики, либеральный вектор – это наш осознанный и принципиальный выбор.

Казахстан является коллективным кандидатом от государств СНГ. Более того, наша заявка поддерживается абсолютным большинством стран-участниц ОБСЕ. Пользуясь случаем, хочу выразить нашу искреннюю благодарность и признательность всем странам, выразившим поддержку нашей кандидатуре.

Активная позиция Казахстана, его приверженность ценностям ОБСЕ подготовили нашу страну к председательству в Организации, а также продолжению позитивного сотрудничества и после исполнения этих функций. Как активный участник ОБСЕ, Казахстан осознает высокую ответственность за будущее нашей общей Организации.

Мы надеемся, что ОБСЕ сумеет адаптироваться к изменившейся реальности, сохранить свой авторитет на мировой арене и стать обновленной диалоговой площадкой, объединяющей евро-атлантическое и евразийское пространства. Казахстан готов внести свой вклад в реализацию этих задач в качестве Председателя ОБСЕ и участника Тройки.

Благодарю за внимание.