

Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств 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 лица.

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 актах. 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 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.

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 вступать в предварительные переговоры с организаторами по поводу проведения собрания 1314 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 СМИД 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 контрсобраний.
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.

Октябрь 2008 г.