

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 упрощена.

Достаточно упомянуть, что, если не считать запретов нескольких коммунистических организаций в Европе, а также в республиках СССР в связи с путчем 1991 г., то за последние почти 50 лет в тех странах, где существует политический плюрализм, 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.

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 Казахстан 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 (содействие 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. Казахское 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» 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.

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).

5. 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.

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

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

Октябрь 2008 г.