

Евгений Жовтис,
председатель Совета Казахстанского международного бюро по правам человека и
соблюдению законности

Выступление
на рабочем заседании Совещания ОБСЕ по человеческому измерению по проблемам
свободы ассоциации и мирных собраний
г.Варшава, 25 сентября 2012 г.

Уважаемые участники рабочего заседания,

Один из вопросов, вынесенных на обсуждение на данном заседании, звучит так: какая нормативно-правовая база максимально обеспечивает полное выполнение прав на свободу собрания и ассоциации.

Я попробую выделить две проблемы законодательства в ряде государств-членов ОБСЕ, как содержательного, так и процедурного плана, которые, по моему мнению, ставят под сомнение вообще любую эффективную реализацию прав на свободу собрания и ассоциации (объединения).

К ним относятся **обязательная регистрация ассоциаций граждан (общественных объединений) и разрешительный порядок реализации права на мирные собрания.**

В ряде государств-членов ОБСЕ, в частности в регионе бывшего Советского Союза, существует обязательная регистрация ассоциаций граждан. По-существу, любое созданное людьми объединение: комитет, союз, ассоциация, движение, общественная организация и т.д. государством рассматриваются как незаконные, если они не зарегистрированы в органах юстиции, а их организаторы или участники подвергаются административным или уголовным преследованиям не за какую-либо незаконную деятельность, а по самому факту отсутствия регистрации.

Регистрация в органах юстиции рассматривается властями этих государств не как простая техническая процедура получения статуса юридического лица, а как способ идеологического контроля целей и задач создаваемых гражданами ассоциаций.

Очевидно, что приобретение статуса юридического лица нужно гражданам, создавшим ассоциацию, главным образом, в том случае, если они вступают с государством в отношения, предполагающие льготы, связанные с налогообложением.

Если это некоммерческие организации, которые реализуют те или иные программы и проекты, предполагающие финансирование. Или это связано со статусом данной организации. Например, профсоюзы, которые представляют интересы наемных работников, или политические партии, которые участвуют в выборах. И в этих случаях статус таких ассоциаций или их некоммерческий характер предполагают регистрацию для подтверждения этого статуса и выполнения каких-либо дополнительных требований (фиксированного членства, прозрачности финансирования и т.д.).

Хотя и в этом случае, как показывает история регистрации в Казахстане оппозиционной политической партии «Алга!», излишне усложненная и дискриминационно применяемая процедура регистрации позволяет лишать граждан законного права на ассоциацию. В течение 6 лет эта партия пытается зарегистрироваться в Министерстве юстиции. С учетом того, что в Казахстане для регистрации надо иметь не менее 50 000 членов (сейчас это число снижено до 40 000), а органы юстиции потом проверяют все заявления этих членов партии, то при особо пристрастном подходе оппозиционной партии зарегистрироваться невозможно, даже если партия предоставит не 40 000, а 60 000 заявлений. Можно либо объявить о необходимости тщательной проверки и прервать процесс регистрации на три года (это имело место на практике), либо найти в

списках членов партии ошибки, умерших за время регистрации членов (такое тоже было) и отказать в ней. Но это о регистрации политических партий.

А обязательная регистрация любых иных ассоциаций ставит граждан в положение, когда они непонятно для чего должны заниматься составлением уставов, формированием руководящих органов, открытием счетов в банках, составлением отчетности и т.д. и т.п.

Причем также непонятно, почему один гражданин может, например, заниматься защитой природы, а 10 граждан, которые совместно занимаются тем же, должны регистрироваться в органах юстиции, иначе их деятельность будет признана незаконной и они подвергнутся административной или уголовной ответственности.

Власти говорят, что при помощи регистрации общественных объединений они предупреждают создание и деятельность ассоциаций, которые могут иметь не соответствующие закону цели или задачи. Но с тем же успехом можно сделать обязательной регистрацию, например, преступных группировок или банд. Какой в этом смысл? Если ассоциация граждан будет заниматься незаконной деятельностью, у государства есть все юридические возможности привлечь эту группу к ответственности, объявить ее организованной преступной группой и преследовать в соответствии с законом. Причем тут регистрация?

К тому же, в Казахстане, например, все общественные объединения по их статусу разделены на местные (действующие в одном регионе), региональные (имеющие филиалы и действующие в двух и более регионах страны) и республиканские (имеющие филиалы и действующие в более, чем половине регионов республики. В Казахстане - 16 регионов).

И опять вопрос: почему один гражданин, реализующий общественные цели, может действовать беспрепятственно на всей территории страны, а группа граждан должна, во-первых, зарегистрироваться. А во-вторых, действовать только в пределах своего региона, если это местная ассоциация. Я иронически это описывал следующим образом. Создали граждане ассоциацию по защите диких уток на севере страны, а утки к зиме мигрировали на юг. А ассоциация их защищать на юге не может, потому что зарегистрирована в одном из северных регионов. Получается сезонная ассоциация. Но это же абсурд.

Более того, к этому требованию в Казахстане для религиозных ассоциаций добавили еще и требования по численности. Так в соответствии с новыми требованиями законодательства о религии до 25 ноября этого года все религиозные общины должны перерегистрироваться и подтвердить свой статус: местная организация – не менее 50 членов, региональная – не менее 500 и республиканская – не менее 5000 членов. То есть, если в каком-нибудь регионе у небольшой общины есть только 40 членов, то она не будет зарегистрирована и, соответственно, будет признана незаконной, и не будет иметь права совместно отправлять свои религиозные потребности. При этом государство не объясняет, где небольшой религиозной общине найти недостающих членов и почему 5 или 10 человек не могут совместно исповедовать свою религию и распространять свои религиозные идеи.

Полагаю, что обязательная регистрация ассоциаций граждан является не соответствующим международным стандартам и не проходящим тест на соответствие принципу разумности и пропорциональности ограничением права на свободу ассоциаций и должно быть принято решение об отмене этого требования в регионе ОБСЕ.

Второй проблемой является разрешительный порядок проведения мирных собраний. Полагаю, что он требует безусловной замены на уведомительный порядок. При этом, конечно, законодательство, в соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ о свободе мирных собраний должно содержать перечень мест, где мирные собрания запрещены (например, объекты жизнеобеспечения, обеспечения безопасности или вредные производства). Должна существовать четко прописанная в законе процедура согласования места и времени проведения мирного собрания с местными властями для того, чтобы обеспечить безопасность участников и общественный порядок, учесть

конкурирующие права и законные интересы граждан. Но исходно порядок должен быть только уведомительный и с приоритетом в пользу права на свободу мирных собраний.

Иначе, опять сошлюсь на пример нашей страны – Казахстана, право на свободу мирных собраний будет ограничено до такой степени, что практически перестанет существовать.

В большинстве крупных городов страны решениями местных властей выделены одно или два места для проведения пикетов или митингов, а демонстрации и шествия, по существу запрещены, поскольку демонстрацию или шествие невозможно проводить в одном месте. Они предполагают движение от одного места к другому.

По существу в стране запрещено и пикетирование, поскольку это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путём размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Понятно, что в том месте, которое власти определили для проведения мирных собраний, нет никакого пикетируемого объекта. Мирным собранием даже считается пикет и одного человека.

В мае этого года оппозиционные политические партии, общественные организации и граждане подали более 150 заявок на проведение митингов, связанных с памятью жертв политических репрессий прошлого века и во всех случаях в проведении мирных собраний было отказано.

При проведении мирных собраний без разрешения властей, несмотря на абсолютно мирный характер и отсутствие призывов к насилию или практики насилия, организаторы и участники привлекаются к ответственности, в том числе и арестовываются на срок до 15 суток. Более того, в целом ряде случаев организаторы таких собраний арестовывают даже до того, как собрание имело место.

Самое удивительное, что власти регулируют право на свободу мирных собраний, как будто речь идет о том, что несогласным гражданам негде собраться и им предоставляется место для того, чтобы поговорить, вроде Гайд-парка. А свобода мирных собраний – это свобода донести свое мнение, донести «мессэдж» до тех государственных структур, решениями или действиями которых граждане недовольны. И поэтому граждане собираются у пикетируемых объектов или на центральных улицах и площадях, обращаясь к обществу напрямую или через присутствующие на акции СМИ. И делать это в выделенной властями «резервации» не имеет смысла.

Поэтому необходимо обеспечить уведомительный порядок организации и проведения мирных собраний с четким закреплением в законе исчерпывающего перечня мест, где проведение таких собраний запрещено с точки зрения обоснованных причин, связанных с обеспечением безопасности.

В заключение, хочу еще раз подчеркнуть, что, по моему глубокому убеждению, без отмены обязательной регистрации общественных объединений и замены разрешительного на уведомительный порядок проведения мирных собраний трудно рассчитывать на то, что право на свободу ассоциации и мирных собраний будет соблюдено.

Спасибо за внимание.