

*Сатылганов Е.Т.*

**КООМДУК БИРИГҮҮ ЭРКИНДИГИНЕ  
ЖАРАНДАРДЫН КОНСТИТУЦИЯЛЫК УКУГУ  
ЖӨНҮНДӨГҮ СУРООЛОРУ**

*Сатылганов Е.Т.*

**К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ГРАЖДАН  
НА СВОБОДУ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ**

*E.T. Satylganov*

**THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS  
FREEDOM OF PUBLIC ASSOCIATIONS**

УДК: 342.7/ 347.237.34

*Макалада Казакстан Республикасында коомдук бирикмелерди өнүктүрүүнүн кээ бир аспектилери боюнча талдоо жүргүзүлөт. Адам укуктарынын чөйрөсү, дүйнөлүк коомчулуктун алда канча курч проблемаларынын бири болуп саналат, деп кыскача тыянак чыгаруу.*

**Негизги сөздөр:** коомдук бирикмелер, Конституция, жарандардын биригүүсүнүн конституциялык укугу, укук нормалары, улуттук мыйзамдар.

*В статье предпринят анализ некоторых аспектов развития общественных объединений в Республике Казахстан. Резюмируется вывод о том, что область прав человека является одной из актуальнейших проблем мирового сообщества.*

**Ключевые слова:** общественные объединения, Конституция, конституционное право граждан на объединения, правовые нормы, национальное законодательство.

*In article, the analysis of some aspects of development of public associations in the Republic of Kazakhstan is undertaken. A conclusion that the area of human rights is one of the most urgent problems of the world community is summarized.*

**Key words:** public associations, the Constitution, constitutional right of citizens on associations, precepts of law, the national legislation.

В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Конституции Республики Казахстан граждане имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом. Данное конституционное положение в полной мере соответствует международно-правовым актам регламентирующим сферу защиты прав человека.

Область прав человека является одной из актуальнейших проблем в современной юриспруденции. Так, в ходе работы Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 г. была разработана Венская декларация и Программа действий для выработки конкретных универсальных мероприятий по эффективному улучшению ситуации в области прав человека. В рамках данной конференции было внесено предложение – каждой стране рассмотреть возможность разработки Национального плана действий в области прав человека.

Казахстан, являясь независимым государством, равноправным членом мирового сообщества, демонстрирует актуальность работы в области прав человека, концентрируя усилия на формировании право-

вых рамок и создании механизма его обеспечения. Важно отметить, что за годы независимости Республикой Казахстан предприняты серьезные шаги по закреплению международных стандартов в области прав человека в национальном законодательстве.

Однако современная практика показывает, что в Казахстане работа госорганов и НПО в сфере обеспечения и защиты прав человека характеризуется отсутствием единства и координации. Ряд инициатив со стороны госорганов не находит должного отклика со стороны казахстанских НПО и международных организаций, и не предусматривает участия в них властных структур.

Основными причинами сложившегося положения, на наш взгляд, являются отсутствие достаточного опыта, концептуально-методической адаптации мировой правозащитной мысли к нашей действительности, необходимой правовой базы. Исходя из изложенного, представляется важным создание правозащитного комплекса, который будет способствовать системной организации работы в сфере защиты и поощрения прав человека. Так, в поддержку данным инициативам был разработан Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 гг. [7], который стал консолидированной программой, предусматривающей конкретные шаги по совершенствованию законодательства о правах человека, национальной системы защиты прав человека, а также улучшению осведомленности населения о правах человека и механизмах их защиты.

Обратимся к истории создания данного программного документа. Так, Национальный план – первый в истории стран Центральной Азии и Казахстана развернутый документ, формулирующий основные направления внутренней и внешней политики Республики Казахстан в сфере прав человека и содержащий предложения по совершенствованию механизмов их защиты.

Национальный план был подготовлен и составлен рабочей группой, образованной в соответствии с резолюцией международного круглого стола от 17 апреля 2006 г., посвященного вопросам разработки Национального плана действий в области прав человека на 2009-2012 годы. Состав рабочей группы был

подобран на паритетной основе: 50% членов рабочей группы составляли представители НПО и 50% - представители государственных органов [7].

Целью Национального плана, как известно, стало информирование Главы государства, Парламента и Правительства РК о ситуации с правами человека в Казахстане, выявление пробелов в национальном законодательстве и правоприменительной практике, уровня правовой защищенности человека и его информированности о своих правах, узловых проблем в сфере защиты прав человека, а также совершенствование деятельности национальных правозащитных институтов и конкретные шаги по их решению.

Кроме того, данный программный документ был нацелен на:

- определение приоритетных направлений работы в сфере защиты прав человека, требующих скоординированных действий всех ветвей власти и НПО при широкой поддержке населения;

- привлечение внимания властных структур и общественности к неблагоприятным ситуациям и проблемам в области прав человека;

- определению основных направлений развития законодательной и правоприменительной практики в области прав человека, содействующей созданию комплексной системы защиты прав человека, сочетающей в себе внутринациональные и международные стандарты и нормы, государственные и общественные механизмы;

- установлению тесной координации национальной системы защиты прав человека с международно-правовыми системами;

- развитию правового просвещения населения.

Отметим, что при подготовке Национального плана были использованы рекомендации Базового доклада и ежегодных докладов Комиссии по правам человека, данные, предоставленные госорганами, неправительственными правозащитными организациями РК, международными НПО, международными организациями, аккредитованными в Казахстане, а также результаты социологических исследований «Права человека в Казахстане: общественное мнение», проведенных по заказу Программы Развития ООН в Казахстане, независимой Ассоциацией социологов Казахстана, являющейся постоянным членом Международной ассоциации социологов (ISA).

Согласно концептуальной части Национального плана дается анализ ряда актуальных проблем в сфере обеспечения гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав человека и гражданина.

Так, детально анализируются вопросы соблюдения прав человека на жизнь и неприкосновенность личной жизни, на свободу передвижения и выбора места жительства, на свободу мысли, совести и религии, на свободу объединений, на проведение мирных собраний и митингов, на участие в управлении делами государства, на свободу слова и получение ин-

формации, на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В контексте соблюдения гражданских, социальных и экономических прав представлены результаты специальных исследований рабочей группы, посвященные актуальным вопросам соблюдения прав человека и обеспечения законности в сферах миграционных и трудовых отношений.

Кроме того, отражены вопросы соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями (инвалидов), оралманов, прав ребенка, женщин, национальных меньшинств, правового просвещения населения, обеспечения прав граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, соблюдение прав человека и гражданина в ходе предварительного следствия и дознания; в сфере отправления правосудия по уголовным, гражданским и административным делам; в стадии исполнительного производства; в пенитенциарной системе.

Следует отметить, что Казахстан является участником более 60 многосторонних универсальных международных договоров в сфере прав человека, в том числе Международного пакта о гражданских и политических правах [5], Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [6], Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международной конвенции против всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о статусе беженцев и Протокола к ней.

Важно отметить, что в контексте вышеперечисленных ратифицированных международных договоров представлен сравнительно-правовой анализ национального законодательства, регулирующего сферу прав человека на соответствие международным стандартам, а также заключения и рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области защиты прав человека, указаны конкретные меры, реализуемые Правительством РК в сфере защиты прав человека.

Более того, особо следует обратить внимание на ситуационный анализ социологических исследований по оценке эффективности правозащитной деятельности госорганов, НПО и СМИ в сфере защите прав человека в рамках проекта «Права человека в Казахстане: общественное мнение», приведенный по конкретным видам прав человека.

Итак, рассмотрим перспективы совершенствования правозащитных механизмов в Казахстане.

**Право на объединение.** Право на объединение в Казахстане, прежде всего, регулируется статьями 5 и 23 Конституции РК [1], разделом VII главы 2 Гражданского кодекса [3], законами о некоммерческих организациях, о политических партиях, об общественных объединениях, о профсоюзах, о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, некоторыми положениями законодательства о националь-

ной безопасности и противодействию экстремизму, уголовным, административным и налоговым законодательствами, а также целым рядом подзаконных актов: инструкциями, правилами, положениями и т.д. Рассмотрим некоторые теоретические аспекты *Свободы объединения граждан*, которое предоставляет людям право коллективно выражать, преследовать и отстаивать общие интересы так же, как их выражает отдельный человек.

Гарантии права на объединение содержатся в основных международных документах по правам человека, в частности, в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека [4], ст. 22 Международном пакте о гражданских и политических правах [5], во многих конвенциях ООН и региональных документах по правам человека.

Ряд положений, касающихся обязательств по обеспечению права на объединение, содержатся в документах ОБСЕ, принятых на совещаниях этой организации. Безусловно, следует отметить, что Казахстаном ратифицирован Международный пакт о гражданских и политических правах, а при вступлении в ООН и ОБСЕ взяты определенные обязательства по соблюдению основных прав и свобод человека, в том числе права на объединение.

Эти обязательства заключаются не только в закреплении в Конституции РК и национальном законодательстве права на объединение, но и в восприятии современной трактовки этого права, его регулирования и законности, обоснованности и соразмерности вводимых ограничений.

Следовательно, речь идет не только о политическом обязательстве гарантировать право на объединение, но и о том, как это обязательство должно реализовываться в конкретных ситуациях.

**Правовое положение общественных организаций в Республике Казахстан.** Так, п.1 ст.23 Конституции РК, устанавливает, что граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом. Если исходить из смысла фразы данного пункта, Конституция РК в полном соответствии с международным правом гарантирует гражданину право объединяться с другими гражданами в целях создания общественных объединений.

Однако, исходя из смысла второй фразы п. 1 ст. 23 и из ст. 5 Конституции РК [1], конституционно закреплена только одна форма объединения – общественные объединения, деятельность которых регулируется законом.

В контексте изложенного, справедливо звучит и мысль Э.Э. Дуйсенова, который отмечает, что следует иметь в виду, что конституционные правовые нормы служат основой для принятия всей массы нормативного материала [8].

Так, согласно ст. 5 Конституции РК запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безо-

пасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований [1].

Аналогичные запреты содержатся в ст. 5 Закона об общественных объединениях от 31 мая 1996 года [2], но здесь к тому же установлен запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений.

Данный запрет противоречит международным стандартам.

Для подтверждения обратимся, например, к такому документу как «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» (2002 года), поддержанные Решением Комитета Совета Министров Совета Европы от 16 апреля 2003 г.

Учитывая, что практически все страны Европы являются участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), по существу, этот документ определяет понимание международных стандартов права на объединение, заложенных в обязательствах в рамках ОБСЕ.

Согласно этому документу под «НПО» понимаются ассоциации, союзы, общественные объединения, фонды, благотворительные общества, некоммерческие организации и т.д. Сфера деятельности НПО также разнообразна, поскольку НПО – это и небольшие местные организации с несколькими членами, такие как, к примеру, сельский шахматный клуб, и международные ассоциации, известные во всем мире, в частности, организации, занимающиеся правозащитной деятельностью. В тексте Основополагающих принципов приводятся примеры различных типов НПО, однако, этот перечень не является исчерпывающим. В него не входят профсоюзы и религиозные объединения. В некоторых странах все эти структуры или некоторые из них относятся к сфере действия законодательства об общественных объединениях, тогда как в других странах они действуют в рамках отдельных законов. Политические партии не относятся к НПО.

Как указывается в п.4 Основополагающих принципов, основной характеристикой НПО является отсутствие среди ее основных целей получения дохода. Общая для всех НПО особенность – самоуправляемость и добровольность.

С точки зрения обязательности регистрации НПО важен пункт 5 упомянутого документа: «НПО могут быть как неформальными организациями, так и структурами, обладающими правосубъектностью. В целях отражения различий в финансовых и иных видах поддержки, получаемой НПО в дополнение к правосубъектности, они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством».

То есть, речь идет о различиях между НПО, не желающими приобретать правосубъектность, и НПО, имеющими статус юридического лица. Как и в законодательстве большинства стран, в тексте Принци-

пов содержится ряд положений, имеющих отношение исключительно к НПО, обладающим правосубъектностью. Тем не менее, в документе признается принцип, в соответствии с которым НПО вправе осуществлять свою деятельность без приобретения такого статуса. При этом подчеркивается важность того, чтобы в национальном законодательстве это также было зафиксировано.

Казахстанское законодательство содержит запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, что создает и определенные проблемы в использовании юридических терминов и понятий.

По мнению ряда исследователей, представляется юридически необоснованным термин «незарегистрированное общественное объединение». Общественное объединение – это одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации, которая в свою очередь является одним из видов юридического лица, согласно ст. 34 ГК РК [3]. Это правовой статус. До регистрации в органах юстиции общественного объединения оно юридически не существует, а существует группа граждан, претендующая на приобретение правосубъектности юридического лица в виде некоммерческой организации и организационно-правовой форме – общественного объединения. То есть, если группа граждан называет себя комитетом, советом, клубом, общественной организацией и т.д. это еще не означает, что она является общественным объединением [3].

Во-вторых, законодательство содержит запрет на создание и деятельность только незарегистрированного общественного объединения, хотя среди некоммерческих организаций есть еще такие организационно-правовые формы, как учреждение, общественный фонд и т.д.

В-третьих, если запрещается создание и деятельность незарегистрированных общественных объединений, то непонятно, касается это только организаций, где десять или более членов, или и тех, в которых количество членов меньше. Кроме того, неясно, каким образом определяется, что некое объединение уже состоялось юридически, если оно не зарегистрировано в соответствии с установленной законом процедурой.

Следовательно, обязательность регистрации объединений граждан и правовые нормы об ответст-

венности за их деятельность только по причине отсутствия регистрации не соответствуют международным стандартам.

В связи с этим, для приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами прав и свобод человека, необходимо зафиксировать право человека создавать или вступать в объединения, союзы, ассоциации, в том числе и неформального характера.

Исходя из предпринятого анализа, следует обосновать принятие отдельного закона о праве граждан на объединение (например, по опыту Польской Республики), либо предусмотренным законом субъектам обратиться в Конституционный совет с просьбой дать толкование п. 1 ст. 23 Конституции РК в части права граждан на свободу объединений в любых формах, как формальных, так и неформальных организаций [1].

#### Литература:

1. Конституция Республики Казахстан. - Алматы: Изд-во Норма-К, 2007. - 62 с.
2. Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.04.2016г. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005615#pos=187-298](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005615#pos=187-298))
3. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). Комментарий (постатейный). В двух книгах. Книга 2 / Ответ. ред.: М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. - Алматы: Жеті Жарғы, 2003. - 528 с.
4. Всеобщая декларация прав человека, 10 декабря 1948г. [Утверждена резолюцией 217 А(III) от 10 декабря 1948] // Действующее международное право. - М., 1997. - Т.2. - С. 5.
5. Международный пакт о гражданских и политических правах [утвержден резолюцией 2200А (XXI) от 19 декабря 1966 г.] // Действующее международное право. - М., 1997. - Т.2. - С. 11-21.
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966г. [утвержден резолюцией 2200А (XXI) от 19.12.1966] // Действующее международное право. - М., 1997. - Т.2. - С. 11-21.
7. Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 гг.
8. Дуйсенов Э.Э. Некоторые аспекты парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане. // Вестник Кыргызско-Российского (Славянского) университета. Т.15. - №2. - Бишкек, 20015. - С. 106.

Рецензент: д.ю.н., профессор Дуйсенов Э.Э.