

Е. В. Мицкая*

КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. провозгласила: «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию»¹. Тем самым Декларация закрепила не столько субъективное право лица, сколько право лиц на объединения различного вида и назначения. Следовательно, право на объединение – юридическая предпосылка создания различных общественных объединений, которые в свою очередь позволяют обществу структурироваться в соответствии со своими потребностями². Иными словами, названное право включает в себя возможность создания различного рода общественных объединений, вступление и пребывание в них членов, а также выход из них, пользование правами и защитой со стороны объединения. При этом надлежит иметь в виду, что данное право является обобщающим, оно включает в себя более детализированные права на образование таких конкретных объединений, как политические партии, профсоюзы, фонды, ассоциации, акционерные общества и др.

Между тем различные виды объединений играют неодинаковую роль в политике. Поэтому не случайно в конституционном праве исследуются лишь те общественные объединения, главная цель которых – участие в общественной жизни, политике.

В законодательстве Казахстана понятие «общественное объединение» формулируется по-разному. Так, согласно Закону РК о некоммерческих организациях общественное объединение – это одна из разновидностей некоммерческой организации (юридического лица, не имеющего в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющего полученный чистый доход между участниками), «организация, созданная в результате добровольного объединения граждан с целью достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству Республики Казахстан». Члены общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы. Они не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (ст. 2, 11)³.

В соответствии со ст. 2 Закона РК об общественных объединениях от 31 мая 1996 г. общественными объединениями признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству⁴.

* Кандидат юридических наук, декан Южно-Казахстанского гуманитарного института им. Мардина Сапарбаева (Казахстан).

Анализ приведенных норм позволяет выделить следующие основные признаки общественного объединения: добровольный порядок создания; некоммерческий характер; наличие у его членов (граждан) общих целей; функционирование на законной основе, включая регистрационный порядок создания; участие в общественно-политической жизни страны; территориальный принцип деятельности.

Конституционно-правовое регулирование общественных объединений как необходимых элементов политической системы страны включает в себя ряд стадий: определение круга субъектов – участников соответствующих правоотношений и наделение их свойством правосубъектности с регистрацией в установленном порядке, разработкой программ и уставов, не противоречащих Конституции, законодательству страны; установление границ поведения субъектов: все общественные организации должны действовать строго в пределах закона, им запрещается произвольное вмешательство в деятельность государственных органов и должностных лиц. В то же время последние могут на законном основании вмешиваться в деятельность общественных объединений по ряду направлений.

Конституция Республики Казахстан (ст. 5) запрещает возложение на общественные объединения функций государственных органов и их государственное финансирование.

Законодательное определение порядка ликвидации общественного объединения за нарушение действующего законодательства, обеспечение неуклонного соблюдения всеми общественными формированиями требований закона служат гарантией от произвольного вмешательства государства в их деятельность и отличает демократическую политическую систему от авторитарной, в которой государственный произвол – обычное явление во внутренней политике.

На территории Республики Казахстан запрещается создание общественных объединений военизированного типа, имеющих военизированную структуру, форму, специальные знаки отличия, гимны, флаги, вымпелы, особые условия внутренней дисциплины и управления, оружие, в том числе имитационное. Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан.

В Законе РК об общественных объединениях четко определены их права и обязанности.

Они могут распространять информацию о своей деятельности; представлять и защищать права и законные интересы своих членов в судах и других государственных органах; учреждать средства массовой информации; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; осуществлять издательскую деятельность; вступать в международные некоммерческие неправительственные объединения; осуществлять иные полномочия, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

Хотя названный Закон (ст. 20), несмотря на некоммерческий статус общественных объединений, допускает их предпринимательскую деятельность, ее осуществление значительно ограничивается. Она возможна постольку, поскольку это служит достижению уставных целей объединения. Доходы от нее не могут перераспределяться между его членами (участниками) и должны использоваться для достижения уставных либо благотворительных целей.

Общественные объединения обязаны: соблюдать законодательство Казахстана и нормы своих уставов; своевременно знакомить своих членов с документами и решениями, затрагивающими их права и обязанности; информировать своих членов о поступлении и расходовании денежных средств; информировать регистрирующий орган об изменениях в объеме сведений, включаемых в Единый государственный регистр.

Устав объединения принимается его высшим органом – собранием, конференцией.

В зависимости от территориального распространения деятельности могут создаваться и действовать республиканские, региональные и местные общественные объединения. К республиканским относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории более половины областей Республики Казахстан, региональными признаются те объединения, которые имеют свои структурные подразделения на территории менее половины областей, а местными – общественные объединения, действующие в пределах одной области.

Особым статусом по действующему законодательству наделены *религиозные объединения*. Они отделены от государства и не участвуют в выборах органов государственной власти и управления. Однако в политической жизни страны служители религиозных объединений могут участвовать наравне со всеми гражданами, но только от своего имени.

Все религиозные объединения равны перед законом и не выполняют государственных функций. Государство в свою очередь не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если они не нарушают законы. Религиозные объединения не финансируются государством и отделены от государственной системы образования и воспитания.

Согласно ст. 7 Закона о свободе вероисповедания и религиозных объединениях от 15 января 1992 г. к религиозным объединениям в Республике Казахстан относятся местные религиозные объединения (общины), религиозные управления (центры) и их структурные подразделения, а также духовные учебные заведения и монастыри⁵. Только религиозные управления (центры) вправе основывать духовные учебные заведения, монастыри и иные религиозные организации. Граждане могут совершать религиозные обряды и церемонии не только в культовых зданиях на отведенной им территории, но и в воинских частях, больницах, домах престарелых и инвалидов, местах предварительного заключения, отбывания наказания.

Право собственности религиозных объединений охраняется законом. В соответствии с действующим законодательством они вправе учреждать издательские, полиграфические, производственные, реставрационно-строительные, сельскохозяйственные и другие предприятия с правами юридического лица. На граждан, работающих в них, распространяется общий порядок социального обеспечения и страхования. Имущество религиозных объединений не может быть объектом претензий кредиторов.

В Республике Казахстан наиболее массовыми из общественных объединений являются *профессиональные союзы*. Согласно ст. 1 Закона РК о профессиональных союзах от 9 апреля 1993 г. это самостоятельные, с фиксированным индивидуальным членством общественные объединения, добровольно создаваемые гражданами на основе общности их профессиональных интересов для представления и защиты трудовых, а также других социально-экономических прав и интересов своих членов и улучшения условий труда⁶.

Профессиональные союзы создаются по производственно-отраслевому принципу, однако их объединения могут образовываться и по территориальному и иным принципам. Структура профессионального союза определяется его уставом.

Профсоюзы изначально создавались с целью защиты социально-экономических прав членов трудовых коллективов, и это обусловило их основные права. Однако сегодня они защищают права работающих граждан не только непосредственно в отношениях с работодателями, но и в отношениях с государственными органами, другими общественными объединениями, используя арсенал всех разрешенных или не запрещенных законом юридических, орга-

низационных и иных средств. Это очевидно вытекает из ст. 10 Закона о профессиональных союзах, в которой закреплены их права:

представлять и защищать права и интересы своих членов во взаимоотношениях с государственными и хозяйственными органами, общественными организациями, предпринимателями и их объединениями, предъявлять в суд иски в защиту прав и интересов своих членов, выступать в их интересах в суде, арбитражном суде, других органах, оказывать им иную правовую помощь, создавать юридические консультации и другие службы правовой помощи, рассматривать индивидуальные трудовые споры и участвовать в разрешении коллективных трудовых споров (конфликтов), заключать соглашения и коллективные договоры;

обжаловать в суде акты органов государственного управления, ущемляющие права и законные интересы членов профсоюза;

обращаться в органы государственной власти и управления с требованием об отмене полностью или частично либо изменении принятых ими правовых актов, ущемляющих права и законные интересы членов профсоюза;

ходатайствовать перед прокуратурой об опротестовании находящихся в сфере прокурорского надзора правовых актов, ущемляющих права и законные интересы членов профсоюза, о возбуждении дел против лиц, нарушающих законодательство о профсоюзах, охране труда и технике безопасности;

осуществлять в пределах предоставленных законодательством прав общественный контроль за соблюдением трудового, жилищного и пенсионного законодательства, законодательства об охране труда и профсоюзах в отношении своих членов и требовать устранения выявленных нарушений;

принимать участие в пересмотре натурально-вещественной структуры и состава минимального потребительского бюджета и его отдельных потребительских корзин, в пересмотре оплаты труда, пенсий и пособий в зависимости от роста цен;

посещать в лице своих представителей предприятия и рабочие места членов своего профсоюза;

представлять и защищать социально-экономические права и интересы трудовых коллективов в соответствии с их поручениями, заключать от их имени коллективные договоры;

организовывать и проводить в установленном законом порядке собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, забастовки, заниматься издательской деятельностью, освещать свою деятельность в печати и других средствах массовой информации, на предприятиях и т. д.

Профсоюз оказывает помощь семьям своих членов, представляет интересы своего трудового коллектива при заключении коллективного договора с работодателем, контролирует его исполнение, предъявляет в суд иски, направленные на защиту прав и интересов трудового коллектива и его отдельных членов, осуществляет другие действия, связанные с реализацией прав трудового коллектива и их защитой. Ликвидация предприятия, его структурных подразделений или изменение форм собственности и пользования, полная или частичная приостановка производства по инициативе администрации, собственника, влекущие за собой сокращение рабочих мест или ухудшение условий труда, могут производиться лишь при условии предварительного уведомления не менее чем за 2 месяца соответствующих профсоюзов и проведения с ними переговоров по соблюдению прав и интересов трудящихся.

Профсоюзы организуют в установленном законом порядке совместные с другими профсоюзами и группами трудящихся акции протеста и солидарности, направленные на защиту прав трудовых коллективов. Они разрабатывают программы по социальной и экономической защите своих членов, включая борьбу с безработицей, за обеспечение занятости, защиту прав высвобож-

даемых работников, мероприятия по установлению прожиточного минимума и его соблюдению, индексации доходов, повышению минимального уровня заработной платы, пенсий, стипендий и пособий, вносят их в качестве предложений в соответствующие государственные органы.

Деятельность, осуществляемая профессиональными союзами, направлена прежде всего на обеспечение соблюдения прав и законных интересов своих членов, а также других членов трудового коллектива, если решением общего собрания (конференции) этого коллектива профсоюз уполномочен представлять их интересы. В процессе проверок уполномоченные профсоюзов пользуются правом доступа на рабочие места своих членов и на получение необходимой информации от администрации. Противодействие этому преследуется по закону. Важным правомочием профессиональных союзов является анализ правильности применения законодательства, регулирующего вопросы охраны и условий труда, оплаты труда и предоставления отпусков, распределения жилых помещений. Лишь с согласия соответствующего профсоюзного комитета, если иное не предусмотрено законодательством, может быть произведено расторжение трудового договора по инициативе администрации. Постановление профсоюзного комитета об отказе в даче согласия на расторжение трудового договора может быть обжаловано администрацией в суд в 10-дневный срок со дня его принятия. Коллективными договорами или соглашениями могут предусматриваться и иные вопросы, по которым решения принимаются администрацией предприятия совместно или по согласованию с профсоюзным комитетом.

В случаях выявления профессиональным союзом нарушений действующего законодательства виновные лица привлекаются к соответствующей ответственности, а в отношении общественных объединений может быть применен принудительный роспуск. В условиях демократии он возможен при нарушении ими условий, указанных в Конституции и ином законодательстве, и, как правило, на основании судебного решения.

Профессиональные союзы имеют право приобретать недвижимость и иную собственность и выступают участниками соответствующих имущественных отношений. Формирование их имущества в современных условиях происходит в основном за счет членских взносов. Согласно ст. 106 ГК РК «собственностью общественного объединения являются объекты, необходимые для материального обеспечения деятельности, предусмотренной его уставом». В ГК РК не закреплен перечень объектов права собственности общественных объединений. В нем формулируется лишь общее положение о том, что эти объекты должны быть необходимы объединениям для материального обеспечения своей деятельности. Объектами собственности профсоюзов могут быть предприятия, жилищный фонд, издательства, полиграфическая база, лечебные учреждения, учреждения отдыха, образования, культуры, спортивные, детские и иные учреждения со зданиями и оборудованием, а также другое имущество, приобретенное за счет их собственных средств.

Коммерческие организации, созданные на базе государственной и частной собственности, имеют основной целью получение прибыли. В общественных объединениях собственность служит средством выполнения их уставных задач. Согласно ст. 10 Закона РК о профессиональных союзах они вправе осуществлять производственную и хозяйственную деятельность.

Все перечисленное создает вполне приемлемые правовые рамки для активного участия профсоюзов в общественно-политической жизни страны. Государство в свою очередь осуществляет защиту прав и интересов профсоюзов и устанавливает гарантии их деятельности.

В отношении профессиональных союзов запрещаются любые действия, которые прямо или косвенно направлены на подчинение их каким-либо орга-

нам или организациям или на ограничение их в правах. Не допускаются действия, препятствующие их деятельности, предусмотренной законом и уставом. Органы государственного управления обязаны представлять профсоюзным органам информацию по вопросам, связанным с защитой прав их членов. В отличие от членов иных общественных объединений для выборных профсоюзных работников предусмотрены гарантии защиты трудовых прав.

Важную роль в условиях демократизации государственной жизни играют *политические партии*. Становление правового государства немыслимо без политических партий – важнейших инструментов аккумуляции и представительства интересов различных слоев общества в государственных органах.

Согласно Закону о политических партиях РК таковой признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях защиты их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании. Политическая партия не вправе выступать от имени народа⁷.

Тенденция повышения роли партий в политической системе в условиях политического многообразия, их открытое соперничество в борьбе за государственную власть свидетельствуют об активизации политического самосознания общества. В этих условиях большую актуальность приобретают вопросы правового регулирования взаимоотношений политических партий и государственных институтов.

Политическая партия может быть создана по инициативе группы граждан Республики Казахстан численностью не менее 1 тыс. человек, представляющих две трети областей, города республиканского значения и столицы.

Республиканский характер деятельности политической партии обеспечивается членством в ней не менее 50 тыс. человек, представляющих структурные подразделения (филиалы и представительства) партии во всех областях, Алматы и Астане, численностью не менее 700 членов в каждой. Количественный критерий членства в партии направлен на ограничение возникновения множества мельчайших группировок, претендующих на статус политических партий. В мировой практике данное условие необходимо для юридического признания партий. Между тем ряд казахстанских ученых отрицательно относятся к повышенному пороговому барьеру легитимности партий на том основании, что многие граждане, желающие создать свои партии, явно не смогут осуществить свою цель, что связано с аполитичностью большей части населения республики, средоточием интересов на решении личных и социально-бытовых вопросов и равнодушным отношением к деятельности политических партий. Через закон государство открыто диктует партиям, сколько членов им надо иметь, неправомерно вмешиваясь тем самым в их внутренние дела⁸.

На наш взгляд, аполитичность большей части населения страны не может служить аргументом в пользу снижения количественного критерия. Недостаточная поддержка той или иной партии вызвана слабой агитационной деятельностью либо неактуальностью выдвигаемых ею политических программ. Необходимо заинтересовать народ, найти точки соприкосновения с социальными слоями, определить истинные нужды граждан. В этом состоит практическое назначение общественных организаций данного вида.

Политическая партия, чтобы иметь право на существование, должна пользоваться общественной поддержкой⁹. Участвовать в формировании представительных и исполнительных органов, представлять политическую волю и интересы общества способны только достаточно массовые и зрелые партии.

Официальная регистрация политических партий дает им возможность действовать легально в соответствии с намеченными уставными целями и задачами. Они свободны в определении своей структуры, форм и методов деятель-

ности. Законодательство о политических партиях устанавливает лишь общие начала их внутренней жизни. Анализ содержания уставных документов позволяет судить о специфике нормативного регулирования внутренней деятельности в каждой отдельной партии.

Важной правовой гарантией образования политической партии служит то, что в случае отказа в ее государственной регистрации со ссылкой на нарушение конкретного закона партия имеет право обжаловать данное решение в судебном порядке.

Роль и функциональное назначение партий наиболее ярко проявляются в отношениях с государственными органами, прежде всего с Парламентом. Это обусловлено тем, что партии являются главными субъектами выборов в парламенты и, формируя в них парламентские фракции, обеспечивают функционирование законодательной ветви власти. Логическое закрепление результатов борьбы партий на выборах заключается в организации партийных фракций в законодательном органе.

Депутаты Парламента РК вправе создавать депутатские объединения в виде фракций политических партий и иных общественных объединений или депутатских групп. Признавая фракции важнейшим структурным элементом Парламента, государство предоставляет им ряд льгот и привилегий, реализация которых обеспечивает их активное участие в организации и деятельности палат, формировании руководящих и рабочих органов Парламента.

В частности, в соответствии с п. 123 Регламента Парламента Республики Казахстан представители объединений от имени фракций имеют право: вносить замечания и предложения по повестке дня заседания Парламента и палат, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов; высказывать мнения по кандидатурам должностных лиц, которые избираются или назначаются Парламентом или его палатами либо согласие на назначение которых дается Парламентом или его палатами; предлагать поправки к проектам законов, постановлений и других актов, принимаемых Парламентом или его палатами; знакомить депутатов Парламента с обращениями граждан, принятыми решениями фракций; запрашивать материалы и документы, необходимые для деятельности депутатского объединения у государственных органов и должностных лиц; при прекращении прений настаивать на выступлении от имени депутатского объединения. В этом случае председательствующий на заседании обязан предоставить им слово.

Вместе с тем перечисленные полномочия фракции не вполне отражают специфику этого вида парламентских объединений, не ясна и их роль в деятельности законодательного органа. За рубежом фракции, как правило, обладают большим комплексом возможностей.

С учетом процесса развития многопартийности в Казахстане и мирового опыта необходимы дальнейшее совершенствование правового регулирования парламентской деятельности политических партий, уточнение правового статуса их парламентских фракций. В частности, на наш взгляд, желательно включить в регламент палаты или, возможно, в специальный закон о парламентских фракциях положения о праве на участие их в формировании руководящих и рабочих органов палаты, государственном финансировании фракций, правовом статусе оппозиционных фракций и т. д.

Несмотря на отмеченные недостатки в правовой регламентации, роль партийных фракций в деятельности Парламента заметно возрастает. Партии становятся важной политической единицей и вносят значительную лепту в процесс политизации высшего представительного органа власти. Значение их в демократизации политической системы РК наиболее отчетливо проявляется в отношениях с Правительством. Хотя современные конституции почти всех демократических стран прямо не говорят о влиянии политических партий на

функционирование высшей исполнительной власти, можно констатировать тот факт, что правительства при демократическом режиме в основном формируются определенными партиями. Особенно ярко это выражено при парламентской форме правления, где правительство опирается на парламентское большинство (т. е. должно получить доверие у парламента, который в настоящее время формируется главным образом путем выдвижения кандидатов от политических партий).

В Казахстане политические партии никак не связаны с процедурой формирования Правительства. О них лишь косвенно упоминает Регламент Парламента в разделе, устанавливающем правовой статус фракций. Согласно его п. 124 представители депутатских объединений вправе от имени фракций высказывать мнения по кандидатурам должностных лиц, которые избираются Парламентом или его палатами либо согласие на назначение которых дается Парламентом или его палатами.

В литературе формулировалось предложение о наделении парламентских фракций от политических партий и общественных объединений правом предлагать Президенту кандидатуры руководителей высших исполнительных органов¹⁰. По сути, речь идет о передаче права формирования исполнительной власти двум конституционным субъектам – Президенту и Парламенту, т. е. его партийному большинству. Однако миссия исполнительной власти заключается в определении внешней и внутренней политики страны, управлении государством. Разумно предположить, что эта миссия должна осуществляться одним конституционным субъектом: либо президентом (в республике президентского или полупрезидентского толка), либо правительством (в парламентской республике). Делегирование этой миссии разным политическим институтам идет вразрез со здравым смыслом, способно торпедировать политические процессы в стране, ибо сохраняется большая вероятность принадлежности президента и парламентского партийного большинства к разным политическим лагерям. Такой подход основан на том, что пропрезидентские политические силы всегда будут доминировать над оппозицией, что, по нашему мнению, является крупной политической ошибкой, которая в будущем может привести к коллапсу государственной власти.

Считаем, что для Казахстана полезнее избрать модель классической парламентской республики, а именно: формировать Правительство должно парламентское партийное большинство, а не Президент. Законодатель должен учитывать тенденцию повышения роли и значения общественных организаций в политической жизни страны, обеспечить их большими, чем сегодня, правами и свободами, адекватными правам объединений в развитых демократических странах. Формирование высших государственных органов должно быть в некоторой степени сориентировано на партийную систему и общественные структуры. При этом в политическом процессе обязаны принимать активное участие не только провластные, но и оппозиционные партии. Для этого необходимо принять Закон об оппозиции, где предусмотреть положения о том, что любые выборы в законодательный орган страны без участия в них оппозиционных сил надлежит считать недействительными. Отсутствие в законодательном органе Казахстана представителей от оппозиции будет являться тем показательным фактором, когда провластные партии вместо выработки альтернативных стратегий развития Казахстана станут «зеркальным отражением» власти, повторяя ее же притязания на всевластие и ошибки. В этой связи нельзя не согласиться с мнением В. Е. Чиркина, считающего, что государственное управление никогда не сможет заменить саморегулирование общества и не должно стеснять его естественное развитие. Главное здесь – «наилучшим образом соединить управление "сверху" с саморегулированием "снизу"»¹¹.

Таким образом, эффективное функционирование политической системы современного Казахстана, реализация политических прав граждан немислимы без активного участия в государственной и общественной жизни политических партий и других общественных объединений – элементов гражданского общества.

Отметим также, что законодательное регулирование деятельности общественных объединений в Республике Казахстан во многом аналогично российскому, что естественно для стран, составлявших некогда части одного государства и сегодня по-прежнему имеющих много общего и тесно между собой взаимодействующих.

¹ Права человека: Сб. междунар. док. М., 1986. С. 26.

² Конституционное право: Сл. / Под ред. В. В. Маклакова. М., 2001. С. 370.

³ Ведомости Парламента РК. 2001. № 1. Ст. 8.

⁴ Там же. 1996. № 8–9. Ст. 234.

⁵ Там же. 1992. № 4. Ст. 84.

⁶ Там же. 1993. № 8. Ст. 200.

⁷ Там же. 2002. № 16. Ст. 153.

⁸ *Чеботарев А.* Что даст новый Закон «О политических партиях» // Правовая реформа в Казахстане. 2002. № 3. С. 27.

⁹ *Мулдабаев Т.* Совершенствование партийного законодательства // Саясат-Полісу. 2002. № 6. С. 42.

¹⁰ «Дорожная карта»: за и против анализ политического блока // Правила игры. 2006. № 6. С. 30–34.

¹¹ *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М., 2005. С. 84.