

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционно-правовое регулирование организации и
деятельности общественных объединений в странах СНГ
(на примере России, Беларуси, Казахстана)
АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

Студента(ки) 2 курса 266 группы
направления (специальности) 40.04.01 Юриспруденция

Амангалиевой Гульмиры Сулименовны

Научный руководитель

Заведующий кафедрой

Саратов 2016 год

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Право на объединение относится к числу основополагающих прав и свобод человека, реализация которого отвечает интересам общества и находится под защитой государства. Особую важность приобретает такого именно для стран СНГ, переживающих переходный период, где формирование новой государственности и становление полноценного гражданского общества во многом зависят от успешного функционирования конституционно-правовых институтов. Изучение основ функционирования правовых институтов государств СНГ в целях дальнейшей унификации и гармонизации законодательства относится к числу актуальных задач.

В основу принципа отбора конкретных стран СНГ как объекта исследования легло несколько факторов. Россию, Беларусь и Казахстан помимо общего исторического прошлого объединяют сегодня тесные экономические, политические, научные и культурные связи. Три государства участвуют в интеграционных объединениях самых разных форматов (ОДКБ, Таможенный союз, ЕЭП, ЕАЭС и т.д.).

Целью настоящего исследования является теоретический анализ конституционно-правовых основ деятельности общественных объединений в контексте опыта исследуемых государств, для последующей разработки научно-обоснованных положений, выводов и рекомендаций по совершенствованию их правового регулирования.

Научная значимость исследования обусловлена тем, что формулируемые в нем выводы представляют собой первое комплексное исследование, посвященное сравнительному анализу правовых основ регулирования общественных объединений в странах СНГ, на примере России, Беларуси, Казахстана.

Положения, выносимые на защиту:

1) Право на объединение относится к числу важнейших общественно-политических прав личности, без которого невозможно формирование гражданского общества и правового государства;

2) Обобщение законодательства исследуемых государств позволяет сделать вывод о том, что право на объединение не является абсолютным правом и может быть ограничено конституцией или законами государства. В частности, Конституция Республики Казахстан гарантирует право на объединение только для граждан страны, что, на наш взгляд, не согласовывается с общепризнанными международными нормами о правах и свободах человека.

3) В федеральном законе «Об общественных объединениях» есть положение об ограничении права создавать объединения и участвовать в объединениях для лиц, находящихся в местах лишения свободы. Предлагаем изменить норму российского законодательства таким образом: *«Лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда, не может быть учредителем, но может быть членом общественного объединения».*

4) В законе Республики Казахстан «Об общественных объединениях» понятие общественного объединения определяется путем перечисления его основных видов: «политические партии, профессиональные союзы и другие формы». Предлагаем собственное определение, вытекающее из характеристик и принципов деятельности общественных объединений, установленных в казахстанском законе: *«Общественное объединение - некоммерческое формирование, осуществляющее свою деятельность в установленном законом порядке на добровольных началах, принципах самоуправления, равноправия членов и гласности».*

5) Характерной особенностью законов об общественных объединениях Республики Беларусь и Республики Казахстан являются, на наш взгляд, довольно высокие, по сравнению с РФ, требования по количеству и

представительству учредителей в зависимости от территориального статуса регистрируемого общественного объединения (международные, республиканские, региональные, местные объединения).

б) В настоящее время в государствах СНГ разрабатываются и совершенствуются механизмы взаимодействия государства и общественных объединений. Заметной тенденцией последних лет стало упорядочение государственного финансирования общественных объединений и ограничение на зарубежное финансирование, что выразилось в выработке соответствующей нормативно-правовой базы в исследуемых государствах.

Структура магистерской работы обусловлена предметом, целями и задачами исследования и состоит из введения, основной части, изложенной в двух главах, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются предмет, цель и задачи исследования, теоретические и методологические основы исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Понятие и правовая природа права на объединение» проведен анализ положений международных соглашений и конституций стран (Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан), посвященных регулированию права на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. Анализируются законы исследуемых стран, регламентирующие деятельность общественных объединений.

Параграф первый «Право на объединение как фундаментальное право человека» посвящается комплексному исследованию права на

объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. Автор исследует доктринальные положения исследователей, формулирующих понятие права на объединение. Раскрывается понятие и основные признаки права на объединение в международных документах.

Во втором параграфе «Право на объединение в системе конституционных прав и свобод человека в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан» проводится сравнительный анализ положений Конституций указанных стран, затрагивающих право человека на объединение. Выявлено, что не все нормы отдельных конституций, исследуемых в диссертации, идеально отражают возможности реализации права на объединение. Любые ограничения права на объединение должны соответствовать законам и международно-признанным основаниям.

В частности, по Конституции РК установлено, что только «граждане Республики Казахстан имеют право на объединение». Соответственно, иностранные граждане и лица без гражданства не обладают в полной мере правом создания и участия в общественных объединениях. Кроме того, согласно положением Конституции, здесь также вводятся дополнительные ограничения на создание и деятельность политических партий и профсоюзов религиозного характера, на финансирование политических партий и профсоюзов из-за рубежа, что делают республиканское законодательство наиболее требовательным по сравнению с законодательством других исследуемых стран.

Третий параграф диссертационного исследования «Основы законодательства об общественных объединениях в России, Беларуси, Казахстане: сравнительный анализ» выявляет некоторые различия в подходах к смыслу и содержанию права на объединение, заложенные в национальном законодательстве.

Во всех трех государствах был разработан закон, регулирующий правовые основы организации и деятельности добровольных,

самоуправляемых, некоммерческих формирований. В Беларуси закон «Об общественных объединениях» принят в 1994 году, в России - в 1995 году, в Казахстане – в 1996 году.

Замечается, что понятие общественного объединения приведено в законах об общественных объединениях России и Беларуси, а в казахстанском законе определение дается путем перечисления основных форм: это политические партии, профсоюзы (деятельность которых регулируется отдельными законами) и другие формы объединений. Все три государства отграничивают общественные объединения от государственных и коммерческих структур и отдельными законами регулируют деятельность политических партий, профсоюзов и религиозных организаций.

В российском законе представлена самая широкая классификация организационно-правовых видов общественных объединений, тогда как в Беларуси и Казахстане общественные объединения делятся территориальному (международное, республиканское, региональное, местное) и количественному (единичное объединение или ассоциация) признакам. Во всех странах на особых условиях осуществляется деятельность международных общественных объединений. Деятельность объединений экстремистской направленности запрещена, а в Беларуси и Казахстане также запрещена деятельность незарегистрированных общественных объединений.

Существенным препятствием для реализации права на объединение являются требования, предъявляемые к учредителям. В России учредителями и членами общественного объединения не могут быть, среди прочих категорий, лица, находящиеся в местах лишения свободы, а в Казахстане – все иностранные граждане и лица без гражданства. Казахстан, и особенно Беларусь, предъявляют высокие требования по количеству учредителей в зависимости от территориального статуса. В Беларуси наряду с регистрацией общественного объединения учредитель должен в отдельном порядке пройти

регистрацию символики общественного объединения и его организационных структур. Круг прав очерчен сходным образом, а круг обязанностей различается: если в казахстанском законе они больше декларативного (например, соблюдать законы), то в белорусском – организационного характера (в месячные срок предоставить в регистрирующий орган сведения). Кроме того, закон об общественных объединениях Республики Беларусь страдает недостатком информации о формах сотрудничества государства и общественных объединений – в отличие от российского закона.

Во второй главе «Правовое положение общественных объединений и проблемы реализации конституционного права на объединение в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан» проводится исторический анализ основ функционирования общественных объединений, начиная с обретения государствами суверенитета по настоящий день. Рассматриваются доклады правозащитных организаций, выявляющие несовершенства законодательства об общественных объединениях, изучается правоприменительная практика.

Параграф 2.1. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации отражает позицию автора в отношении проблем и перспектив правового регулирования общественных объединений в современной России. Отмечается, что в Российской Федерации сложилась устойчивая нормативно-правовая база для регулирования деятельности общественных объединений.

В России разрабатываются механизмы господдержки социально ориентированных общественных организаций. Вместе с тем, возникла необходимость контроля жесткого контроля порядка использования выделенных бюджетных средств. Требования к отчетности о проектной деятельности в рамках выделенной государственной (муниципальной) поддержки в последние годы были повышены. Не только

прозрачность деятельности некоммерческих организаций, но и определение получателей федеральных и региональных грантов и субсидий имеет спорные моменты. Возникали ситуации, когда зарегистрированные некоммерческие организации становились победителями государственных грантов на крупную сумму, не обладая известностью и хорошей репутацией в профессиональных кругах. Результаты исполнения их проектов, на которые выделялись бюджетные средства, трудно было отследить.

Но все же главным изменением последних лет, которым ознаменован новый этап в развитии права на объединение в России, стало принятие Федерального закона от 20.07.2012 N 121-ФЗ об «иностранных агентах». Первоначальной целью российского закона об иностранных агентах была реализация принципа транспарентности деятельности НКО, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих в политической жизни страны. Однако на практике закон об иностранных агентах в ряде случаев привел к необоснованному давлению на целый ряд организаций, ставящие в своей деятельности важные социальные, правозащитные, просветительские задачи. Закон имеет ряд несовершенств: ярко-выраженная негативная коннотация термина «иностранный агент», размытость ключевых понятий «иностранное финансирование» и «политическая деятельность», невозможность окончательного вывода из реестра Министерства юстиции РФ НКО-иностранных агентов.

Параграф 2.2 «Правовой статус общественных объединений в Республике Беларусь» посвящен изучению деятельности некоммерческого сектора и анализу моделей взаимодействия белорусских общественных объединений с органами власти. В Беларуси сохраняются предпосылки для становления гражданского общества, однако отмечается ряд проблем, связанных с правовым и фактическим положением общественных объединений. Обращает на себя внимание сложный порядок регистрации общественных объединений: критерий большого количества учредителей,

отсутствие преференций при регистрации общественных объединений по сравнению с коммерческими организациями, особые требования к названию общественных объединений.

В Республике Беларусь ранее, чем в России, сформировалась отлаженная система контроля над использованием поступившей безвозмездной иностранной помощи. Крупные денежные поступления на счет общественной организации согласно Декрету Президента РБ от 28.11.2002 №24 должны быть зарегистрированы в органах министерства юстиции. Стоит заметить, что в 2011 году Уголовный кодекс Республики Беларусь пополнился новой статьей 369², которая предусматривает уголовную ответственность за безвозмездное пользование иностранной денежной помощью.

В параграф 2.3. «Правовой статус общественных объединений в Республике Казахстан» выявлено, что казахстанское законодательство, как и белорусское, отличается сложным процессом регистрации общественных объединений, требованиями по количеству учредителей, наличием широкого перечня оснований для отказа в регистрации. За деятельность незарегистрированных объединений в Казахстане предусмотрена уголовная ответственность.

Обращает на себя внимание механизм государственного контроля над финансовыми средствами, полученными из-за рубежа. С сентября 2015 года государство налагает обязательства на предоставление иностранных грантов только через единого Оператора вне зависимости от источников предоставления гранта. Составлен список дозволенных сфер деятельности НКО, получающих финансирование из-за рубежа, в котором нет защиты прав человека и демократии, а также защиты прав мигрантов, беженцев, иностранцев и лиц без гражданства.

В заключении по результатам проведенного исследования правового

регулирования деятельности общественных объединений в России, Беларуси, Казахстане проводится ряд обобщений.

На основе анализа национальных конституций и законов об общественных объединениях делается вывод, что правовой статус общественных объединений в исследуемых государствах базируется на признанном мировым демократическим сообществом праве личности на свободу ассоциации. Оно не ограничивается никакими условиями, за исключением тех случаев, когда данное право представляет угрозу общественному правопорядку, национальной безопасности и правам и свободам граждан государства.

Говоря о практической реализации права на объединение, стоит отметить, что развитие института общественных объединений в России, Беларуси, Казахстане началось одновременно с начала 1990-х годов после принятия законодательства, регулирующего данную сферу. В России с 2012 года наметилась тенденция активации деятельности государственных органов в отношении установления контроля над некоммерческими организациями. В определенной степени эти процессы коррелируются с теми изменениями в государственной политике по отношению к институтам гражданского общества, которые происходят в Беларуси и Казахстане. В первую очередь, это касается упорядочения внутреннего финансирования и ограничения на зарубежное финансирование. Если в Российской Федерации иностранная помощь возможна только в случае приобретения некоммерческой организацией невыгодного статуса «иностранного агента», то Республика Беларусь и Республика Казахстан пошли по пути специальной регистрации каждого акта получения иностранной помощи общественным объединением.

Таким образом, законодательство, призванное способствовать реализации права на объединение в России, Беларуси, Казахстане, является несовершенным по многим указанным нами позициям. Это, естественно,

затрудняет реализацию данного права в указанных странах, что неблагоприятно сказывается на реализации всего комплекса прав и свобод. Формирование единых системных подходов к законодательному разрешению тех или иных проблем может способствовать гармонизации законодательства стран СНГ.

Необходимо учитывать, что данное диссертационное исследование, посвященное правовому регулированию деятельности общественных объединений в странах СНГ, не является исчерпывающим. В данной области имеется множество проблем, требующих своего дальнейшего развития в научных исследованиях.