
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

A.A. САЛИМГЕРЕЙ, Ю.Р. ЭДЛИНА

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Институты гражданского общества, будучи созданными без государственного участия, обладают непосредственной связью с интересами и чаяниями конкретных людей. Более того, сама причина их создания заключается в необходимости совместного достижения определенных совместных целей. В особенности широко распространены объединения лиц, созданные с целью совместной защиты/восстановления того или иного права. Подобные объединения, часто имеющие правозащитными организациями, различаются по целям, задачам, профилю и масштабам. Так, примером локальной узкопрофильной НПО может служить ОФ «Павлодарский региональный фонд по поддержке малообеспеченных граждан». Сфера действия данного объединения ограничена пределами территориальной единицы, а спектр защищаемых прав – основным профилем деятельности. Тем не менее, развитие правозащитных НПО в мире обусловило возникновение международных правозащитных организаций, которые, оставаясь негосударственными, способны своими действиями влиять на политику, проводимую государствами как в рамках внутренней политики, так и на международной арене. Международные НПО, такие как «Хьюманрайтсвотч» (Human Rights Watch), «Международная амнистия» (Amnesty International), «Трансперенси Интернейшнл» (Transparency International), Всемирный фонд дикой природы (World Wildlife Fund), Международный совет женщин (International Council of Women) осуществляют свою деятельность в большинстве стран мира путем проведения социальных исследований, подготовки докладов о существующей ситуации с правами человека для ООН и других международных организаций, оказания гуманитарной и спонсорской помощи и т.д.

Современное международное право так и не выработало единого общепризнанного определения неправительственной организации. Тем не менее, можно выделить несколько критериев, которым такие организации должны отвечать [1].

Во-первых, организация должна иметь некоммерческий характер. Совет Европы прямо указывает на «некоммерческие цели» организации[2]. В ООН некоммерческий характер подразумевается в силу требования о финансировании организации самими членами или добровольными взносами [3].

Во-вторых, организация не должна использовать или пропагандировать насилистические методы. Соответственно, не признаются НПО освободительные движения, воюющие или восставшие стороны и прочие вооруженные группировки, даже если их действия легитимны по международному праву (Организация освобождения Палестины, Народная организация Юго-Западной Африки (СВАПО)).

Наконец, в-третьих, организация не должна принимать участие в политике с целью достижения власти. Данный критерий исключает из круга НПО всевозможные политические партии и оппозиционные объединения. Однако международные объединения политических партий, таких, как Либеральный интернационал, Социалистический интернационал, Международный союз демократов, по общему мнению, являются НПО.

Таким образом, в первом приближении НПО можно определить как некоммерческое, ненасильственное объединение людей, не имеющее целью достижение власти[1].

Ведущий российский специалист в области правозащитных НПО Т.Д. Матвеева так определяет правозащитные организации: «Правозащитные организации» – это те организации, которые призваны служить обездоленным и игнорируемым группам населения, содействовать реализации их прав, добиваться социальных изменений и быть на службе людей. Это независимые, эффективно действующие неправительственные организации, которые, внося вклад в защиту основных прав человека, в целом способствуют национальному развитию, обеспечению единства общества и укреплению стабильности и безопасности страны... Правозащитные НПО обладают свободой выражения мнений, возможностью

действовать гибко и независимо, что позволяет им решать задачи, которые неспособны решать правительства и межправительственные организации в силу своей политической ангажированности» [4].

Наконец, Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» так определяет НПО: неправительственная организация - некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан [5].

Особая роль неправительственных организаций в защите прав человека подтверждается, в частности, фактом включения отдельного положения об их взаимодействии с ООН с Уставом организации. Статья 71 Устава гласит: «Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть условлены с международными организациями, а в случае надобности, с национальными организациями после консультации с заинтересованным Членом Организации».

В настоящее время НПО имеют возможность получить консультативный статус при ЭКОСОС. Организации, обладающие таким статусом, в соответствии с резолюцией ЭКОСОС 1996/31 могут внести вклад в реализацию целей и задач ООН, действуют в качестве технических экспертов, советников и консультантов государств (иногда Секретариата). НПО также могут выступать в качестве лоббистских групп и выступать в поддержку кампаний ООН, планов действий, программ и деклараций ООН. На практике консультативный статус позволяет представителям соответствующей организации посещать совещания ЭКОСОС и его вспомогательных органов, а также устно и письменно участвовать в обсуждениях. Кроме того, обладатели консультативного статуса Общей категории (особый подвид консультативного статуса при ЭКОСОС) могут выдвигать вопросы для рассмотрения ЭКОСОС. Организации, обладающие консультативным статусом, также могут посещать международные конференции, проводимые ООН, Специальные сессии Генеральной Ассамблеи и других межго-

сударственных органов. При этом порядок участия НПО определяется правилами процедуры соответствующего органа [6].

Одна из крупнейших неправительственных международных правозащитных организаций, Хьюман Райтс Вотч, проводит расследования нарушений прав человека и следит за тем, чтобы в государствах соблюдались положения Всеобщей Декларации прав человека (1948), которая закрепляет основные гражданские, политические и социальные права. Ежегодное издание организации – World Report (Мировой доклад) представляет собой суммарный отчет о ситуации с правами человека в мире. Организация использует полученные данные для того, чтобы привлечь к ответственности виновных в нарушениях прав человека и принудить государства к реформам. Благодаря своему влиянию, Ньюман Райтс Вотч способствовали успеху других НПО, таких как Коалиция против использования детей в качестве солдат, а также Международной кампании за запрет наземных мин [7]. Кроме того, в рамках организации действует эффективная система сбора благотворительных средств.

Недавним примером одного из множества успехов деятельности организации может служить тот факт, что спустя лишь неделю после выхода отчета организации об использовании Индийской пограничной службой безопасности использование чрезмерной силы, что часто приводило к гибели людей, правительство Индии приказало использовать только так называемые «несмертельные виды оружия» (включая усыпляющие аэрозоли, слезоточивые газы, пластиковые пули и др.) (Сообщение от 4 апреля 2011) [8].

Стоит отметить, что отчеты Хьюман Райтс Вотч о ситуации в Казахстане весьма критичны, так, по сведениям организации, вещательные СМИ в Казахстане контролируются лояльными правительству лицами; независимые журналисты, выступающие с критикой власти, сталкиваются с угрозами и притеснениями. Кроме того, отмечается нарушение права на свободу собраний. Организация также критически отреагировала на тот факт, что со вступлением в январе в силу Закона о беженцах власти возобновили давление на беженцев из Узбекистана и граждан этой страны, ищущих убежища от религиозных преследований [9].

Деятельность правозащитных организаций, в свою очередь, не обходится без критики. Так, в 2009 году Роберт Бернштейн бывший председа-

тель Human Rights Watch (1978-1998) опубликовал критическую статью о работе организации. В частности, он отметил необъективную позицию Хьюман Райтс Вотч в отношении ситуации на Ближнем Востоке. По мнению Р. Берштейна, в последние годы Human Rights Watch за нарушения норм международного права гораздо чаще осуждает Израиль, нежели любое другое государство Ближнего Востока. В частности, причиной необъективности служат источники информации о ситуации в Газе и прочих местах, где нет доступа к местам ведения боев, а также невозможно связаться с принимающими стратегические решения военно-политическими руководителями. «Авторы докладов о них зачастую полагаются на свидетелей, чьи рассказы невозможно проверить. Эти люди могут давать показания для получения каких-то политических выгод, либо потому что они опасаются возмездия со стороны собственных правителей» [10].

Неправительственные организации в Казахстане вносят существенный вклад в защиту прав человека. Так, одной из первых правозащитных инициатив в Казахстане считается антиядерное движение «Невада-Семей». Движение создано знаменитым общественным деятелем Казахстана Олжасом Сuleйменовым 28 февраля 1989 года. В 1989 году движение «Невада-Семей», действующее как неправительственная организация, сыграло ключевую роль в создании в Казахстане зоны, свободной от ядерного оружия [11].

По утверждению вице-президента МАД «Невада-Семипалатинск» Майдана Абишева, движение – «это два миллиона казахстанцев, поставивших подписи под антиядерным возвзванием в первые же дни после того митинга, принялших участие в демонстрациях, маршах протеста, маршах мира в Казахстане, России, Америке, Японии». Движение «Невада-Семипалатинск» достигло успеха, впервые в мире применив новую модель – взаимодействие народной и парламентской дипломатии. В активе движения есть победы, которыми может гордиться Казахстан и все антивоенное движение планеты. В 1989 году движение остановило на Семипалатинском полигоне 11 взрывов из запланированных 18. Удалось осуществить только 7, последний состоялся 19 октября. Программа движения влилась в программу международного антиядерного альянса, который был инициирован движением «Невада-Семипалатинск». Был принят Договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия [12].

В настоящее время в стране насчитывается порядка 6 тысяч неправительственных организаций, осуществляющих работу во всех социально значимых сферах. Своей деятельностью НПО охватывают вопросы экологии, социальной сферы, образования, культуры, здравоохранения, гендерных отношений, защиты прав человека и другие. Оформились устойчивые группы НПО по различным направлениям: экологические - 15%; детские и молодежные - 13,6%; женские - 13,3%; медицинские - 13,1%; в области культуры, искусства, науки, образования - 12,5%; правозащитные - 7,6%; по социальной защите - 6,8%; по поддержке общественных инициатив - 6%; многопрофильные - 4,7%; общества инвалидов - 4,4%; по реабилитации детей-инвалидов - 3% [13].

Государством осуществлен ряд мер по укреплению правовой базы, регулирующей деятельность НПО. Так, еще в 2002 году была принята Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан.

В 2004 году Президент страны, Н.А. Назарбаев в ежегодном послании подчеркнул необходимость нового подхода в отношении НПО. По мнению Президента, «продуктивной была бы практика экономической поддержки НПО через систему государственного социального заказа на конкурсной основе. Для этого необходимо ускорить подготовку и принятие законопроектов «О неправительственных организациях в Республике Казахстан» и «О государственном социальном заказе»» [14].

Однако есть и существенные правовые ограничения деятельности НПО, на которые неоднократно обращалось внимание в отчетах международных правозащитных организаций. Так, одним из основных направлений деятельности правозащитных организаций неправительственного сектора традиционно является проведение митингов, демонстраций и других мирных собраний с целью выражения позиции по тому или иному вопросу, связанному с нарушением прав человека.

Разнообразие народностей и конфессий, совместно проживающих в Казахстане, обусловливает необходимость принятия повышенных мер безопасности во избежание межнациональной конфликтов. И, несмотря на то, что многолетнее совместное проживание более ста народностей на территории Казахстана в атмосфере доброго соседства и взаимопомощи обусловлено в значи-

тельной степени толерантностью казахстанского народа, нельзя умалять и значения деятельности государства по поддержанию общественного порядка. К сожалению, дополнительные меры безопасности часто с необходимостью требуют ограничения прав человека, в частности наиболее «рискованного» с этой точки зрения права на мирные собрания. Именно поэтому позицию законодателя РК, отдающую приоритет обеспечению общественной безопасности, в целом, нельзя назвать необоснованной, ведь, в конечном счете, существующие ограничения направлены на обеспечение интересов общества, в частности, прав каждого на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.

В то же время ряд положений национального законодательства РК демонстрирует несоразмерность существующих ограничений конституционного права граждан на мирные собрания возможным негативным последствиям. Правоприменительная практика также следует описанной тенденции, еще усугубляя существующую несоразмерность.

Однако, в данном случае проблема очевидно не разрешима путем принятия законопроекта, дословно воспроизводящего все существующие международные стандарты в области прав человека, так как в каждом конкретном случае необходимо учитывать особенности национального менталитета, действующей правовой системы и правоприменительной практики.

В качестве иллюстрации указанного заявления приведем следующий пример. Закон РК «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» от 17 марта 1995 года № 2126 (далее Закон) предусматривает разрешительный порядок проведения собраний. В международной практике предпочтение отдается уведомительному порядку, который в большей степени соответствует принципу соразмерности оснований ограничения права на свободу мирных собраний важности осуществления данного права. В действительности, своевременное уведомление в равной мере позволит уполномоченным органам принять все необходимые меры для обеспечения общественной безопасности. Однако, в любом случае, орган, получающий уведомление, сохраняет за собой право запретить собрание (митинг, демонстрацию и т.д.) при наличии законных оснований. Поэтому изменение существующего порядка не снизит вероятности необосно-

ванного запрещения мирных собраний. В то же время обязанность уполномоченного органа в кратчайший срок (не позднее, чем за пять дней до времени проведения мероприятия) выдать соответствующее разрешение не создает больше бюрократических препятствий проведению мероприятия, чем уведомительный порядок в аналогичных условиях. Таким образом, в современных казахстанских правовых реалиях введение уведомительного порядка проведения мирных собраний не в состоянии значительным образом повлиять на степень обеспечения осуществления гражданами этого права.

Вышеописанный пример подтверждает необходимость взвешенного и осторожного подхода к реформированию законодательства о свободе мирных собраний.

Безусловно, стремление широких кругов общественности обеспечить в Казахстане исполнение права на мирные собрания в соответствии с существующим международным опытом справедливо и оправданно.

Хотя здесь стоит отдельно указать, что предложения по реформированию законодательства о мирных собраниях граждан зачастую просто игнорируют вопрос о возможности осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства права на свободу мирных собраний. Однако обязанность государства-участника Пакта, коим является Республика Казахстан, обеспечить всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, в том числе права на мирные собрания ясно следует из статей 2 и 21 Пакта. Разумеется, право, предоставляемое т.н. «негражданам» может быть ограничено в соответствии с запретом на политическую деятельность, однако такое ограничение ни в коем случае не должно означать полного бесправия «неграждан» в указанной сфере.

В любом случае, предыдущие попытки обеспечения указанного соответствия национального закона международным стандартам, в частности, проект закона, разработанный в рамках Демократической партии «АЗАТ» и Общенациональной социал-демократической партии Казахстана, успехом не увенчались.

Стремление законодателя отдать предпочтение интересам общественной безопасности, очевидно, обусловило тот факт, что новая редакция закона о мирных собраниях так до сих пор и не принята. Тем не менее, принятие нового закона

совершенно необходимо, так как существующая редакция морально устарела и не способна обеспечить эффективного регулирования на современном этапе. В этих условиях становится очевидно, что реформирование законодательства должно происходить постепенно, так как радикальные реформы до сих пор не нашли практического воплощения. Тем не менее, на наш взгляд, возможен вариант совершенствования законодательных положений РК, регулирующих осуществление права на мирные собрания, в соответствии с существующими международными стандартами с сохранением достаточных гарантий обеспечения общественной и государственной безопасности Республики Казахстан.

На настоящем этапе необходимо сконцентрироваться в первую очередь на том, чтобы привести законодательство о мирных собраниях в соответствие с Конституцией Республики Казахстан. Несмотря на то, что указанный подход может показаться половинчатым, кардинальный характер предлагаемых ранее реформ и, соответственно, отказ от их реализации, на практике приводит к тому, что действующий закон не в состоянии обеспечить даже самый необходимый минимум правовых гарантий от произвольного вмешательства в осуществление права на мирные собрания.

В целом действующий Закон демонстрирует приверженность презумпции ограничения права на проведения мирных собраний в пользу обеспечения общественного порядка, что отражает вышеупомянутую тенденцию приоритета общественной безопасности перед индивидуальными правами. Закон изобилует ограничительными нормами, однако, при таком подходе необходимо наличие корреспондирующих положений, предусматривающих механизмы защиты от противозаконного ограничения прав, и устранение недостатков существующего закона, очевидных даже с точки зрения формальной логики.

Существующие основания для отказа в выдаче разрешения на проведение мероприятия (собрания, митинга, шествия и др.) носят весьма субъективный характер, оставляя решение вопроса о том, соответствуют ли цели мероприятия перечню, указанному в статье 7 на усмотрение местного уполномоченного органа. Напомним, что речь идет об ограничении конституционного права граждан, поэтому в этой сфере необходимо обеспечение надзора за обоснованностью отказа в выдаче разрешения. Тем не менее, действующий Закон не содержит даже общей нормы об

ответственности за необоснованный отказ, а также за воспрепятствование собраниям, митингам, шествиям, пикетам и демонстрациям, проводимым с соблюдением порядка, установленного Законом.

Кроме того, Законом в принципе не предусмотрена возможность обжалования решения о запрещении проведения мероприятия. В данном случае налицо полное отсутствие гарантий защиты от неправомерного ограничения прав. И, наконец, предел усмотрения, предоставляемый Законом органам местного самоуправления, практическищен каких-либо ограничений в соответствии со статьей 10 Закона, которая позволяет этим органам дополнительно регламентировать порядок проведения мероприятий с учетом местных условий и в соответствии с требованиями настоящего Закона. Стоит отметить, что согласно пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами, а не решениями местных исполнительных органов, принятых в соответствии с законом.

Необходимо, как минимум, включить в статью 7 положение о возможности обжалования отказа в порядке, установленном действующим законодательством.

Также представляется необходимым при условии сохранения существующей редакции закона, сохраняющей, в том числе, разрешительный порядок проведения мероприятий, дополнить Закон нормами, направленными на гарантирование законности применения ограничений. В частности, в статью 6 представляется необходимым включить пункт 6.2:

«Лица, создающие препятствия проведению собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, проводимых с соблюдением порядка, установленного настоящим Законом, несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Казахстан.».

Здесь стоит отметить, что указанная ссылка на законодательство не содержит соответствующего состава правонарушения, что дает возможность местным исполнительным органам безнаказанно ограничивать право на свободу мирных собраний. Для обеспечения необходимых гарантий соблюдения данного права необходимо подкрепить обязанность выносить лишь обоснованные решения об отказе соответствующей специальной административной санкцией.

Положение статьи 10 Закона, как явно противоречащее нормам Конституции Республики Казахстан, на наш взгляд, можно изучить без особых ущерба для достижения целей действующего Закона, так как местные исполнительные органы и без этой нормы обладают более чем достаточным количеством оснований для регламентации порядка проведения мероприятий, регулируемых Законом.

Безусловно, внесение в Закон предлагаемых изменений не сможет обеспечить защиту права граждан на свободу мирных собраний в достаточноной, с точки зрения международных стандартов, степени. Однако, эта мера носит неотложный характер и позволяет предоставить гражданам минимальный объем правовых гарантий осуществления ими этого права, тогда как в настоящий момент нельзя говорить даже о наличии такого «прожиточного» минимума. Достоинством предлагаемых изменений является очевидная необходимость их принятия, что позволяет надеяться на положительную реакцию законодателя в обозримые сроки. Указанное предложение ни в коем случае не умаляет важности постепенного приведения законодательства РК в соответствие с международными стандартами, в частности, с руководящими принципами по свободе мирных собраний. Стоит, однако, отметить, что указанные меры, возможно, проще будет осуществить при активной поддержке общественного мнения, выраженного путем мирных собраний, которые, в свою очередь, станут более осуществимыми после принятия предлагаемых нами изменений. Вышеописанные меры позволят обеспечить более благоприятные условия для правозащитной деятельности институтов гражданского общества в Республике Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Подшибякин С.А.* Правовой статус международных неправительственных организаций. – дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – Москва, 2004. – 158 с.

2. Конвенция Совета Европы о признании правосубъектности неправительственных организаций. Страсбург, 1986. Ст. 1.
3. Резолюция ЭКОСОС 1296(XLIV) от 23 мая 1968 г.
4. *Матвеева Т.Д.* По зову сердца, а не по долгу службы, неправительственные организации в защите прав человека: Международная практика и опыт России. – М., 1998. С. 28-29.
5. Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе» от 12 апреля 2005 года № 36-III ЗРК // Информационная система «Юрист» от 01.08.2011
6. NGO related frequently asked questions // <http://www.un.org/esa coordination/ngo/faq.htm>
7. «Human Rights Watch.» Encyclop?dia Britannica. Encyclop?dia Britannica Online. Encyclop?dia Britannica, 2011. Web. 18 Jul. 2011. <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1459072/Human-Rights-Watch>>.
8. <http://www.hrw.org/en/news/2011/04/14/putting-end-excessive-force>
9. <http://www.hrw.org/ru/world-report-2011-13>
10. Robert L. Bernstein. Rights Watchdog, Lost in the Mideast // The New York Times. – October 19, 2009.
11. <http://ru.wikipedia.org/wiki/Невада> — Семипалатинск
12. Абшев М. Движение «Невада-Семипалатинск»// Литературно-художественный ежемесячный журнал «Простор». – № 2. – 2002 г.
13. <http://www.kazakhstanlive.ru/country/soc/npo/>
14. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 год» (Астана, 4 апреля 2003 года) // ИС Параграф от 01.11.2011.
15. Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» // ИС Параграф от 01.11.2011.

Резюме

Қазақстан Республикасындағы азamatтық қоғам институтының құқықкорғау қызметінің негізгі бағыттары мен аталған саладағы құқықтық реттеудің жеке мәселелері қарастырылған.

Summary

The article describes the main directions of the activity of civil society institutes aimed at the protection of human rights and certain problems of legal regulation of this field in the Republic of Kazakhstan.