УДК 342

### К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМАХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

#### Сатылганов Е.Т.

Таразский государственный университет им. М.Х. Дулати, Тараз, e-mail: Satylganov erzhan@mail.ru

В статье анализируются некоторые аспекты организационно-правовых форм общественных организаций в Республике Казахстан. Представлен сравнительно-правовой анализ организационно-правовых форм общественных объединений, обусловливающих реализацию конституционного права общественно инициативных граждан Казахстана.

Ключевые слова: межбюджетные отношение, государственное управление, власть, общественное организация, юридическое лицо, учереждение, общественное объединение

# THE ORGANIZATION AND LEGAL FORMS OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

## Satylganov Y.T.

Taraz State University n.a. M.H. Dulati, Taraz, e-mail: Satylganov erzhan@mail.ru

The article analyzes some aspect of the organizational legal forms of public organizations in the Republic of Kazakhstan. The comparative legal analysis of the organizational legal forms of public organizations which determine the constitutional right of social initiative of citizens of Kazakhstan.

Keywords: inter-budgetary relations, public administration, authorities, public organizations, legal entity, institution, public association

В Послании народу Казахстана 14 декабря 2012 г. Президент страны Н.А. Назарбаев обосновал новый политический курс состоявшегося государства и обозначил пути решения широкого спектра социальных и экономических проблем страны. Одна из предложенных мер - децентрализация государственного управления [1, с.17]. Есть надежда, что реализация децентрализации и других мер, имеющих непосредственное отношение к ней, будет способствовать дальнейшему совершенствованию системы государственного управления, оптимизации государственных функций, их эффективному распределению между всеми уровнями власти, построению более эффективной модели межбюджетных отношений [2, с.201].

При рассмотрении вопроса об организационно-правовых формах общественных организаций в Республике Казахстан, по нашему мнению, необходимо урегулировать проблему, тесно коррелирующую с ограниченным числом организационно-правовых форм некоммерческих организаций как вида юридических лиц.

Следует отметить, что данная проблема существует еще с начала 90-х годов XX века. Так, первая попытка корректировать ситуацию была предпринята в Гражданском кодексе РК 1994 года, где в главе VII «Некоммерческие организации» помимо общественных объединений появились другие организационно-правовые формы

общественных организаций: учреждение, общественный фонд [3]. Важно отметить, что в Гражданском кодексе РК впервые общественные организации перечисленных организационно-правовых форм получили статус некоммерческих [3].

Более того, в ст. 34 Гражданского кодекса РК помимо вышеперечисленных форм юридического лица, являющегося некоммерческой организацией, матривается возможность существования иных форм некоммерческой организации, которые должны быть «предусмотрены законодательными актами» [3]. Правда, никаких законодательных актов, закрепляющих возможность создания и деятельности некоммерческих организаций других организационно-правовых форм кроме перечисленных в Гражданском кодексе, так и не было принято. Таким образом, можно констатировать, что в течение семи лет, с 1994 по 2001 гг., вплоть до принятия в 2001 г. Закона РК «О некоммерческих организациях», единственным законодательным актом, где упоминались некоммерческие общественные организации иных организационноправовых форм, помимо общественного объединения, был Гражданский кодекс РК, где упоминались еще две такие формы: учреждение и общественный фонд [3].

В результате чего, все общественные инициативы граждан по созданию и деятельности общественных организаций в Ре-

спублике Казахстан были практически ограничены такими организационно-правовыми формами, как:

- 1) общественное объединение;
- 2) учреждение;
- 3) общественный фонд.

Данное обстоятельство создало, по нашему мнению, серьезные проблемы в процессе развития третьего сектора в стране. Рассмотрим ситуацию на практике. Так, к примеру, группа граждан решила объединиться для реализации своих общих целей и задач и создать общественную организацию с приобретением статуса юридического лица. Уместно задать вопрос: какую организационно-правовую форму они должны выбрать? Общественное объединение? Согласно Закону РК «Об общественных объединениях» [4], одним из условий является норма, согласно которой, этих граждан должно быть не менее десяти, их организация должна иметь членство, определенную структуру управления и т.д.

А если этих граждан меньше десяти и они не хотят иметь членскую организацию, общее собрание в качестве органа управления и т.д., то они должны создавать некоммерческую организацию в форме учреждения или фонда. Однако, как верно отмечают комментаторы Гражданского кодекса РК, такое учреждение как организационно-правовая форма некоммерческой организации общественного типа имеет свои недостатки, в частности, в том, что учредитель (собственник) несет ответственность всем своим имуществом по обязательствам учреждения при недостатке у этой некоммерческой организации своего имущества [3]. Кроме того, по действующему налоговому законодательству учреждение вообще не относится к некоммерческим организациям для целей налогообложения. Понятно, что это положение существенно влияет на общественно инициативных граждан в стране.

Между тем, следует провести дифференциацию этих форм. Так, Фонд имеет иную природу с точки зрения его отнесения к некоммерческой общественной организации, и чаще всего, рассматривается в контексте благотворительной деятельности, под которой понимается «один из способов добровольной бескорыстной (безвозмездной) помощи (в том числе, передача имущества, денежных средств, предоставление услуг и иной поддержки), осуществляемой в интересах поддержки и защиты группы лиц, которые в силу физических или иных обстоятельств неспособны самостоятельно удовлетворять свои потребности, реализовывать свои права и законные интересы». Исходя из этого, фонд и должен рассматриваться как организационно-правовая форма некоммерческой организации, занимающейся благотворительной или схожей с ней деятельностью.

В результате, как уже отмечалось, все общественные организации, созданные в Казахстане, с 1994 по 2001 гг., как впрочем, и до настоящего времени, «маневрируют» между тремя организационно-правовыми формами: общественное объединение, учреждение и фонд.

Важно отметить, что в стране появились десятки фондов, которые в принципе фондами не являются, поскольку не аккумулируют денежные и иные ресурсы и не занимаются их распределением или благотворительностью. Вместе с тем, граждане-инициаторы, создающие учреждения, ощущают себя под угрозой предъявления к ним лично имущественных исков в связи с недостатком имущества у учреждения. Между тем, сотни общественных организаций пошли по наиболее логичному пути – созданию общественных объединений, хотя у многих инициаторов не было желания искать дополнительно людей для выполнения требования закона - не менее десяти граждан-инициаторов.

Международный пакт о гражданских и политических правах [6], который Казахстан ратифицировал в 2005 году, содержит следующую формулировку: «Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими...»

Обратимся к одному из важнейших документов. Так, основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (2002 г.), поддержанные Решением Комитета Совета Министров Совета Европы от 16 апреля 2003 г.[5]

Так, всеобъемлющий характер слова «каждый» обозначает то, что свобода объединения, в принципе, охватывает и тех лиц, которые не являются гражданами (то есть лиц, являющихся гражданами других государств, беженцев и лиц без гражданства, оралманов).

Международное право признает возможность введения некоторых ограничений на политическую деятельность лиц, не являющихся гражданами конкретного государства (не граждан), что распространяется и на свободу объединения. Однако, как верно отмечено исследователями, приемлемыми считаются только те ограничения, которые соответствуют принципам политической демократии, свободе и верховенству закона. Поэтому является оправданным запрет на членство в политических партиях не граждан, поскольку партии участвуют в формировании общенациональных органов власти.

Согласно п. 15 Основополагающих принципов любое физическое или юридическое лицо, гражданин страны или иностранец, либо группа таких лиц, должны быть вправе свободно создавать НПО. При этом в Пояснительной записке к Основополагающим принципам указывается, что никаких оснований для ограничения права создавать НПО для иностранных граждан не может быть. Естественно, это не касается политических партий, которые, как уже отмечалось, не являются НПО.

Следовательно, важно резюмировать, что исходя из положений международных документов по правам человека и зарубежного опыта, можно сделать следующий вывод: никаких ограничений для иностранных граждан, беженцев и лиц без гражданства, оралманов в создании, членстве и участии в деятельности некоммерческих организаций не существует, кроме некоторых ограничений их политической деятельности (в частности, участия в деятельности политических партий, финансирования избирательных кампаний и т.д.). Кроме того, нет ограничений для не граждан и вправе руководить некоммерческой организацией или ее филиалом (представительством).

Так, можно привести в качестве примера и обращение группы лиц к Министру юстиции РК [7]. В частности, иностранные граждане, проживающие на территории Республики Казахстан, представляя собой некоммерческую и аполитичную организацию, целью которой является укрепление дружественных и мирных отношений между членами сообщества, задались несколькими вопросами, касающихся организации и деятельности данного сообщества.

- Не противоречит ли законодательству Республики Казахстан создание сообщества из примерно 50 членов без регистрации юридического лица? И возможно ли осуществлять в рамках данной структуры некоммерческую деятельность?
- Могут ли иностранные граждане, нерезиденты РК зарегистрировать общественное объединение в Казахстане? Если членами данного объединения будут только иностранные граждане?
- Какими видами деятельности запрещено заниматься общественному объединению, если оно не зарегистрировано в соответствующем порядке?
- Какие существуют ограничения в деятельности для общественного объединения, если оно не зарегистрировано в соответствующем порядке?

Так, в соответствии со ст. 42 Гражданского кодекса РК [3] юридическое лицо считается созданным с момента его госу-

дарственной регистрации. При этом правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан. Согласно ст. 3 Закона РК «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» государственной регистрации подлежат все юридические лица, создаваемые на территории Республики Казахстан, независимо от целей их создания, рода и характера их деятельности, состава участников. В соответствии со статьями 10, 11 Закона РК «Об общественных объединениях» |4| общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек. Членами (участниками) общественных объединений могут быть граждане Республики Казахстан и юридические лица – общественные объединения. Уставами общественных объединений, кроме политических партий, может быть предусмотрено членство в них иностранцев и лиц без гражданства. Изложенные положения не допускают создание и осуществление деятельности общественных объединений без регистрации [5].

Таким образом, резюмируя итоги, следует отметить, что имеет смысл внести поправки в Закон РК «О некоммерческих организациях», определив в нем понятие «общественная организация» как некоммерческой организации иной организационноправовой формы в Республике Казахстан.

### Список литературы

- 1. Дуйсенов Э.Э., Калишева Н.Х., Проблемы модернизации законодательства о местном самоуправлении в Республике Казахстан /Вестник Алтайской академии экономики и права. Барнаул – 2015. – Вып. 4 (42). – С 17-20.
- 2. Калишева Н.Х. Повышение роли местных сообществ суть децентрализации государственного управления. Ж. Наука, научные технологии и инновации. Бишкек, 2013, №1. С.199-202.
- 3. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). Комментарий (постатейный). В двух кн.. Книга 2 / Ответ. ред.: М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. Алматы: Жеті Жарғы 2003 528 с.
- 4. Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.04.2016 г http://online.zakon.kz/Document/?doc\_id=1005615#pos=187;-298
- 5. Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе (2002 г.), поддержанные Решением Комитета Совета Министров Совета Европы от 16 апреля 2003 г.
- 6. Международный пакт о гражданских и политических правах [утвержден резолюцией 2200A (XXI) от 19 декабря 1966 г.] // Действующее международное право. М., 1997. Т.2. С.11–21.
- 7. Ответ Министра юстиции РК от 24 февраля 2015 года на вопрос от 18 февраля 2015 года № 18896. [Электронный ресурс: adilet.gov.kz http://buhkz.com].