HTTPS://DOI.ORG/10.63546/3005-2246.2026.15.3.038

ӘОЖ 349.2:342.729
ҒТАМР 10.63.25

МАМЫРБАЕВ Рахимбек Нұрмұхаметұлы
Заң ғылымдарының кандидаты,
Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының отставкадағы судьясы,
Alikhan Bokeikhan University

СЫЗДЫҚОВ Алмаз Жақсыбекұлы*
PhD докторы, қауымдастырылған профессор,
Alikhan Bokeikhan University
Мемлекеттік-құқықтық пәндер кафедрасының профессорының м.а.

МУКАНОВ Данияр Жұмағатұлы
заң ғылымдарының кандидаты
Бас әскери прокуратура

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА КӘСІПТІК ОДАҚТАРҒА БІРІГУ БОСТАНДЫҒЫ: ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ЕҢБЕК СТАНДАРТТАРЫН ИМПЛЕМЕНТАЦИЯЛАУ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аңдатпа. Мақала Қазақстан Республикасында кәсіптік одақтарға бірігу бостандығын құқықтық қамтамасыз етудің қазіргі жай-күйін Халықаралық еңбек ұйымының 1948 жылғы № 87 «Бірлесу бостандығы және кәсіподақтарға бірігу құқығын қорғау туралы» конвенциясының талаптары тұрғысынан зерттеуге арналған. Зерттеудің мақсаты – 2020 жылғы заңнамалық реформалардың нәтижелерін, кәсіподақтарды құру және мемлекеттік тіркеу тәртібін, салалық кәсіподақтардың аумақтық өкілдік өлшемдерін, ұйымдардың дербестігін және халықаралық кәсіподақтық байланыстардың құқықтық режимін бағалау, сондай-ақ халықаралық міндеттемелерді толық іске асыруға кедергі келтіретін сақталып отырған нормаларды айқындау. Формальды-заңдық, салыстырмалы-құқықтық, жүйелік және тарихи-құқықтық әдістер, сонымен бірге ХЕҰ бақылау органдарының Қазақстанға қатысты қорытындыларына контент-талдау қолданылды. Зерттеу нәтижесінде автор кәсіподақ бостандығын имплементациялауды үш өзара байланысты деңгей арқылы бағалауды ұсынады: ұйым құруға қолжетімділік, ұйымдық автономия және кәсіподақтың тұрақты құқықтық өмір сүруі. 2020 жылғы түзетулер міндетті қауымдастықты жою және бірқатар тіркеу талаптарын жұмсарту арқылы ұлттық модельді № 87 Конвенцияға едәуір жақындатқаны негізделеді. Сонымен бірге салалық кәсіподақтың мәртебесін ел өңірлерінің жартысынан астамында құрылымдық бөлімшелердің болуына тәуелді ету, тіркеуден кейін мәртебені растау тетігі, шетелдік жұмысшылардың кәсіподақ құру құқығының мәтіндік шектелуі, судьялар мен бірқатар мемлекеттік қызмет санаттарына қатысты конституциялық шектеулер, сондай-ақ халықаралық кәсіподақ ұйымдарынан қаржылық қолдау алуға тыйым салу ха-лықаралық стандарттармен одан әрі үйлестіруді талап ететіні көрсетіледі. Автор кәсіподақтың заңды түрде өмір сүруін әлеуметтік әріптестіктегі өкілдік критерийлерінен ажыратуды және тіркеу моделін
«заңдылықты тексеру – кемшіліктерді жою мүмкіндігі – пропорционалды сот бақылауы» қағидаты бойынша қайта құруды ұсынады.

Түйін сөздер: кәсіптік одақ, бірлесу бостандығы, ХЕҰ, № 87 Конвенция, кәсіподақтарды тіркеу, ұйымдық автономия, әлеуметтік әріптестік, халықаралық еңбек стандарттары, Қазақстан Республикасы.

* Автормен хат-хабар алмасу: e-mail: azhaksybekovich@bk.ru

МАМЫРБАЕВ Рахимбек Нурмухаметович
Кандидат юридических наук, Судья
в отставке Верховного Суда Республики Казахстан,
Alikhan Bokeikhan University

СЫЗДЫКОВ Алмаз Жаксыбекович
Доктор PhD, ассоциированный профессор,
и. о. профессора кафедры государственно-правовых дисциплин
Alikhan Bokeikhan University

МУКАНОВ Данияр Жумагатович
Кандидат юридических наук Главная военная прокуратура

СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЯ В ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СОЮЗЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРУДОВЫХ СТАНДАРТОВ

Аннотация. В статье исследуется современное состояние правового обеспечения свободы объединения в профессиональные союзы в Республике Казахстан через призму Конвенции Международной организации труда 1948 года № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организа-цию». Цель работы состоит в оценке результатов реформы 2020 года, анализе порядка создания и государственной регистрации профсоюзов, требований к подтверждению статуса и территориальному охвату отраслевых организаций, гарантий организационной независимости и режима международных связей, а также в определении сохраняющихся расхождений с международными трудовыми стандартами. Методологическую основу составили формально-юридический, сравнительно-правовой, системный и историко-правовой методы, а также контент-анализ замечаний контрольных органов МОТ по применению Казахстаном Конвенции № 87. Научная новизна заключа-ется в предложении трехуровневой модели оценки имплементации свободы объединения: доступ работников к созданию организации, автономия профсоюза после его создания и устойчивость его правового существования. Обосновывается, что поправки 2020 года, отменившие обязатель-ную ассоциированность и смягчившие отдельные регистрационные требования, устранили суще-ственную часть нормативных противоречий. Вместе с тем сохраняются системные вопросы: зависи-мость статуса отраслевого профсоюза от географического охвата более половины регионов страны, пострегистрационное подтверждение статуса с риском судебного приостановления деятельности, различие между правом иностранного работника состоять в профсоюзе и правом выступать его учредителем, конституционные ограничения для судей и ряда категорий государственной службы, а также запрет иностранного финансирования профсоюзов при одновременно признанном праве на международную профсоюзную кооперацию. Предлагается отделить юридическое существование профсоюза от критериев его репрезентативности в системе социального партнерства и перейти к пропорциональной модели государственного контроля, исключающей превращение регистрационных процедур в самостоятельный барьер для свободы объединения.

Ключевые слова: профессиональный союз, свобода объединения, МОТ, Конвенция № 87, регистрация профсоюзов, организационная автономия, социальное партнерство, международные трудовые стандарты, Республика Казахстан.

MAMYRBAEV Rakhimbek Nurmukhametovich
Candidate of Law, retired judge of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, Alikhan Bokeikhan University

SYZDYKOV Almaz Zhaksybekovich
PhD, Associate Professor, Acting Professor of the Department of State and Legal Disciplines, Alikhan Bokeikhan University

MUKANOV Daniyar Zhumagatovich
Candidate of Legal Sciences, Main Military Prosecutor's Office

FREEDOM OF ASSOCIATION IN TRADE UNIONS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: CHALLENGES OF IMPLEMENTING INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS

Abstract. The article examines the current legal framework for freedom of association in trade unions in the Republic of Kazakhstan through the standards of the ILO Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87). The study evaluates the 2020 legislative reform, the rules governing the establishment and registration of trade unions, status-confirmation and territorial-representation requirements, guarantees of organizational autonomy, and the legal regime of international trade-union relations. Formal legal, comparative legal, systemic and historical methods are combined with content analysis of ILO supervisory comments concerning Kazakhstan. The scientific novelty lies in a three-level model for assessing implementation: access to establishing an organization, autonomy after establishment, and sustainability of the organization's legal existence. The article argues that the 2020 amendments significantly narrowed the gap with Convention No. 87 by abolishing mandatory affiliation and easing several registration requirements. Nevertheless, a number of structural issues remain. These include the requirement that an industry trade union maintain structural units or member organizations in more than half of the country's regions, post-registration confirmation of status followed by the possi-bility of judicial suspension, the textual distinction between foreign workers' membership rights and the right to act as founders, constitutional restrictions applicable to judges and several categories of public service, and the prohibition of foreign financing despite the legally recognized possibility of international trade-union cooperation. The author proposes separating the legal existence of a trade union from repre-sentativeness criteria used for participation in social partnership and replacing the current status-control logic with a proportional model based on legality review, an opportunity to cure deficiencies and effective judicial protection.

Keywords: trade union, freedom of association, ILO, Convention No. 87, trade union registration, organizational autonomy, social partnership, international labour standards, Republic of Kazakhstan.

Кіріспе

Кәсіптік одақтарға бірігу бостандығы еңбек демократиясының негізгі кепілдіктерінің бірі болып табылады. Оның мазмұны жұмыскердің қоғамдық бірлестікке формалды түрде мүше болу құқығымен ғана шектелмейді. Құқықтық тұрғыдан бұл бостандық кәсіби белгі бойынша ұйымды дербес құруды, оның құрылымы мен қызмет бағдарламасын айқындауды, басқару органдарын сайлауды, ұжымдық келіссөздер жүргізуді, әлеуметтік әріптестікке қатысуды, сондай-ақ ұлттық және халықаралық бірлестіктермен байланыс орнатуды қамтиды. Сондықтан кәсіподақтарды құқықтық реттеудің сапасын тіркелген ұйымдардың санымен емес, қолданыстағы нормативтік орта жұмыскерлер-ге өз таңдауы бойынша ұйым құруға және оны мемлекеттік билік пен жұмыс берушінің ықпалынан тәуелсіз сақтауға қаншалықты мүмкіндік беретінімен бағалаған жөн.

Қазақстан үшін негізгі халықаралық-құқықтық бағдар – Қазақстан Республикасы 2000 жылы ратификациялаған Халықаралық еңбек ұйымының № 87 Конвенциясы[2]. Конвенцияның 2–5-баптары бір-

[2] *Конвенция Международной организации труда № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. // ILO NORMLEX. URL: https:// normlex.ilo.org/ ((жүгінген күні: 27.07.2026).).*

лесу бостандығының өзегін қалыптастырады: жұмыскерлер мен жұмыс берушілердің қандай да бір айырмашылыққа қарамастан және алдын ала рұқсат алмай, өз таңдауы бойынша ұйымдар құру құқығы; мұндай ұйымдардың жарғы қабылдау, өкілдерін еркін сайлау, басқару жүйесі мен қызмет тәртібін дербес ұйымдастыру құқығы; ұйымдарды әкімшілік тәртіппен таратуға немесе олардың қызметін тоқтата тұруға тыйым салу; федерациялар мен конфедерациялар құру және халықаралық ұйымдарға қосылу құқығы. Бұған қоса, 7-бап заңды тұлға мәртебесін алу шарттары 2–4-баптарда бекітілген кепілдіктерді шектемеуге тиіс екенін белгілейді, ал 8-бап ұлттық заңнаманы Конвенцияда танылған құқықтарды әлсірететіндей түрде қолдануға жол бермейді[3].

Бірлесу бостандығының халықара-лық-құқықтық негізі бұдан да кең. Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінің 22-бабы әркімнің өз мүдделерін қорғау үшін кәсіптік одақтар құру және оларға кіру құқығын тікелей бекітеді. Бұл норманың ерекшелігі – Пакт ХЕҰ-ның № 87 Конвенциясына қатысушы мемлекеттерге аталған Конвенция кепілдіктеріне нұқсан келтіретін заңнамалық шаралар қабылдауға жеке тыйым салады[4]. Осылайша, халықаралық құқықта өзара толықтыратын жүйе қалыптасқан: жалпы бірлесу бостандығы ең-бек қатынастары саласында ХЕҰ нормалары арқылы арнайы мазмұнмен толықтырыла-ды.

Ұлттық құқықтық реттеу моделі бірнеше кезеңнен өтті. 2014 жылғы Қазақстан Республикасының «Кәсіптік одақтар туралы» Заңы кәсіподақ мәртебелерінің және әлеуметтік әріптестік деңгейлерінің арнайы жүйесін қалыптастырды, алайда сонымен бірге ұйымдық құрылым мен аумақтық қамтуға қатысты бірқатар талаптар енгізді. Кейін бұл талаптар ХЕҰ-ның бақылау органдарымен ұзақ уақыт жүргізілген диалогтың негіз-гі тақырыптарының біріне айналды. 2020 жылғы мамырда елеулі түзету жүргізілді: заң шығарушы кәсіподақтардың жоғары тұрған бірлестіктерге міндетті мүшелігін алып тастады, мәртебені растаудың жекелеген талаптарын жеңілдетті, халықаралық ынтымақтастық мүмкіндіктерін кеңейтті және еңбек әрі қылмыстық заңнаманың бірқатар сабақтас нормаларын өзгертті[5]. Осы зерттеу үшін пайдаланылған ЕХӘҚМ аналитикалық материалдарында да халықаралық ескертулер мен кейінгі норма шығармашылық жұмыстың өзегінде міндетті қауымдастыққа кіру, тіркеу рәсімдері және салалық кәсіподақтардың мәртебесіне қойылатын талаптар болғаны көрсетіледі [1].

Сонымен бірге реформаның аяқталғанын тек 2020 жылғы түзетулердің қабылдану фактісімен бағалау дұрыс емес. Кейінгі жылдардағы ХЕҰ Конвенциялар мен ұсынымдарды қолдану жөніндегі сарапшылар комитетінің бақылауларында тәуелсіз кәсіподақтарды тіркеу, аумақтық өлшемдер, қызметті тоқтата тұру практикасы, жекелеген кәсіби санаттарға қойылатын шектеулер және кәсіподақ ұйымдарын халықаралық қолдау мәселелері сақталды [2-4]. 2026 жылғы конституциялық реформа да ерекше маңызға ие болды. 2026 жылғы 1 шілдеде күшіне енген Қазақстан Республикасының жаңа Конституциясы бірле-су бостандығын сақтай отырып, судьяларға, бірқатар лауазымды адамдарға, құқық қорғау және арнаулы мемлекеттік орган-дардың қызметкерлері мен жұмыскерлері-не, әскери қызметшілерге кәсіптік одақтарға мүше болуға тыйым салуды, сондай-ақ кәсіптік одақтарды шетелден қаржыланды-руға тыйымды бекітті[6]. Бұл ережелер № 87 Конвенция талаптары тұрғысынан дербес бағалауды қажет етеді.

Мақаланың негізгі зерттеу сұрағы мынаған саяды: 2026 жылғы шілдедегі жағдай бойынша кәсіптік одақтарды құру, тіркеу және олардың қызмет ету жүйесі бірлесу бостандығының халықаралық стан-дартына қаншалықты сәйкес келеді және құқықты формалды танудан оны тұрақты институционалдық іске асыруға көшу үшін қандай өзгерістер қажет? Зерттеудің жұмыс гипотезасы бойынша, 2020 жылғы реформа ең айқын қайшылықты – міндетті тік иерархиялық қауымдастыққа кіруді жойғанымен, мемлекеттік тіркеу, кәсіподақ мәртебесі және оның әлеуметтік әріптестіктегі өкілділі-гі тоғысқан тұста туындайтын күрделірек жаңа шектеулерді сақтап қалды. Сондықтан

[3] *Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. (жүгінген күні: 26.07.2026).*

[4] *Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. Статья 22 // Ofice of the United Nations High Commissioner for Human Rights. URL: https://2covenants.ohchr.org/About-ICCPR.html (жүгінген күні: 26.07.2026)..*

[5] *О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам труда: Закон Республики Казахстан от 4 мая 2020 года № 321-VI ЗРК // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000321 (дата обращения: 27.07.2026). (жүгінген күні: 29.07.2026).*

[6] *Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000 (дата обращения: 27.07.2026). (жүгінген күні: 29.07.2026).*

ғылыми міндет ХЕҰ ескертулерін жай тізбектеу емес, қайталанып отыратын проблемаларды туындататын құқықтық конструкцияны анықтау болып табылады.

Материалдар мен әдістер

Зерттеудің нормативтік негізін 2026 жылғы Қазақстан Республикасының Конституциясы, 2026 жылғы 27 шілдедегі қолданыстағы редакциядағы «Кәсіптік одақтар туралы» Заң, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заң, Еңбек кодексі, кәсіподақ заңнамасына түйінді түзетулер енгізген 2020 жылғы 4 мамырдағы № 321-VI Заң, сондай-ақ ең-бек заңнамасын жетілдіруге арналған 2026 жылғы 3 маусымдағы № 295-VIII Заң құрады[7]. Соңғы акт уақыттық шектеу ескеріле отырып қарастырылды: ол 2026 жылғы 4 маусымда ресми жарияланған, ал нормаларының негізгі бөлігі алпыс күнтізбелік күн өткен соң, яғни осы зерттеудің уақыттық шегінен кейін қолданысқа енгізіледі. Құрылымдық талдау бұл заңның ең алдымен Еңбек кодексіне және онымен байланысты бірқатар актілер-ге өзгерістер енгізетінін, бірақ төменде қаралатын «Кәсіптік одақтар туралы» Заңның негізгі конструкциялық ерекшеліктерін тікелей жоймайтынын көрсетеді[8].

Халықаралық дереккөздер блогына ХЕҰ-ның № 87 Конвенциясы, Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінің 22-бабы, ХЕҰ Сарапшылар комитетінің Қазақстанға қатысты 2022, 2024 және 2025 жылдары қабылданған бақылаулары, сондай-ақ ХЕҰ Бірлесу бостандығы жөніндегі комитеті шешімдерінің жинағы енгізілді[9][2–5]. Бақылау органдарының материалдары олардың құқықтық табиғаты ескеріле отырып пайдаланылды. Сарапшылар комитетінің ескертулері сот актілері болып табылмайды және ұлттық құқық қолдануды алмастырмайды, алайда халықаралық еңбек стандарттарының мамандандырылған түсіндірмесін береді және мемлекет ратификацияланған Конвенцияны орындаған кезде қолданылатын орныққан бағалау өлшемдерін көрсетеді. Халықаралық кәсіподақ ұйымдары ұсынған және ХЕҰ бақылауларын-да көрініс тапқан мәліметтер, егер Комитет тиісті мән-жайларды дербес анықтамаған болса, мәлімделген ұстанымдар ретінде қарастырылады.

Зерттеудің доктриналық негізін қазақстандық және шетелдік авторлардың еңбектері құрайды. Ж.У. Тілембаева кәсіподақтардың бірлестіктерге міндетті мүше болуы мәселесі тұрғысынан ұлттық заңнаманы № 87 Конвенциямен үйлестіруді талдаған [6, 132 б.]. А.У. Калиева «Кәсіптік одақтар туралы» Заңға баптық талдау жүргізіп, оның қолданылу тиімділігіне әсер ететін нормативтік ақауларды айқындады [7, 204-205 б.]. С. Ахметжаров пен С. Оразгалиев институционалдық шектеулер, кәсіподақ қозғалысының ішкі бөлшектенуі және қоғамдық сенімнің төмендеуі арасындағы байланысты көр-сетті [8, 133 б.]. Шетелдік әдебиетте Г. фон Потобски мен Т. Новиц № 87 Конвенцияны декларативтік құжат ретінде емес, ұйымдардың дербестігіне және мемлекеттің арала-су шектеріне қойылатын талаптар жүйесі ретінде қарастырады [9, 195 б.; 10, 169 б.]. Қазақстандық құқықтық жарияланымдарды іздеу және салыстыру кезінде «Вестник Академии правосудия» ғылыми журналының ашық электрондық архиві де пайдаланылды [12].

Зерттеу әдіснамасы формальды-заңдық, жүйелік, салыстырмалы-құқықтық және тарихи-құқықтық тәсілдерді ұштастыруға негізделген. Формальды-заңдық әдіс «Кәсіптік одақтар туралы» Заңның нақты нормала-рын № 87 Конвенцияның 2–9-баптарымен салыстыру үшін қолданылды. Жүйелік тәсіл тіркеуді, мәртебені растауды, әлеуметтік әріптестікке қатысуды және халықаралық байланыстарды бөлек құбылыстар ретінде емес, біртұтас құқықтық режимнің өзара байланысты элементтері ретінде бағалауға мүмкіндік береді. Тарихи-құқықтық әдіс 2020 жылғы реформаға дейінгі және одан кейінгі реттеудің өзгерісін анықтау үшін пайдаланылды. ХЕҰ бақылауларына контент-талдау жасау халықаралық қадағалаудың бірнеше циклінде қайта туындайтын тұрақты проблемаларды бір реттік сын-ескертулерден ажыратуға мүмкіндік берді.

Талдау мақсатында бірлесу бостандығын

---

[7] *Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года. О профессиональных союзах: Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211 (дата обращения: 27.07.2026). Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V ЗРК (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414 (дата обращения: 27.07.2026). Закон Республики Казахстан от 4 мая 2020 года № 321-VI ЗРК. Об общественных объединениях: Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-I (в действующей редакции) // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z960000003 (дата обращения: 27.07.2026). О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования трудового законодательства: Закон Республики Казахстан от 3 июня 2026 года № 295-VIII ЗРК // ИПС «Әділет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000295 (жүгінген күні: 29.07.2026).*

[8] *Закон Республики Казахстан от 3 июня 2026 года № 295-VIII ЗРК. (жүгінген күні: 29.07.2026).*

[9] *Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ст. 22. (жүгінген күні: 29.07.2026).*

имплементациялаудың үш деңгейлі моделі ұсынылады. Бірінші деңгей – ұйым құруға қолжетімділік: кәсіподақ құруға кім құқылы, қандай алдын ала шарттар белгіленген және тіркеу рәсімі қаншалықты бейтарап. Екінші деңгей – ұйымдық дербестік: кәсіподақтың өз құрылымын, басшылығын, бағдарлама-сын және басқа ұйымдармен байланысын дербес айқындау мүмкіндігі. Үшінші деңгей – құқықтық өмір сүрудің тұрақтылығы: ұйымның мемлекет тарапынан мерзімді түрде қайта «мақұлдаусыз» және қызметін тоқта-та тұру не тарату қаупінің пропорционалды емес қысымынсыз жұмысын жалғастыра алу қабілеті. Бұдан әрі осы модель ұлттық заңнаманы бағалау өлшемі ретінде қолданылады.

Нәтижелер және талқылау

Халықаралық стандарт: ұйым құру бостандығынан ұйымдық дербестікке дейін. № 87 Конвенция мемлекеттерге кәсіподақтың бір ғана ұйымдық-құқықтық нысанын міндеттемейді. Оның логикасы өзгеше: ұлттық құқық заңды тұлға мәртебесіне және тіркеу рәсімдеріне қатысты ережелер белгілей алады, бірақ мұндай ережелер бірлесу бостандығын жүзеге асыруға алдын ала рұқ-сат алу тетігіне айналмауға тиіс. Сондықтан 2-бапта ұйымдарды «алдын ала рұқсатсыз» құру туралы айтылса, 7-бапта заңды тұлға мәртебесін алу 2-4-баптардағы құқықтар-ды шектейтін шарттарға тәуелді болмауға тиіс екені арнайы көрсетілген[10]. Бұл нормалардың құқықтық мәні екі процесті – жұмыскерлердің бірігуге бағытталған ұжымдық еркінің қалыптасуын және олар құрған ұйымның ұлттық құқық субъектісі ретінде танылуын – бір-бірінен ажыратудан көрінеді.

ХЕҰ-ның бақылау органдары мемле-кеттік тіркеу Конвенцияға қайшы емес деп есептейді, егер ол негізінен куәландырушы сипатта болса, айқын әрі объективті өлшемдерге сүйенсе, ақылға қонымды мерзім-де жүргізілсе және тиімді сот қорғауымен қамтамасыз етілсе. Проблема тіркеуден бас тарту немесе талап етілетін мәртебені растай алмау ұйымды іс жүзінде өз мүшелерін өкілдік ету, келісімдер жасасу, мүлікке билік ету және әлеуметтік диалогқа қатысу мүмкіндігінен айырған жағдайда туындайды. Мұндай кезде формалды әкімшілік рәсім кәсіподақтың өмір сүруіне рұқсат беру функция-сын атқара бастайды. Бірлесу бостандығы жөніндегі комитет жұмыскерлердің еркін таңдауы тіркеуді созбалаңға салу мен түрлі кедергілер арқылы жоққа шығарылмауға тиіс екенін бірнеше рет атап өткен [5, 84 б.]. Ұйымдық дербестік те кем емес маңызға ие.

Конвенцияның 3-бабы жекелеген өкілеттіктер тізбесін емес, ішкі өзін-өзі басқару кеңістігін – жарғыны, құрылымды, сайлауды, әкімшілік басқаруды және қызмет бағдарламасын – қорғайды. Осыдан мемлекет заңдылыққа, ашықтыққа және жауапкершілікке қатысты жалпы талаптар белгілей алатыны, бірақ кәсіподақ мүшелерінің мүдделері-нен туындамайтын ұйымдық құрылымды күштеп таңбауға тиіс екені шығады. Егер заң нақты саланың шынайы географиясына қарамастан, ұйымды салалық кәсіподақ деп танудың міндетті шарты ретінде белгілі бір аумақтық қамтуды белгілесе, кәсіподақтың аумақтық құрылымы халықаралық-құқықтық мәнге ие болады.

2020 жылғы реформа міндетті кәсіподақ вертикалін жою кезеңі ретінде. 2014 жылғы Заңның бастапқы моделі кәсіподақтардың ұйымдық жүйесін әлеуметтік әріптестік деңгейлерімен байланыстыруға бағытталды. Мұндай тәсілдің рационалды негізі болды: мемлекет пен жұмыс берушілерге республикалық, салалық және өңірлік деңгейлерде келіссөз жүргізетін нақты контрагенттер қажет. Алайда іс жүзінде ұйымның өкілділік дәрежесі кәсіподақтың өзі таңдаған нысанда өмір сүру құқығымен ұштасып кетті. Міндет-ті қауымдастыққа кіру, қатаң сандық және аумақтық өлшемдер дербес ұйымды заң алдын ала құрастырған иерархиялық жүйеге кірігуге мәжбүр етті.

2020 жылғы 4 мамырдағы түзетулер бұл конструкцияны елеулі түрде өзгертті. Заңның 12–14-баптарынан кәсіподақтардың жоғары тұрған бірлестіктерге міндетті түр-де кіру талабы алынып тасталды; салалық кәсіподақтарға тиісті сала жұмыскерлерінің жалпы санының кемінде жартысын біріктіру міндеті жойылды; мәртебені растау кезінде филиалдар мен өкілдіктер есепке алынатын болды; мәртебені растау мерзімі ұзартыл-ды; мәртебелік талаптарға сәйкес келмегені үшін бұрын қолданылған тарату тетігінің ор-нына қызметті сот тәртібімен үш айдан алты айға дейін тоқтата тұру шарасы енгізілді[11]. Сонымен қатар 6-бап халықаралық бірлестіктерге кіруге, ынтымақтастық туралы келісімдер жасасуға, халықаралық ұйымдармен бірлескен іс-шаралар мен жобаларды

[10] *Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. // https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000029_ (жүгінген күні: 29.07.2026).*

[11] *Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). Закон Республики Казахстан от 4 мая 2020 года № 321-VI ЗРК. (жүгінген күні: 29.07.2026).*

іске асыруға тікелей мүмкіндік беретін жаңа редакцияда баяндалды[12].

Бұл өзгерістерді тек техникалық түзетулер ретінде бағалау жеткіліксіз. Міндет-ті қауымдастыққа кірудің жойылуы ұлттық заңнаманы № 87 Конвенцияның 5-бабы-на жақындатты, өйткені федерациялар мен конфедерациялар құру құқығы тек жеке жұмыскердің кәсіподаққа кіру еркіндігін ғана емес, кәсіподақ ұйымдарының өзара бірігуінің де ерікті болуын білдіреді. Қазақстандық доктринада реформа әзірленіп жатқан кезеңнің өзінде халықаралық стандарт ірі конфедерациялардың болуына кедергі келтірмейтіні, алайда оларға мүшелікті заңнамалық міндетке айналдыруға жол бермейтіні атап көрсетілген [6, 134–135 б.]. Демек, 2020 жылғы реформа бірігудің ерікті табиғаты мен әкімшілік жолмен белгіленген иерархия арасындағы жүйелік қайшылықты жойды.

Соған қарамастан кейінгі халықаралық бақылау заңға енгізілген түзетулер проблеманы толық шешпегенін көрсетті. 2021-2022 жылдары ХЕҰ органдары Қазақстанның ер-кін кәсіподақтары конгресін және отын-энергетика кешені жұмыскерлерінің салалық кәсіподағын тіркеуге байланысты қиындықтарға, сондай-ақ заң мен практикадағы тіркеу кедергілерін қайта қарау қажеттігі-не назар аударуды жалғастырды [4]. Мұн-да маңызды әдіснамалық қорытынды бар: Конвенцияға сәйкестік ең қатаң бір норма-ны бір рет алып тастаумен қамтамасыз етілмейді. Ұйымды құрудан бастап оның кейінгі қызметіне дейінгі бүкіл рәсім басқа заңдық тәсіл арқылы соған тең шектеуді қайта туғызбауға тиіс.

Мемлекеттік тіркеу және тіркеуден кей-ін мәртебені растау. Заңның қолданыстағы 8-бабына сәйкес кәсіподақ Қазақстан Республикасының кемінде он азаматының бастамасымен құрылады, ал заңды тұлға ретіндегі құқық қабілеттілігі мемлекеттік тіркелген кезден бастап пайда болады. Құжаттар құрылтай съезі өткізілген күннен бастап екі айдан кешіктірілмей тіркеуші органға берілуге тиіс. Республикалық және аумақтық бірлестік-тер, сондай-ақ салалық кәсіподақтар үшін тіркеу циклі мұнымен аяқталмайды: мемле-кеттік тіркелген күннен бастап бір жыл өт-кенге дейін олар белгіленген мәртебелік талаптарға сәйкестігін растайтын құжаттарды ұсынуға міндетті. Бұл міндет орындалмаса, сот ұйым қызметін үш айдан алты айға дейін тоқтата тұруы мүмкін[13].

Қызметті тоқтата тұрудың сот арқылы жүзеге асырылуы бұл шараны № 87 Конвенцияның 4-бабында тікелей тыйым салынған әкімшілік тарату тетігінен түбегейлі ерекшелейді. Сондықтан Заңның 10-бабын 4-баптың тікелей бұзылуы деп бағалау заң-дық тұрғыдан дәл болмас еді. Негізгі мәселе – сотқа ұйым қызметін шектеуге негіз бе-ретін мән-жайдың пропорционалдылығын-да. Егер мәртебелік өлшем кәсіподақтың заңға қайшы әрекетіне қатысты болмай, тек аумақтық қамтудың жеткіліксіздігін білдірсе, қызметті тоқтата тұру ұйымның белгілі бір үшжақты комиссияға қатысуына ғана емес, жалпы жарғылық қызметін жүзеге асыруы-на әсер етеді. Соның салдарынан өкілділік өлшеміне заңдылықты бұзуға тән санкция қолданылып кетеді.

Дәл осы тұста ұлттық модельдің негіз-гі конструкциялық мәселесі көрінеді: заң кәсіподақтың заңды түрде өмір сүруі мен әлеуметтік әріптестіктің белгілі бір деңгейіндегі өкілдік құзыреті арасында жеткілікті айқын шекара жүргізбейді. Ал бұл екі санат әртүрлі міндеттерді шешуге тиіс. Заң-ды түрде өмір сүру бірлесу бостандығын қамтамасыз етеді. Өкілділік болса, салалық немесе бас келісім жасасу кезінде қандай ұйым жұмыскерлердің неғұрлым кең тобын білдіруге құқылы екенін анықтайды. Екінші өлшемнің болуы бірінші құқықты шектеуді талап етпейді.

Осыған байланысты Заңның 10–13-баптарын сандық немесе аумақтық өлшемдерге сәйкес келмеу кәсіподақ қызметін тоқтатуға емес, оның әлеуметтік әріптестік жүйесінде-гі өкілдік өкілеттіктерінің көлемін өзгерту-ге әкелетіндей етіп қайта қарау ұсынылады. Салалық деңгейдегі өкілділікке әлі жетпеген ұйым тіркелген кәсіподақ мәртебесін сақтап, өз мүшелерін білдіруге, қолжетімді деңгейде ұжымдық шарттар жасасуға, сотқа жүгінуге және ұйымдық желісін кеңейтуге құқылы болуы тиіс. Мұндай тәсіл мәртебені ұйымның өмір сүруіне берілетін рұқсаттан көпдеңгейлі әлеуметтік диалогқа қатысудың заңдық тексерілетін өлшеміне айналдырады.

Салалық кәсіподақтың аумақтық өлшемі және нақты өкілділік қағидаты. Заңның 13-бабы 2-тармағында салалық кәсіподақтың облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың жалпы санының жартысынан астамын қамтитын аумақта құрылымдық бөлімшелері және (немесе) мүше ұйымдары болуы жөніндегі талап әлі де

[12] Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 29.07.2026).

[13] Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 29.07.2026).

сақталған. Осындай талап шағын кәсіпкерлік субъектілерінің жұмыскерлері құратын салалық кәсіподақтарға да қолданылады[14]. Формалды түрде бұл ереже барлық салалар үшін бірдей болғанымен, дәл осы біркелкілік әр салаға түсетін нақты жүктеменің әртүрлі болуына әкеледі. Қазақстан экономикасының аумақтық құрылымы біркелкі емес: тау-кен өндірісі, мұнай сервистік қызмет, көмір және металлургия салалары, сондай-ақ көліктің жекелеген түрлері объективті түрде санаулы өңірлерде шоғырланған.

ЕХӘҚМ-нің зерттеуге ұсынылған материалдарында бұл мәселе көмір саласының мысалында көрсетілген: кәсіпорындар бірнеше облыста шоғырланған жағдайда заңда белгіленген аумақтық өлшем кәсіподақты тиісті сала іс жүзінде жоқ өңірлерде де өкілдік ашып, қосымша әкімшілік шығындар көтеруге мәжбүр еткен [1]. ХЕҰ бақылауларында да елдің батыс өңірлерінде шоғырланған мұнай секторының тәуелсіз кәсіподақтарын ерекше шектеуі мүмкін географиялық талаптарды жою мәселесі көтерілген [4]. Демек, мәселе абстрактілі емес, нақты құрылым-дық-экономикалық сипатқа ие.

Реформаның екі ықтимал бағыты бар. Ең төменгі нұсқа – аумақтық қамтуды тиісті сала ұйымдары шын мәнінде қызмет ететін әкімшілік-аумақтық бірліктер бойынша ғана есептеу. Мұндай тәсіл ұлттық норма шығармашылық үдерісте бұған дейін де талқыланған және ең айқын сәйкессіздікті азайтады. Алайда екінші нұсқа дәйектірек көрінеді: географиялық өлшемді салалық кәсіподақтың өмір сүру шарты қатарынан толық шығарып, оны мүшелер саны мен жұмыс берушілерді қамту көрсеткішімен бірге тек салалық комиссияны қалыптастыру кезін-дегі өкілділік белгісі ретінде пайдалану. Бұл жағдайда кәсіподақ құрылымы мемлекеттің әкімшілік картасына емес, еңбектің нақты құрылымына сәйкес қалыптасады.

Ұсынылып отырған модель өкілділік өлшемдерінен бас тартуды білдірмейді. Керісінше, бірнеше бәсекелес кәсіподақ қатар жұмыс істейтін жағдайда әлеуметтік әріптестік үшін мұндай өлшемдер қажет. Бірақ халықаралық стандарт өкілділік өлшемі шағын ұйымды өмір сүру және өз мүшелерінің мүддесін қорғау құқығынан айырмауға тиіс екенін талап етеді. Осы тұрғыдан ең орнықты шешім екі құқықтық режимді нормативтік тұрғыдан ажырату болып табылады: «кәсіподақ – жұмыскерлер ұйымы ретінде» және «өкілді кәсіподақ – салалық немесе республикалық әлеуметтік әріптестіктің қатысушысы ретінде».

Кәсіподақ құру құқығына ие тұлғалар шеңбері. Тағы бір мәселе Заңның 1, 3 және 8-баптарын жүйелі түрде салыстырғанда байқалады. 3-бап Заңның Қазақстанда тұратын және жұмыс істейтін шетелдіктер мен азаматтығы жоқ адамдарға қолданылатынын белгілейді, ал 1-бап кәсіподақ мүше-сі деп кәсіподаққа ерікті түрде кірген жеке тұлғаны таниды. Сонымен бірге кәсіптік одақ ұғымының өзі оның құрылуын Қазақстан Республикасы азаматтарының ортақ мүдделерімен байланыстырады, ал 8-бап кемінде он Қазақстан Республикасы азаматының бастамасын талап етеді[15]. Нәтижесінде нормативтік асимметрия туындайды: шетелдік жұмыскер Заңда көзделген құқықтық режимді пайдаланып, кәсіподақ мүшесі бола алады, бірақ норманы сөзбе-сөз түсіндіру оған ұйымның құрылтайшысы ретінде әрекет етуге мүмкіндік бермейді.

№ 87 Конвенцияның 2-бабы жұмыскерлерге қатысты «қандай да бір айырмашылықсыз» деген қағиданы қолданады, ал Пактінің 22-бабы бірлесу құқығын әр-кімнің құқығы ретінде бекітеді[16]. Сондықтан адам елде еңбек қызметіне заңды түрде қатысып жүрген болса, азаматтықтың өзі кәсіби ұйым құруға қолжетімділікті айқын-дайтын өлшем болмауға тиіс. Ерекшеліктер жекелеген санаттардың арнайы құқықтық мәртебесінен туындауы мүмкін, бірақ шетел азаматтығының өзінен туындамауы керек. Осыған байланысты 8-баптағы «Қазақстан Республикасының азаматтары» деген тіркесті Конституция мен заңдарда тікелей көзделген шектеулерді ескере отырып, неғұрлым бейтарап «Қазақстан Республикасында еңбек немесе кәсіби қызметті жүзеге асыратын жеке тұлғалар» деген конструкциямен ауыстыру негізді көрінеді.

Еңбек нарығының өзгеруі де жеке назар аударуды қажет етеді. Заң негізінен «жұмыскер – ұйым – жұмыс беруші» классикалық моделіне сүйенеді. Бастауыш ұйым белгілі бір ұйымның жұмыскерлерінен құралады, ал жергілікті кәсіподақ бір немесе бірнеше

[14] *Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 29.07.2026).*

[15] *Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 29.07.2026).*

[16] *Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ст. 22. (жүгінген күні: 29.07.2026).*

ұйым жұмыскерлерін біріктіреді. Алайда платформалық жұмыспен қамту, азамат-тық-құқықтық шарттар бойынша жұмысты жеке орындау, тәуелді өзін-өзі жұмыспен қамту және экономикалық белсенділіктің өзге де түрлері еңбек шартының формал-ды шекарасын барған сайын бұлдыратып келеді. Сарапшылар комитеті 2025 жылы қабылдап, 2026 жылғы Халықаралық еңбек конференциясының сессиясына жариялаған бақылауда Халықаралық кәсіподақтар кон-федерациясының еңбек реформасы жо-басына байланысты «еңбек шарты жоқ» адамдар мен шағын және орта бизнес жұмы-скерлерінің ұйым құру құқығынан шеттетілу қаупі туралы мәлімдемелері тіркелген; Ко-митет Үкіметтен түсініктеме сұраған [2]. Бұл кәсіподақ ұйымының ұстанымы болып, Ко-митет дербес анықтаған құқық бұзушылық фактісі емес болғандықтан, оны орын алған шектеудің дәлелі ретінде емес, заңнамалық айқындық мәселесінің индикаторы ретінде пайдалану орынды.

«Кәсіптік одақтар туралы» Заң деңгейін-де кәсіподаққа бірігу құқығы бар тұлғаның ұғымын Еңбек кодексіндегі «жұмыскер» анықтамасымен ғана шектемей, дербес түр-де қалыптастырған жөн. Негізгі өлшем ретін-де адамның еңбекті немесе кәсіби қызметті жеке орындауы және өкілдік ету нысанасы-на айнала алатын ортақ әлеуметтік-эконо-микалық мүдденің болуы алынуы мүмкін. Мұндай тәсіл ұйымды оның мақсаты – жұ-мыскерлер мен жұмыс берушілердің мүд-делерін қолдау және қорғау арқылы айқын-дайтын № 87 Конвенцияның 10-бабының функционалдық мазмұнына сәйкес келеді[17].

Кәсіподақтардың тәуелсіздігі және ха-лықаралық ынтымақтастық. Қазақстандық Заңның 4–6-баптарында мазмұны жағынан елеулі декларативтік кепілдіктер бекітіл-ген: тең құқықтық мүмкіндіктер, кәсіподақ құруға кедергі келтіруге және заңсыз ара-ласуға жол бермеу, жарғы мен құрылымды дербес бекіту, мемлекеттік органдардан, са-яси партиялардан және жұмыс берушілер-ден тәуелсіздік, халықаралық кәсіподақ бір-лестіктеріне кіру және бірлескен жобаларды іске асыру құқығы[18]. Мазмұны бойынша бұл ережелер № 87 Конвенцияның 3 және 5-баптарына жақын. Олардың маңызы 2020 жылы міндетті қауымдастыққа кіру талабы жойылғаннан кейін айрықша артты.

Сонымен қатар құқықтық жүйеде өзге императив те әрекет етеді. 2026 жылғы жаңа Конституцияның 6-бабы 4-тармағы кәсіптік одақтарды шетелдік заңды тұлға-лардың, шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ адамдардың, шетел қатысатын заңды тұлғалардың, шет мемлекеттердің және ха-лықаралық ұйымдардың қаржыландыруы-на тыйым салады[19]. Осыған ұқсас тыйым «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңда да қайталанады[20]. Осылайша, ұлттық құқық ха-лықаралық ұйымдық ынтымақтастыққа жол бергенімен, оның материалдық құрамдасын едәуір шектейді.

Халықаралық бақылау органдары жұ-мыскерлердің халықаралық ұйымдарынан заңды көмек алу мүмкіндігін халықаралық кәсіподақ байланысы бостандығының эле-менті ретінде қарастырады. Қазақстанға қатысты 2022 жылғы қорытындыларда жұ-мыскерлер мен жұмыс берушілер ұйымда-рының тиісті халықаралық ұйымдардан қаржылық немесе өзге де көмек алу мүм-кіндігінен айырылмауын қамтамасыз ету-ге шақыру болған [4]. Бірлесу бостандығы жөніндегі комитет шешімдерінің жинағын-да неғұрлым жалпы ұстаным бекітілген: ха-лықаралық кәсіподақ бірлестігінің ұлттық ұйымға көмегі заңды кәсіподақ қызметіне жатады, ал мұндай қаржылық көмектің то-лық тыйым салынуы халықаралық аффили-ацияны практикалық мазмұнынан айыруы мүмкін [5, 195 б.].

Ішкі құқық иерархиясы тұрғысынан бұл мәселе заң мен халықаралық шарт арасын-дағы қарапайым коллизиядан күрделірек. Ратификацияланған Конвенция заңдардан басым болғанымен, Конституция ең жоға-ры заңдық күшін сақтайды. Сондықтан қай-шылықты «Кәсіптік одақтар туралы» Заңға қарапайым түзету енгізу арқылы жою мүм-кін емес. Қысқа мерзімде халықаралық ын-тымақтастықтың рұқсат етілетін қаржылық емес нысандарын – сараптамалық алмасуды, оқытуды, әдістемелік қолдауды, халықара-лық желілерге қатысуды, аналитикалық ма-териалдарды бірлесіп дайындауды – барын-ша нақты айқындау қажет. Конституциялық дамудың келесі кезеңінде тыйымды саралау мәселесі талқылауға лайық: саяси қызметті қаржыландыруға немесе ішкі істерге ара-ласуға бағытталған шетелдік қаржыланды-руды шектеу әдеттегі кәсіподақ ынтымақта-

[17] Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. (жүгінген күні: 12.06.2026).

[18] Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 12.06.2026).

[19] Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года. (жүгінген күні: 13.06.2026).

[20] Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-I «Об общественных объединениях» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 14.06.2026).

стығына, оқытуға және еңбек құқықтарын қорғауға берілетін қолдауға тыйым салу-мен бірдей емес. Мұндай талқылау № 87 Конвенцияның 5-бабы халықаралық аффилиацияның атаулы емес, нақты құқығын қорғайтындықтан қажет.

Жұмыскерлердің жекелеген санаттарына қатысты конституциялық шектеулер. 2026 жылғы Конституцияның 26-бабы 2-тармағында Конституциялық Соттың, Жоғарғы Соттың және өзге де соттардың төрағала-ры мен судьялары, Орталық сайлау комиссиясының, Жоғары аудиторлық палатаның төрағалары мен мүшелері, құқық қорғау және арнаулы мемлекеттік органдардың қызметкерлері мен жұмыскерлері, сондай-ақ әскери қызметшілер кәсіптік одақта мүше бола алмайтыны белгіленген[21]. «Қоғам-дық бірлестіктер туралы» Заң бұл шектеуді нақтылап, оны Адам құқықтары жөніндегі уәкілге де қолданады[22]. Ұлттық конституциялық құқық тұрғысынан аталған ереже тікелей қолданылады және жай заң нормасымен еңсеріле алмайды.

Сонымен бірге № 87 Конвенцияның 9-бабы ұлттық заңнамаға Конвенция кепілдіктерінің көлемін тек қарулы күштер мен полицияға қатысты айқындауға мүмкіндік береді[23]. Сарапшылар комитеті Қазақстан жөніндегі 2010 жылғы бақылауында судьяларға қойылған тыйымға арнайы назар аударып, судьяның функциялары Конвенцияда көзделген ерекшеліктер қатарына жатпайтынын көрсеткен. Комитет ұстаны-мы бойынша, судьялардың кәсіби қауымдастығының болуы Конвенция мағынасын-дағы жұмыскерлер ұйымын құру құқығына тең емес [11]. 2026 жылғы жаңа Конституция бұл мәселені шешкен жоқ, керісінше құқық қорғау және арнаулы мемлекеттік органдардың қызметкерлері мен жұмыскерлерінің кең шеңберін қамтыды.

Ғылыми тұрғыдан мұнда екі міндетті ажырату қажет: мемлекеттік қызметтің сая-си бейтараптығын қамтамасыз ету және жұмыскерлердің кәсіби, әлеуметтік-еңбек мүдделерін қорғау. Бұл міндеттер міндетті түрде бірдей құқықтық режимді талап етпейді. Партия мүшелігіне тыйым салу саяси бейтараптықпен негізделуі мүмкін, ал кәсіподақ өзінің құқықтық табиғаты бойынша саяси партия болып табылмайды. Қарулы күштер мен полицияға қатысты Конвенция мемлекетке арнайы қалау еркіндігін қалдырады. Ал өзге санаттар бойынша мәселе кәсіби бірігу құқығының өзін жоймайтын, ұжымдық әрекет тәсілдеріне қатысты неғұрлым дәл және негізді шектеулер арқылы шешілуге тиіс.

Қолданыстағы шектеу тікелей Конституцияда бекітілгендіктен, салалық заңға жай ғана түзету енгізу туралы ұсыным заңдық тұрғыдан жеткіліксіз болар еді. Неғұрлым шынайы тәсіл екі деңгейден тұрады. Ықтимал конституциялық қайта қарауға дейін кәсіподақ мүшелігіне тыйым салынған санаттардың кәсіби мүдделерін ұжымдық түрде білдірудің барынша тиімді әрі тәуелсіз нысандарын қамтамасыз ету қажет, бірақ бұл нысандарды кәсіподаққа толық балама деп жариялау арқылы халықаралық міндеттемені алмастыруға болмайды. Ұзақ мерзімді перспективада № 87 Конвенцияның 9-бабы мен ХЕҰ практикасын негізге ала отырып, әрбір санатқа қойылатын шектеудің қажеттілігін жеке дәлелдейтін конституциялық саралау мүмкіндігін қарастырған жөн.

Реформадан кейінгі халықаралық бақылау: бағалау нысанында не қалды. ХЕҰ бақылаулары ескертулер сипатының қалай өзгергенін байқауға мүмкіндік береді. 2020 жылға дейін негізгі мәселе міндетті қауымдастыққа кіру конструкциясы мен қатаң мәртебелік талаптардың өзі болса, реформадан кей-ін назар тіркеудің іс жүзіндегі тиімділігіне, тәуелсіз ұйымдардың тұрақтылығына және жаңа заңнамалық бастамаларға ауысты. Сарапшылар комитеті 2024 жылғы бақылауында бұрын әзірленген іс-қимыл жоспарын оң бағалағанымен, алдыңғы ұсынымдардың орындалуы туралы жеткілікті жаңа ақпарат берілмегенін атап өтті [3]. Бұл халықаралық бақылаудың заң мәтінін бағалаудан оның нақты жұмыс істеуін бағалауға ауысқанын көрсетеді.

2026 жылғы Халықаралық еңбек конференциясының 114-сессия материалдарын-да жарияланған 2025 жылғы бақылаудың өзіндік ерекшелігі бар. Онда Комитет қол-даныстағы нормалардың Конвенцияға сәй-кессіздігі туралы түпкілікті қорытынды жаса-майды, керісінше Халықаралық кәсіподақтар конфедерациясы 2025 жылғы жобаларға қатысты ұсынған мәліметтерді келтіреді: кәсіподақ құрылымын жыл сайын тексеру ықтималдығы, мүшелік туралы ақпаратты жаңарту, қаржылық есептілік, еңбек шарты жоқ жұмыскерлер мен мемлекеттік қызметтің жекелеген санаттарына қатысты шекте-

[21] *Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 15 марта 2026 года.*

[22] *Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-I «Об общественных объединениях» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 8.06.2026).*

[23] *Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию», 1948 г. (жүгінген күні: 15.06.2026).*

улер. Комитет Үкіметтен түсініктеме сұраған [2]. Ғылыми талдау үшін мұның екі қыры маңызды. Біріншіден, ауқымды реформа жүргізілгеннен кейін де халықаралық қадағалау жалғасады. Екіншіден, жаңа әкімшілік міндеттерді жобалау ашықтық тұрғысынан ғана емес, жыл сайынғы есептіліктің ұйымның өмір сүру құқығын мерзімді түрде қайта растау тетігіне айналу қаупі тұрғысынан да бағалануы керек.

2026 жылғы 27 шілдедегі жағдай бойын-ша қолданыстағы «Кәсіптік одақтар туралы» Заң ұйым құрылымын жыл сайын растауды, мәртебені сақтау шарты ретінде мүшелер тізімін жыл сайын жаңартуды немесе жыл сайынғы қаржылық қайта тіркеуді көздемейді. Сондықтан мұндай талаптарды қолданыстағы құқық нормалары ретінде ғылыми мәтінге енгізу қате болар еді. Алайда Сарапшылар комитетінің реакциясының өзі болашақ заңнама үшін нормативтік бағдар береді: қаржылық заңдылықты бақылау мен міндетті есептілік бейтарап қолданылған, мүшелік құрамның ішкі құрылымын не-гізсіз ашуға мәжбүрлемеген және кәсіпо-дақты жүйелі түрде «ұзарту» үшін әкімшілік тетік қалыптастырмаған жағдайда ғана жол берілетін шаралар.

Одан әрі имплементациялаудың автор-лық моделі. Жүргізілген талдау «мемлекеттік араласудың ең төменгі жеткілікті деңгейі» моделін ұсынуға мүмкіндік береді. Оның бастапқы қағидасы мынадай: мемлекет заңды тұлға қызметінің заңдылығын бақы-лауға құқылы, бірақ кәсіптік одақтың өмір сүруінің орындылығын әкімшілік жолмен бағаламауға тиіс. Бірінші деңгейде – ұй-ымды құру кезінде – талаптар қарапайым, объективті және технологиялық тұрғыдан қолжетімді болуы керек. Екінші деңгейде – қызмет барысында – бақылау заң талапта-рын, мүшелердің құқықтарын және заңды жария мақсатқа жету үшін қажетті көлемдегі қаржылық ашықтықты сақтаумен шектеледі. Үшінші деңгейде – әлеуметтік әріптестікте – өкілділік өлшемдерін қолдануға болады, өйткені бұл сатыда кәсіподақ тек өз мүшелерінің атынан әрекет етпей, еңбек қатынастарының кеңірек шеңберін реттеуге қатысуға ұмтылады.

Құқықтық салдардың бағытын өзгерту қағидатты маңызға ие. Қазіргі модельде аумақтық қамтудың жеткіліксіздігі ұйым қызметін тоқтата тұруға әкелуі мүмкін. Ұсынылатын модельде сол бір факт тек өкілдік деңгейіне әсер етуге тиіс. Басқаша айтқанда, жеткіліксіз өкілділік «кәсіподақ әзірге бүкіл саланы білдірмейді» дегенді білдіреді, бірақ «кәсіподақтың өмір сүруге құқығы жоқ» деген қорытындыға әкелмеуі керек. Мұн-дай конструкция реттелген әлеуметтік әріптестікке деген жария мүддені жұмыскерлердің жеке және ұжымдық дербестігімен үйлестіреді.

Тіркеу процесінің рәсімдік кепілдіктерін де күшейту қажет. Тіркеуден бас тарту ту-ралы шешімде түзетуге болатын кемшілік-тердің толық тізбесі және тиісті заң норма-сына нақты сілтеме көрсетілуге тиіс; ұйымға бүкіл рәсімді қайта бастамай және бастапқы өтініш берген күнін жоғалтпай құжаттарды түзету үшін ақылға қонымды мерзім берілуі керек. Тіркеуге қатысты даулар үшін жедел-детілген әкімшілік сот ісін жүргізуді көздеген жөн, өйткені заңды мәртебенің ұзақ уақыт болмауының өзі кәсіподақты практикалық тиімділіктен айыруы мүмкін. Қызметті тоқтата тұру тек сот арқылы, бұзушылықтың сипаты, оны жою мүмкіндігі және араласудың мөлшерлестігі бағаланғаннан кейін қолданылатын соңғы шара болуы тиіс.

Құрылтайшылар саны да қайта қарауды қажет етеді, дегенмен бұл Конвенциямен ең айқын қайшылықтардың қатарына жатпайды. Заңның 8-бабы кәсіподақ құру үшін он азаматтың бастамасын талап етеді, ал кәсіподақтың бастауыш ұйымы үш адамнан құралуы мүмкін[24]. Он адамдық шек өздігінен Конвенцияның 2-бабы бұзылды деген автоматты қорытынды жасауға негіз болмайды, алайда шағын кәсіпорындар мен жұмыспен қамтудың жаңа нысандары үшін ол өзін-өзі ұйымдастыруды бастауды қиындатуы ықтимал. Заң шығарушы жалған ұйымдар құрудан қорғану тетіктерін сақтай отырып, ең төменгі шекті үш немесе бес адам деңгейінде біріздендіре алар еді. Мұнда басты өлшем ұйымның құрылған сәттегі ауқымы емес, ортақ кәсіби мүдденің шынайылығы болуы тиіс.

Соңында, № 87 Конвенцияны имплементациялау еңбек заңнамасының реттеушілік әсерін тұрақты бағалау жүйесіне енгізілуге тиіс. Кәсіподақтарға қатысты кез келген нормативтік құқықтық актінің жобасын Конвенцияның 2-9-баптарына және ХЕҰ бақылау органдарының өзекті ескертулеріне сәйкестікті көрсететін жеке кестемен сүйемелдеу орынды. Мұндай рәсім Парламент пен Үкіметтің норма шығармашылық еркіндігін шектемейді, бірақ шектеудің қандай заңды мақсатты көздейтінін, неге одан жеңілірек

[24] Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» (в действующей редакции). (жүгінген күні: 11.06.2026).

шара жеткіліксіз екенін және сот арқылы қорғаудың қалай қамтамасыз етілетінін алдын ала негіздеуге міндеттейді. 2026 жылғы еңбек заңнамасы қарқынды өзгеріп жатқан жағдайда бұл әсіресе маңызды.

Қорытынды

Жүргізілген зерттеу Қазақстанда ХЕҰ-ның № 87 Конвенциясын имплементациялау сапалық тұрғыдан маңызды кезеңнен өткенін, алайда бұл үдеріс әлі аяқталмағанын көрсетеді. 2020 жылғы реформаның қағидатты маңызы болды: міндетті қауымдастыққа кіру талабының күшін жою кәсіподақтар арасындағы байланыстардың ерікті сипатын қалпына келтірді, жекелеген мәртебелік талаптар жұмсартылды, халықаралық ынтымақтастық мүмкіндіктері кеңейді. Соның нәтижесін-де жұмыскерлердің «өз таңдауы бойынша» ұйым құру идеясына бұрын қайшы келген ең айқын нормативтік шектеулердің бір бөлігі жойылды.

Біріншіден, негізгі сақталып отырған мәселе Заңның декларативтік қағидаттарында емес, мемлекеттік тіркеудің кәсіподақ мәртебелері жүйесімен ұштасуында жатыр. Тіркеуден кейін аумақтық қамтуды растау және мәртебелік өлшемге сәйкес келмеген жағдайда қызметті тоқтата тұру мүмкіндігі өкілділікті ұйымның тұрақты құқықтық өмір сүруінің шартына айналдырады. Конвенцияға неғұрлым сәйкес модельде кәсіподақ салалық немесе республикалық деңгейдегі өкілділікке жеткен-жетпегеніне қарамастан, заңды тұлға мәртебесін және өз мүшелерін білдіру құқығын сақтауға тиіс.

Екіншіден, Заңның 13-бабындағы аумақтық өлшем қайта қарауды қажет етеді. Ел өңірлерінің жартысынан астамында қа-тысу талабы өңірлік экономиканың салалық мамандануын ескермейді. Оңтайлы шешім – бұл талапты салалық кәсіподақтың өмір сүру шарттарының қатарынан алып тастап, салалық комиссияға қатысу өлшемдерінің жүйесіне көшіру. Ең төменгі балама ретінде қамтуды тиісті сала нақты бар өңірлер бойынша ғана есептеу мүмкін.

Үшіншіден, ұлттық заңнама кәсіподаққа бірігу құқығы субъектілерін неғұрлым инклюзивті анықтауды қажет етеді. Шетелдіктер мен азаматтығы жоқ адамдар-дың кәсіподақ мүшесі болу құқығы оның құрылуына қатысу құқығымен қисынды түрде толықтырылуға тиіс. Бұдан бөлек, стандартты емес жұмыспен қамтудың дамуы тек ұйымдық-еңбек моделіне сүйенуден бас тартып, классикалық еңбек шартының шеңберінен тыс еңбекті немесе кәсіби қызмет-ті жеке орындайтын тұлғалардың ұжымдық өзін-өзі ұйымдастыру мүмкіндігін тануды талап етеді.

Төртіншіден, ең күрделі алшақтықтар конституциялық деңгейде орналасқан. Судьялар мен мемлекеттік қызметтің бірқатар санаттарына кәсіподақ мүшелігіне қойылған тыйым № 87 Конвенцияның 9-бабында тікелей аталған ерекшеліктерден кең. Кәсіподақтарды шетелден қаржыландыруға тыйым салу да халықаралық кәсіподақ ынтымақтастығына нақты құқық туралы халықаралық түсінікпен қайшылықты жағдайда тұр. Бұл мәселелерді бір салалық заңға түзету енгізу арқылы шешу мүмкін емес; олар саяси бейтараптықты, ұлттық қауіпсіздікті және әлеуметтік-еңбек мүдделерін кәсіби қорғауды нақты ажырататын дербес конституциялық-құқықтық талқылауды талап етеді.

Бесіншіден, одан арғы имплементация ХЕҰ-ның жекелеген ескертулеріне кейіннен жауап беру моделінен заңнаманы алдын ала тексеру моделіне көшуі тиіс. Кәсіподақтарды құру, тіркеу, қаржыландыру, басқару және олардың қызметіне әсер ететін нормативтік құқықтық актілер жобалары үшін № 87 Конвенцияның 2–9-баптарына сәйкестікті арнайы бағалауды енгізіп, заң мәтінін ғана емес, оның ұйымның іс жүзінде жұмыс істеу мүмкіндігіне ықтимал әсерін де ескерген жөн. Мұндай әдістеме заңдылықты қамта-масыз етуге қажетті мемлекеттік бақыла-уды сақтай отырып, оны тәуелсіз кәсіптік одақтардың өмір сүруінің орындылығын бақылау құралына айналдырмауға мүмкін-дік береді.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Справка о профсоюзной деятельности в Республике Казахстан: аналитический материал по вопро-сам реализации рекомендаций МОТ и реформирования законодательства, 2021–2022 гг. (материалы, предоставленные автору).

2. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2025, published 114th ILC session, 2026 // NORMLEX (дата обра-щения: 27.07.2026).

3. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2024, published 113th ILC session, 2025 // NORMLEX (дата обра-щения: 27.07.2026).

4. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2022, published 111th ILC session, 2023 // NORMLEX (дата обра-щения: 27.07.2026).

5. International Labour Organization. Freedom of association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. 6th ed. Geneva: ILO, 2018. ISBN 978-92-2-131206-2. . – XIII, 346 p.

6. Тилембаева Ж. У. О гармонизации национального законодательства о профессиональных союзах с нормами Конвенции МОТ № 87 в вопросах членства профсоюзов в объединениях // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. – 2020. – № 2 (60). – С. 132-143.

7. Калиева А. У. К вопросу о дефектах Закона Республики Казахстан «О профессиональных союзах» (результаты анализа законодательства в сфере профсоюзов) // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. – 2022. – № 2 (69). DOI: 10.52026/2788-5291_2022_69_2_204. – С. 204-212.

8. Akhmetzharov S., Orazgaliyev S. Labor unions and institutional corruption: The case of Kazakhstan // Journal of Eurasian Studies. – 2021. – Vol. 12. – No. 2. – P. 133–144. DOI: 10.1177/18793665211041198.

9. von Potobsky G. Freedom of association: the impact of Convention No. 87 and ILO action // International Labour Review. – 1998. – Vol. 137. – No. 2. – P. 195–221.

10. Novitz T. Freedom of Association and “Fairness at Work” – An Assessment of the Impact and Relevance of ILO Convention No. 87 on its Fiftieth Anniversary // Industrial Law Journal. – 1998. – Vol. 27. – No. 3. – P. 169–191. DOI: 10.1093/ilj/27.3.169.

11. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2010, published 100th ILC session, 2011 // NORMLEX (о праве судей на организацию) (дата обращения: 27.07.2026).). Электронный ресурс, без пагинации.

12. Научный журнал «Вестник Академии правосудия»: архив выпусков // Академия правосудия при Высшем Судебном Совете Республики Казахстан. URL: https://sta.edu.kz/nauchnyj-zhurnal-vestnik-akademii-pravosudiya/; официальный сайт журнала: https://vestnik.sta-jsk.kz/index.php/jsk (дата обраще-ния: 08.07.2026).

REFERENCES:

1. Spravka o profsoyuznoi deyatelnosti v Respublike Kazakhstan [Analytical note on trade union activity in the Republic of Kazakhstan and implementation of ILO recommendations], 2021–2022. Materials provided to the author.

2. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2025, published 114th ILC session, 2026. NORMLEX (accessed 27 July 2026).

3. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2024, published 113th ILC session, 2025. NORMLEX (accessed 27 July 2026).

4. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2022, published 111th ILC session, 2023. NORMLEX (accessed 27 July 2026).

5. International Labour Organization. Freedom of Association: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association. 6th ed. Geneva, ILO, 2018. ISBN 978-92-2-131206-2. – XIII, 346 p.

6. Tilembaeva Zh.U. O garmonizatsii natsionalnogo zakonodatelstva o professionalnykh soyuzakh s normami Konventsii MOT No. 87 v voprosakh chlenstva profsoyuzov v obedineniyakh [On harmonization of national trade union legislation with ILO Convention No. 87 regarding affiliation]. Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan, 2020, no. 2(60). – pp. 132–143.

7. Kalieva A.U. K voprosu o defektakh Zakona Respubliki Kazakhstan “O professionalnykh soyuzakh” [On de-fects in the Law of the Republic of Kazakhstan “On Trade Unions”]. Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan, 2022, no. 2(69). DOI: 10.52026/2788-5291_2022_69_2_204. – pp. 204-212.

8. Akhmetzharov S., Orazgaliyev S. Labor unions and institutional corruption: The case of Kazakhstan. Journal of Eurasian Studies, 2021, vol. 12, no. 2, pp. 133–144. DOI: 10.1177/18793665211041198.

9. von Potobsky G. Freedom of association: the impact of Convention No. 87 and ILO action. International Labour Review, 1998, vol. 137, no. 2, pp. 195–221.

10. Novitz T. Freedom of Association and “Fairness at Work” – An Assessment of the Impact and Relevance of ILO Convention No. 87 on its Fiftieth Anniversary. Industrial Law Journal, 1998, vol. 27, no. 3, pp. 169–191. DOI: 10.1093/ilj/27.3.169.

11. ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Observation on Convention No. 87 – Kazakhstan. Adopted 2010, published 100th ILC session, 2011. NORMLEX (accessed 27 July 2026).

12. Vestnik Akademii pravosudiya [Bulletin of the Academy of Justice]: issues archive. Academy of Justice under the High Judicial Council of the Republic of Kazakhstan. Available at: https://sta.edu.kz/nauchnyj-zhur-nal-vestnik-akademii-pravosudiya/; official journal site: https://vestnik.sta-jsk.kz/index.php/jsk (accessed 08.07.2026).