

## АНАЛИЗ

---

# Инициативные группы: правовой статус и международный опыт регулирувания

1 МАЯ 2026

### Введение

Настоящий анализ подготовлен по просьбе узбекистанских негосударственных некоммерческих организаций (ННО). В нем рассматривается правовой статус инициативных групп<sup>1</sup> (объединений граждан без создания юридического лица) в Республике Узбекистан (РУ), а также международные стандарты и сравнительный опыт регулирования таких объединений.

Вопрос имеет практическое значение, поскольку многие общественно полезные инициативы возникают на местном уровне и не требуют создания полноценной зарегистрированной организации. Это могут быть соседские инициативы в махаллях, родительские группы, волонтерская помощь, экологические, культурные, молодежные и другие локальные проекты. Часто такие инициативы имеют небольшой и временный характер и (или) направлены на решение конкретной практической задачи.

В анализе рассматриваются:

1. Правовое положение инициативных групп в РУ.
2. Международные стандарты свободы объединения.

---

<sup>1</sup> Для целей настоящего анализа, в контексте законодательства РУ, термины «инициативная группа», «незарегистрированное общественное объединение» и «незарегистрированная негосударственная некоммерческая организация» используются как синонимы.

3. Международный опыт правового регулирования инициативных групп.
4. Правовой статус инициативной группы и его отличие от зарегистрированной ННО.
5. Практическая польза незарегистрированных объединений для общества и государства;
6. Возможные законодательные решения для Узбекистана.

Цель анализа — показать положительный опыт регулирования инициативных групп в соответствии с нормами международного права и помочь РУ еще более усовершенствовать законодательство о свободе объединений.

## 1. Правовое положение инициативных групп в РУ

Конституция РУ гарантирует право на свободу объединения: «*граждане Республики Узбекистан имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях*» (статья 39). Конституционная реформа 2023 года прямо подтвердила, что права и свободы человека признаются и гарантируются согласно общепризнанным нормам международного права (статья 19) и могут быть ограничены только законом и лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, здоровья населения, общественной нравственности, прав и свобод других лиц, обеспечения общественной безопасности и общественного порядка (статья 21).

При этом Закон РУ об общественных объединениях запрещает деятельность незарегистрированных общественных объединений. В соответствии со статьей 11 указанного Закона: «*общественное объединение либо его организации (органы) осуществляют свою деятельность лишь после регистрации их устава в порядке, установленном настоящим Законом и в соответствии с гражданским законодательством могут признаваться юридическими лицами. На территории РУ не допускается деятельность международных общественных объединений, их отделений, филиалов, в том числе массовых движений, не зарегистрировавших свои уставы в Министерстве юстиции Республики Узбекистан и его органах на местах*». На практике это означает, что регистрация выступает не только способом получения статуса юридического лица, но и условием самой возможности действовать как незарегистрированное общественное объединение.

Отсутствие регистрации делает деятельность организации незаконной и влечет ответственность. Статья 239 Кодекса об административной ответственности (КоАП) предусматривает штраф за деятельность ННО (за исключением религиозных организаций), их представительств и филиалов без государственной регистрации (постановки на учет) в размере от 10 до 25 базовых расчетных

величин (БРВ) (до 24 долл. США).<sup>2</sup> Кроме того, статья 216 Уголовного кодекса РУ (УК) устанавливает ответственность за «незаконную организацию или возобновление деятельности незаконных общественных объединений или религиозных организаций, а равно активное участие в их деятельности» в виде штрафа от 50 до 100 БРВ или ограничения или лишения свободы до пяти лет. Склонение к участию в незаконной деятельности общественных объединений после применения административного взыскания наказывается штрафом от 25 до 50 БРВ или обязательными общественными работами до трехсот шестидесяти часов или исправительными работами до трех лет либо ограничением или лишением свободы до трех лет (статья 216(1) УК).

Публичные систематизированные данные о применении этих санкций к инициативным группам отсутствуют. Однако само наличие запрета и связанных с ним санкций создает правовую неопределенность для местных инициатив. Участники соседского, родительского, волонтерского или иного неформального объединения могут беспокоиться, не будет ли их совместная деятельность расценена как деятельность незарегистрированного общественного объединения. Такой риск может сдерживать граждан от участия в общественно полезных инициативах, даже если эти инициативы являются мирными, локальными и направлены на решение практических вопросов.

## 2. Международные стандарты свободы объединения

Право на свободу объединения гарантировано Всеобщей декларацией прав человека (статья 20), Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП статья 22) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП статья 8). Узбекистан является участником Всеобщей декларации<sup>3</sup>, а также обоих пактов.<sup>4</sup>

Требование обязательной регистрации как условия самой возможности объединяться и действовать совместно является ограничением свободы объединения. Ограничения свободы объединения допустимы только в том случае, если они предусмотрены законом, преследуют легитимную цель и являются необходимыми и соразмерными.<sup>5</sup> Это означает, что государство вправе

---

<sup>2</sup> С 1 августа 2025 года 1 БРВ равна 12,000 сумов или 0.95 долларов США.

<sup>3</sup> 30 сентября 1991 года на внеочередной VII сессии Верховного Совета Республики Узбекистан была ратифицирована «Всеобщая декларация прав человека».

<sup>4</sup> См.: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31 августа 1995 года № 127-I, URL: <https://lex.uz/docs/2638212>; Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31 августа 1995 года № 126-I, URL: <https://lex.uz/docs/2678858>.

<sup>5</sup> См. Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, URL: <https://www.refworld.org/ru/legal/resolution/unchr/1984/57200>.

реагировать на противоправную деятельность, но ограничения не должны быть шире, чем требуется для устранения конкретного риска.

Этот подход подробно раскрыт в Совместных руководящих принципах по свободе объединений ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии.<sup>6</sup> В них указано, что законодательство должно признавать как формальные, так и неформальные объединения или, как минимум, разрешать деятельность неформальных объединений и не рассматривать ее как незаконную. Руководящие принципы также подчеркивают, что законодательство не должно обязывать объединения получать статус юридического лица, но должно предоставлять им такую возможность и предусматривать связанные с этим преимущества.

С учетом этих стандартов действующий подход законодательства Узбекистана нарушает принцип соразмерности. Регистрация фактически становится обязательным условием для любой деятельности в форме общественного объединения, а отсутствие регистрации само по себе может повлечь административную или уголовную ответственность. Такое ограничение применяется ко всем объединениям одинаково, без учета характера, масштаба и целей их деятельности, а также без оценки конкретного риска для общественного порядка, безопасности или прав других лиц. Поэтому общий запрет на деятельность незарегистрированных объединений является несоразмерным ограничением свободы объединения.

### 3. Международный опыт правового регулирования инициативных групп

Практика показывает, что деятельность неформальных объединений признается во многих странах и не рассматривается как нарушение сама по себе. Конкретные модели регулирования различаются, но их объединяет общий подход – право граждан на объединение гарантируется независимо от того, получает ли объединение статус юридического лица. Регистрация при этом остается добровольной процедурой для тех объединений, которым нужны дополнительные права, например возможность действовать от имени организации, открывать банковский счет, владеть имуществом или заключать договоры.

Юрисдикция	Правовое основание
------------	--------------------

<sup>6</sup> См.: Руководящие принципы по свободе объединений, разработаны Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Венецианской Комиссией Совета Европы, URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true> (далее — «Руководящие принципы»).

<p><b>Российская Федерация</b></p>	<p><u>Федеральный закон «Об общественных объединениях»</u>, ст. 3: «Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.</p> <p>Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица».</p>
<p><b>Кыргызская Республика</b></p>	<p><u>Закон КР «О некоммерческих организациях»</u>, ст. 6: «Некоммерческие организации могут создаваться с образованием или без образования юридического лица в форме общественных объединений, фондов и учреждений».</p>
<p><b>Грузия</b></p>	<p><u>Гражданский кодекс Грузии</u>, ст. 39</p> <p>Незарегистрированные союзы (ассоциации): «1. Вопросы, связанные с организацией и структурой незарегистрированного союза (ассоциации), определяются взаимным соглашением его членов. Незарегистрированный союз (ассоциация) не считается юридическим лицом.</p> <p>2. Членские взносы, уплаченные членами, и имущество, приобретенное за счет этих взносов, составляют общую собственность незарегистрированного союза (ассоциации).</p> <p>3. Незарегистрированный союз (ассоциация) может быть представлен своими членами или надлежащим образом уполномоченными лицами в суде или во внесудебных отношениях.</p> <p>4. Требования кредиторов могут быть удовлетворены за счет общей собственности незарегистрированного союза (ассоциации). При этом лица, действовавшие от имени незарегистрированного союза (ассоциации), также несут ответственность как должники — как индивидуально, так и совместно.».</p>
<p><b>Германия</b></p>	<p><u>Гражданский кодекс Германии</u> (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB), § 54 Объединения без правосубъектности (Vereine)</p>

	<p>ohne Rechtspersönlichkeit): «К объединениям, цель которых не направлена на ведение экономической деятельности и которые не приобрели правосубъектность путем внесения в реестр объединений, соответственно применяются положения §§ 24–53. [...] По сделке, совершенной от имени объединения без правосубъектности с третьим лицом, действовавшее лицо отвечает лично; если действовали несколько лиц, они отвечают солидарно».</p>
<b>Франция</b>	<p><u>Закон Франции «О договоре ассоциации»</u> (Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association), ст. 2: «Объединения лиц могут свободно создаваться без разрешения и без предварительной декларации, однако они приобретают правоспособность только при условии соблюдения положений статьи 5». Статья 5 предусматривает, что ассоциация, желающая получить правоспособность, должна быть публично объявлена ее учредителями через предварительную декларацию.</p>
<b>США</b>	<p><u>Ряд штатов в США</u> (Делавер, Колорадо, Арканзас, Алабама, Округ Колумбия (город Вашингтон), Пенсильвания и многие другие) приняли Модернизированный Единообразный Закон о незарегистрированных некоммерческих объединениях Соединенных Штатов Америки. Термин «незарегистрированное некоммерческое объединение» обозначает незарегистрированную организацию, состоящую из [двух] или более членов, объединенных согласно договоренности, которая может быть устной, письменной или вытекающей из поведения, для достижения одной и более общих некоммерческих целей.</p>
<b>Великобритания</b>	<p><u>Официальное разъяснение GOV.UK</u> об объединениях без образования юридического лица (unincorporated associations): «Объединение без образования юридического лица – это организация, созданная на основании соглашения между группой лиц, которые объединяются с целью, не связанной с извлечением прибыли (например, волонтерская группа или спортивный клуб). Объединение без образования юридического лица не требуется регистрировать и его создание не требует</p>

	<i>каких-либо расходов. Отдельные члены несут личную ответственность по любым долгам и договорным обязательствам.».</i>
--	---

#### 4. Правовой статус инициативной группы и его отличие от зарегистрированной ННО

Право на объединение – это конституционное право людей совместно действовать в законных целях. Оно не должно зависеть от регистрации. Регистрация нужна только для того, чтобы объединение могло получить статус юридического лица и связанные с ним права (например, от своего имени открывать банковский счет, заключать договоры, владеть имуществом, выступать в суде, получать налоговые льготы или лицензии). Инициативная группа без статуса юридического лица не обладает такими правами. Однако ее деятельность не находится вне правового поля. Отношения между участниками могут регулироваться общими нормами гражданского законодательства, включая правила о договорах и совместной деятельности. Участники могут сами определить цели группы, порядок принятия решений, использование имущества, распределение расходов и ответственность.

На практике имущество инициативной группы принадлежит ее участникам, например, на праве общей долевой или совместной собственности. Банковский счет может быть открыт одним или несколькими участниками на свое имя по договоренности с остальными. Договоры с третьими лицами заключаются от имени конкретных физических лиц, уполномоченных участниками, и именно эти лица несут ответственность по обязательствам по общим правилам гражданского права. Инициативная группа может иметь внутренние правила, соглашение участников или название (не защищается законом), но это не является обязательным и не дает ей статуса юридического лица.

Таким образом, признание инициативных групп не создает правового вакуума и не выводит их участников из-под действия закона. Оно лишь делает регулирование более ясным. В результате общественно полезная совместная деятельность граждан в законных целях признается допустимой, а государство сохраняет возможность реагировать на конкретные противоправные действия по общим правилам.

#### 5. Практическая польза незарегистрированных объединений для общества и государства

Признание инициативных групп отвечает интересам как граждан, так и государства. На уровне махалли соседи могут совместно благоустраивать двор, ремонтировать детскую площадку, организовывать освещение улицы или высадку деревьев. Волонтеры могут временно объединяться для помощи

пожилым людям, людям с инвалидностью и семьям в трудной жизненной ситуации. Молодежные группы могут реализовывать культурные, образовательные и экологические проекты. Такие инициативы обычно небольшие, локальные и часто временные, поэтому создание полноценной зарегистрированной организации для них может быть чрезмерным бременем.

Для граждан признание инициативных групп создает понятную правовую рамку – люди могут законно объединяться и работать на общее благо без лишних формальностей. Для государства такие группы являются дополнительным ресурсом, а не риском – они помогают выявлять и решать локальные проблемы, поддерживать уязвимые группы и укреплять обратную связь с обществом. Одновременно это снижает нагрузку на регистрационные органы и позволяет сосредоточить их ресурсы на тех организациях, которым действительно необходим статус юридического лица.

## 6. Возможные законодательные решения для Узбекистана

Для приведения регулирования инициативных групп в соответствие с конституционными гарантиями и международными стандартами целесообразно удалить из Закона РУ об общественных объединениях запрет на деятельность незарегистрированных объединений.

Также следует уточнить нормы об ответственности. Статья 239 Кодекса об административной ответственности и статьи 216 и 216-1 Уголовного кодекса не должны применяться к гражданам исключительно за сам факт участия в незарегистрированном объединении, если их деятельность является мирной и законной. Ответственность должна наступать за конкретные противоправные действия, а не за отсутствие регистрации.

Для правовой ясности можно дополнительно закрепить особенности деятельности инициативных групп, указав, что они не являются юридическими лицами, не действуют от имени организации, не получают автоматических налоговых льгот или лицензий, а вопросы имущества, договоров и ответственности решаются через участников по общим нормам гражданского законодательства.

Такой подход не требует отмены существующей системы регистрации ННО. Он лишь разграничивает две разные ситуации: неформальную гражданскую инициативу, которая может действовать без регистрации, и зарегистрированную организацию, которая получает статус юридического лица и более широкий объем прав.

## Заключение

Конституционная реформа 2023 года укрепила гарантии прав и свобод человека в Узбекистане, включая право на свободу объединения. Конституция признает и гарантирует права человека согласно общепризнанным нормам международного права и допускает их ограничение только законом и лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты легитимных общественных интересов.

В этом контексте действующий запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений нуждается в пересмотре. Он фактически превращает регистрацию в обязательное условие реализации права на объединение и не учитывает различие между устойчивыми организациями, которым нужен статус юридического лица, и малыми, временными или локальными инициативами граждан.

Международные стандарты исходят из того, что граждане должны иметь возможность объединяться как с образованием юридического лица, так и без него. Регистрация может предоставлять дополнительные права и возможности, но не должна быть предварительным условием для мирной совместной деятельности в законных целях.

Признание инициативных групп отвечало бы также практическим интересам общества и государства. Такие группы помогают гражданам решать повседневные вопросы на местном уровне, поддерживать уязвимые группы, развивать волонтерство и передавать органам власти информацию о потребностях сообществ. При этом они не выводятся из-под действия закона – государство сохраняет все необходимые механизмы реагирования на противоправную деятельность.