

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР

---

# Структура законодательного регулирования некоммерческих организаций в разных странах

4 НОЯБРЯ 2025

### Введение

Республика Таджикистан (РТ) в настоящее время разрабатывает новый Закон о некоммерческих организациях (проект Закона об НКО). Некоторые представители гражданского общества обратились в Международный центр некоммерческого права (МЦНП) с просьбой предоставить обзор структуры законодательства о некоммерческих организациях (НКО)<sup>1</sup> в разных странах, опыт которых может быть полезным в РТ.

Каждое государство самостоятельно решает, как ему строить систему законодательства. Вместе с тем, международный положительный опыт показывает, что эффективное законодательство должно быть логически простым и понятным, исключая многоуровневое (дублирующее) регулирование одних и тех же отношений, и достаточно четким, чтобы обеспечить его последовательное применение. Несмотря на различия в системах законодательства для НКО, можно определить ряд черт общих для государств с одинаковой основой права, в частности, для государств гражданского права (включая государства Западной и Восточной Европы, а также страны постсоветского пространства) и прецедентного права (например, США, Великобритания).

В свою очередь, государства гражданского права можно условно разделить на государства франконского (например, Франция, Испания) и германского права (например, Германия и государства Центральной Европы). РТ, как и большинство

---

<sup>1</sup> Под некоммерческой организацией (НКО) в этом документе подразумевается официально признанная по правилам национального законодательства в качестве юридического лица организация, которая в конкретной правовой системе не является частью правительственной структуры и не работает ради получения прибыли, т.е. заработанная прибыль не распределяется в пользу учредителей, членов, их наследников или кредиторов, а идет исключительно для реализации уставных целей.

государств Центральной Азии и Восточной Европы, относится к группе стран германского гражданского права. Поэтому основной фокус в этом Обзоре будет сделан именно на опыте государств германского гражданского права в регулировании НКО, как на наиболее актуальном для РТ.

В настоящем обзоре мы рассмотрим:

1. Базовые различия между системами гражданского и прецедентного права, а также между франконской и германской системами гражданского права в регулировании НКО.
2. Законы об НКО в Европейских государствах.
3. Структура законодательства для НКО в государствах постсоветского пространства.
4. Проект Закона об НКО в контексте действующего законодательства РТ.
5. Рекомендации по реформе законодательства об НКО в РТ.

В настоящем обзоре не рассматриваются особенности регулирования отдельных организационно-правовых форм НКО, так как существует великое множество различных организационно-правовых форм, которые часто специфичны для конкретной страны. В качестве примеров для разъяснения структуры законодательной системы мы приводим наиболее распространенные в государствах гражданского права организационно-правовые формы: ассоциации (объединения)<sup>2</sup> и фонды.<sup>3</sup> Кроме того, за рамками обзора остаются вопросы налогообложения, государственного финансирования, статуса благотворительной или общественно-полезной организации, регистрации и отчетности НКО и иные вопросы, касающиеся регулирования отдельных аспектов деятельности НКО.

#### **1. Базовые различия между системами гражданского и прецедентного права, а также между франконской и германской системами гражданского права в регулировании НКО.**

##### *1.1. Различия между системами гражданского и прецедентного права.<sup>4</sup>*

**Государства прецедентного права (common law)** – это, прежде всего, Великобритания и государства, которые были британскими колониями или протекторатами, в том числе США.

---

<sup>2</sup> Для целей настоящего Обзора под «объединением» понимается «организованное и независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. Объединение необязательно должно являться юридическим лицом, но должно обладать некоторой институциональной формой или структурой» (Пункт 38 Руководящих принципов).

<sup>3</sup> Для целей настоящего Обзора под «фондом» понимается НКО, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая некоммерческие цели.

<sup>4</sup> В настоящем разделе использованы материалы из статьи «Key Features of Common and Civil Law Systems,» World Bank Group, Public-Private Partnership Resource Center at <https://ppp.worldbank.org/key-features-common-and-civil-law-systems>.

### Основные характеристики системы прецедентного права:

- Не всегда имеется письменная конституция и/или кодифицированные законы (кодексы).
- Судебные решения являются обязательными при рассмотрении всех иных аналогичным дел, пока эти решения не будут отменены тем же судом или изменены новым законодательством.
- Большая свобода для заключения контрактов – в законодательстве предусмотрен только минимальный набор обязательных требований к контрактам; это означает, что все обязательства и важные положения должны быть прописаны в самом контракте.
- Действует общий принцип: «разрешено все, что не запрещено законом».

Таким образом, система прецедентного права устанавливает меньше императивных норм, а регулирование часто формируется на основе судебной практики. Государство вместе с тем может принять специальное законодательство, направленное на защиту интересов граждан в определенных ситуациях. Например, закон может предусмотреть требования по защите прав для более слабой стороны по сделке.

Положения об НКО в странах прецедентного права в основном содержатся в законах о корпорациях (в части, регулирующей жизненный цикл НКО как юридических лиц), а также в налоговом законодательстве и в законодательстве об их особом правовом статусе. Например:

- в Великобритании – [Акт о компаниях 2006 года](#) и [Благотворительный Акт от 2011 года](#);<sup>5</sup>
- в Ирландии – Законы «О благотворительных организациях» от 1961 г. , от 1973 г. и от 2009 г., а также Законы «О компаниях» 2014 г. Закон «О доверительных управляющих» 1893 г.;
- в Австралии – Акт о корпорациях 2001, Акт о благотворительной и неприбыльной комиссии 2012 года (ACNC Act) и Благотворительный акт от 2013.

**Государства с системой гражданского права (civil law)** – это бывшие французские, немецкие, испанский, голландские и португальские колонии и протектораты, включая большую часть Центральной и Южной Америки, а также Центральную и Восточную Европу и Азию. Система гражданского права предусматривает кодификацию и происходит от римского права.

### Основные характеристики системы гражданского права:

---

<sup>5</sup> Последние значительные изменения были [приняты в 2022 году](#).

- Наличие письменной конституции и кодифицированных законов (например, гражданский, административный, уголовный, трудовой, налоговый кодексы), которые закрепляют основные права и обязанности.
- Только нормы законодательства обладают обязательной юридической силой; решения судов являются обязательным только для конкретных индивидуальных дел; но суды могут признать законодательный акт не действительным и в этом случае, их решение является обязательным для всех.
- Меньше свободы для контрактов: в законодательстве содержится много положений, которые обязательны для контрактов, даже если они не записаны в самих контрактах.

Что касается регулирования НКО, как правило, положения о свободе на объединение и часто, об объединениях, закреплены в конституциях, а также в кодексах и/или специальные законы, которые регулируют конкретные организационно-правовые формы НКО. Например, в Германии, Турции, Венгрии, Нидерландах, Чехии, Португалии объединения и фонды, как организационно-правовые формы НКО, регулируются в гражданских кодексах, тогда как во Франции они регулируются отдельными законами.

#### *1.2. Различия между германским и франконским (или правом Наполеона) гражданским правом.*

Франконская (наполеоновская) и германская системы гражданского права имеют общее происхождение, однако имеются и некоторые различия. Кодекс Наполеона от 1804 года почти на 100 лет старше германского Гражданского Уложения 1900, и этим частично объясняются их различия, хотя между системами германского и франконского права больше общего, чем отличий.

Касательно регулирования НКО, основным отличием является регулирование организационно-правовых форм НКО в Гражданском кодексе (в странах германской системы – Германия, Италия) или в отдельных законах (в странах франконской системы – Франция, Финляндия). Несмотря на эти различия, обе системы объединяет стремление к юридической определенности, защите свободы объединений и четкому закреплению правового статуса НКО.

## **2. Законы об НКО в Европейских государствах**

Государства Европы имеют разную структуру законодательства для НКО (см. Таблицу 1). Отдельные государства регулируют НКО в гражданском кодексе, как основном законе (Германия, Нидерланды, Бельгия, Португалия, и др.), тогда как ряд других государств регулируют НКО отдельным рамочным законом и/или отдельными законами по организационно-правовым формам НКО (Франция, Болгария,

Люксембург и др.) При этом законы об НКО<sup>6</sup> имеются, например, в Болгарии, Италии, Люксембурге, Венгрии, Румынии, и таким образом, являются достаточно распространенными.

Важно отметить, что в Европейских странах нет многоуровневого дублирующего регулирования, когда одни и те же организационно-правовые формы регулируются одновременно гражданским кодексом, рамочным законом об НКО и законами об отдельных организационно-правовых формах. В последние годы в ряде стран наблюдается процесс упрощения и унификации законодательства об НКО. Так, например, большие реформы произошли в Бельгии, Люксембурге и Великобритании.

#### *Бельгия*

В Бельгии, с 1 мая 2019 года Закон «О некоммерческих ассоциациях, фондах, европейских политических партиях и европейских политических фондах» был интегрирован в новый Кодекс о компаниях и ассоциациях ([Code of Companies and Associations \(CSA\)](#)). Реформа была направлена на упрощение и повышение ясности законодательства для НКО, а также на обеспечение равенства условий для НКО и коммерческих компаний при сохранении их различий по сути. В частности, теперь НКО могут заниматься деятельностью по извлечению прибыли без ограничения, хотя им по-прежнему запрещено распределять полученную прибыль между учредителями, управляющими и членами, т. к. это является основным критерием для различия между коммерческими и некоммерческими организациями. Так же, как и компании, НКО теперь могут быть банкротами и использовать положения закона о несостоятельности и ответственности директоров.<sup>7</sup>

#### *Люксембург*

28 июня 2023 года Парламент Люксембурга принял новый [Закон о некоммерческих организациях и фондах](#),<sup>8</sup> заменив устаревший закон от 1928 года. Новый закон существенно упрощает и делает более ясным регулирование НКО. Например, новый закон устранил ряд обязательств для НКО, таких как ежегодное предоставление перечня членов НКО в государственный реестр, требование включать информацию о контактах управляющих НКО в уставы и требование получения судебного решения при внесении изменений в устав или ликвидации объединения. Совет директоров может проводить заседания в удаленном режиме и отправлять официальные коммуникации по электронной почте. Теперь требуется только два учредителя, вместо трех, для создания объединения. Вводится диверсифицированная система по

---

<sup>6</sup> Для целей настоящего документа, под «Законом об НКО» понимается закон, который регулирует более одной организационно правовой формы НКО, например, объединения и фонды.

<sup>7</sup> “What is a nonprofit?” by HUB.BRUSSELS at <https://info.hub.brussels/en/guide/start-business-formalities/what-nonprofit-organization-npo>.

<sup>8</sup> Дополнительные изменения были внесены в него в 2024 год: [Законом No. 8420](#), опубликованном 4 декабря 2024 года и вступившем в силу 13 декабря 2024 года.

учету и отчетности, с упрощенными правилами для малых объединений. Размер обязательного целевого капитала для фондов сокращен с 250,000 евро до 100,000. Фонды могут продолжать свою деятельность при снижении целевого капитала до 50,000 евро. Если размер капитала опускается ниже этой суммы, решение о дальнейшем функционировании или ликвидации фонда принимает Совет директоров. Также отменено требование продать имущество, полученное по наследству, в течение 6 месяцев со дня его получения, если оно не имеет отношения к прямому достижению цели фонда. Закон также предусматривает ряд других существенных упрощений, направленных на дальнейшую модернизацию регулирования деятельности НКО.

#### *Великобритания*

В 2022 году в Великобритании прошла реформа, в результате которой были внесены изменения в Благотворительный Акт от 2011 года. Данная реформа существенно упростила регулирование благотворительных организаций. Новшества включают, например, упрощение порядка внесения изменений в уставные документы благотворительной организации. Благотворительные организации при реорганизации в форме объединения с другими организациями, теперь получают право передавать ранее сделанные им подарки в реорганизованную организацию. Новый закон также позволяет благотворительным организациям распоряжаться имуществом из целевого капитала малых размеров до 29,000 британских фунтов без получения разрешения Благотворительной комиссии, получать кредиты до 25% от стоимости своего целевого капитала, а также платить поверенным (trustees) (аналогично членам совета директоров) за услуги, оказываемые ими благотворительной организации (например, консультации по аренде недвижимости или IT-вопросам).

**Таблица 1: Опыт стран Европы**

#	Страна	Гражданский кодекс	Закон об НКО	Закон об ОО
1	Австрия	Нет	Нет	Федеральный закон об объединениях 2002 года ( <u><a href="#">Vereinsgesetz 2002 BGBI 66/2002</a></u> ) Закон о фондах и федеральных фондах (BStFG 2015)/ <u><a href="#">Bundes-Stiftungs und Fondsgesetz 2015</a></u>

				Закон о частных фондах от 1993 (PSG)/ <u>Privatstiftungsgesetz vom 14. Oktober 1993</u>
2	Бельгия	<u>Закон о компаниях и ассоциациях от 2019 года</u>	Нет	Нет
3	Болгария	Нет	<u>Закон о некоммерческих юридических лицах от 2001 г.</u>	Нет
4	Венгрия	<u>Гражданский кодекс (Закон V/2013)</u>	<u>Закон CLXXV/2011 о свободе объединений, общественно полезном статусе и деятельности и поддержке организаций гражданского общества</u>	Нет
5	Германия	<u>Федеральный гражданский кодекс Германии Bürgerliches Gesetzbuch или BGB, первая книга</u>	Нет	<u>Закон «Об ассоциациях» Vereinsgesetz 1964 г.</u>
6	Испания	No <sup>9</sup>	Нет	<u>Органический закон о свободе ассоциаций от 22 марта 2002 г. № 1/2002</u> <u>Закон о фондах 50/2002</u>

<sup>9</sup> Статьи Гражданского кодекса Испании от 1889 [Articles 35 -39](#), но нет существенного регулирования.

7	Италия	<u>Гражданский кодекс от 1942 года</u>	Закон о реформе третьего сектора (Law No. 106 от июня 2016)  <u>Кодекс третьего сектора (законодательный указ No. 117 от 3 июля 2017)</u>	Нет
8	Люксембург	Гражданский кодекс <u>Civil code</u> <sup>10</sup>	Закон о <u>некоммерческих организациях и фондах</u> <sup>11</sup> от 28 июня 2023 года	Нет
9	Нидерланды	<u>Гражданский кодекс</u>	Нет	Нет
10	Португалия	<u>Гражданский кодекс от 1966 года</u>	Нет	<u>Закон № 66/98 (1998 г.), утвердивший Типовой устав негосударственных организаций для целей развития (ассоциаций)</u> Закон № 24/2012, July 9 <sup>th12</sup>
11	Польша	Нет	Нет	<u>Закон Об объединениях от 7 апреля 1989 г.</u> <u>Закон о фондах от 6 April 1984</u>
12	Румыния	Нет	<u>Указ правительства 26/2000 ("GO 26/2000") об ассоциациях и фондах</u>	Нет
13	Словакия	<u>Гражданский кодекс 40/1964</u>	Нет	<u>Закон № 83/1990 Сб. Об объединениях граждан от 27 марта 1990 года</u>

<sup>10</sup> Содержит статьи об ассоциациях, которые не ограничены не прибыльными.

<sup>11</sup> Дополнительные изменения были внесены в него в 2024 год; [Законом No. 8420](#), опубликованном 4 декабря 2024 года и вступившем в силу 13 декабря 2024 года.

<sup>12</sup> Закон регулирует фонды.

				Закон № 213.1997 о некоммерческих организациях предоставляющих общественно полезные услуги № 213\1997 <u>Act No. 213/1997 Coll. on Non-Profit Organizations Providing Generally Beneficial (community) Services</u>
14	Турция	<u>Гражданский кодекс от 2001 года</u>	Нет	<u>Закон Об ассоциациях №5253 от 4 ноября 2004 года</u>
15	Финляндия	Нет	Нет	<u>Закон Об ассоциациях № 503/1989</u> Закон о фондах (487/2015)
16	Франция	Нет	Нет	<u>Закон Об ассоциациях от 1901 года</u>  Закон о развитии филантропии No. 87-571 of July 23, 1987 <sup>13</sup>  <u>Закон No. 90-559 of July 4, 1990 о создании корпоративных фондов и внесении изменений в содержание Закона No. 87-571 о развитии филантропии</u>
17	Чехия	<u>Закон №89/Свод гражданских законов 2012 г.</u>	Нет	Нет
18	Швеция	Нет	Нет	<u>Stiftelselag (1994:1220)<sup>14</sup></u>

<sup>13</sup> Этот закон регулирует фонды.

<sup>14</sup> Этот закон регулирует фонды.

### 3. Структура законодательства для НКО в государствах постсоветского пространства

Почти все государства постсоветского пространства, помимо норм о некоммерческих юридических лицах, закреплённых в гражданских кодексах, приняли отдельные законы, регулирующие конкретные организационно-правовые формы НКО, и/или рамочные законы о НКО (см. Таблицу 2). Законы об НКО имеют Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Молдова, и Российская Федерация, так что законы об НКО являются широко распространёнными.

Однако в отличие от европейских государств, во многих странах постсоветского пространства есть многоуровневое, иногда дублирующее регулирование, при котором одни и те же организационно-правовые формы НКО регулируются сразу несколькими законами.

#### *Казахстан*

В Казахстане регулирование деятельности НКО содержится одновременно в Гражданском кодексе, рамочном Законе об НКО и Законе об общественных объединениях, которые содержат ряд дублирующих положений. В настоящее время имеется инициатива разработать новый, возможно, дополнительный закон о неправительственных организациях, который может усугубить дублирование.

#### *Узбекистан*

Другим примером является Узбекистан, где Гражданский кодекс, Закон о негосударственных некоммерческих организациях (ННО) и Закон об общественных объединениях содержат ряд дублирующих положений. В настоящее время в Узбекистане планируется проведение масштабной инициативы по инвентаризации всех «*нормативных правовых актов (НПА), регулирующих деятельность институтов гражданского общества и приведение их в форму единого НПА, обладающего высшей юридической силой*».<sup>15</sup> Единый закон по сравнению с многочисленными законами потенциально имеет преимущества. Однако, реализация такой реформы является чрезвычайно сложной и, возможно, невыполнимой задачей учитывая, что:

- предусматривается сведение во едино не только законов, но всех НПА;
- речь идет не только о традиционных НКО, как общественные объединения и фонды, но и о других организациях, которые попадают в понятие «институты гражданского общества», которое не имеет законодательного определения и включает махалли, профсоюзы, религиозные организации и др.

---

<sup>15</sup> Пункт 4 Дорожной карты по реализации в 2025 году Концепции развития гражданского общества проблемы гражданского общества.

Некоторые узбекские ННО обеспокоены, что Закон об общественных объединениях, регулирующий большинство ННО в Узбекистане, не будет включен в «единый НПА, обладающий высшей юридической силой». Однако основное опасение заключается в том, что реформа не будет использована для усовершенствования законодательства по существу, а сведется к механическому объединению НПА в один документ. Существующие проблемы с регистрацией ННО, доступом к иностранным грантам, требованиями согласовывать проведение любых мероприятий и поездки сотрудников за рубеж и т. п., останутся не разрешенными. Без устранения этих барьеров формальное объединение законодательства не приведет к улучшению правового положения гражданского общества.

**Таблица 2: Опыт стран постсоветского пространства**

#	Страна	Гражданский кодекс	Закон об НКО	Закон об общественных объединениях	Закон о фондах, др.
1	Азербайджан	<u>Гражданский кодекс Азербайджанской Республики от 28 декабря 1999 года</u>	<u>Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях и фондах» от 13 июня 2000</u>	Нет	Нет
2	Армения	<u>Гражданский кодекс Республики Армения</u>	<u>Закон Республики Армения «О Некоммерческих организациях» от 23</u>	<u>Закон Республики Армения об общественных организациях от 16</u>	<u>Закон Республики Армения о фондах от 26 декабря 2002 года</u>

			<u>октября 2001</u> <u>года</u>	<u>января 2017</u> <u>года</u>	
3	Беларусь	<u>Гражданский кодекс Республики Беларусь</u>	Нет	<u>Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ Об общественн ых объединени ях</u>	<u>Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 302 «О некоторых мерах по упорядочен ию деятельность и фондов»</u>
4	Грузия	<u>Гражданский кодекс Грузии от 26 июня 1997 года</u>	Нет	Нет	Нет
5	Казахстан	<u>Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года</u>	<u>Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года № 142-ІІ О некоммерчес ких организация х</u>	<u>Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І «Об общественн ых объединени ях»</u>	Нет
6	Кыргызстан	<u>Кодекс КР «Гражданский кодекс Кыргызской Республики Часть I» от 8 мая 1996 года</u>	<u>Закон КР от 15 октября 1999 года № III «О некоммерчес ких организация х»</u>	Нет	Нет

7	Латвия	<u>Гражданский кодекс Латвийской Республики от 1992 года</u>	<u>Закон Латвийской Республики об ассоциациях и фондах от 14 ноября 2003 г.</u>	Нет	Нет
8	Литва	<u>Гражданский кодекс Литовской Республики от 18 июля 2000 года</u>	Нет	<u>Закон Литовской Республики от 22 января 2004 г. № IX-1969 «Об ассоциациях»</u>	<u>Закон № I-1428/1996 «Об общественных учреждениях»</u>
9	Молдова	<u>Гражданский кодекс Республики Молдова (Книга первая. Общие положения) от 6 июня 2002 года № 1107-XV</u>	<u>Закон Республики Молдовы о некоммерческих организациях от 11 июня 2020 года</u>	Нет	Нет
10	Российская Федерация	<u>Гражданский кодекс, сентябрь 2014 г.</u>	<u>Федеральный закон № 7-ФЗ О некоммерческих организациях от 12 января 1996 г.</u>	<u>Федеральный закон № 82-ФЗ Об общественных объединениях от 19 мая 1995 г.</u>	Нет
11	Таджикистан	<u>Гражданский кодекс Республики Таджикистан от 24 декабря</u>	Нет	<u>Закон Республики Таджикистан Об общественных</u>	Нет

		<u>2022 года № 1918</u>		<u>объединены от 30 апреля 2007 года № 310</u>	
12	Туркменистан	<u>Гражданский кодекс Туркменистана от 28 июня 2025 года № 162-VII</u>	Нет	<u>Закон Туркменистана об общественных объединениях от 21.10.2003 г.</u>	Нет
13	Узбекистан	<u>Гражданский кодекс Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 года</u>	<u>Закон Республики Узбекистан О негосударственных некоммерческих организациях от 14.04.1999 г. № 763-I</u>	<u>Закон Республики Узбекистан Об общественных объединениях от 15 февраля 1991 года</u>	<u>Закон Республики Узбекистан Об общественных фондах от 29 августа 2003 года</u>
14	Украина	<u>Гражданский кодекс Украины от 16 января 2003 года № 435-IV</u>	Нет	<u>Закон Украины Об общественных объединениях, 2013 года</u>	<u>Закон Украины О благотворительности и благотворительных организациях», 2013 года.<sup>16</sup></u>

<sup>16</sup> Закон Украины «О благотворительности и благотворительных организациях», 2013 г. регулирует 3 организационно-правовые формы: 1) «Благотворительное общество» как организационная форма без членства, созданная для благотворительных целей, с уставным фондом, где учредители не участвуют в управлении; 2) «Благотворительный фонд» как организационная форма без членства, создаваемая по меньшей мере одним учредителем, без требования первоначального капитала и с возможностью вовлечения участников в деятельность, и 3) «Благотворительное объединение» как организационная форма без членства, создаваемая двумя физическими или юридическими лицами, допускает вовлечение участников в деятельность.

14	Эстония	<u>Гражданский кодекс Эстонии от 27 марта 2002 года</u>	Нет	<u>Закон О некоммерческих объединениях от 6 июня 1996 года</u>	<u>Закон «О фондах» от 15 ноября 1995 г. - Закон Об обязательств вах от 26 сентября 2001 года</u>
----	---------	---	-----	--	---

#### 4. Проект Закона об НКО в контексте действующего законодательства РТ

В РТ регулирование деятельности НКО основано на положениях Гражданского кодекса и Закона РТ об общественных объединениях (ОО). Таким образом, законодательство содержит специальный закон, регулирующий деятельность одной из форм НКО – общественных объединений, – тогда как деятельность других форм НКО (фондов, учреждений, ассоциаций (союзов), объединяющих юридические и (или) физические лица) регулируется Гражданским кодексом, а порядок их регистрации, перерегистрации и ликвидации регулируется Законом РТ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». При этом указанные формы НКО имеют простой, по сравнению с ОО, порядок регистрации и на них не распространяются многие требования, обязательные для ОО (например, требование уведомлять о получении иностранных взносов, имущества, грантов, и обязательство подавать ежегодные сведения о продолжении своей деятельности в Министерство или областные управления юстиции).

В настоящее время в РТ ведется разработка нового Закона об НКО, направленного на регулирование других, кроме ОО, форм НКО. По запросу представителей гражданского общества МЦНП изучил неофициальный текст проекта и направил свои предложения по его совершенствованию. Согласно проекту, новый Закон об НКО будет более детально регулировать другие формы НКО, и в большой степени повторит для них регулирование и требования, которые в настоящее время распространяются на ОО, в том числе:

- правила регистрации их в качестве юридических лиц;
- необходимость уведомления о полученных иностранных взносах, имуществе, грантах;
- предоставление отчетности в государственные органы.

К указанным формам НКО также будет применяться территориальный статус, ограничивающий сферу их деятельности и устанавливающий различные требования к регистрации в зависимости от этого статуса. Также будет расширен круг полномочий Министерства юстиции по проверке деятельности данных форм НКО. В

результате регулирование других форм НКО усложнится. При этом проект закона не предусматривает каких-либо упрощений к требованиям и процедурам по сравнению с действующими требованиями для ОО. При отсутствии информации о практических проблемах, которые проект Закона об НКО должен решить, его принятие вряд ли можно рассматривать как шаг к усовершенствованию законодательства.

При наличии действующего Закона об ОО, мы поняли, что ОО не будут регулироваться в новом законе об НКО, а по-прежнему будут регулироваться Законом об ОО. По структуре это поможет избежать многоуровневого регулирования для ОО, а также перерегистрации ОО как юридических лиц ввиду принятия нового закона. Это, безусловно, можно считать позитивным элементом предлагаемой реформы.

##### **5. Рекомендации по реформе законодательства об НКО в РТ**

При проведении реформ законодательства об НКО важно помнить, что законодательное регулирование НКО, в первую очередь должно быть направлено на создание гарантий для права на свободу объединений, закрепленного в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и других международных инструментах, признанных РТ. Как подчеркивается в Руководящих принципах по свободе объединений ОБСЕ/БДИПЧ: *«При разработке законодательства, касающегося осуществления права на свободу объединений, необходимо стремиться к тому, чтобы способствовать созданию объединений и обеспечить условия для достижения ими своих целей. Помимо этого, законы должны быть составлены достаточно ясно и точно, с тем чтобы они давали возможность соответствующим исполнительным органам правильно их применять»*.<sup>17</sup>

МЦНП приветствует открытость Министерства юстиции, выступающего разработчиком проекта Закона об НКО, выраженную в привлечении экспертов от НКО к его разработке и готовность провести общественные слушания с участием широкого круга НКО для того, чтобы учесть их предложения к финальной версии проекта Закона об НКО.

МЦНП также отмечает, что в доступной нам версии проекта закона нет положений, которые бы ухудшали регулирование других форм НКО по сравнению с ОО, а также факт того, что разработчики предприняли усилия чтобы избежать многоуровневого дублирующего регулирования отдельных организационно-правовых форм НКО.

Вместе с тем, разрабатываемый проект Закона об НКО существенно усложнит регулирование и требования к другим формам НКО. При этом не обозначены практические проблемы, которые проект закона поможет решить. Доступная нам редакция проекта закона не предусматривает существенных упрощений и ясности в

---

<sup>17</sup> Руководящие принципы по свободе объединений» разработаны совместно Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) и Комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) <https://www.osce.org/ru/odihr/160961>

регулировании какой-либо организационно-правовой формы НКО. Вместе с тем опыт других стран (см. выше опыт Бельгии, Великобритании и Люксембурга) показывает, что современные эффективные реформы — это не только структурные преобразования, но и меры, направленные на упрощение и внесение ясности в регулирование НКО и создание новых гарантий для их деятельности и реализации права на свободу объединения.

В связи с этим, мы предлагаем рассмотреть следующие рекомендации:

1. Перед дальнейшим продвижением проекта Закона об НКО четко определить, какие практические проблемы в регулировании НКО существуют и какие конкретные задачи должно решить новое регулирование.
2. С учетом сложившейся правоприменительной практики может быть целесообразным сохранить Закон об ОО, однако, мы предложили бы рассмотреть возможность совершенствования этого закона. Для этого необходимо провести широкие консультации с самими ОО, чтобы они определили существующие проблемы и предложили их решения. При этом необходимо стремиться упростить регулирование, чтобы требования по регистрации и отчетности были не сложнее чем для коммерческих организаций. Такой подход соответствует лучшим международным практикам.
3. Продолжать придерживаться подхода, что регулирование других форм НКО не должно быть более сложным, чем регулирование ОО.
4. Обеспечить открытый и инклюзивный процесс обсуждения законопроекта. Заблаговременно информировать НКО о разработке проекта Закона об НКО и проведении общественных слушаний, предоставить им возможность ознакомиться с текстом законопроекта, установить понятную и простую процедуру представления рекомендаций, а также обеспечить публичную и регулярную обратную связь с НКО, отправившими свои рекомендации. Предоставить для НКО достаточно времени для изучения текст проекта закона, подготовки рекомендаций и участия в общественных слушаниях.
5. Применять международные стандарты как ориентир. При доработке законопроекта рекомендуется руководствоваться Руководящими принципами по свободе объединений ОБСЕ/БДИПЧ.

Необходимо отметить, что чрезмерное или дублирующее регулирование не только затрудняет деятельность НКО, но и создаёт дополнительное административное и финансовое бремя для самого государства. Чем больше требований к отчётности и проверкам, тем больше ресурсов требуется Министерству юстиции и другим государственным органам для их администрирования и контроля. Увеличение бюрократических процедур ведёт к перегрузке государственных регистраторов и инспекторов, снижая эффективность надзора и создавая риск формального, а не

содержательного контроля. Напротив, ясное, простое и пропорциональное регулирование позволяет государству рационально распределять административные ресурсы и способствует формированию партнёрских отношений между государством и гражданским обществом. Оптимизация регулирования принесёт пользу не только НКО, но и государству: она снизит административные расходы, повысит прозрачность правоприменения, улучшит международную репутацию Таджикистана и укрепит доверие граждан к институтам власти. В долгосрочной перспективе эффективное и предсказуемое законодательство об НКО способствует притоку инвестиций, международной технической помощи и росту социальной активности граждан, что напрямую выгодно государству.

МЦНП готов предоставить экспертную поддержку и аналитические материалы по опыту регулирования НКО в различных правовых системах.