



**ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГУЛИРУЮЩЕГО РЕАЛИЗАЦИЮ
ПРАВА НА СВОБОДУ ОБЪЕДИНЕНИЯ
В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Международный Центр Некоммерческого Права

**Алматы
2019**

Авторы: Айгуль Каптаева, региональный правовой советник ICNL, и Гульмира Кужукеева, руководитель Программы по Казахстану ICNL («Введение», глава «2. Казахстан»), Наталья Боржелли, вице-президент по Евразии, ICNL (глава «1. Общий обзор законодательства для некоммерческих организаций стран Центральной Азии»), Ноокатбек Идрисов, директор представительства ICNL, LLC в Кыргызской Республике (глава «3. Кыргызстан»), Умед Каландаров, директор филиала ICNL, LLC в Республике Таджикистан (глава «4. Таджикистан»).

Редакторы: Н. Боржелли, А. Каптаева.

О14 Обзор законодательства, регулирующего реализацию права на свободу объединения в странах Центральной Азии. Алматы, «Издательство LEM», 2019. – 212 с.

ISBN 978-601-239-551-8

Нормативный правовой материал представлен по состоянию на 25.04.2019.

Настоящая публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Международный центр некоммерческого права несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

**УДК 34
ББК 67.0**

© Международный Центр Некоммерческого Права (ICNL), 2019

Подписано в печать 16.07.2019 г.

Формат 60x84^{1/16}. Бумага офсетная. Гарнитура «Times».

Объем 13,25 печ. л. Тираж 300 экз. Заказ № 1622.

Отпечатано в ТОО «Издательство LEM»

050008, г. Алматы, ул. Ауэзова, 82, уг. ул. Мынбаева, тел./факс 375-51-33.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Общий обзор законодательства для некоммерческих организаций стран центральной азии	8
Казахстан	14
1. Свобода объединений.....	14
2. Юридический статус НКО	24
3. Структура и внутреннее управление.....	52
4. Деятельность НКО.....	61
5. Финансовая устойчивость.....	68
6. Государственный контроль	77
7. Прозрачность и открытость	90
Кыргызстан	93
1. Свобода объединений.....	93
2. Юридический статус НКО	99
3. Структура и внутреннее управление.....	120
4. Деятельность НКО.....	128
5. Финансовая устойчивость.....	138
6. Государственный контроль	145
7. Прозрачность и открытость	156
Таджикистан	159
1. Свобода объединений.....	159
2. Юридический статус НКО	168
3. Структура и внутреннее управление.....	189
4. Деятельность НКО.....	193
5. Финансовая устойчивость.....	198
6. Государственный контроль	203
7. Прозрачность и открытость	211

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий обзор охватывает законодательства трех стран Центральной Азии: Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана.

2. Обзоры по странам представлены в алфавитном порядке.

3. Разные государства в Центральной Азии используют различную терминологию для определения общественных, негосударственных некоммерческих организаций. Для удобства и единства терминологии в рамках настоящей публикации в случаях, когда речь не идет о законодательстве, специфическом для конкретной формы некоммерческой организации в конкретной стране, авторы используют общеупотребительный термин «некоммерческая организация» и его сокращение «НКО». При этом предполагается, что он имеет одно и то же значение в национальных законодательствах государств Центральной Азии.

В настоящей публикации анализируется правовое положение, прежде всего, организаций, основанных на членстве, – общественных объединений, имеющих статус юридического лица. Общественные объединения являются наиболее распространенной организационно-правовой формой для НКО во всех государствах Центральной Азии и основной формой, через которую граждане выражают свое право на объединение. В настоящей публикации также рассматривается правовое регулирование таких организационно-правовых форм НКО, как фонды (общественные фонды), учреждения и ассоциации (союзы) юридических лиц. В настоящей публикации не рассматриваются особенности правового регулирования профессиональных союзов, объединений нанимателей (работодателей), политических партий, кооперативов, религиозных организаций, органов местного и регионального самоуправления и ряд других, особенности деятельности которых регулируются специальными законами¹.

¹ Например, некоммерческие акционерные общества, автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, адвокатские конторы, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, Палата судебных экспертов Республики Казахстан, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир и другие, в зависимости от законодательства конкретного государства.

Кроме статуса НКО – юридических лиц в обзоре будут рассмотрены правовые вопросы реализации права на объединение без создания юридического лица. При этом для целей настоящего анализа такие инициативные группы также попадают под понятие «некоммерческой организации» («НКО»).

4. Авторы понимают, что на состояние гражданского общества влияет широкий круг вопросов: независимая судебная власть, коррупция, СМИ, доступ к информации о работе правительства, право на свободу собраний и свободу слова и др. Представленный обзор касается только некоторых аспектов законодательства, которые имеют непосредственное отношение к НКО.

5. Анализ законодательства каждой из трех стран построен по единой схеме, приведенной ниже:

1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции страны

1.2. НКО без статуса юридического лица

1.3. Ограничения свободы объединений

Анализ

2. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС НКО

2.1 Государственная регистрация НКО

2.1.1. Учредители

2.1.2. Территориальный статус

2.1.3. Правила создания и регистрации НКО

2.1.4. Утверждение названия и регистрация символики

2.1.5. Регистрация изменений в учредительных документах

2.1.6. Правила регистрации структурных подразделений (филиалов и представительств) НКО

2.1.7. Особенности порядка регистрации некоторых видов НКО

2.1.8. Филиалы и представительства иностранных НКО

2.1.9. Основания для отказа в регистрации

2.1.10. Порядок обжалования

Анализ

2.2 Прекращение деятельности и ликвидация НКО

2.2.1. Добровольная ликвидация и приостановление деятельности

2.2.2. Принудительная ликвидация

Анализ

3. СТРУКТУРА И ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

3.1 Положения уставных документов

3.2 Структура внутреннего управления

3.2.1. Органы управления общественных объединений

- 3.2.2. *Органы управления фондов*
- 3.3 *Распределение дохода и других поступлений*
 - Анализ
- 4. **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО**
 - 4.1. *Общая правоспособность*
 - Анализ
 - 4.2. *Адвокационная и политическая деятельность*
 - Анализ
- 5. **ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ**
 - 5.1. *Доходы от предпринимательской деятельности*
 - Анализ
 - 5.2. *Государственное финансирование*
 - Анализ
 - 5.3 *Иностранное финансирование*
 - Анализ
 - 5.4. *Иные доходы из местных источников*
- 6. **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ**
 - 6.1. *Контроль и требования к отчетности*
 - Анализ
 - 6.2. *Санкции*
 - Анализ
- 7. **ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ**
 - 7.1. *Прозрачность и открытость*

6. В частях под названием «Анализ» проводится оценка основных норм законодательства на соответствие нормам международного права и международной положительной практике. В анализе широко используются отсылки и цитаты из Руководящих принципов по свободе объединений², подготовленных Венецианской комиссией Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 2016 (далее – «Руководящие принципы»), ввиду того что там проанализированы многие положения законодательства для НКО, аналогичные положениям законодательства Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, с точки зрения их соответствия нормам международного права.

7. Авторы публикации надеются, что представленная информация будет полезна представителям НКО и поможет им улучшить понимание национального законодательства, сравнить свое

² <https://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true>

национальное законодательство с законодательством соседних государств, найти решение существующим проблемам в законодательстве и более эффективно продвигать реформы по усовершенствованию законодательства для НКО в своих странах. Авторы также надеются, что материалы публикации будут полезны представителям государственных органов и политическим деятелям, преподавателям и студентам, а также исследователям и иным лицам, которые интересуются вопросами некоммерческого права.

8. Международный Центр Некоммерческого Права (ICNL) готов оказать техническую помощь в дальнейшем совершенствовании законодательства для НКО всем заинтересованным лицам. За дополнительной информацией предлагаем обращаться в представительство ICNL в Алматы, Казахстан, а также в головной офис в Вашингтоне.

ОБЩИЙ ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Право на свободу объединений является одним из основополагающих прав человека, которое защищается многими международными договорами и иными документами международного права в области прав человека. Данное право не только обеспечивает гражданам легитимную возможность принимать участие в общественно-политической жизни государства, но также способствует более эффективной реализации других конституционных прав и свобод, таких как свобода собраний, свобода слова и т. п. Свобода объединений является обязательным элементом политической системы любого демократического государства, и ее реализация находится под защитой государства. Данный обзор сфокусирован на анализе законодательного регулирования общественных объединений и других форм НКО, так как они являются важной формой реализации права на свободу объединений.

НКО играют важную роль в экономической и общественной жизни многих демократических стран. НКО могут являться организаторами общественного диалога по самым чувствительным политическим проблемам, помогают выразить самые разные мнения и интересы мирно и в рамках законодательной системы, обеспечивая политическую и социальную стабильность. НКО помогают решить и многие проблемы экономического характера, такие как безработица, низкий уровень жизни или низкое качество социальных услуг населению. Такие проблемы не могут разрешаться исключительно силами правительства, а частному сектору зачастую не хватает экономических мотиваций для активного участия в их решении.

Согласно глобальному исследованию, проведенному Центром изучения гражданского общества Университета Джона Хопкинса по 35 странам³, сектор НКО в указанных странах:

³ Глобальное гражданское общество. Обзор подготовлен Лестером М. Саламоном, С. Войчком Соколовским и Региной Лист. Центр по изучению гражданского общества Университета Джона Хопкинса, 2003, стр. 13-15 (Global Civil Society. An Overview, by Lester M. Salamon, S.Wojciech Sokolowski, Regina List. The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, 2003 pgs. 13-15; http://www.wingsweb.org/download/global_civil_society.pdf).

- **Отрасль экономики, которая оценивается в 1,3 триллиона долларов США.** Общий объем средств, освоенных сектором гражданского общества, включая религиозные конгрегации, к концу 1990-х составил 1,3 триллиона долларов США, что составило 5,1% валового национального продукта данных стран.
- **Седьмая по размеру экономика в мире.** Чтобы рассмотреть эти цифры в определенном контексте, отметим, что если бы сектор гражданского общества в этих странах рассматривался в качестве отдельной экономики, то общий объем средств, которые проходят через данный сектор, соответствовал бы седьмой по размеру экономике мира, обгоняя Италию, Бразилию, Россию, Испанию и Канаду, лишь немного пропуская вперед Францию и Великобританию.
- **Один из ведущих работодателей.** Сектор гражданского общества в данных 35 странах также является одним из ведущих работодателей, предоставляя трудоустройство, эквивалентное 39,5 миллионам рабочих мест, включая работников в рамках религиозных конгрегаций. Это означает то, что организации гражданского общества:
 - предоставляют работу в среднем 4,4% от общего экономически активного населения, другими словами, трудоустривая почти каждого двадцатого экономически активного индивидуума;
 - трудоустривают суммарно в 10 раз больше людей, чем предприятия коммунального и текстильного секторов в данных странах, а также в пять раз больше, чем пищевая отрасль, и на 20 процентов больше, чем транспортная.

В то же время жизнеспособные и стабильные НКО, готовые внести значительный вклад в развитие экономики, не могут создаваться без поддержки со стороны государства. Создание благоприятного правового режима для НКО представляется жизненно необходимым для укрепления сектора НКО.

Законодательство является важным фактором развития НКО. Законодательство для НКО в Казахстане, Кыргызстане и Тад-

жикистане прошло долгий путь развития со времени образования независимых государств. Данные страны приняли многочисленные законы в отношении НКО, которые заменили единственный закон об общественных объединениях, а также ввели возможность создания НКО в разных организационно-правовых формах. Законы предоставляют гарантии реализации права на свободу объединения, создают правовую основу для возможности получать доходы из разных источников. Они также создали правовую основу для участия НКО в принятии государственных решений.

В результате данных законодательных реформ несколько сотен общественных объединений, существовавших при СССР и финансируемых из государственного бюджета, заменили тысячи новых организаций. В настоящее время в Казахстане зарегистрировано 22 763 НКО, из них 15 954 являются действующими.⁴ В Кыргызстане 17 391 зарегистрированных НКО, из которых примерно 5700 являются активно работающими, предоставляющими услуги, продвигающими интересы своих членов и общественные интересы.⁵ В Таджикистане общее число зарегистрированных НКО составляет примерно 3000.⁶

Законодательство играло и продолжает играть важную роль в развитии НКО, так как может способствовать этому развитию, а может и препятствовать ему. В настоящее время НКО играют ограниченную роль в решении экономических и социальных проблем. Ни в одной из стран нет совершенного законодательства и всегда присутствует необходимость в его улучшении. Во всех рассматриваемых странах и правительства, и НКО получили бы большую пользу от более совершенного законодательства, способствующего деятельности НКО. Ниже выделены наиболее важ-

⁴ Источник: Министерство информации и общественного развития РК (по данным Министерства юстиции Республики Казахстан на январь 2019 года и по данным Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан на 5 апреля 2019 г.).

⁵ Источник: Civic Freedom Monitor: Kyrgyz Republic <http://www.icnl.org/research/monitor/kyrgyz.html>.

⁶ Источник: Civic Freedom Monitor: Republic of Tajikistan <http://www.icnl.org/research/monitor/tajikistan.html>.

ные аспекты законодательства рассматриваемых стран, где могут быть целесообразны реформы.

Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, гарантирующие право на свободу объединения. Конституции всех трех государств признают право на свободу объединения. НКО во всех трех странах являются важными участниками общественной и политической жизни, а правительства предпринимают меры по поддержке НКО. Однако существуют и значительные отличия между законодательным регулированием НКО в каждой из рассматриваемых стран.

В целом среди рассматриваемых государств законодательство Кыргызстана является наиболее благоприятным для реализации права на свободу объединения и для деятельности НКО. Законодательство позволяет осуществлять деятельность без регистрации юридического лица, а также зарегистрировать НКО путем прохождения простой процедуры. Государственные органы имеют полномочия по надзору за деятельностью НКО аналогичные полномочиям по надзору за коммерческими организациями. НКО не сталкиваются с какими-либо препятствиями для получения средств иностранных источников, в том числе в виде требований дополнительной отчетности для получателей иностранного финансирования. Государство предусматривает механизмы поддержки деятельности НКО и выделяет на это ресурсы.

Законодательство Казахстана хотя и гарантирует право на свободу объединения на конституционном уровне, при этом запрещает создание и деятельность незарегистрированных общественных объединений и предусматривает административную ответственность за руководство, участие в деятельности и финансирование деятельности незарегистрированных общественных объединений. Ряд норм законодательства устанавливает дополнительную отчетность для НКО, которая не требуется от коммерческих организаций, в частности требование для НКО подавать обширную информацию в базу данных НКО, которая находится в ведении Министерства информации и общественного развития

Республики Казахстан. Общественные объединения ограничены в своей деятельности территориальным статусом, который определяется при их регистрации как юридических лиц. Например, местное общественное объединение имеет право осуществлять деятельность только на территории одной области, в которой оно создано. Такие требования не распространяются на коммерческие организации или иные формы НКО. Более того, отдельные нормы Налогового кодекса предусматривают требования уведомлять государственные органы о предстоящем получении средств из иностранных источников, а также сдавать отчетность о получении и расходовании таких средств. За нарушение требований отчетности предусмотрены значительные административные штрафы. Такая дополнительная отчетность является обременительной для НКО и противоречит международным стандартам в области свободы объединений.

Уголовный кодекс Казахстана содержит понятие «лидер общественного объединения», которое используется по ряду составов преступлений какотягчающее обстоятельство. В качестве «лидера» может рассматриваться не только непосредственный руководитель, но и любой член или участник общественного объединения, «способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения». Особые меры наказания к «лидерам» общественных объединений противоречат нормам международного права, гарантирующим право на свободу объединения.

Вместе с тем Казахстан совершенствует законодательство, направленное на государственную поддержку НКО, и выделяет из бюджета значительные средства на поддержку НКО. Ежегодно на государственное финансирование НКО выделяется около 20 млрд тенге (примерно 52 миллиона долларов США), в рамках которых НКО реализуют около 2200 проектов по всей стране.

Законодательство Таджикистана гарантирует право на объединение как с созданием, так и без создания НКО – юридических лиц. Процесс регистрации НКО – юридического лица в форме общественного объединения (наиболее популярная форма для НКО

в Таджикистане) является более сложным по сравнению с коммерческими организациями. Физические лица, не являющиеся гражданами Таджикистана, могут быть учредителями, членами или участниками, только если их постоянным местом жительства является Таджикистан либо они имеют вид на жительство в Таджикистане. Министерство юстиции имеет широкие полномочия по надзору за деятельностью НКО, в том числе направлять своих представителей для участия в проводимых ими мероприятиях, проверять деятельность НКО на соответствие не только законодательству, но и положениям своего устава. Кроме того, НКО обязаны уведомлять Министерство юстиции о получении грантов и пожертвований. Перечисленные нормы не соответствуют международным стандартам и в зависимости от порядка применения на практике могут необоснованно ограничивать право на свободу объединения и деятельность НКО.

Мы надеемся, что информация, представленная в настоящем обзоре, поможет представителям государственных органов и НКО проводить реформы по усовершенствованию законодательства о НКО, чтобы оно соответствовало международным стандартам в области свободы объединений и способствовало дальнейшему укреплению гражданского общества в рассматриваемых странах.

В последующих разделах будут представлены более детальный обзор и анализ положений законодательства каждого из рассматриваемых государств.

КАЗАХСТАН

1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции Республики Казахстан

Республика Казахстан (РК) присоединилась к следующим международным договорам, содержащим положения о праве на свободу объединения:

1. Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (ООН) 10 декабря 1948 года (признана);

2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года (ратифицирован 28 ноября 2005 г.) (МПГПП) и Факультативный протокол (ратифицирован 11 февраля 2009 г.);

3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года (ратифицирован 21 ноября 2005 г.) (МПЭСКП);

4. Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» от 9 июля 1948 года (ратифицирована 13 декабря 2000 г.);

5. Конвенция МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» от 1 июля 1949 года (ратифицирована 18 мая 2001 г.);

6. Конвенция ООН «О статусе беженцев» 28 июля 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 года (Казахстан присоединился 15 декабря 1998 г., но не ратифицировал);

7. Конвенция ООН «О правах ребенка» от 20 ноября 1989 года (ратифицирована 8 июня 1994 г.);

8. Конвенция ООН «О правах инвалидов» от 13 декабря 2006 года и Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов (ратифицирована 20 февраля 2015 г.).

К основным нормативным правовым актам, регулирующим реализацию права на свободу объединения в Казахстане, можно отнести следующие:

1. Конституция РК от 30 августа 1995 года;
2. Гражданский кодекс РК (Общая часть) принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 года, введен в действие с 1 марта 1995 года (прежде всего, напрямую регулируют свободу объединения Глава 2 «Субъекты гражданских прав» и Глава 12 «Договор о совместной деятельности (простое товарищество)»);
3. Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 года (статьи про общественные и религиозные объединения) (УК);
4. Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (статьи про общественные и религиозные объединения) (КоАП);
5. Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 25 декабря 2017 года (Налоговый кодекс, или НК);
6. Закон РК «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года;
7. Закон РК «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 года;
8. Закон РК «О политических партиях» от 15 июля 2002 года;
9. Закон РК «О профессиональных союзах» от 27 июня 2014 года;
10. Закон РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 года;
11. Закон РК «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» от 17 апреля 1995 года (Закон РК «О государственной регистрации юридических лиц»);
12. Закон РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» от 12 апреля 2005 года (Закон о ГСЗ);
13. Иные нормативные правовые акты, регулирующие различные аспекты деятельности НКО.

В соответствии с положением статьи 4 Конституции РК: *«1. Действующим правом в РК являются нормы Конституции,*

соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики».

Для того чтобы иметь приоритет перед законами РК, международный договор должен быть ратифицирован.

В системе законодательства РК свобода объединения гарантирована статьями 5 и 23 Конституции РК:

Так, согласно пункту 2 статьи 5 Конституции: *«2. Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов».*⁷

Право граждан на свободу объединений закреплено в пункте 1 статьи 23 Конституции: *«1. Граждане РК имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом».*

1.2. НКО без статуса юридического лица

Законодательство РК не содержит прямого запрета на деятельность большинства организационно-правовых форм НКО без регистрации (без получения статуса юридического лица). Такой запрет установлен только в отношении общественных объединений – отдельной организационно-правовой формы НКО в РК в части 5 статьи 5 Закона «Об общественных объединениях»:

«Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений».

Таким образом, любая деятельность незарегистрированного общественного объединения является противозаконной. Пра-

⁷ Особо следует отметить, что Законом РК от 21.05.07 г. № 254-III в Конституцию был внесен ряд изменений, наиболее существенным из которых является исключение запрета на государственное финансирование общественных объединений в пункте 2 статьи 5.

вовая коллизия заключается в том, что общественное объединение – это одна из организационно-правовых форм НКО, и до официальной регистрации невозможно идентифицировать, является ли данная инициативная группа людей незарегистрированным общественным объединением или, к примеру, незарегистрированным общественным фондом. Такая неопределенность привела к тому, что данный запрет на практике может распространяться на все незарегистрированные НКО.

За нарушение указанного запрещения на деятельность без регистрации предусмотрена значительная административная ответственность.⁸ Более подробно смотрите в разделе 1.3. ниже.

В то же время в соответствии с ГК РК граждане могут осуществлять совместную, в том числе не направленную на извлечение прибыли, деятельность на основании договора о совместной деятельности⁹ в рамках гражданско-правовых отношений на основании положений ГК РК о свободе договора. Однако ввиду запрета на деятельность незарегистрированных объединений к гражданам, осуществляющим деятельность по совместному договору, могут применяться санкции.

Как показывает практика, санкции за деятельность незарегистрированного общественного объединения применяются не часто и, как правило, к незарегистрированным политическим партиям или незарегистрированным религиозным объединениям.

1.3. Ограничения свободы объединений

РК налагает определенные ограничения на свободу объединений.

В пункте 3 статьи 23 Конституции РК установлено, что: *«3. Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание со-*

⁸ Статья 489 КоАП.

⁹ Глава 12 ГК РК.

циальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований».

Согласно статье 5 Закона РК «Об общественных объединениях»: *«Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, которая преследует экстремистские цели, а также создание не предусмотренных законодательством РК военизированных формирований.*

На территории РК запрещается создание общественных объединений по типу военизированных формирований, имеющих военизированную структуру, форму, специальные знаки отличия, гимны, флаги, вымпелы, особые условия внутренней дисциплины и управления, оружие, в том числе имитационное.

Не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.

Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений».

Конституция РК в статье 23 гарантирует право на свободу объединений только для своих граждан. В соответствии с Законом «Об общественных объединениях» иностранцы и лица без гражданства не могут стать инициаторами общественных объединений.¹⁰ Они могут быть только членами либо участниками общественных объединений, если это предусмотрено уставами данных организаций.

Статья 5 Закона «Об общественных объединениях» запрещает деятельность незарегистрированных общественных объединений.

Статья 489 в КоАП устанавливает административную ответственность для руководителей и участников общественных объ-

¹⁰ Статья 10 Закона РК «Об общественных объединениях».

единений за нарушения законодательства об общественных объединениях:

«Статья 489. Нарушение законодательства РК об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности.

1. Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений, -

влечет предупреждение или штраф на юридических лиц в размере ста месячных расчетных показателей.

2. Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство РК, -

влечет предупреждение или штраф на юридических лиц в размере ста месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности общественного объединения на срок от трех до шести месяцев.

3. Действие, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влечет штраф на юридических лиц в размере ста пятидесяти месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности общественного объединения на срок от трех до шести месяцев.

4. Действие, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, а равно неустранение нарушений, предусмотренных частью третьей настоящей статьи, -

влекут штраф на юридических лиц в размере двухсот месячных расчетных показателей с запрещением деятельности общественного объединения.

5. Финансирование политических партий иностранными юридическими лицами и международными организациями, юридиче-

скими лицами с иностранным участием, государственными органами и организациями, благотворительными организациями - влечет штраф на должностных лиц в размере четырехсот, на юридических лиц – в размере двух тысяч месячных расчетных показателей, с конфискацией незаконных пожертвований.

6. Принятие политической партией незаконных пожертвований -

влечет штраф в размере четырехсот месячных расчетных показателей с конфискацией незаконных пожертвований и запрещением деятельности политической партии.

7. Неопубликование годовой отчетности о финансовой деятельности политической партии в сроки и объеме, установленные законодательством РК, -

влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности политической партии на срок до шести месяцев.

8. Осуществление деятельности политической партии, ее структурных подразделений (филиалов и представительств) без перерегистрации в случаях, предусмотренных законодательством РК, -

влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей с запрещением деятельности политической партии.

9. Руководство деятельностью не зарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, -

влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.

10. Участие в деятельности не зарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, -

влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей.

11. Финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных,

религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, -

влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей».

В законодательстве РК, кроме того, существует и уголовная ответственность для членов общественных объединений, а также введено специальное новое понятие в статье 3 п. 21 УК¹¹, сформулированное следующим образом: *«лидер общественного объединения – руководитель общественного объединения, а также иной участник общественного объединения, способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения».* Данное понятие используется в качестве отягчающего обстоятельства по следующим уголовным проступкам и преступлениям:

- нарушение равноправия человека и гражданина (статья 145);
- возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни (статья 174);
- пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя РК (статья 179);
- сепаратистская деятельность (статья 180);
- создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности (статья 182);
- пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма (статья 256);
- создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (статья 257);
- финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму (статья 258);
- финансирование деятельности преступной группы, а равно хранение, распределение имущества, разработка каналов финансирования (статья 266).

¹¹ Уголовный кодекс РК от 3 июля 2014 года.

В настоящее время Правительством РК ведется работа по концептуальному улучшению законодательства о НКО. В связи с тем что данная работа осуществляется совместно с гражданским сектором РК, есть основания надеяться, что законодательство для НКО будет совершенствоваться, в том числе путем устранения ограничений для свободы права на объединение.

Анализ

Существуют правомерные ограничения индивидуальных прав и свобод, которые были впервые сформулированы во Всеобщей декларации прав человека. Так, согласно статье 29 этой декларации, «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Статья 22 МПГПП относительно права на свободу объединения, устанавливает: *«2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».*

РК налагает определенные ограничения на свободу объединений в соответствии с нормами международного права. Так, например, положения пункта 3 статьи 23 Конституции РК и статьи 5 Закона РК «Об общественных объединениях» соответствуют нормам международного права и направлены на защиту государственной или общественной безопасности, общественного порядка и т. д.

Однако ряд законодательных ограничений не соответствует Всеобщей декларации прав человека, МПГПП и МПЭСКП. В частности, положение Конституции РК (статья 23), гарантирующее право на свободу объединений только для своих граждан,

противоречит нормам международного права, которые устанавливают, что данное право должно быть у каждого человека, независимо от его гражданства или иного статуса.

Не соответствующим нормам международного права является запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, установленный статьей 5 Закона «Об общественных объединениях». Данный запрет нарушает нормы Всеобщей декларации прав человека (статья 20), МПЭСКП (статья 8), а также МПГПП (статья 22). Право на свободу объединения может быть реализовано человеком путем неформального объединения с другими или путем образования юридического лица, по его собственному выбору.

В соответствии с Руководящими принципами «Законодательство должно признавать как формальные, так и неформальные объединения или как минимум разрешать деятельность последних и не рассматривать ее как незаконную».¹²

Статьи КоАП устанавливают суровую ответственность для руководителей и членов общественных объединений в виде высоких штрафов и вплоть до приостановления деятельности общественного объединения, за совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений, а также любые, даже незначительные нарушения законодательства. В Руководящих принципах подчеркивается важность соразмерности санкций серьезности правонарушения. Значительный штраф или приостановление деятельности общественного объединения за мелкое правонарушение не будет считаться соразмерным и будет противоречить нормам международного права.

КоАП предусматривает штрафы для лиц, участвующих в деятельности незарегистрированных объединений, руководящих или финансирующих такую деятельность, тогда как такая деятельность признается законной в международной практике. Ответственность за действия, являющиеся реализацией права на объединение или способствующие реализации этого права, которые в соответствии с международным правом должны призна-

¹² Пункт 48 Руководящих принципов.

ваться законными, также противоречит нормам международного права.

Понятие «лидер общественного объединения» в УК РК сформулировано таким образом, что в качестве лидера может рассматриваться не только непосредственный руководитель, но и любой член или участник общественного объединения, «способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения». Такое широкое толкование грозит значительными штрафами, арестом, ограничением и даже лишением свободы неограниченному кругу лиц, так как законодательство не определяет участия в деятельности общественного объединения как такового. Более того, данное понятие содержит широкую дискрецию, так как предлагает определять лидера общественного объединения по признаку того, способен ли он «посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения». Данная формулировка представляется неконкретной и оценочной, что может привести на практике к тому, что в качестве лидера любого общественного объединения могут рассматриваться любые лица, которые своими действиями повлияли на решения того или иного объединения, не имея с этими объединениями какой-либо формальной связи. Нормы УК, в формулировке которых входит термин «лидер общественного объединения», при их применении могут нарушать право на объединение для широкого круга лиц, нарушая нормы международного права.

2. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС НКО

ГК РК дает определение «НКО» как организации, не имеющей извлечение дохода в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющей полученный чистый доход между участниками. ГК определяет коммерческую организацию как организацию, преследующую извлечение дохода в качестве основной цели своей деятельности.¹³

¹³ Статья 34 ГК РК.

Таким образом, основными отличиями НКО от коммерческих организаций являются: (1) наличие у НКО целей деятельности, отличных от цели извлечения прибыли; (2) извлечение дохода не может являться основной целью деятельности для НКО; (3) запрет на распределение чистого дохода между участниками НКО.

Следует упомянуть, что на практике и в законодательстве РК также используется термин «неправительственная организация» (НПО). В соответствии с определением, данным в Законе «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан»¹⁴ к НПО относятся НКО (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданные гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством РК. Несмотря на то что данный термин не охватывает все формы НКО, на практике он часто ошибочно используется в Казахстане как синоним всех НКО.

В соответствии с законодательством РК НКО – юридические лица могут создаваться только в определенных организационно-правовых формах. В качестве таковых в Законе «О НКО» указываются учреждения, общественные объединения, фонды, религиозные объединения, ассоциации (союзы) юридических лиц, потребительские кооперативы, некоммерческие акционерные общества и ряд иных организационно-правовых форм НКО, таких, например, как автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, адвокатские конторы, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, Палата судебных экспертов Республики Казахстан, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир и другие НКО.¹⁵

Кроме того, ГК РК предусматривает такую организационно-правовую форму НКО, как «объединение индивидуальных

¹⁴ Пункт 7, статьи 1 Закона РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в РК».

¹⁵ Глава 2 Закона РК «О НКО».

предпринимателей и (или) юридических лиц в форме ассоциации (союза)».¹⁶ При этом объединение юридических лиц является подвидом этой правовой формы НКО. Кроме того, другие организационно-правовые формы НКО могут вводиться законодательными актами.¹⁷ Организационно-правовые формы НКО различаются между собой по целям и характеру деятельности, составу участников, наличию и отсутствию членства, порядку формирования и распоряжения имуществом, системе управления и контроля и некоторым другим критериям, поэтому соответственно к ним применяется различный порядок правового регулирования. По отдельным организационно-правовым формам НКО на сегодняшний день приняты и действуют специальные законы, например, по общественным и религиозным объединениям, потребительским кооперативам.

По данным Министерства юстиции РК по состоянию на январь 2019 года,¹⁸ в Казахстане зарегистрированы 22 763 НКО, в том числе 11 175 общественных объединений, 1585 объединений юридических лиц, 6659 фондов и 3473 учреждения. Из них действующими, по данным Комитета государственных доходов Министерства финансов (КГД МФ) РК по состоянию на 05.04.2019 г., являются 15 954 НКО.¹⁹ Лишь 4624 НКО зарегистрировались в Базе данных НПО,²⁰ которую администрирует уполномоченный орган по взаимодействию с НПО (Министерство информации и общественного развития), по состоянию на январь 2019 года.

¹⁶ Статья 110 ГК РК.

¹⁷ Пункт 3 статьи 34 ГК РК, пункт 3 статьи 17 Закона РК «О НКО».

¹⁸ Информация предоставлена Международному Центру Некоммерческого Права Министерством информации и общественного развития РК.

¹⁹ Информация предоставлена Международному Центру Некоммерческого Права Министерством информации и общественного развития РК.

²⁰ Источник: <https://infonpo.kz/ru/>

2.1. Государственная регистрация НКО

2.1.1. Учредители

Требования к составу и количеству учредителей отличаются в зависимости от специфики организационно-правовой формы НКО. Согласно Закону «О НКО», учредителями НКО в зависимости от ее организационно-правовой формы могут быть физические и (или) юридические лица, если иное не установлено законодательными актами. НКО может быть учреждена одним лицом, за исключением случаев создания потребительского кооператива, ассоциаций (союзов) и иных случаев, предусмотренных законодательными актами об отдельных видах НКО.²¹

Например, иностранные физические и юридические лица не могут быть инициаторами (учредителями) общественных и религиозных объединений. В остальных организационно-правовых формах НКО иностранные граждане и/или юридические лица могут быть учредителями, если не указано иное.

Ниже указаны требования к минимальному количеству учредителей при создании некоторых организационно-правовых форм НКО:

- Общественное объединение – может быть создано по инициативе группы граждан РК не менее десяти человек.²² Учредителями/членами общественного объединения, помимо физических лиц, могут быть и юридические лица – общественные объединения, за исключением политических партий.
- Фонд – количество и состав варьируются в зависимости от подвида фонда: частный фонд (минимум 1 физическое лицо либо 2 физических лица – членов одной семьи); корпоративный фонд (минимум 1 юридическое лицо); общественный фонд (минимум 2 физических лица либо минимум 1 физическое лицо и 1 юридическое лицо (общественное

²¹ Статья 20 Закона РК «О НКО».

²² Пункт 2 статьи 19 Закона РК «О НКО».

- объединение); государственный фонд (1 государственный орган и более);
- Объединение индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в форме ассоциации (союза) – минимум 2 юридических лица/ индивидуальных предпринимателя либо 1 юридическое лицо и 1 индивидуальный предприниматель;
 - Учреждение – может быть создано по решению одного и более учредителей, являющихся физическими или юридическими лицами;
 - Религиозное объединение – может быть создано по инициативе как минимум 50 граждан РК (местный статус); 500 граждан РК (региональный статус) и 5000 граждан РК (республиканский статус).

2.1.2. Территориальный статус

Законодательство РК не предусматривает присвоения какого-либо территориального статуса при регистрации большинства организационно-правовых форм НКО. Однако Законами «Об общественных объединениях» и «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»²³ предусмотрена регистрация по территориальному признаку для общественных и религиозных объединений. Территориальный статус означает, что законодательство устанавливает ограничения в отношении территории, на которой может действовать общественное или религиозное объединение (оно может иметь республиканский, региональный или местный статус в зависимости от территории ее деятельности). В случае общественных объединений для получения республиканского статуса общественное объединение должно зарегистрировать филиалы (представительства) на территории более чем половины областей РК; для регионального статуса – на территории менее половины областей.²⁴ Зарегистрировавшись в одной обла-

²³ Закон РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 года № 483-IV.

²⁴ Статья 7 Закона РК «Об общественных объединениях».

сти, общественное объединение приобретает местный статус, и территориальная сфера его деятельности ограничивается только территорией области.

2.1.3. Правила создания и регистрации НКО

В целом создание НКО ничем принципиально не отличается от создания любого другого юридического лица, поскольку в РК установлена единая процедура регистрации юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы. Для создания юридического лица учредитель должен принять решение об учреждении юридического лица (учредители должны подписать учредительный договор, для создания общественного объединения необходимо проведение учредительного собрания граждан-инициаторов), утвердить устав, уплатить сбор за государственную регистрацию и представить установленный законодательством пакет учредительных документов на регистрацию в органы юстиции.

В РК установлен разрешительный порядок регистрации юридических лиц. Этот порядок в РК предусматривает обязанность государства зарегистрировать организацию, если ее учредители выполнили все соответствующие требования законодательства, предъявляемые к созданию такой организации.

Вопросы регистрации НКО регулируются Законом РК «О государственной регистрации юридических лиц», ГК РК, Законом РК «О НКО» и иными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок создания и осуществления деятельности отдельных организационно-правовых форм НКО.

Сам порядок и требования, предъявляемые к процедуре приобретения статуса юридического лица, установлены в Инструкции по государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств, утвержденной Приказом Министра юстиции РК № 112 от 12 апреля 2007 года (далее – Инструкция по регистрации):

«2. Государственная (учетная) регистрация юридических лиц (филиалов и представительств) включает в себя:

проверку соответствия документов, представленных на государственную (учетную) регистрацию, законодательству Республики Казахстан;

выдачу справки о государственной (учетной) регистрации с присвоенным бизнес-идентификационным номером (далее – БИН);

занесение сведений о юридических лицах (филиалах и представительствах) в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров (далее – Национальный реестр).

При регистрации не принимаются во внимание вопросы целесообразности образования юридического лица, открытия филиала или представительства, не преследуется цель осуществления контроля и вмешательства в его производственно-хозяйственную и финансовую деятельность».

В Казахстане государственную регистрацию юридических лиц и учетную регистрацию филиалов и представительств осуществляют органы юстиции (регистрирующий орган).

При этом государственную (учетную) регистрацию, перерегистрацию и регистрацию ликвидации банков, общественных и религиозных объединений с республиканским и региональным статусами, в том числе политических партий, филиалов и представительств иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений, производит Министерство юстиции Республики Казахстан.

Государственная регистрация, перерегистрация, ликвидация общественных и религиозных объединений с местным статусом, фондов и объединений юридических лиц, учетная регистрация, перерегистрация, снятие с учета филиалов и представительств общественных и религиозных объединений в соответствующей области и городов Астаны, Алматы и Шымкента осуществляется Департаментами юстиции областей, городов Астаны, Алматы и Шымкента.

Согласно пункту 6 Инструкции по регистрации, перечень документов для регистрации юридического лица следующий:

«6. Для регистрации юридического лица субъектов среднего и крупного предпринимательства, а также НКО в регистрирующий орган предоставляются:

1) заявление по форме согласно приложению I к настоящей Инструкции, для субъектов среднего и крупного предпринимательства, осуществляющих свою деятельность на основании Типового устава - заявления по формам согласно приложениям 2, 3 и 4 к настоящей Инструкции;

2) перечень учредительных и других документов согласно приложению 5 к настоящей Инструкции.

Заявление о регистрации юридического лица подписывается и подается в регистрирующий орган в порядке, предусмотренном статьей 6 Закона Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (далее – Закон).

Регистрация юридических лиц с иностранным участием производится в порядке, установленном для регистрации юридических лиц Республики Казахстан. Кроме документов, предусмотренных Законом, если иное не установлено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, дополнительно представляются:

1) легализованная выписка из торгового реестра или другой легализованный документ, удостоверяющий, что учредитель – иностранное юридическое лицо является юридическим лицом по законодательству иностранного государства, с нотариально засвидетельствованным переводом на казахском и русском языках;

2) копия паспорта или другой документ, удостоверяющий личность учредителя – иностранца, с нотариально засвидетельствованным переводом на казахском и русском языках».

Документы предоставляются в органы юстиции через Центры обслуживания населения, предоставляющие услуги населению по принципу «одного окна».

Согласно Инструкции по регистрации, порядок уплаты и зачисления в бюджет сбора за государственную регистрацию юридических лиц, филиалов и представительств регулируется налоговым законодательством РК.

Так, статья 553 НК РК определяет следующие размеры государственного сбора.

Ставки сбора за государственную регистрацию юридических лиц при государственной регистрации создания юридических лиц, их филиалов и представительств (за исключением юридических лиц, являющихся субъектами малого предпринимательства, их филиалов и представительств, и политических партий, их филиалов и представительств) составляет 6,5 месячного расчетного показателя, действующего на день уплаты сбора (что составляет 44 долларов США на 2019 год).²⁵

Для детских и молодежных общественных объединений, а также общественных объединений инвалидов, их филиалов и представительств, филиалов республиканских и региональных национально-культурных общественных объединений: установлен льготный размер сбора за государственную регистрацию, который составляет двукратный месячный расчетный показатель, действующий на день уплаты сбора (что составляет 13 долларов США на 2019 год).

Государственная регистрация (перерегистрация) НКО должна быть произведена не позднее десяти рабочих дней со дня подачи заявления, с приложением необходимых документов.²⁶

В случае нарушения порядка создания, перерегистрации и реорганизации юридического лица и в других случаях, определенных Инструкцией, в регистрации может быть отказано.²⁷ В случаях представления неполного пакета документов, наличия в них недостатков, необходимости получения по учредительным документам заключения эксперта (специалиста), а также по иным основаниям, предусмотренным законодательными актами РК, срок регистрации может прерываться до устранения недостатков или получения соответствующего заключения (экспертизы).²⁸

НКО считается зарегистрированной с момента вынесения приказа соответствующим регистрирующим органом и внесения

²⁵ Месячный расчетный показатель устанавливается Законом о республиканском бюджете на каждый год. С 1 января 2019 года месячный расчетный показатель равен 2525 тенге, что составляет около 7 долларов США.

²⁶ Статья 9 Закона РК «О государственной регистрации юридических лиц».

²⁷ Пункт 78 Инструкции по государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств, утвержденной Приказом Министра юстиции РК № 112 от 12 апреля 2007 года (далее – Инструкция по регистрации).

²⁸ Пункт 82 Инструкции по регистрации.

сведений о ней в Национальный реестр. По итогам регистрации выдается справка о государственной регистрации юридического лица.

2.1.4. Утверждение названия и регистрация символики

Наименование НКО включает в себя ее название и указание на организационно-правовую форму. Оно может включать в себя дополнительную информацию, предусмотренную законодательством.

При выборе наименования НКО необходимо помнить о следующих требованиях и ограничениях, предусмотренных в законодательстве РК:

1. не допускается использование названий, противоречащих требованиям законодательства или нормам общественной морали;

2. не допускается использование собственных имен лиц, если они не совпадают с именем участников либо если участники не получили разрешения этих лиц (их наследников) на использование собственного имени;

3. наименование юридического лица не должно полностью или в существенной части дублировать наименование юридических лиц, зарегистрированных в Республике Казахстан;

4. наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности членов этой ассоциации (союза) с включением слов «ассоциация» или «союз».

Согласно статье 5 Закона «О НКО», НКО имеет право на собственную эмблему (символику), зарегистрированную в установленном порядке.

2.1.5. Регистрация изменений в учредительных документах

НКО имеют право вносить изменения в учредительные документы, которые могут потребовать перерегистрации организации

в органах юстиции, а также изменения, которые не влекут перерегистрацию.

Законодательство Казахстана не предусматривает каких-либо специальных требований в отношении перерегистрации НКО. Любое юридическое лицо (в том числе и НКО) подлежит перерегистрации в случаях, установленных законодательством, а именно пунктом 6 статьи 42 ГК РК:

- 1) уменьшения размера уставного капитала;
- 2) изменения наименования;
- 3) изменения состава участников в хозяйственных товариществах (за исключением хозяйственных товариществ, в которых ведение реестра участников хозяйственного товарищества осуществляется профессиональным участником рынка ценных бумаг, имеющим лицензию на осуществление деятельности по ведению системы реестров держателей ценных бумаг).

Таким образом, наиболее применимым по отношению НКО случаев, влекущим перерегистрацию, является изменение наименования, а также в случае уменьшения размера уставного капитала (при наличии такового).

Изменения, внесенные в учредительные документы по указанным основаниям без перерегистрации юридического лица, являются недействительными.

В случаях, влекущих перерегистрацию, НКО необходимо в течение месяца с момента принятия решения уполномоченным органом организации подать в регистрирующий орган заявление о перерегистрации с приложением пакета необходимых документов.

Согласно пункту 43 Инструкции по регистрации, перечень документов, необходимых для перерегистрации НКО, следующий:

1. заявление о государственной (учетной) перерегистрации юридического лица, филиала (представительства) по форме, согласно приложению 12 к настоящей Инструкции;
2. решение либо выписка из решения уполномоченного органа юридического лица о государственной (учетной) перерегистрации, предусматривающие внесение изменений и дополнений в учредительные документы юридического лица, положение о фи-

лиале (представительстве), скрепленные печатью юридического лица (за исключением субъектов частного предпринимательства);

3. три экземпляра учредительных документов (положений) с внесенными изменениями и дополнениями для юридического лица, не относящегося к субъекту частного предпринимательства, а также акционерного общества, их филиалов (представительств);

4. подлинники прежних учредительных документов юридического лица, не относящегося к субъекту частного предпринимательства, а также акционерного общества, положений об их филиалах (представительствах); регистрирующий орган при наличии у НКО устава и свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) изымает подлинники прежних документов;

5. квитанция или иной документ, подтверждающие уплату в бюджет регистрационного сбора за государственную перерегистрацию юридического лица или учетную перерегистрацию филиала (представительства).

При этом внесение изменений и дополнений оформляется двумя способами:

1. путем составления учредительных документов в новой редакции;

2. оформления изменений (дополнений) в виде приложений к прежним учредительным документам.

Если учредительные документы подлежат нотариальному удостоверению, то и вносимые в них изменения и дополнения удостоверяются в нотариальном порядке.

После представления документов для государственной перерегистрации регистрирующий орган:

1. проверяет полноту пакета представленных документов и правильность их составления (оформления), на соответствие действующему законодательству Республики Казахстан;

2. издает приказ о государственной перерегистрации юридического лица в случае отсутствия нарушений действующего законодательства;

3. вносит в Национальный реестр сведения о государственной перерегистрации юридического лица;

4. в течение одного рабочего дня со дня регистрации направляют в органы государственных доходов извещение о произведенной государственной перерегистрации юридического лица с присвоенным БИН²⁹;

5. выдает справку о государственной перерегистрации юридического лица;

6. дополняет дело новыми учредительными документами либо экземпляром вносимых в учредительные документы изменений и дополнений, оформленных как приложение к прежним учредительным документам, за исключением субъектов частного предпринимательства, и другими документами юридического лица.

Кроме того, юридические лица определенных организационно-правовых форм могут проходить перерегистрацию в связи с существенным изменением законодательства, регулирующего создание и деятельность таких юридических лиц.

Срок рассмотрения документов на перерегистрацию составляет не более десяти рабочих дней, следующих за днем подачи заявления.

НКО, как и другие юридические лица, обязана сообщать об изменениях других данных, внесение которых в учредительные документы не влечет перерегистрацию и осуществляется без взимания сбора (изменение место нахождения, открытия филиала или представительства и др.). В случае внесения таких изменений и дополнений в учредительные документы НКО извещает об этом регистрирующий орган в месячный срок.

2.1.6. Правила регистрации структурных подразделений (филиалов и представительств) НКО

Согласно законодательству, НКО имеют право открывать филиалы и представительства, как и другие юридические лица. Филиалы и представительства не являются юридическими лицами,

²⁹ Бизнес-идентификационный номер (БИН) – уникальный номер, формируемый для юридического лица (филиала и представительства) и индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность в виде совместного предпринимательства.

и для их открытия необходимо осуществить их учетную регистрацию в органах юстиции.

В некоторых случаях открытие определенного количества филиалов является необходимым условием для подтверждения территориального статуса. Например, в случае общественного объединения с региональным или республиканским статусом – необходимо до истечения года со дня регистрации для подтверждения своего статуса предоставить в орган, зарегистрировавший это ОО, копии документов, подтверждающих прохождение учетной регистрации требуемого законодательством количества филиалов и представительств ОО в территориальных органах юстиции.

Процедура учетной регистрации филиалов и представительств юридических лиц указана в Разделе 5. Инструкции по регистрации.

Согласно данной процедуре, для учетной регистрации филиала (представительства) в регистрирующий орган подается заявление по форме, установленной Министерством юстиции РК. Заявление подписывается лицом, уполномоченным юридическим лицом, создающим филиал (представительство), и скрепляется печатью юридического лица (при ее наличии).

К заявлению прилагаются квитанция или иной документ, подтверждающие уплату в бюджет регистрационного сбора за учетную регистрацию филиала (представительства).

Для филиалов (представительств) юридических лиц, не относящихся к субъектам частного предпринимательства, а также акционерных обществ дополнительно представляются положение о филиале (представительстве) в трех экземплярах на казахском и русском языках, утвержденное юридическим лицом, копии устава (положения) и доверенность юридического лица (за исключением общественных и религиозных объединений), выданная руководителю филиала (представительства).

Срок рассмотрения документов на учетную регистрацию филиалов и представительств составляет не более десяти рабочих дней, следующих за днем подачи заявления.

2.1.7. Особенности порядка регистрации некоторых видов НКО

В законодательстве Казахстана существует ряд особенных требований к порядку регистрации отдельных организационно-правовых форм НКО.

Рассмотрим особенные требования к регистрации общественных объединений:

1. требование подачи документов на регистрацию общественных объединений в течение двух месяцев с момента принятия решения о его образовании;

2. требование открытия необходимого количества филиалов и представительств в течение года после регистрации общественных объединений с региональным или республиканским статусом для подтверждения территориального статуса;

3. инициаторами общественных объединений могут быть только граждане РК;

4. перечень документов для регистрации включает требование предоставить список граждан-инициаторов с указанием фамилии, имени, отчества (ФИО), даты рождения, ИИН,³⁰ места жительства, домашнего и служебного телефонов и личной подписи.

Кроме того, существуют некоторые отличия в порядке регистрации разных форм НКО, например:

1. сроки регистрации: так, регистрация политических партий производится в течение одного месяца со дня подачи всех необходимых документов заявителем в регистрирующий орган, тогда как к остальным формам НКО применяется общий срок в 10 календарных дней;

2. список необходимых документов для регистрации: в зависимости от особенностей организационно-правовых форм НКО в Инструкции по регистрации предусмотрены разные перечни документов, например, при регистрации общественного фонда, помимо прочего, требуется предоставить решение попечительского совета о назначении исполнительного органа фонда, тогда как

³⁰ ИИН (индивидуальный идентификационный номер) – цифровой код, присваивающийся гражданам в РК один раз и пожизненно.

при регистрации других организационно-правовых форм НКО в перечне такого документа нет;

3. регистрирующий орган: например, республиканских и региональных общественных объединений, а также филиалов и представительств иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений осуществляет Министерство юстиции РК, а все остальные НКО регистрируются в соответствующих территориальных управлениях Министерства юстиции.

2.1.8. Филиалы и представительства иностранных НКО

В соответствии со статьей 24 Закона РК «О НКО» некоммерческие юридические лица, в том числе иностранные, вправе создавать филиалы и представительства на территории государства в соответствии с законодательством РК.

Учетная регистрация филиалов (представительств) иностранных юридических лиц производится в порядке, установленном законодательными актами РК для учетной регистрации филиалов (представительств) юридических лиц РК. Кроме документов, предусмотренных этим порядком, если иное не установлено международными договорами, ратифицированными РК, дополнительно должны быть представлены легализованная выписка из торгового реестра, учредительные документы или другой легализованный документ иностранного юридического лица, подтверждающие, что иностранное юридическое лицо, создающее филиал (представительство), является юридическим лицом по законодательству иностранного государства, а также документ, подтверждающий налоговую регистрацию в стране инкорпорации иностранного юридического лица, с указанием номера налоговой регистрации (или его аналога). Документы иностранного юридического лица, создающего филиал (представительство), представляются с нотариально засвидетельствованным переводом на казахский и русский языки.

2.1.9. Основания для отказа в регистрации

В соответствии с законодательством о государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств, отказ в государственной регистрации (перерегистрации) юридических лиц осуществляется в случаях:

«1) нарушения порядка создания, перерегистрации и реорганизации юридического лица, установленного законодательными актами РК, несоответствия учредительных документов закону РК;

2) непредставления передаточного акта или разделительного баланса либо отсутствия в них положений о правопреемстве реорганизованного юридического лица;

3) если юридическое лицо или единственный учредитель (участник) юридического лица является бездействующим юридическим лицом;

4) если физическое лицо, являющееся учредителем (участником) и (или) руководителем юридического лица, является единственным учредителем (участником) и (или) руководителем бездействующих юридических лиц и (или) признано недееспособным или ограниченно дееспособным, и (или) признано безвестно отсутствующим, и (или) объявлено умершим, и (или) имеет непогашенную или неснятую судимость за преступления по статьям 215, 237, 238 и 240 УК РК, а также в случае, если учредитель (физическое лицо и (или) юридическое лицо), руководитель юридического лица, создавший юридическое лицо, являются должниками по исполнительному документу, за исключением лица, являющегося должником по исполнительному производству о взыскании периодических платежей и не имеющего задолженности по исполнительному производству о периодических взысканиях более трех месяцев;

5) если физическое лицо, являющееся учредителем (участником) и (или) руководителем юридического лица, включено в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

б) представления утерянных и (или) недействительных документов, удостоверяющих личность;

7) наличия судебных актов и постановлений (запретов, арестов) судебных исполнителей и правоохранительных органов».³¹

Отказ в учетной регистрации и перерегистрации филиала (представительства) осуществляется в случаях нарушения установленного законодательными актами РК порядка создания филиала (представительства), несоответствия представленных для учетной регистрации документов законам РК.

В случае отказа в государственной регистрации или перерегистрации юридического лица, учетной регистрации или перерегистрации филиала (представительства) регистрирующий орган в сроки, предусмотренные законом, в письменном виде выдает ему мотивированный отказ, содержащий ссылку на несоответствие представленных документов требованиям законодательного акта РК.

Возврат уплаченного регистрационного сбора за государственную (учетную) регистрацию или перерегистрацию юридических лиц, их филиалов (представительств) производится в случаях, предусмотренных НК РК.

2.1.10. Порядок обжалования

В соответствии со статьей 17 Закона РК «О государственной регистрации юридических лиц»: *«Отказ в государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов (представительств), а также уклонение от такой регистрации, равно как и иные споры между учредителями юридического лица и регистрирующим органом могут быть обжалованы в суд».*

Кроме того, любое решение административного органа в РК может быть также обжаловано в вышестоящей инстанции – можно обратиться к вышестоящему должностному лицу, а также в прокуратуру. При этом нет никаких предварительных условий для обращения в суд.

³¹ Пункт 78 Инструкции по регистрации.

Анализ

Порядок регистрации НКО как юридического лица, внесения изменений в учредительные документы, перечень оснований для отказа в регистрации, порядок обжалования решения об отказе в регистрации аналогичны требованиям для коммерческих юридических лиц и в целом соответствуют положительной международной практике.

Однако кажется возможным усовершенствовать порядок регистрации НКО. Законодательство должно обеспечить, чтобы процедура уведомления или регистрации была как можно более простой и во всяком случае не более обременительной, чем процедура, например, для коммерческих предприятий.³² В РК процедура регистрации НКО является более сложной и дорогостоящей по сравнению с процедурой регистрации субъектов малого предпринимательства (СМП). Официальный срок регистрации НКО составляет 10 рабочих дней, в то время как СМП должны быть зарегистрированы за один рабочий день или путем заполнения заявления на веб-портале электронного правительства РК в течение 10-15 минут. Кроме того, регистрационный сбор, взимаемый за регистрацию НКО, остается высоким по сравнению со сбором, взимаемым за регистрацию СМП. Так, сбор за регистрацию СМП составляет 2 МРП³³ (около 14 долларов США), а для НКО – 6,5 МРП (около 45 долларов США), при этом такой же размер сбора применяется и при регистрации филиалов и представительств НКО.

Далее – территориальный статус и ограничение территории деятельности для общественных объединений в зависимости от этого статуса являются ограничением права на свободу объединений и не соответствуют международным стандартам. Требование о регистрации объединений по территориальному статусу не соответствует пункту 159 Руководящих принципов, который гласит, что «Закон не должен вводить территориальные огра-

³² Пункт 156 Руководящих принципов.

³³ 1 месячный расчетный показатель (МРП) установлен в размере 2525 тенге на 2019 год. МРП применяется для исчисления пособий и иных социальных выплат, а также применения штрафных санкций, налогов и других платежей в РК.

ничения на деятельность объединений и должен предусматривать одинаковую процедуру регистрации по всей стране». Все общественные объединения должны иметь право осуществлять деятельность на всей территории Казахстана, как и другие юридические лица.

2.2. Прекращение деятельности и ликвидация НКО

Согласно статье 26 Закона «О НКО»:

«1. НКО может быть ликвидирована добровольно (по решению собственника его имущества или уполномоченного собственником органа, а также по решению органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами) и принудительно (по решению суда) на основании и в порядке, предусмотренных ГК РК, настоящим Законом и другими законодательными актами.

2. Учредители (участники) НКО или орган, принявший решение о ликвидации НКО, обязан незамедлительно письменно сообщить об этом органу юстиции, осуществляющему регистрацию юридических лиц.

Учредители или орган, принявший решение о ликвидации НКО, назначает ликвидационную комиссию и устанавливает в соответствии с ГК РК, настоящим Законом порядок и сроки ликвидации НКО.

3. С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению имуществом и делами НКО. Ликвидационная комиссия от имени ликвидируемой НКО выступает в суд».

Таким образом, НКО может быть ликвидирована как добровольно, т.е. в результате самостоятельного решения собственника либо уполномоченного органа организации, так и принудительно по решению суда при наличии законных оснований.

2.2.1. Добровольная ликвидация и приостановление деятельности

Добровольная ликвидация

Порядок добровольной ликвидации НКО регулируется соответствующими положениями ГК РК,³⁴ Закона «О НКО», законодательства о государственной регистрации юридических лиц, НК и других нормативных правовых актов РК.

Добровольное решение о ликвидации, например, общественного объединения принимается общим собранием членов самого общественного объединения или делегированными лицами, если это установлено учредительными документами общественного объединения. Решение о ликвидации принимается в письменной форме в виде протокола, который подписывается всеми полномочными на такое решение лицами, а также скрепляется печатью самого НКО. В данном решении необходимо также рассмотреть вопросы о назначении и составе ликвидационной комиссии, определении порядка и сроков ликвидации.

С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению имуществом и делами НПО.

После принятия решения о ликвидации НКО должна уведомить о принятом решении в письменном виде или через интернет-ресурс с применением электронной цифровой подписи:

- незамедлительно орган юстиции, осуществляющий регистрацию юридических лиц³⁵, а также
- орган государственных доходов по месту регистрации (в течение трех рабочих дней после принятия решения о ликвидации).³⁶

Ликвидационная комиссия осуществляет следующие действия:

1. публикует информацию о ликвидации юридического лица, а также о порядке и сроке заявления претензий его кредиторами;
2. принимает меры к выявлению кредиторов и получению задолженности, снятию с учета филиалов и представительств, а

³⁴ Статьи 50-51 ГК РК (Общая часть).

³⁵ Пункт 1 статьи 50 ГК РК (Общая часть).

³⁶ Пункт 1 статьи 58 НК РК.

также письменно уведомляет кредиторов о ликвидации НПО;

3. после истечения срока для предъявления претензий кредиторами составляет промежуточный ликвидационный баланс, который утверждается собственником имущества НКО или органом, принявшим решение о ликвидации, и содержит сведения о составе имущества ликвидируемой НПО, а также перечень заявленных кредиторами претензий и результаты их рассмотрения;

4. в течение трех рабочих дней со дня утверждения промежуточного ликвидационного баланса ликвидируемое юридическое лицо представляет в налоговый орган по месту своего нахождения одновременно налоговое заявление о проведении документальной проверки и ликвидационную налоговую отчетность;³⁷

5. затем, не позднее 20 рабочих дней после получения заявления ликвидируемой НКО налоговый орган должен начать документальную налоговую проверку;

6. производит выплату денег кредиторам ликвидируемой НПО:

- в порядке очередности (статья 51 ГК РК);
- в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом, начиная со дня его утверждения;

7. после завершения расчетов с кредиторами составляет ликвидационный баланс, который утверждается собственником имущества НКО или органом, принявшим решение о ликвидации.

После этих шагов и завершения документальной налоговой проверки НКО осуществляет следующие шаги:

- передача документов в архив;
- направление оставшегося имущества на цели, указанные в уставных документах, либо передача оставшегося имущества другой НКО, преследующей те же или близкие цели, что и ликвидируемая организация;
- закрытие счета в банке;
- уничтожение печати.

На финальном этапе НКО обращается в орган юстиции для государственной регистрации прекращения деятельности юридического лица и предоставляет следующий перечень документов:

³⁷ Пункт 2 статьи 58 НК РК.

«1) заявление по форме, согласно приложению 20 к настоящей Инструкции;

2) решение собственника имущества юридического лица или уполномоченного собственником органа либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, скрепленное печатью юридического лица (за исключением субъектов частного предпринимательства);

3) документ, подтверждающий публикацию в официальных печатных изданиях Министерства юстиции информации о ликвидации юридического лица, порядке и сроках заявления претензий кредиторами;

4) свидетельство об аннулировании облигаций и (или) акций и (или) отчет об итогах погашения облигаций либо письмо уполномоченного органа, осуществляющего государственное регулирование рынка Ценных бумаг, об отсутствии зарегистрированных в уполномоченном органе, осуществляющем государственное регулирование рынка ценных бумаг, выпусков акций и (или) облигаций;

5) документ об уничтожении печати юридического лица (при ее наличии);

6) квитанция или иной документ, подтверждающие уплату в бюджет регистрационного сбора за государственную регистрацию прекращения деятельности юридического лица, за исключением юридических лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства;

7) учредительные документы (при наличии)».³⁸

Срок рассмотрения документов составляет пять рабочих дней, в течение которых орган юстиции:

1. проверяет соблюдение порядка ликвидации, установленного законодательными актами РК;

2. вносит в Национальный реестр сведения о ликвидации юридического лица;

3. издает приказ о регистрации прекращения деятельности юридического лица, аннулировании справки (свидетельства) о государственной регистрации (перерегистрации) и исключении его из Национального реестра;

³⁸ Пункт 64 Инструкции по регистрации.

4. вносит в Национальный реестр сведения о прекращении деятельности юридического лица.

В ликвидации может быть отказано при выявлении нарушений установленного порядка ликвидации юридического лица, а также при наличии у юридического лица не снятых с учетной регистрации филиалов и представительств.

Ликвидация НКО считается завершенной, а НКО – прекратившей свою деятельность после внесения об этом сведений в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров.

Добровольная ликвидация НКО является сложным, дорогостоящим и длительным по времени процессом. Возможно, по этой причине в стране большое количество бездействующих НКО и других юридических лиц.

Приостановление деятельности

Приостановление деятельности НКО в РК может быть как добровольным, так и принудительным.

Согласно статье 23 Закона «Об общественных объединениях», устанавливается следующий принудительный порядок:

«23. Деятельность общественного объединения может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел или заявлений граждан в случаях нарушения Конституции и законодательства РК или неоднократного совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом.

В случае приостановления деятельности общественного объединения ему запрещается пользоваться всеми средствами массовой информации, вести агитацию и пропаганду, проводить митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия, принимать участие в выборах. Приостанавливается также его право пользоваться банковскими вкладами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате его деятельности, и уплаты штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественное объединение устраняет нарушения, послужившие основанием приостановления его деятельности,

то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением нарушений либо в случае повторного нарушения законодательства РК органы прокуратуры, внутренних дел, а также граждане вправе обратиться в суд с заявлением о его ликвидации».

Порядок добровольного приостановления деятельности регулируется пунктом 1 статьи 213 НК РК, в соответствии с которым налогоплательщик в случае принятия решения о приостановлении или возобновлении деятельности, или продлении срока приостановления представления налоговой отчетности, представляет в налоговый орган по месту своего нахождения:

налоговое заявление – в случае принятия решения о приостановлении или возобновлении деятельности, или продлении срока приостановления представления налоговой отчетности;

налоговую отчетность с начала налогового периода до даты приостановления деятельности, указанной в налоговом заявлении, – в случае принятия решения о приостановлении деятельности;

налоговое заявление о регистрационном учете по налогу на добавленную стоимость в целях снятия с такого учета – в случае принятия решения о приостановлении деятельности налогоплательщиком (налоговым агентом), являющимся плательщиком налога на добавленную стоимость.

Общий срок приостановления представления налоговой отчетности с учетом его продления не должен превышать срок исковой давности в пять лет, установленный статьей 48 НК. Продление осуществляется на период, указанный в налоговом заявлении, с учетом общего срока – 5 лет.

2.2.2. Принудительная ликвидация

Решение о принудительной ликвидации НКО в РК может принять только суд на основаниях, установленных законом, в случаях,³⁹ в том числе:

³⁹ Пункт 2 статьи 49 ГК РК (Общая часть).

1. систематического и грубого нарушения действующего законодательства;
2. осуществления деятельности, противоречащей уставным целям;
3. признания государственной регистрации НКО недействительной;
4. признания НКО банкротом;
5. в других случаях, установленных законодательством.

В соответствии с пунктом 2 статьи 49 ГК РК по решению суда юридическое лицо может быть ликвидировано в случаях:

1. банкротства;
2. признания недействительной регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, которые носят неустранимый характер;
3. отсутствия юридического лица по месту нахождения или по фактическому адресу, а также учредителей (участников) и должностных лиц, без которых юридическое лицо не может функционировать в течение одного года;
4. осуществления деятельности с грубым нарушением законодательства:

- систематического осуществления деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица;
 - осуществления деятельности без надлежащей лицензии либо деятельности, запрещенной законодательными актами;
5. предусмотренных другими законодательными актами.

Требование о ликвидации юридического лица по вышеуказанным основаниям может быть предъявлено в суд государственным органом, которому право на предъявление такого требования предоставлено законодательными актами, а в случаях банкротства – также кредитором.

Кроме того, налоговые органы в соответствии со статьей 93 НК РК обращаются в судебные органы по прекращению деятельности в принудительном порядке в отношении юридических лиц – резидентов, их структурных подразделений, структурных подразделений юридического лица – нерезидента, юридических

лиц – нерезидентов, осуществляющих деятельность через постоянное учреждение без открытия структурного подразделения, индивидуальных предпринимателей, соответствующих одновременно следующим условиям:

«1) до 1 января календарного года, но не менее срока исковой давности, установленного статьей 48 настоящего Кодекса:

- не представлявшие налоговую отчетность;*
- не совершавшие экспортно-импортные операции;*
- не осуществлявшие платежи и (или) переводы денег по банковским счетам, за исключением случаев, если сумма платежа и (или) перевода денег за календарный год не превышает 12-кратный минимальной размер заработной платы, установленный законом о республиканском бюджете и действующий на 1 января соответствующего финансового года, а также получения пенсионных и (или) социальных выплат;*

- не состоявшие на регистрационном учете в качестве плательщика налога на добавленную стоимость;

2) по состоянию на 1 января календарного года:

- не состоящие на регистрационном учете в качестве плательщика налога на добавленную стоимость;*
- не приостановившие представление налоговой отчетности в порядке, определенном статьями 213 и 214 настоящего Кодекса;*
- не имеющие на праве собственности объекты обложения налогами на имущество, транспортные средства, земельным налогом, единым земельным налогом, за исключением объектов обложения указанными налогами с физических лиц;*

- не имеющие задолженность по социальным платежам;*
- не имеющие налоговую задолженность по налогам и платежам в бюджет, таможенным платежам и налогам в размере более 6-кратного месячного расчетного показателя, установленного законом о республиканском бюджете и действующего на 1 января соответствующего финансового года».*

Регистрирующий орган, получив решение о ликвидации юридического лица, проверяет соблюдение порядка ликвидации, установленного законодательными актами РК, вносит сведения о ликвидации юридического лица в Национальный реестр биз-

нес-идентификационных номеров в соответствии с Законом РК «О государственной регистрации юридических лиц».

Для государственной регистрации прекращения деятельности юридического лица, ликвидированного по решению суда, в регистрирующий орган предоставляются решения суда и определения суда о завершении ликвидационного производства.

Юридическое лицо считается прекратившим свою деятельность после внесения об этом сведений в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров.

Анализ

Регулирование вопросов прекращения деятельности НКО в РК в целом соответствует международным стандартам и лучшей практике. Законодательством предусматривается добровольный и принудительный порядки прекращения деятельности для НКО. При этом в соответствии с международными стандартами⁴⁰ решение о принудительном прекращении деятельности НКО принимается только судом. Банкротство, грубое нарушение законодательства, нарушения, допущенные при создании организации, которые носят неустранимый характер, как основания для принудительной ликвидации НКО, также соответствуют международным стандартам.⁴¹

Однако основания для приостановления деятельности общественного объединения, как отдельной организационно-правовой формы НКО, не соответствуют международным стандартам и лучшей международной практике. Согласно Закону РК «Об общественных объединениях», деятельность общественного объединения может быть приостановлена по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел или заявлений граждан в случаях нарушения Конституции и законодательства РК или неоднократного совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, опреде-

⁴⁰ Пункт 244 Руководящих принципов.

⁴¹ Пункт 245 Руководящих принципов.

ленных его уставом. Это означает, что деятельность общественных объединений может быть приостановлена даже за незначительные отклонения от уставных целей и задач или незначительные правонарушения. Принцип соразмерности, применяемый для оценки любых ограничений права на объединение на соответствие нормам международного права, исключительно важен, «когда речь идет о возможном запрете или роспуске объединения. Европейский суд по правам человека неоднократно указывал, что любой запрет или роспуск объединения всегда является крайней мерой, как, например, в ситуации, когда объединение причастно к деятельности, которая создает непосредственную угрозу насилия или иного тяжкого нарушения закона. Помимо этого, принцип соразмерности подразумевает, что «запрет или роспуск объединения ни в коем случае не должны использоваться для наказания за мелкие нарушения».⁴²

3. СТРУКТУРА И ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Положения уставных документов

Учредительными документами НКО являются:

1. для учреждения – положение (устав), утвержденное собственником (собственниками), и решение собственника (собственников) о создании;

2. для фонда, потребительского кооператива, некоммерческого акционерного общества, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза), иных организационно-правовых форм – устав, утвержденный учредителями, и учредительный договор;

3. для общественного объединения, религиозного объединения – устав.⁴³

В случае противоречий между учредительным договором и уставом о НКО должны применяться условия:

1. учредительного договора, если они относятся к взаимоотношениям учредителей;

⁴² Пункт 114 Руководящих принципов.

⁴³ Пункт 1 статьи 21 Закона РК «О НКО».

2. устава, если их применение может иметь значение для отношений юридического лица с третьими лицами.⁴⁴

Устав НКО должен предусматривать:⁴⁵

1. наименование, в том числе организационно-правовую форму, предмет и цели деятельности НКО;

2. место нахождения НКО;

3. структуру, порядок формирования и компетенцию органов управления НКО;

4. права и обязанности членов (участников) НКО;

5. условия и порядок приема в члены НКО и выхода из нее (в случае, если НКО имеет членство);

6. источники формирования имущества НКО;

7. порядок внесения изменений и дополнений в учредительные документы НКО;

8. условия реорганизации и прекращения деятельности НКО;

9. порядок использования имущества в случае ликвидации НКО;

10. сведения о филиалах и представительствах.

Кроме того, устав НКО может предусматривать иные положения, не противоречащие законодательству РК. Например, НКО могут по своему усмотрению включать в свои уставы положения, устанавливающие порядок финансирования, условия уплаты вступительных взносов, а также вводить дополнительные органы управления (правление, комитеты, наблюдательные комиссии) и другие положения при условии, что они не противоречат законодательству РК. Членские организации могут устанавливать в своих уставах разные категории членства (простые, привилегированные, почетные и т. д.).

Если НКО учреждена одним лицом, то в ее уставе определяется также порядок образования имущества и использования доходов.⁴⁶

Так как фонды не являются членскими организациями, права и обязанности членов и порядок их приема или выхода из членства не указываются в уставе фонда. Устав фонда, помимо сведений,

⁴⁴ Пункт 3 статьи 21 Закона РК «О НКО».

⁴⁵ Пункт 1 статьи 22 Закона РК «О НКО».

⁴⁶ Пункт 3 статьи 22 Закона РК «О НКО».

перечисленных выше, должен содержать также указания об органах фонда, о порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения, судьбе имущества фонда в случае его ликвидации.

Особенности устава учреждения обусловлены тем, что учреждение создается и финансируется его учредителем для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. В связи с этим высшим органом учреждения является учредитель, который принимает все ключевые решения по деятельности учреждения, а также наделяет учреждения необходимыми денежными средствами и имуществом для осуществления его деятельности. В отличие от других форм НКО, учредитель учреждения несет ответственность по обязательствам учреждения, если у учреждения недостаточно средств для их погашения.

Устав общественного объединения должен предусматривать, помимо прочего, организационную структуру общественного объединения, правовое положение структурных подразделений (филиалов и представительств) и территорию, в пределах которой осуществляют свою деятельность⁴⁷ (проблемы, связанные с этим статусом, рассматриваются в разделе 2.1.2 «Территориальный статус» главы «2. Казахстан»).

В устав НКО могут вноситься изменения и дополнения, но лишь по решению ее высшего органа (общее собрание, съезд, конференция, учредитель). Единственное исключение сделано для фондов, где изменения в устав могут быть внесены органом управления фонда, если такое право ему предоставлено уставом. Под органом управления понимается в том числе Попечительский Совет.

Помимо устава к учредительным документам НКО, как уже упоминалось выше, относится учредительный договор.

Учредительный договор – соглашение учредителей о создании НКО, в котором определяются порядок совместной деятельности по ее созданию, условия передачи в ее собственность (оперативное управление) своего имущества и участия в ее деятельности. В нем также устанавливаются условия и порядок управления де-

⁴⁷ Статья 12 Закона РК «Об общественных объединениях».

тельностью НКО, выхода учредителей из ее состава, если иное не предусмотрено законодательными актами об отдельных видах НКО. В учредительный договор по согласию учредителей могут быть включены и другие условия, не противоречащие законодательству РК.⁴⁸

Учредительный договор подписывается всеми учредителями или уполномоченными ими лицами.⁴⁹

В случае, если фонд или частное учреждение образованы одним лицом, то учредительный договор не заключается.⁵⁰

Анализ

Учредители и члены объединения должны иметь право свободно определять цели и виды деятельности их объединения. Это включает принятие собственного устава и правил, определяющих внутреннюю структуру управления и порядок избрания исполнительных органов и представителей объединения.⁵¹

Казахстанское законодательство в целом соответствует положительной международной практике, но может быть улучшено. Казахстанское законодательство содержит чересчур детальные требования по содержанию учредительных документов НКО, например, требуя включение определенной структуры управления и устанавливая детальные полномочия для органов управления. За нарушение любого такого требования предусмотрена административная ответственность (вплоть до приостановления/запрещения деятельности НКО). В большинстве европейских стран повышенные требования по содержанию уставных документов, в том числе по структуре внутреннего управления, предъявляются к отдельным видам НКО, например, фондам и общественно-полезным (благотворительным) организациям, получающим особые права и привилегии от государства. К остальным же НКО таких детальных требований нет. В РК ко всем НКО, независимо

⁴⁸ Пункт 1 статьи 23 Закона РК «О НКО».

⁴⁹ Пункт 2 статьи 23 Закона РК «О НКО».

⁵⁰ Пункт 3 статьи 23 Закона РК «О НКО».

⁵¹ Пункт 86 Руководящих принципов.

от сферы деятельности, организационно-правовой формы, размеров, предъявляются детальные требования к уставным документам.

3.2. Структура внутреннего управления

3.2.1. Органы управления общественных объединений

Общественным объединением является организация, созданная в результате добровольного объединения граждан с целью достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству РК.⁵²

Высшим органом управления общественного объединения является общее собрание (съезд, конференция) членов организации. Все члены имеют равные права и обязанности, один голос, принимают участие в наиболее важных решениях объединения. Общее собрание (съезд) членов объединения, обычно собирается 1-2 раза в год или реже в зависимости от количества членов объединения. Если количество членов объединения значительное и имеются филиалы/представительства, то, помимо органов управления, предусмотренных в статье 39 Закона «О НКО», создается дополнительный коллегиальный орган управления, который собирается между заседаниями Общего собрания. Он чаще всего называется правление и обычно состоит из наиболее активных членов объединения. По мере необходимости могут создаваться и другие органы управления на постоянной или временной основе.

Согласно статье 39 Закона РК «О некоммерческих организациях», органами управления любой НКО, за исключением государственных учреждений, в соответствии с их учредительными документами являются:

1. высший орган управления (общее собрание, съезд, конференция, учредитель) вправе принимать решения по любым вопросам деятельности НКО;

⁵² Пункт 1 статьи 11 Закона РК «О НКО».

2. исполнительный орган управления (коллегиальный или единоличный) осуществляет текущее руководство деятельностью НКО, за исключением вопросов, отнесенных учредительными документами НКО к исключительной компетенции высшего органа управления, подотчетен этому органу;

3. контрольный орган (ревизионная комиссия, ревизор), избираемый или назначаемый органами управления НКО;

4. другие органы в соответствии с законами и учредительными документами НКО.⁵³

К исключительной компетенции высшего органа управления НКО относятся вопросы:

1. принятия, внесения изменений и дополнений в учредительные документы НКО;

2. добровольной реорганизации и ликвидации НКО;

3. определения компетенции, организационной структуры, порядка формирования и прекращения полномочий органов управления НКО;

4. определения порядка и периодичности представления финансовой отчетности исполнительных органов, а также порядка проведения проверки контрольным органом и утверждения их результатов;

5. принятия в пределах, установленных законодательными актами, решения об участии НКО в создании или деятельности других юридических лиц, своих филиалов и представительств.

К исключительной компетенции высшего органа управления учредительными документами НКО могут быть отнесены и другие вопросы деятельности этой организации в соответствии с законодательными актами.⁵⁴

К общественным объединениям полностью применимы вышеуказанные требования в отношении органов управления и их полномочий.

⁵³ Пункт 1 статьи 39 Закона РК «О НКО».

⁵⁴ Пункт 2 статьи 39 Закона РК «О НКО».

3.2.2. Органы управления фондов

Фондом признается не имеющая членства НКО, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно-полезные цели⁵⁵.

Помимо органов управления, предусмотренных в статье 39 Закона РК «О НКО», фонд должен сформировать еще один дополнительный орган. А именно: *«при создании фонда решением учредителей (учредителя) формируется постоянно действующий коллегиальный орган управления – попечительский совет, который назначает исполнительный орган фонда, осуществляет контроль за соответствием деятельности фонда его уставным целям, а также иные полномочия, закрепленные уставом фонда»*.

Исполнительный орган фонда действует на основании и во исполнение решений высшего органа управления и постоянно действующего коллегиального органа управления фонда (попечительского совета) и подотчетен им.

Анализ

Объединения должны быть вправе свободно определять свою внутреннюю структуру управления и создавать свои высшие руководящие органы. Помимо этого, они должны иметь право свободно создавать свои отделения (в том числе представительства, филиалы и дочерние организации) и делегировать определенные управленческие функции таким отделениям и их руководству.⁵⁶

В целом казахстанское законодательство в части регулирования внутренней структуры НКО соответствует международным стандартам. Так, НКО по законодательству РК вправе свободно определять свою внутреннюю структуру управления и создавать свои высшие руководящие органы (однако определенный мини-

⁵⁵ Пункт 1 статьи 12 Закона РК «О НКО».

⁵⁶ Пункт 175 Руководящих принципов.

мум таких органов и их компетенции прописаны в Законе РК «О НКО»). НКО в Казахстане имеют право свободно создавать свои отделения (в том числе представительства, филиалы и дочерние организации) и делегировать определенные управленческие функции таким отделениям и их руководству. В членской НКО (общественное объединение, объединение юридических лиц) ее высшим руководящим органом является членский состав (т.е. общее собрание всех ее членов), и для внесения любых изменений в устав требуется решение общего собрания членов. Также в соответствии с международными стандартами в членских НКО руководители организации избираются или назначаются высшим органом либо органом, которому он делегировал эту задачу. Для изменения своей внутренней структуры или правил НКО не должна получать разрешения от какого-либо органа государственной власти. Назначение, выборы или смена должностных лиц, а также прием в члены или исключение из организации являются предметом ведения соответствующей НКО. НКО имеет право самостоятельно определять меры по достижению своих задач.

3.3. Распределение дохода и других поступлений

НКО в РК не имеют в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяют полученный чистый доход между участниками⁵⁷.

Доходы от предпринимательской деятельности НКО не могут распределяться между членами (участниками) НКО и направляются на уставные цели. Допускается использование общественными и религиозными объединениями, фондами своих средств на благотворительную помощь.⁵⁸

Члены (участники) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы, если иное не предусмотрено законодательством РК о саморегулировании. Они не отвечают по обя-

⁵⁷ Статья 2 Закона РК «О НКО».

⁵⁸ Пункт 5 статьи 33 Закона РК «О НКО».

зательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (участников), если иное не предусмотрено законодательством РК о саморегулировании.⁵⁹

Имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда. Учредители фонда не имеют имущественных прав на имущество фонда и за невыполнение обязательств могут быть исключены из фонда общим собранием учредителей в порядке, установленном уставом.⁶⁰ Руководитель и члены исполнительного органа управления фонда обязаны солидарно возместить фонду убытки, причиненные вследствие принятия ими решений в нарушение учредительных документов фонда, настоящего Закона и других законодательных актов РК. От обязанности возместить убытки освобождаются лица, голосовавшие против, воздержавшиеся или не участвовавшие в заседании при принятии такого решения.⁶¹

При ликвидации НКО оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество направляется на цели, указанные в учредительных документах, если иной порядок не предусмотрен законодательными актами.⁶²

Имущество, оставшееся при ликвидации, после расчетов с кредиторами не может быть перераспределено между членами, учредителями, должностными лицами или наемными работниками организации, а должно быть использовано в соответствии с уставом организации на ее уставные цели. Если уставом организации такой порядок не предусмотрен, по решению органа, принявшего решение о ликвидации, оставшееся имущество может быть передано НКО, преследующей те же или близкие цели, что и ликвидируемая организация.⁶³

⁵⁹ Пункт 2 статьи 11 Закона РК «О НКО».

⁶⁰ Пункт 5 статьи 12 Закона РК «О НКО».

⁶¹ Пункт 3 статьи 12 Закона РК «О НКО».

⁶² Пункт 1 статьи 28 Закона РК «О НКО».

⁶³ Пункт 2 статьи 28 Закона РК «О НКО».

Анализ

Казахстанское законодательство в целом отвечает международным стандартам в том, что касается распределения дохода и других поступлений. Так, НКО не распределяют свою прибыль среди своих членов или учредителей, порядок распределения имущества после ликвидации НКО также соответствует международной практике.

4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО

4.1. Общая правоспособность

НКО, как и все юридические лица, имеют общую правоспособность, могут иметь гражданские права и нести связанные со своей деятельностью обязанности в соответствии ГК⁶⁴.

В отличие от коммерческих организаций, в РК НКО не могут иметь основной целью извлечение прибыли и должны иметь иные определенные цели деятельности, отличные от цели извлечения дохода. В статье 4 Закона РК «О НКО» указываются некоторые из возможных уставных целей НКО – это «социальные, культурные, научные, образовательные, благотворительные, управленческие цели; защита прав, законных интересов граждан и организаций; разрешение споров и конфликтов; удовлетворение духовных и иных потребностей граждан; охрана здоровья граждан, охрана окружающей среды, развитие физической культуры и спорта; оказание юридической помощи». На практике НКО должны указать исчерпывающий перечень целей деятельности при регистрации в качестве юридического лица.⁶⁵ НКО осуществляет свою деятельность в рамках целей деятельности, как она определила их в учредительных документах. Цели деятельности НКО могут влиять на ее права и обязанности. Так, например, в статье 14 Экологического кодекса РК закреплён ряд специальных прав

⁶⁴ Статья 35 ГК РК.

⁶⁵ Пункт 3 статьи 41 ГК РК.

в области защиты экологии для общественных объединений, однако воспользоваться многими из этих прав могут только общественные объединения, в уставные цели которых, среди прочего, входят вопросы охраны окружающей среды.

Еще одним основополагающим отличием НКО от коммерческих организаций является наличие законодательного запрета на распределение чистого дохода между ее участниками. Под чистым доходом понимается доход в денежном выражении, после уплаты всех налогов и неналоговых платежей государству, в том числе доход, освобожденный от налогов. Запрет на распределение чистого дохода означает, что в НКО не может предусматриваться в соответствии с учредительными документами или осуществляться на практике выплата денег или предоставление материальных благ из чистого дохода ее участникам. Чистый доход от деятельности НКО идет на покрытие расходов, связанных с реализацией ее уставных целей. Надо отметить, что данный запрет не распространяется на предоставление услуг и иных благ участникам, в рамках уставных целей НКО, если это предусмотрено законодательством. Такие НКО, как потребительский кооператив, частное учреждение или некоммерческое акционерное общество, распределяют между своими участниками экономические выгоды в рамках своих уставных целей, закрепленных в законодательстве. Термин «участник» НКО в законодательстве определен, однако в Законе РК «О НКО» часто применяется как аналог терминов «член» или «учредитель». Термин «участник» применим к организационно-правовым формам НКО, в которых отсутствует членство. На практике под участниками часто понимаются учредители, члены и иные лица, принимающие участие в деятельности НКО, отношения которых с НКО каким-то образом формализованы.

Необходимо отметить, что отсутствие у НКО «основной цели», направленной на извлечение дохода, не означает полный запрет на осуществление предпринимательской деятельности. НКО могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но «лишь постольку, поскольку это соответствует их уставным целям».⁶⁶ Нет

⁶⁶ Пункт 3 статьи 34 ГК РК.

четкого регулирования в законодательстве, что понимается под «соответствием уставной деятельности». На практике это часто означает, что НКО не может заниматься деятельностью, которая противоречит уставным целям. Например, детское общественное объединение не может заниматься продажей спиртных напитков и табачных изделий.

Законодательство РК разделяет НКО на негосударственные и государственные. Негосударственными НКО являются НКО, созданные гражданами и негосударственными юридическими лицами. К их числу относятся все общественные и религиозные объединения, кооперативы собственников квартир, потребительские кооперативы, коллегии адвокатов, палаты аудиторов, общественные фонды, частные учреждения. Отдельные виды НКО могут быть только государственными – например, государственные фонды.

НКО, имеющие статус юридического лица, имеют возможность самостоятельно управлять своим доходом и имуществом, получать любые, не запрещенные законодательством, поступления от физических и юридических лиц, и пользоваться ими через свои банковские счета. Как и другие юридические лица, НКО имеют возможность защищать все свои имущественные интересы в судебном порядке.

Анализ

В соответствии с Руководящими принципами: *«Учредители и члены объединения имеют право свободно определять цели и виды деятельности их объединения»*,⁶⁷ а также *«...объединения должны иметь право свободно заниматься любой законной экономической, деловой или коммерческой деятельностью в целях поддержки своей некоммерческой деятельности»*⁶⁸.

Ограничение правоспособности НКО, по сравнению с коммерческими организациями, предусмотренное в казахстанском

⁶⁷ Пункт 86 Руководящих принципов.

⁶⁸ Пункт 102 Руководящих принципов.

законодательстве, относительно основной цели деятельности и распределения чистого дохода между участниками, соответствует международным стандартам. В РК учредители и члены НКО могут свободно определять цели и виды деятельности своей организации, что также соответствует международным стандартам.

4.2. Адвокационная и политическая деятельность

В законодательстве РК отсутствует определение «политической деятельности». Однако определение «политической партии»⁶⁹ в Законе РК «О политических партиях» дает понять, что политическая партия – это единственная форма выражения политической воли граждан. Закон также гласит, что граждане РК имеют право на свободу объединения в политические партии. Учитывая изложенное, представляется, что НКО, не являющиеся политическими партиями, не могут заниматься деятельностью, которая является выражением политической воли граждан, хотя и не совсем понятно, что в такую деятельность может включаться и чем нельзя заниматься. На практике НКО могут заниматься деятельностью, указанной в своем уставе, т.к. такой устав зарегистрирован уполномоченным государственным органом. Несмотря на то что прямого запрета нет, кажется маловероятным, что, например, будет зарегистрирована деятельность по выдвижению кандидатов в Президенты РК, депутаты Мажилиса Парламента и маслихатов Республики и т. п.

При этом законодательство РК предусматривает довольно широкие возможности для общественного участия граждан и НКО в принятии государственных решений. Правовые основы для общественного участия в принятии государственных решений заложены в Конституции РК. Так, в пункте 1 статьи 33 Конституции указано, что *«Граждане РК имеют право участвовать в управ-*

⁶⁹ Политической партией признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании (статья 1 п. 1 Закона РК «О политических партиях»).

лении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Положение о запрете на незаконное вмешательство общественных объединений в дела государства⁷⁰ создает потенциальную угрозу для реализации права общественных объединений на участие в принятии государственных решений и адвокационную деятельность, направленную на изменение законодательства или государственной политики в той или иной сфере, а также влечет серьезные санкции за нарушение данного запрета.⁷¹

На практике НКО в РК могут заниматься адвокационной деятельностью с целью изменения законодательства по различным вопросам, а также привлечения внимания общества или политиков к конкретной проблеме в законодательстве либо проблеме своих бенефициаров.

Практика привлечения НКО к разработке и обсуждению проектов нормативных актов в последние несколько лет становится все более и более привычной в РК. На сегодня существует ряд нормативных положений, регулирующих процесс участия НКО в такой деятельности, но при этом отсутствуют единство и системность в регулировании такого участия. Основным нормативным правовым актом, устанавливающим право НКО на участие в законотворческой деятельности, является Закон РК «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года.

«Статья 17. Разработчики проектов нормативных правовых актов

4. Иные органы, организации и граждане вправе вносить предложения по разработке нормативных правовых актов или пере-

⁷⁰ Статья 4 Закона РК «Об общественных объединениях».

⁷¹ Статья 403 УК РК предусматривает штраф за незаконное вмешательство членом ОО в деятельность государственных органов в размере от 160 МРП (1120 долл. США) до 200 МРП (1400 долл. США), либо исправительные работы в том же размере, либо привлечение к общественным работам на срок до 160 до 200 часов, либо арест на срок от сорока до пятидесяти суток, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года до трех лет.

давать на рассмотрение органов-разработчиков инициативные проекты таких актов. Органы-разработчики могут принять их в качестве основы для разрабатываемых ими проектов нормативных правовых актов или признать их дальнейшую разработку и принятие проектов нецелесообразными».

«Статья 18. Порядок разработки проекта нормативного правового акта

3. К подготовке проектов законов, нормативных правовых указов Президента РК, нормативных правовых постановлений Правительства РК и проектов нормативных правовых актов других уполномоченных органов могут привлекаться специалисты различных областей знаний, научные учреждения и научные работники, представители общественных объединений».

Таким образом, НКО могут не только участвовать в разработке нормативных правовых актов, но и предлагать разработать определенный нормативный правовой акт и передать инициативный проект такого акта соответствующему государственному органу.

Также следует отметить, что дополнительные права предоставляются определенным специализированным категориям НКО отдельными нормативно-правовыми актами.

Например, в статье 36 Закона РК от 13 апреля 2005 года № 39-III ЗРК «О социальной защите инвалидов в РК» установлено право на участие общественных объединений инвалидов в решении проблем, связанных с социальной защитой инвалидов, и в формировании государственной политики по социальной защите инвалидов, а также обязанность государственных исполнительных органов взаимодействовать с представителями таких объединений при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы инвалидов.

Регламенты Мажилиса и Сената Парламента РК также предусматривают возможность привлечения представителей НКО и других экспертов к работе рабочих групп по рассмотрению законопроектов, а также проведения общественных слушаний с участием граждан, НКО и других институтов гражданского общества.

Относительно новым механизмом общественного участия в РК являются общественные советы, которые представляют собой

консультативно-совещательные, наблюдательные органы, целью деятельности которых является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам⁷².

Кроме того, в связи с развитием электронного правительства и введением обязательного общественного обсуждения проектов НПА в РК появилась возможность для общественного обсуждения всех проектов нормативно-правовых актов на сайте Открытого Правительства в подразделе – «Открытые НПА».⁷³

Анализ

В соответствии с международными стандартами законодательство РК предоставляет правовые возможности для НКО по участию в принятии государственных решений и осуществления адвокационной деятельности. Государство предоставляет возможность объединениям свободно преследовать поставленные цели и решать свои задачи без неправомерного вмешательства со стороны государства или третьих сторон.

Законодательство устанавливает санкции за нарушение запрета на незаконное вмешательство общественных объединений в дела государства. Это создает угрозу для реализации права общественных объединений на участие в принятии государственных решений и адвокационную деятельность, особенно учитывая отсутствие в законодательстве определения, что понимать под «вмешательством в дела государства». Диспозиция данной нормы позволяет государственным органам трактовать любое справедливое требование общественности в лице членов общественных объединений как незаконное вмешательство в их деятельность и тем самым создает потенциальную угрозу наказания за вполне законную деятельность НКО, направленную на изменение законодательства или той или иной политики государства. Кроме того, наказание, предусмотренное данной нормой, не делает градации между различными видами вмешательства, что

⁷² Закон РК от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах».

⁷³ <https://legalacts.egov.kz/>

создает угрозу применения одинаково сурового наказания за любое вмешательство.

На практике взаимодействие государственных органов и НКО по вопросам законотворческой деятельности пока не носит системный характер и проявляется в качестве акта доброй воли со стороны тех или иных государственных органов. Одной из возможных причин такой ситуации может являться то, что законодательство предусматривает лишь возможность, а не обязанность для государственных органов для привлечения представителей НКО и других институтов гражданского общества к разработке законодательства и принятию государственных решений.

5. ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ

5.1. Доходы от предпринимательской деятельности

Предпринимательством является самостоятельная, инициативная деятельность граждан, оралманов и юридических лиц, направленная на получение чистого дохода путем использования имущества, производства, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг, основанная на праве частной собственности (частное предпринимательство) либо на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственного предприятия (государственное предпринимательство).⁷⁴

К предпринимательской деятельности НКО относится любая деятельность НКО, направленная на получение дохода, вне зависимости от того, на что будет потрачена прибыль, даже если вся прибыль от предпринимательской деятельности пойдет на благотворительные цели либо на уставные цели НКО. При этом в законодательстве существует условие, что НКО могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но «лишь постольку, поскольку это соответствует их уставным целям».⁷⁵ Смысл введения этих ограничительных требований к предпринимательской

⁷⁴ Пункт 1 статьи 2 Предпринимательского кодекса РК.

⁷⁵ Пункт 3 статьи 34 ГК РК.

деятельности НКО состоит в том, чтобы поставить преграду на пути отклонения деятельности организации от целей ее создания, не являющихся получением прибыли.

В связи с тем что в законодательстве нет четкого определения, что понимается под «соответствием уставной деятельности», на практике это часто означает, что НКО может заниматься только теми видами предпринимательства, которые не противоречат ее уставным целям. Таковой деятельностью, как правило, признаются приносящее прибыль создание товаров и услуг, отвечающих целям создания организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, роль в хозяйственных обществах и товариществах в качестве вкладчика. При этом доход от предпринимательской деятельности должен идти не на выплату дивидендов участникам, а на осуществление целей, закрепленных в уставе организации.

Доходы от предпринимательской деятельности, полученные НКО, как правило, подлежат налогообложению в общеустановленном порядке, в то время как все безвозмездные поступления НКО (например, благотворительная, спонсорская помощь, гранты и т. п.) освобождены от уплаты корпоративного подоходного налога. Поэтому в случае осуществления предпринимательской деятельности НКО обязаны вести раздельный учет по доходам, освобождаемым от обложения корпоративным подоходным налогом (КПН), и доходам, подлежащим налогообложению в общеустановленном порядке.

Анализ

Правовое регулирование предпринимательской деятельности НКО в целом соответствует международным стандартам, которые устанавливают, что *«объединения должны иметь право свободно, без каких-либо специальных разрешений, заниматься любой законной экономической, деловой или коммерческой деятельностью с целью финансирования своей некоммерческой деятельности; ... помимо этого, ввиду некоммерческого характера объединений, любая прибыль, полученная от такой деятельности, не распре-*

деляется между членами или учредителями данного объединения, а направляется на достижение целей объединения».⁷⁶

5.2. Государственное финансирование

Государственное финансирование проектов НКО в РК осуществляется с 2003 года через основной механизм финансирования – государственный социальный заказ. В 2015 году были введены дополнительные механизмы финансирования НКО – государственный грант и государственная премия.

Государственный социальный заказ

Государственный социальный заказ (ГСЗ) регулируется Законом о ГСЗ, который определяет специфику участия НПО⁷⁷ в государственных закупках социальных услуг, и общим законодательством о государственных закупках товаров, работ и услуг.

Поставщиками ГСЗ могут выступать только НПО, осуществляющие деятельность в соответствии с уставными целями, кроме политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений.⁷⁸

Закупка услуг, предусмотренных ГСЗ, проводится в соответствии с Законом РК «О государственных закупках»⁷⁹ методом открытого конкурса. Правила осуществления государственных закупок⁸⁰ (далее – Правила госзакупок) содержат необходимые инструкции по порядку проведения государственных закупок товаров, работ, услуг, содержат особые условия для закупок определенных товаров, устанавливают квалификационные требования⁸¹, а также регламен-

⁷⁶ Пункт 191 Руководящих принципов.

⁷⁷ В Закон о ГСЗ было введено понятие НПО, которое включает все НКО, кроме политических партий, религиозных объединений и профессиональных союзов.

⁷⁸ Пункты 5 и 7 статьи 1, пункт 3 статьи 6 Закона о ГСЗ.

⁷⁹ Закон РК «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 года.

⁸⁰ Приказ Министра финансов РК от 11.12.2015 г. № 648 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок» (далее – Правила госзакупок).

⁸¹ Параграф 17 Правил госзакупок.

тируют процедуры и сроки проведения государственных закупок.⁸² Особые условия для закупок в рамках ГСЗ были введены для того, чтобы смягчить некоторые требования законодательства о государственных закупках в отношении НКО. Так, например, НКО освобождаются от необходимости подтверждать свою платежеспособность, а также наличие достаточных материальных и финансовых ресурсов, достаточных для исполнения обязательств по договору (кроме долгосрочных проектов). Кроме того, НКО освобождены от внесения обеспечения заявки на участие в конкурсе, а также обеспечения исполнения договора о государственных закупках.

В настоящее время, помимо Министерства информации и общественного развития, которое осуществляет координацию деятельности государственных органов по реализации ГСЗ и является уполномоченным государственным органом по взаимодействию с НКО, более 20 государственных органов РК размещают ГСЗ на республиканском и местном уровнях. Государство уделяет большое внимание развитию данного механизма и объемы финансирования в рамках ГСЗ постоянно увеличиваются. Так, с 2003 года общее финансирование проектов возросло с 11 до 20 млрд тенге в 2018 году.⁸³ По данным Министерства информации и общественного развития, в 2018 году 865 НКО реализовало 2200 проектов по всей республике.

Государственный грант

В 2015 году в Закон о ГСЗ был внесен ряд поправок, которые в том числе внедрили новый механизм грантов. Закон о ГСЗ определяет, что гранты предоставляются на реализацию социальных программ, социальных проектов, разработанных НПО, оператором в сфере грантового финансирования НПО (далее – оператор) в соответствии с договором на предоставление гранта. Государство предоставляет грант в целях поддержки гражданских инициатив, привлечения потенциала институтов гражданского общества к решению актуальных вопросов развития социальной сферы.⁸⁴

⁸² Параграф 17, пункт 222 Правил госзакупок.

⁸³ По информации Министерства информации и общественного развития РК, предоставленной Международному Центру Некоммерческого Права.

⁸⁴ Пункт 7-1 статьи 1 Закона о ГСЗ.

Гранты предоставляются на основе конкурсного отбора НПО. Процедура предоставления грантов регулируется в Правилах предоставления грантов для НПО и осуществления мониторинга за их реализацией (далее – Правила предоставления грантов),⁸⁵ которую мы рассмотрим ниже.

Единым оператором по распределению государственных грантов стало некоммерческое акционерное общество «Центр поддержки гражданских инициатив» со 100%-ным участием государства в его уставном капитале.

Процедура предоставления грантов состоит из следующих этапов:

- утверждение плана предоставления грантов;
- опубликование объявления о конкурсе и прием документов;
- рассмотрение и проведение независимой экспертизы предоставленных документов;
- принятие решения оператором;
- подписание договора.

В отличие от ГСЗ, гранты проводятся не по процедурам государственных закупок, а по отдельным конкурсным процедурам, установленным Правилами предоставления грантов. Соответственно, отличаются и критерии отбора – если в рамках конкурса ГСЗ по-прежнему большое значение имеет цена заявки, то в грантовом конкурсе проекты оцениваются исключительно по качественным критериям. Объемы финансирования в рамках государственных грантов выросли с 194 млн тенге в 2016 году (примерно 0,5 млн долларов США) до 965 млн тенге в 2018 году (2,5 млн долларов США).⁸⁶

⁸⁵ Приказ Министра культуры и спорта РК от 25 декабря 2015 года № 413 «Об утверждении Правил предоставления грантов для неправительственных организаций и осуществления мониторинга за их реализацией» (в редакции приказа и.о. Министра по делам религий и гражданского общества РК от 18.08.2017 № 123).

⁸⁶ По информации Министерства информации и общественного развития РК, предоставленной Международному Центру Некоммерческого Права.

Премия

В 2015 году в РК был внедрен новый механизм финансового поощрения НПО за их достижения – премия для НПО. Премия для НПО представляет собой денежное вознаграждение, присуждаемое за счет бюджетных средств НПО за внесенный вклад в решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней.⁸⁷ Премии присуждаются уполномоченным государственным органом по взаимодействию с НПО, т.е. Министерством информации и общественного развития РК, на конкурсной основе по 15 направлениям, предусмотренным Законом о ГСЗ. Заявки оцениваются экспертами из числа представителей государственных органов, международных организаций, известных общественных деятелей.

Фактически премии в РК стали присуждаться с 2017 года. В 2017 году премии получили 59 организаций, а в 2018 году премии были присуждены 63 организациям.⁸⁸ Размер одной премии составляет около 4,5 млн тенге (12 тыс. долларов США).

Анализ

В целом в РК созданы достаточно эффективные механизмы государственного финансирования НКО. В соответствии с международными стандартами правовое регулирование механизмов государственного финансирования НКО является достаточно прозрачным, понятным и основанным на открытых конкурсных процедурах. Однако в нем есть и некоторые недостатки. Во-первых, государственное финансирование не является доступным для всех видов НКО. Так, государственное финансирование является недоступным для тех организаций, которые по той или иной причине не предоставили ежегодную отчетность (сведения о своей деятельности) для регистрации в Электронной базе данных НПО. Еще одним недостатком является то, что все три механизма государственной поддержки НКО фокусируются в

⁸⁷ Пункт 7-3 статьи 1 Закона о ГСЗ.

⁸⁸ По информации Министерства информации и общественного развития РК, предоставленной Международному Центру Некоммерческого Права.

основном на проектах социальной направленности и практически не поддерживают правозащитные организации широкого профиля.

Грантовый механизм хотя и основан на конкурсном отборе по качественным критериям, пока не соответствует лучшей международной практике. Гранты предоставляются только по тем темам и направлениям, которые определены в Плане предоставления грантов, утверждаемом ежегодно уполномоченным органом по взаимодействию с НКО (Министерством информации и общественного развития), и данный план разрабатывается без участия НКО. Таким образом, НКО лишены права представить на конкурс свой проект, если он не соответствует утвержденному плану.

Основным недостатком премий для НКО является то, что они могут присуждаться только тем НКО, которые успешно реализовали свои проекты в рамках государственного социального заказа. Данный механизм не предусматривает поощрение независимых НКО, успешно осуществивших свои проекты за счет собственных средств или за счет средств других доноров.

5.3. Иностранное финансирование

В РК международные и иностранные организации, а также иностранные государства и физические лица (иностранные источники) вправе предоставлять финансовую и иную помощь казахстанским организациям и физическим лицам в виде грантов, гуманитарной помощи, технической помощи, а также в виде пожертвований, благотворительной и спонсорской помощи. Несмотря на то что все более существенную роль в поддержке НКО в РК осуществляет государственное финансирование, иностранная помощь по-прежнему играет важную роль как источник финансовой устойчивости для многих НКО.

НКО должны отражать получение средств из иностранных источников в своих налоговых отчетах.

С 2016 года в РК введена дополнительная отчетность для получателей иностранного финансирования. В соответствии со ста-

тьей 29 НК РК для физических и юридических лиц, в том числе НКО, а также их структурных подразделений, предусмотрена отчетность о получении и расходовании денег и (или) иного имущества из иностранных источников.

Данная отчетность предоставляется в случаях, когда деятельность получателя денег и (или) иного имущества направлена на:

- оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защиту и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование;
- изучение и проведение опросов общественного мнения, социологических опросов, за исключением опросов общественного мнения и социологических опросов, проводимых в коммерческих целях, а также распространение и размещение их результатов;
- сбор, анализ и распространение информации, за исключением случаев, когда указанная деятельность осуществляется в коммерческих целях.

НКО должны сдавать две формы отчетности – форма 017 (уведомление о предстоящем получении денег и (или) иного имущества из иностранных источников) и форма 018 (ежеквартальная отчетность о получении и расходовании денег и (или) иного имущества из иностранных источников). За непредставление данной отчетности, а также за предоставление неполной или недостоверной информации в отчетности предусмотрены значительные административные штрафы. (Подробнее о данной отчетности смотрите в разделе 6.1 главы «2. Казахстан».)

Анализ

В РК для предоставления и получения средств из иностранных источников не предусмотрена процедура регистрации и не требуется получение какого-либо разрешения, что соответствует положительной международной практике.

Однако не соответствуют международным стандартам требования дополнительной отчетности для получателей иностран-

ного финансирования. Формулировка статьи 29 НК дает понять, что данное требование распространяется, прежде всего, на НКО и физические лица, сотрудничающие с НКО, ввиду того что при описании квалифицируемых направлений деятельности исключается «деятельность, осуществляемая в коммерческих целях». Введение специальной отчетности для НКО – получателей иностранного финансирования, которая не распространяется на большинство коммерческих юридических лиц, является дискриминационным и не соответствующим международным стандартам. Кроме того, НКО сталкиваются с рядом проблем при подготовке данных отчетов, так как в законодательстве нет четких формулировок, формы отчетности очень детальные и сложные, а за нарушения требований предусматриваются непропорционально высокие штрафы.

5.4. Иные доходы из местных источников

Кроме государственного и иностранного финансирования НКО могут получать следующие доходы на осуществление своей уставной деятельности: вознаграждения по депозитам; вступительные и членские взносы; взносы участников кондоминиума; доход в виде безвозмездно полученного имущества, в том числе благотворительной помощи, гранта, спонсорской помощи, денег и другого имущества, полученных на безвозмездной основе. Эти виды доходов признаются для НКО освобожденными от обложения КПП. Вышеперечисленные доходы из местных источников имеют большое значение для финансовой устойчивости многих казахстанских НКО. Виды источников дохода у НКО разнятся в зависимости от специфики деятельности и организационно-правовой формы НКО: у одних организаций большая часть доходов поступает от членских взносов, у других – от благотворительной или спонсорской помощи.

Анализ

Позиция РК по освобождению от подоходного налога всех видов безвозмездных поступлений большинства⁸⁹ НКО соответствует международным стандартам и положительной международной практике.

6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

6.1. Контроль и требования к отчетности

В РК НКО, как и все другие юридические лица, обязаны вести следующие виды учетов наравне с коммерческими организациями:

- Бухгалтерский учет
- Статистический учет
- Налоговый учет

Помимо предоставления отчетов в органы статистики и налоговые органы НКО обязаны предоставлять сведения в органы юстиции в определенных законодательством случаях (изменение наименования, местонахождения, первого руководителя и т. д.).

Существует также дополнительная отчетность для филиалов и представительств иностранных НКО в виде обязанности по публикации сведений о деятельности, учредителях и источниках формирования имущества в периодических печатных изданиях, а также дополнительная отчетность для фондов в виде обязанности по публикации отчетов об использовании своего имущества на интернет-ресурсах.⁹⁰

С 2016 года появилось еще два вида отчетности, которые необходимо сдавать НКО:

⁸⁹ Вместе с тем необходимо отметить, что НК РК исключил из понятия «НКО в целях налогообложения» некоторые виды НКО, такие как некоммерческие акционерные общества, учреждения и потребительские кооперативы. Таким образом, льготы, предусмотренные для НКО в НК РК, по освобождению всех видов безвозмездных поступлений не распространяются на данные НКО.

⁹⁰ Пункт 3 статьи 41 Закона РК «О НКО».

- Предоставление сведений в Базу данных НПО
- Отчетность для получателей иностранного финансирования

Предоставление сведений в Базу данных НПО

Начиная с 2016 года ежегодно до 31 марта казахстанские НПО должны представлять в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с НПО (Министерство информации и общественного развития) сведения о своей деятельности в порядке, утвержденном Министерством (в том числе о своих учредителях, составе имущества, об источниках формирования и о направлениях расходования денег). Представленные сведения вносятся в Базу данных НПО. База данных НПО – информационная база данных, формируемая в целях обеспечения прозрачности деятельности НПО и информирования общественности о них, а также для использования в рамках размещения ГСЗ, предоставления грантов и присуждения премий.⁹¹ Данная отчетность является обязательной для всех НПО, независимо от участия в конкурсе на государственный социальный заказ, гранты и премии. Введена административная ответственность за несдачу, несвоевременную сдачу, предоставление недостоверных или ложных сведений.⁹²

Требование по отчетности в Базу данных НПО распространяются на следующие формы НКО: частные учреждения, общественные объединения, некоммерческие акционерные общества, общественные, корпоративные и частные фонды, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза), а также филиалы и представительства (обособленные подразделения) иностранных и международных некоммерческих организаций, осуществляющие деятельность на территории РК.

Не сдают отчетность следующие НПО: некоммерческие акционерные общества, учредителем или акционером которых является государство, на дочерние, зависимые и иные юридические

⁹¹ Закон РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в РК».

⁹² Подробнее об ответственности НКО смотрите в разделе 6.1 главы «2. Казахстан».

лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами РК, на общественные объединения, созданные в виде политических партий, религиозных объединений и профессиональных союзов, а также на некоммерческие организации, предусмотренные статьей 17⁹³ Закона о НКО.⁹⁴

Отчетность для получателей иностранного финансирования

Согласно НК, юридические лица (включая НКО) и физические лица,⁹⁵ получающие деньги и (или) иное имущество из иностранных источников (лица, подлежащие отчетности), должны соблюдать новые требования по уведомлению и отчетности, если их деятельность направлена на следующее:

- оказание юридической помощи, в том числе правовое информирование, защита и представительство интересов граждан и организаций, а также их консультирование;
- изучение и проведение опросов общественного мнения, социологических опросов (за исключением опросов общественного мнения и социологических опросов, проводимых в коммерческих целях), а также распространение и размещение их результатов;

⁹³ «Статья 17. Иная организационно-правовая форма НКО.

1. НКО могут быть образованы в иной организационно-правовой форме.

2. В иной организационно-правовой форме могут быть образованы автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, адвокатские конторы, Национальная палата предпринимателей РК, Палата судебных экспертов РК, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир и другие НКО.

3. Особенности правового положения иных организационно-правовых форм регулируются законодательными актами.

⁹⁴ Пункт 5 статьи 41 Закона РК «О НКО».

⁹⁵ **Примечание:** этот закон не распространяется на государственные органы, депутатов и других высокопоставленных должностных лиц, банки, некоторые крупные предприятия, организации образования, адвокатов и нотариусов, дипломатические и приравненные к ним представительства иностранных государств, консульские учреждения иностранных государств, аккредитованные в РК, а также их сотрудников; деньги и (или) имущество, полученные на основании международных договоров, международных контрактов и инвестиций; и в некоторых других случаях, определяемых Правительством.

- сбор, анализ и распространение информации, за исключением случаев, когда указанная деятельность осуществляется в коммерческих целях.⁹⁶

Уведомление о получении денег и (или) иного имущества из иностранных источников необходимо предоставлять в случае, если их размер превышает 1 тенге.⁹⁷

Лица, подлежащие отчетности должны:

- уведомлять налоговые органы о получении денег и (или) иного имущества из иностранных источников (иностраных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства), в порядке, сроки и по форме, установленные уполномоченным государственным органом;
- представлять в налоговые органы сведения о получении и расходовании денег и (или) иного имущества, полученных из иностранных источников в порядке, сроки и по форме, установленные уполномоченным органом; а также
- маркировать всю информацию и материалы, которые опубликованы, распространены, и (или) размещены с использованием средств из иностранных источников путем указания информации о зарубежных донорах, а также четко указывать, что производство, распространение и (или) размещение информации и материалов было осуществлено за счет иностранных источников.

Вся информация о получении и расходовании иностранных денежных средств или имущества вносится в новую открытую базу данных, которая ведется Комитетом государственных доходов при Министерстве финансов РК.

КоАП предусматривает административную ответственность за нарушение требований по данному виду отчетности (подробнее в разделе 6.2 настоящего Обзора).

⁹⁶ Статья 29 НК РК.

⁹⁷ Приказ Министра финансов РК от 20 февраля 2018 года № 241 «Об утверждении Правил, формы и сроков уведомления органов государственных доходов о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства».

Начиная с 2018 года Правительством РК ведется работа по синхронизации сведений, содержащихся в основных государственных информационных системах органов юстиции, статистики, налоговых органов и Министерства информации и общественного развития, что может облегчить сдачу отчетов НКО.

Анализ

Казахстанское законодательство в части требований к отчетности НКО не соответствует международным стандартам. Так, согласно пункту 225 Руководящих принципов: *«требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности. ... Недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий)»*. В казахстанском законодательстве существует несколько видов отчетности, которые разработаны исключительно для НКО (коммерческие организации такие отчеты не сдают). Более того, требования к отчетности не зависят от размеров НКО и масштабов их деятельности и сформулированы иногда настолько неоднозначно и неконкретно, что создают дополнительные проблемы для НКО во время их сдачи.

Согласно международным стандартам, в целях облегчения отчетности государственные органы должны стремиться к тому, чтобы при необходимости предоставлять полученную отчетность в распоряжение других государственных ведомств.⁹⁸ Однако в Казахстане НКО должны представлять одну и ту же информацию в разные государственные органы. Например, информация о годовых доходах и расходах НКО должна направляться и в Министерство информации и общественного развития, и в налоговые органы. Информация о регистрации НКО, ее учредителях, директоре, местонахождении и т. д. должна предоставляться и в Ми-

⁹⁸ Пункт 227 Руководящих принципов.

нистерство информации и общественного развития, и в органы юстиции.

6.2. Санкции

Ответственность НКО за нарушения законодательства РК прописана в КоАП и УК.

Административная ответственность НКО

Так, в соответствии со статьей 489 КоАП административными правонарушениями являются:

1. Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений (предупреждение или штраф на юридических лиц в размере 100 МРП⁹⁹), при этом повторное совершение данного правонарушения в течение года, кроме штрафа (150 МРП), может вести к приостановлению деятельности общественного объединения на срок от 3 до 6 месяцев.

2. Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство РК (предупреждение или штраф на юридических лиц в размере 100 МРП с приостановлением деятельности общественного объединения на срок от трех до шести месяцев), при этом повторное совершение данного правонарушения в течение года, кроме штрафа (200 МРП), может вести к запрещению деятельности общественного объединения.

Административными правонарушениями в соответствии со статьей 489 являются также:

1. руководство деятельностью не зарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере 100 МРП;

⁹⁹ Месячный расчетный показатель (МРП) установлен в размере 2525 тенге на 2019 год. МРП применяется для исчисления пособий и иных социальных выплат, а также применения штрафных санкций, налогов и других платежей в РК.

2. участие в деятельности не зарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере 50 МРП;

3. финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере 200 МРП.

В статье 489-1 КоАП устанавливается ответственность для НКО за непредставление либо предоставление неполных или недостоверных данных в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с НПО (Министерство информации и общественного развития) о своей деятельности. В соответствии с данной статьей административными правонарушениями являются:

«1. Непредставление, несвоевременное представление, а равно представление в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с НПО недостоверных или заведомо ложных сведений о своей деятельности, в том числе о своих учредителях (участниках), составе имущества, источниках формирования и направлениях расходования денег, НКО, созданными в форме частного учреждения, общественного, корпоративного и частного фондов, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза), общественного объединения, некоммерческого акционерного общества (за исключением политических партий, религиозных объединений и профессиональных союзов, некоммерческих акционерных обществ, учредителем или акционером которых является государство, дочерних, зависимых и иных юридических лиц, являющихся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами РК), а также филиалами и представительствами (обособленными подразделениями) иностранных и международных НКО, осуществляющими деятельность на территории РК, – влекут предупреждение.

2. Действия (бездействие), предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, -

влекут штраф в размере двадцати пяти месячных расчетных показателей либо приостановление деятельности сроком на три месяца».

Статьи 460-1 и 460-2 КоАП устанавливают ответственность за несоблюдение требований отчетности для получателей средств из иностранных источников:

Неуведомление в сроки и случаях, предусмотренных налоговым законодательством РК, органов государственных доходов о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства, а также непредставление или несвоевременное представление сведений об их получении и расходовании (штраф на НКО в размере 100 МРП).

Представление недостоверных или заведомо ложных сведений, указанных в части первой настоящей статьи (штраф на НКО в размере 200 МРП с приостановлением деятельности).

Причем в случае повторности вышеуказанных действий (бездействия) – накладывается штраф на НКО в размере 250 МРП, с запрещением деятельности.

В соответствии со статьей 460-2 КоАП административным правонарушением является:

«Публикация, распространение или размещение материалов на основании заключенных договоров об оказании услуг, выполнении работ с иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, не содержащих сведения о лицах, сделавших заказ, и из каких средств оплачены публикация, распространение и (или) размещение данной публикации», что влечет предупреждение, а в случае повторности – штраф в размере 25 МРП.

Уголовная ответственность НКО

В УК РК содержится ряд статей, которые предусматривают ответственность за деяния, совершенные общественными объединениями, их руководителями, участниками и лидерами:

отягчающие обстоятельства для лидеров общественных объединений (статьи 3, 145, 174, 180, 182, 256, 257, 258, 266 УК РК);

незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов (статья 403 УК РК);
создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений (статья 404 УК РК);

Особая ответственность для общественного или религиозного объединения в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (статья 405 УК РК).

Отягчающие обстоятельства для лидеров общественных объединений

В УК введен термин «лидер общественного объединения», а именно «руководитель общественного объединения, а также иной участник общественного объединения, способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения».¹⁰⁰

Термин применяется по тексту в качестве отягчающего состав преступления, по аналогии с термином «лидер преступной группировки». При этом новое понятие «лидер общественного объединения» сформулировано таким образом, что в качестве лидера будет рассматриваться не только непосредственный руководитель, но и любой участник общественного объединения, «способный посредством своего влияния и авторитета единолично оказывать управляющее воздействие на деятельность этого общественного объединения».

Квалификация в качестве «лидера общественных объединений» рассматривается как отягчающее обстоятельство по следующим преступлениям:

прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека (гражданина) по мотивам происхождения, социального, должностного или имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным объединениям или по любым иным обстоятельствам (статья 145);

возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни (статья 174);

¹⁰⁰ Пункт 21 статьи 3 УК РК.

пропаганда или публичные призывы к нарушению унитарности и целостности РК, неприкосновенности и неотчуждаемости ее территории либо дезинтеграции государства, а равно изготовление, хранение с целью распространения или распространение материалов такого содержания (статья 180);

создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности (статья 182);

пропаганда терроризма или публичные призывы к совершению акта терроризма (статья 256);

создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности (статья 257);

финансирование террористической или экстремистской деятельности и иное пособничество терроризму либо экстремизму (статья 258);

финансирование деятельности преступной группы, а равно хранение, распределение имущества, разработка каналов финансирования (статья 266);

незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов (статья 403).

Незаконное вмешательство членов общественных объединений в деятельность государственных органов

Статья 403 УК РК определяет как преступление воспрепятствование законной деятельности государственных органов или присвоение функций государственных органов или их должностных лиц членами общественных объединений, а равно создание в государственных органах организаций и политических партий, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных и других объединений

Статья 404 УК РК определяет в качестве преступления создание и руководство религиозным или общественным объединением, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами

или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных деяний, а равно создание или руководство партией на религиозной основе либо политической партией или профессиональным союзом, финансируемых из запрещенных законами РК источников. Эта же статья также определяет как преступление создание общественного объединения, провозглашающего или на практике реализующего расовую, национальную, родовую, социальную, сословную или религиозную нетерпимость или исключительность, призывающего к насильственному ниспровержению конституционного строя, подрыву безопасности государства или посягательствам на территориальную целостность РК, а равно руководство таким объединением. Кроме того, предусматривается строгое наказание и для участников таких объединений за активное участие в деятельности таких объединений, предусматривающее лишение свободы сроком до шести лет.

Особая ответственность для общественного или религиозного объединения осуществление ими экстремизма или терроризма

В УК РК устанавливается особая ответственность для общественного или религиозного объединения в связи с осуществлением ими терроризма и экстремизма, дополнительно к ответственности за аналогичные преступления, предусмотренные для всех лиц:

организацию деятельности общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (пункт 1 статьи 405);

участие в деятельности общественного или религиозного объединения или иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма (пункт 2 статьи 405).

В соответствии с примечанием к статье 405 УК РК лицо, добровольно прекратившее участие в деятельности общественного

или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда о запрете их деятельности или ликвидации в связи с осуществлением ими экстремизма или терроризма, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Анализ

В Казахстане НКО, а именно лидеры и участники общественных объединений, являются специальным субъектом уголовного и административного законодательства. В законодательстве предусмотрены статьи, направленные исключительно против общественных объединений, их лидеров (руководителей и членов) и участников.

Многие определения преступлений и правонарушений, имеющих отношение к деятельности НКО, идут вразрез с международным правом и практикой. К примеру, создание, участие, финансирование незарегистрированных общественных объединений считается правонарушением, согласно КоАП. Это положение напрямую противоречит международному праву, поскольку частным лицам должно быть дозволено объединяться без регистрации юридического лица. Смотрите также Анализ раздела 1.2. «НКО без статуса юридического лица» главы «2. Казахстан».

Ответственность, предусмотренная законодательством РК и применимая к НКО, также не соответствует международным стандартам и лучшей международной практике в связи с ее несоразмерностью соответствующим правонарушениям. Так, в случае невыполнения требований к отчетности по иностранному финансированию предусматривается сразу наложение административных штрафов в крупном размере и приостановление/запрещение деятельности НКО, причем без предварительной стадии – предупреждения. То же касается и других статей КоАП, где в качестве вида наказания предусматриваются большие штрафы и приостановление/запрещение деятельности за совершение руководителями, членами общественного объединения либо обще-

ственным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений или совершение действий, нарушающих законодательство РК.¹⁰¹ Последнее можно интерпретировать особенно широко и привлекать объединение к ответственности за нарушение любого требования, предусмотренного любым правовым актом РК.

Согласно же международным стандартам, законодательство, политика и практика государства должны предусматривать предоставление объединениям разумного срока на устранение любых упущений или ошибок. Санкции должны применяться только в тех случаях, когда объединениями допущены серьезные нарушения, и должны быть всегда соразмерны этим нарушениям.¹⁰² Санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности, запрещение или роспуск объединения, носят исключительный характер. Их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы.¹⁰³

Что касается уголовной ответственности, то не ясны мотивы, побудившие выделить лидеров общественных объединений среди других лиц как более опасных в организации экстремистских или террористических групп, или распространении информации, разжигании социальной или национальной розни, или совершении любых других преступлений, о которых упомянуто выше. Общественные объединения и их лидеры не имеют никаких специальных полномочий или ресурсов, чтобы стать более мощными по сравнению, например, с состоятельными частными лицами, бизнесменами или политиками. Поэтому данный подход, несомненно, не соответствует лучшей международной практике, которая призывает отказаться от дискриминации в отношении руководителей и членов НКО, а также нарушает принцип соразмерности наказания для НКО и других юридических лиц за одни и те же правонарушения.

¹⁰¹ Статья 489 КоАП РК.

¹⁰² Пункт 234 Руководящих принципов.

¹⁰³ Пункт 239 Руководящих принципов.

7. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ

7.1. Прозрачность и открытость

В предыдущем разделе данного Обзора были подробно рассмотрены все виды отчетности НКО перед государственными органами. Однако тема прозрачности не ограничивается лишь отчетностью, обеспечиваемой государством. Под этим понимается также внутренняя подотчетность НКО перед своими учредителями, членами и другими уполномоченными органами НКО в соответствии с уставом, а также добровольная отчетность НКО перед своей целевой аудиторией, перед донорами и общественностью.

Законодательство РК содержит ряд требований к уставным документам НКО в части их внутреннего самоконтроля.

Так, в Законе РК «О НКО» прописаны основы внутренней отчетности НКО, которая может быть более детально прописана в уставе и других внутренних документах НКО, но не должна противоречить требованиям, установленным в законе. Так, исполнительный орган управления (коллегиальный или единоличный) осуществляет текущее руководство деятельностью НКО, за исключением вопросов, отнесенных учредительными документами НКО к исключительной компетенции высшего органа управления, подотчетен этому органу¹⁰⁴; обязательно избирается в каждом НКО контрольный орган (ревизионная комиссия, ревизор)¹⁰⁵; к исключительной компетенции высшего органа управления НКО относятся вопросы: определения порядка и периодичности представления финансовой отчетности исполнительных органов, а также порядка проведения проверки контрольным органом и утверждения их результатов;¹⁰⁶ Фонд обязан в установленный уставом срок осуществлять проверки финансовой деятельности. Проверки осуществляются ревизором или аудиторской организацией¹⁰⁷ и т. д.

Далее, согласно пункту 2 статьи 41 Закона о НКО, НКО должна представлять информацию о своей деятельности не только уполномо-

¹⁰⁴ Подпункт 2 пункта 1 статьи 39 Закона РК «О НКО».

¹⁰⁵ Подпункт 3 пункта 1 статьи 39 Закона РК «О НКО».

¹⁰⁶ Подпункт 4 пункта 2 статьи 39 Закона РК «О НКО».

¹⁰⁷ Пункт 6 статьи 12 Закона РК «О НКО».

моченным органам, но и учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством РК и учредительными документами НКО. А согласно пункту 4 этой статьи: *«размеры и структура доходов НКО, а также сведения о размерах и составе имущества НКО, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, использовании безвозмездного труда граждан в деятельности НКО не могут быть предметом коммерческой тайны»*.

Порядок отчетности НКО перед своими членами также прописан в статье 19 Закона РК «Об общественных объединениях», где предусмотрено, что *«Общественное объединение обязано:*

- *обеспечить своим членам возможность ознакомиться с документами и решениями, затрагивающими их права и интересы;*
- *информировать своих членов о поступлении и расходовании денежных средств»*.

Отчетность НКО перед донорами не регулируется законодательством. Эта отчетность носит гражданско-правовой или договорный характер, так как возникает, например, на основании и во исполнение договоров гранта, благотворительной или спонсорской помощи, или других аналогичных документов. Например, в грантовом договоре обычно предусматриваются условия и порядок отчетности, в том числе предоставление финансового и программного отчета, которые должны соответствовать утвержденному рабочему плану и бюджету проекта/программы. Информация о результатах проекта вывешивается иногда донором и НКО на своих сайтах для всеобщего обозрения.

НКО информируют общественность о своей деятельности, как правило, размещая информацию на своих веб-сайтах, если таковые имеются. Гораздо реже НКО размещают в интернете информацию финансового характера, что, возможно, связано с ограниченностью их ресурсов или отсутствием понимания пользы от такого размещения. Частично такая информация доступна общественности из открытых ресурсов (База данных НПО, сайты государственных органов).

Вопросы открытости и прозрачности НКО являются предметом обсуждения в некоммерческом секторе Казахстана. Обсуж-

даются такие вопросы, как: в каком виде и объеме должны отчитываться НКО перед своими бенефициарами и общественностью; какая информация о деятельности НКО наиболее важна для бенефициаров и общественности, и другие. В настоящее время казахстанское гражданское общество находится в поиске ответов на эти и многие другие вопросы.

Все больше и больше НКО в Казахстане осознают эти преимущества и прилагают усилия для того, чтобы их деятельность была более прозрачной и понятной для населения.

Анализ

Открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для обеспечения общественного доверия и эффективной работы организаций. Государство должно поощрять и стимулировать их к обеспечению открытости и прозрачности.¹⁰⁸

Открытость и прозрачность НКО влекут:

- повышение доверия со стороны государства (увеличение государственного финансирования, передача государственных функций; уменьшение требований законодательства по ограничению деятельности); и
- повышение доверия со стороны населения (поддержка населением деятельности НКО, что позволяет достичь быстрее уставных целей и миссии НКО);
- дополнительные финансовые возможности в связи с повышением интереса к работе НКО со стороны потенциальных доноров.

Надеемся, что НКО Казахстана предпримут новые усилия по повышению открытости и прозрачности.

¹⁰⁸ Пункт 224 Руководящих принципов.

КЫРГЫЗСТАН

1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции Кыргызской Республики

Граждане и их организации объединяются, используя одно из основополагающих прав человека – право на объединение. Право на объединение было включено в число основных прав человека, закрепленных во Всеобщей Декларации прав человека. Кыргызская Республика (далее – КР или Кыргызстан) присоединилась ко многим международным договорам, содержащим положения о праве на свободу объединения, а также закрепила данное право в своей конституции.

Кыргызстан присоединился/ратифицировал следующие международные договоры, содержащие положения о праве на свободу объединения:

1. Всеобщая Декларация прав человека (принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года);
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) от 16 декабря 1966 года (КР присоединилась 12 января 1994 года);
3. Факультативный протокол к МПГПП (КР присоединилась 12 января 1994 года);
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) от 16 декабря 1966 года (КР присоединилась 12 января 1994 года);
5. Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» от 9 июля 1948 года (ратифицирована 31 марта 1992 года);
6. Конвенция МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» от 1 июля 1949 года (ратифицирована 31 марта 1992 года);

7. Конвенция ООН «О статусе беженцев» 28 июля 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 года (КР присоединилась 8 октября 1996 года);

8. Конвенция ООН «О правах ребенка» от 20 ноября 1989 года (ратифицирована 8 октября 1996 года);

9. Конвенция ООН «О правах инвалидов» от 13 декабря 2006 года и Факультативный протокол (ратифицирована 13 марта 2019);

10. другие.

Согласно статье 6 Конституции КР (далее – Конституция):¹⁰⁹

«1. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в КР.

На основе Конституции принимаются конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты.

Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является КР, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы КР».

Право на свободу объединения закреплено в статье 35 Конституции, где содержится следующая норма: *«Каждый имеет право на свободу объединения».* Таким образом, Конституция гарантирует право на свободу объединения не только своим гражданам, но также иностранным гражданам и лицам без гражданства.

К основным законам, регулирующим реализацию права на свободу объединения в КР, можно отнести следующие:

1. Конституция;

2. Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года (ГК);

3. Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года (Налоговый кодекс, или НК).

4. Закон КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года (Закон о НКО);

5. Закон КР «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года (Закон о благотворительности);

¹⁰⁹ Конституция была принята на всеобщем референдуме, проведенном 27 июня 2010 года. В декабре 2016 года в Конституцию также путем референдума были внесены некоторые изменения, которые вступили в силу с 1 декабря 2017 года.

6. Закон КР «О государственном социальном заказе» от 28 апреля 2017 года (Закон о ГСЗ);
7. Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года (Закон о государственной регистрации);
8. Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года;
9. Закон КР «О товариществах собственников жилья» от 28 октября 1997 года;
10. Закон КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» от 15 марта 2002 года;
11. Закон КР «О кооперативах» от 11 июня 2004 года;
12. Закон КР «Об объединениях работодателей» от 22 мая 2004 года;
13. Закон КР «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года;
14. Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» от 31 декабря 2008 года;
15. Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года;
16. другие.

1.2. НКО без статуса юридического лица

НКО в Кыргызстане могут создаваться с образованием или без образования юридического лица.¹¹⁰ Это означает, что законодательство КР позволяет наряду с зарегистрированными НКО создавать НКО, которые могут быть не зарегистрированы в качестве юридического лица.

Незарегистрированная НКО это не обязательно организация, созданная в соответствии с той или иной организационно-правовой формой юридического лица без регистрации. Логично, что Закон о НКО не определяет порядок создания, осуществления деятельности и правовой статус незарегистрированной НКО. НКО могут создаваться, например, путем заключения устного или

¹¹⁰ Статья 6 Закона КР о НКО.

письменного договора между инициаторами создания, а порядок осуществления деятельности может быть определен исходя из общих норм гражданского законодательства.

Правовой статус незарегистрированной НКО существенно отличается от правового статуса зарегистрированной НКО:

1. незарегистрированная НКО не обладает полномочиями юридического лица, которыми обладает зарегистрированная НКО, а именно:

- правом иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;
- правом приобретать и осуществлять иные имущественные и личные неимущественные права и обязанности (например, приобретать регистрируемое имущество, заключать договоры, регистрировать патент от имени организации и т. п.);
- правом иметь печать организации, открывать расчетные и другие счета в банках;
- правом выступать в суде от своего имени в качестве истца или ответчика;

2. имущество незарегистрированной НКО не является собственностью незарегистрированной НКО, а является собственностью учредителей, членов (участников) организации или других лиц (долевой, совместной, в зависимости от условий договора, заключенного между учредителями);

3. банковский счет незарегистрированной НКО может быть открыт одним или несколькими лицами на их имя по договору поручения, подписанного с учредителями, членами (участниками) организации (в зависимости от условий договора по созданию незарегистрированной НКО);

4. незарегистрированная НКО может вступать в сделки с третьими лицами посредством физического лица (лиц), уполномоченного на совершение таких сделок по договору поручения (или на основании доверенности), подписанному учредителями, членами (участниками) незарегистрированной НКО;

5. незарегистрированная НКО может, но не обязана иметь учредительные документы (устав, учредительный договор и т. п.);

6. незарегистрированная НКО может, но не обязана иметь наименование (однако наименование не должно нарушать прав иных лиц, а также это наименование не будет защищено законом и может быть использовано другими организациями);

7. незарегистрированной НКО и ее донорам не предоставляются установленные законодательством налоговые льготы;

8. незарегистрированная НКО не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью от своего имени;

9. законодательство не предусматривает выдачу лицензий на осуществление специальных видов деятельности, подлежащих лицензированию, незарегистрированным НКО.

1.3. Ограничения свободы объединений

Конституцией предусматриваются определенные ограничения относительно права на объединение. В соответствии с частью 4 статьи 4 Конституции: *«В КР запрещается:*

1. слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности;

2. членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии;

3. создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;

4. создание объединениями граждан военизированных формирований;

5. деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв

национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды».

Согласно части 2 статьи 20 Конституции: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина».

Анализ

Законодательство КР предоставляет гарантии реализации права на свободу объединений в соответствии международными стандартами в области свободы объединений. Например, Конституция гарантирует право на свободу объединения не только для граждан КР, но и для иностранцев и лиц без гражданства. Законодательство КР соответствует нормам международного права, в нем не содержится норм о запрете на деятельность незарегистрированных НКО. Кроме того, ограничения свободы объединений, которые содержатся в некоторых законодательных актах КР, вводятся лишь в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Данный подход соответствует положениям статьи 22 МПГПП о допустимых ограничениях свободы объединений, где говорится, что «пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

2. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС НКО

В Законе о НКО дано определение понятию «некоммерческая организация»:

*«Некоммерческая организация – добровольная, самоуправляемая организация, созданная физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества, для которой извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами».*¹¹¹

Порядок создания, осуществления деятельности и правовой статус незарегистрированной НКО регулируется нормами гражданского законодательства. Правовое положение незарегистрированных НКО подробно изложено выше, в разделе 1.2.

Порядок регистрации и осуществления деятельности зарегистрированной НКО регулируется Законом о государственной регистрации, ГК КР, Законом о НКО и иными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок создания и осуществления деятельности отдельных организационно-правовых форм НКО.

Зарегистрированные НКО обладают всеми полномочиями, которые предоставляются для юридических лиц:

1. право иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;
2. право приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности (заключать договоры);
3. иметь печать организации, открывать расчетные и другие счета в банках;
4. выступать в суде от своего имени в качестве истца или ответчика.

По данным Министерства юстиции КР,¹¹² на 1 мая 2019 года

¹¹¹ Статья 2 Закона КР о НКО.

¹¹² Ответ Министерства юстиции КР (за № 03-6/5849 от 26 апреля 2019 года) на запрос Представительства ICNL LLC в Кыргызстане.

в Кыргызстане было зарегистрировано 18 420 основных организационно-правовых форм НКО, в том числе 9 148 общественных объединений, 6 113 фондов, 2 041 частных учреждений, 1093 объединений юридических лиц и 25 общинных организаций (жамаатов). Однако фактически из них только 1/3 являются действующими. Остальные 2/3 НКО уже перестали осуществлять свою деятельность¹¹³, они не были своевременно ликвидированы в связи со сложной процедурой регистрации ликвидации юридических лиц, установленной в законодательстве страны.

2.1.1. Территориальный статус НКО

Законодательство Кыргызстана не разделяет НКО по территориальному статусу.

При этом следует отметить, что в Кыргызстане есть определенные НКО, которые изначально создаются для решения вопросов местного значения, такие как общинные организации (жамааты) и/или органы территориального общественного самоуправления (ТОСы) – они могут быть зарегистрированы с указанием территории осуществления своей деятельности: села, части села, квартала и т. п., по выбору учредителей.

2.1.2. Учредители

НКО может быть создана дееспособными физическими лицами независимо от гражданства и места жительства и/или юридическими лицами независимо от места регистрации. В Кыргызстане дееспособность физических лиц наступает с момента совершеннолетия, то есть с 18 лет.¹¹⁴

Членами НКО могут быть физические лица независимо от гражданства и места проживания и юридические лица незави-

¹¹³ Состояние и перспективы развития неправительственного сектора Кыргызстана. Отчет по исследованию. Ассоциация центров поддержки гражданского общества. 2013 г.

¹¹⁴ Статья 56 ГК КР.

симо от страны регистрации. При этом существуют некоторые исключения в отношении учредителей/членов политических партий: иностранные граждане, а также иностранные юридические лица не имеют права быть учредителями или вступать в членство политических партий.¹¹⁵

Ниже указаны требования к минимальному количеству учредителей при создании некоторых организационно-правовых форм НКО:

- общественное объединение – может быть создано не менее чем тремя физическими лицами;¹¹⁶
- фонд – может быть создан одним или более физическими и (или) юридическими лицами или по завещанию;¹¹⁷
- учреждение – может быть создано одним или более физическими и (или) юридическими лицами;¹¹⁸
- объединение (ассоциация) юридических лиц (ОЮЛ) – может быть создано не менее чем двумя юридическим лицами;¹¹⁹
- кооператив (некоммерческий) – может быть создан не менее чем семью физическими и (или) юридическими лицами;¹²⁰
- товарищество собственников жилья (кондоминиум) – может быть создано собственниками более половины жилых и нежилых помещений многоквартирных домов;¹²¹
- жамаат (общинная организация) – может быть создан не менее чем 10 домохозяйствами, которые объединяются на добровольной основе;¹²²
- профессиональный союз – может быть создан в предприятиях, учреждениях и организациях с численностью работающих три и более человек;¹²³

¹¹⁵ Статья 6 Закона о «Политических партиях».

¹¹⁶ Статья 19 Закона о НКО.

¹¹⁷ Статья 23 Закона о НКО.

¹¹⁸ Статья 31 Закона о НКО.

¹¹⁹ Статья 7 Закона о НКО.

¹²⁰ Статья 4 Закона КР «О кооперативах».

¹²¹ Статья 4 Закона КР «О товариществах собственников жилых и нежилых многоквартирных домов».

¹²² Статья 6 Закона КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях».

¹²³ Статья 2 Закона КР «О профессиональных союзах».

- ассоциация водопользователей (АВП) – может быть создана юридическими и (или) физическими лицами, имеющими в собственности или на праве пользования земельные участки сельскохозяйственного назначения, которые могут сформировать учредительный комитет, состоящий из не более 10 потенциальных членов АВП;¹²⁴
- политическая партия – может быть создана по инициативе не менее 10 граждан КР;¹²⁵
- религиозная организация – может быть создана по инициативе не менее 200 граждан КР, постоянно проживающих на территории КР.¹²⁶

2.1.3. Правила создания и регистрации НКО

В Кыргызстане установлен разрешительный порядок регистрации юридических лиц. Этот порядок предусматривает обязанность государства зарегистрировать организацию, если ее учредители выполнили все соответствующие требования законодательства, предъявляемые к созданию такой организации.

Заявление о регистрации от заявителя (учредителя либо уполномоченного им лица) принимается регистрирующим органом (Министерством юстиции КР) при наличии полного пакета необходимых документов для регистрации. При этом в регистрирующий орган необходимо лично принести заявление и необходимые документы либо подать документы через третье лицо на основании нотариально заверенной доверенности. Отправка вышеуказанных документов по почте не допускается.

С 1 марта 2019 года в Кыргызстане начата также регистрация юридических лиц в электронной форме через официальный сайт Министерства юстиции в пилотном режиме. Внедрение онлайн-регистрации юридических лиц проводится в целях перевода оказыва-

¹²⁴ Часть 2 статьи 5 Закона КР «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей и союзах ассоциаций водопользователей».

¹²⁵ Статья 5 Закона КР «О политических партиях».

¹²⁶ Статья 8 Закона КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях».

емых государственных услуг в электронный формат. Порядок государственной регистрации юридических лиц с использованием информационной системы «Онлайн-регистрация юридических лиц» определяется Правительством КР. Так, согласно утвержденному Временному порядку,¹²⁷ для того чтобы получить доступ к системе онлайн-регистрации, заявителям необходимо иметь следующее: (а) ID-карту образца 2017 года с электронным чипом; (б) электронную подпись; (в) специальное приложение для получения доступа к информации из чипа ID-карты; (д) считывающее устройство (смарт-карта), позволяющее аутентифицировать пользователей в системе по паспорту с чипом. Для регистрации все необходимые регистрационные документы должны быть составлены в соответствии с законодательством о регистрации юридических лиц. Отсканированные документы загружаются в систему онлайн-регистрации. Стоит отметить, что заявитель несет личную ответственность за подлинность документов, а также за достоверность представленных сведений. Работа над данной системой еще полностью не завершена и будет отлаживаться в пилотном режиме до 2020 года.

Регистрирующий орган

В Кыргызстане уполномоченным государственным органом, осуществляющим регистрацию юридических лиц, в том числе НКО, являются Министерство юстиции КР и его территориальные структуры, при этом:

- НКО с иностранным участием регистрируются в Министерстве юстиции;
- остальные НКО регистрируются в соответствующих областных территориальных управлениях Министерства юстиции.

Регистрация по принципу «единого окна»

Регистрация НКО осуществляется по принципу «единого окна», это означает следующее:

- регистрация НКО осуществляется с одновременной регистрацией и постановкой на учет в налоговом органе, органе статистики и Социальном фонде;

¹²⁷ Постановление Правительства КР от 26 февраля 2019 года № 94.

- выдача регистрирующим органом свидетельства о государственной регистрации с присвоенным регистрационным номером, идентификационным налоговым номером (ИНН) и кодом общереспубликанского классификатора предприятий и организаций (ОКПО).

Предполагается, что после прохождения государственной регистрации (перерегистрации) по принципу «единого окна» дополнительной регистрации и постановки на учет в налоговых органах, органах статистики и Социального фонда не требуется, однако на практике такая система не работает. Все юридические лица после прохождения регистрации в регистрирующем органе проходят дополнительную учетную регистрацию в вышеуказанных органах.

Выбор организационно-правовой формы

В Кыргызстане можно создавать только такие НКО, организационно-правовые формы которых предусмотрены в ГК КР или иных законах. Выбор той или иной организационно-правовой формы НКО напрямую зависит от того, для достижения каких целей она создается и от того, какими способами будут достигаться эти цели. Очень важно выбрать из множества организационно-правовых форм НКО именно такую форму, которая будет наиболее удобной для осуществления планируемой деятельности. В законодательстве КР на сегодняшний день закреплены по крайней мере 15 организационно-правовых форм НКО:

1. Общественное объединение;
2. Фонд;
3. Учреждение;
4. Объединение (ассоциация) юридических лиц (ОЮЛ);
5. Кооператив (некоммерческий);
6. Товарищество собственников жилья (кондоминиум);
7. Жамаат (общинная организация);
8. Органы территориального общественного самоуправления (ТОС);
9. Ассоциация водопользователей;
10. Саморегулируемая организация профессиональных участников рынка ценных бумаг;

11. Негосударственный пенсионный фонд;
12. Профсоюз;
13. Объединение работодателей;
14. Политическая партия;
15. Религиозная организация.

Закон о НКО регулирует порядок создания и осуществления деятельности четырех организационно-правовых форм НКО – общественных объединений, фондов, учреждений и объединений юридических лиц (ОЮЛ). Остальные формы НКО регулируются отдельными законами.

Документы, необходимые для регистрации НКО

Согласно части 4 статьи 11 Закона о регистрации, для регистрации НКО в регистрирующий орган необходимо представить следующие документы:

1. регистрационное заявление по форме, утвержденной регистрирующим органом;
2. решение о создании НКО, утверждении устава и формировании органов управления НКО;
3. устав в двух экземплярах, подписанный руководителем НКО;
4. список членов руководящих органов НКО с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, выборной должности;
5. список учредителей создания НКО с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения и адреса.

Законодательством могут быть установлены дополнительные требования относительно определенных форм НКО, например, при государственной регистрации ОЮЛ к регистрационному заявлению прилагается учредительный договор в двух экземплярах, подписанный представителями всех его учредителей. При этом подписи представителей юридических лиц скрепляются печатью юридического лица либо удостоверяются в нотариальной форме.

Любые дополнительные требования должны быть предусмотрены законом, а перечень документов, предоставляемых для регистрации, является исключительным и регистрирующие органы не имеют права требовать дополнительные документы.

Сроки регистрации

В соответствии с законодательством государственная регистрация НКО (их филиалов и представительств) осуществляется в течение 10 календарных дней со дня подачи всех необходимых документов. Срок регистрации НКО является неразрывным. Иначе говоря, у регистрирующего органа нет возможности прервать срок регистрации на определенный срок без вынесения приказа об отказе для исправления ошибок в представленных для регистрации документах.

НКО считается зарегистрированной с момента вынесения приказа соответствующим регистрирующим органом.¹²⁸ Данные государственной регистрации включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления на сайте Министерства юстиции КР.

Плата за регистрацию

При государственной регистрации (перерегистрации) и регистрации прекращения деятельности НКО, филиала (представительства) взимается плата. В соответствии с постановлением Правительства КР¹²⁹ плата установлена в следующих размерах:

1. за государственную регистрацию и регистрацию прекращения деятельности юридических лиц, филиалов (представительств) – в размере 100 сомов (1,4 долларов США);
2. за государственную перерегистрацию юридических лиц, филиалов (представительств) – в размере 50 сомов (0,7 долларов США).

Документ, подтверждающий государственную регистрацию

По результатам проверки представленных документов на соответствие их перечню, предусмотренному законодательством, регистрирующим органом выдается Свидетельство о государственной регистрации. Свидетельство о государственной регистрации

¹²⁸ Статья 11 Закона о регистрации.

¹²⁹ Постановление Правительства КР «О размере сборов за государственную регистрацию (перерегистрацию) и регистрацию прекращения деятельности юридических лиц и их филиалов (представительств)» от 28 января 2019 года № 18.

является документом, свидетельствующим о факте государственной регистрации НКО или ее филиала (представительства). Свидетельство о государственной регистрации является основанием для заказа печати и открытия банковского счета.

2.1.4. Утверждение названия и регистрация символики

НКО имеет свое фирменное наименование. Существуют определенные правила оформления наименования при регистрации: фирменное наименование НКО должно включать в себе официальное полное или сокращенное наименование, а также содержать указание на ее организационно-правовую форму, например «Общественное объединение «Свобода» (сокращенно – ОО «Свобода»). Фирменное наименование составляется на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках.¹³⁰ НКО, за исключением религиозных организаций, могут включать в свое наименование официальное полное или сокращенное название «Кыргызской Республики» в случае, если организация объединяет или создана физическими и (или) юридическими лицами, проживающими (расположенными) на территории более половины областей КР (в Кыргызстане существуют 7 областей).¹³¹

Прежде чем зарегистрировать организацию, необходимо согласовать наименование организации с регистрирующим органом. Порядок согласования наименований юридических лиц для последующей их государственной регистрации определяется Правительством КР в соответствии с Порядком предварительной проверки наименований регистрируемых юридических лиц, филиалов (представительств).¹³² Хотя существует порядок онлайн-проверки наименования, на практике заявителю зачастую приходится идти в регистрирующий орган и проверить регистрируемое наименование в самом регистрирующем органе. Данный способ

¹³⁰ Статья 86 ГК КР (Часть I).

¹³¹ Постановление Правительства КР от 8 декабря 2010 года № 318.

¹³² Порядок предварительной проверки наименований регистрируемых юридических лиц, филиалов (представительств) от 3 августа 2011 года № 442, утвержден постановлением Правительства КР от 3 августа 2011 года № 442.

является неудобным и затруднительным для граждан, и особенно для тех граждан, которые проживают в отдаленных регионах.

В Кыргызстане фирменное наименование НКО после ее регистрации в органах юстиции относится к объектам интеллектуальной собственности и, соответственно, данной НКО принадлежит исключительное право правомерного использования фирменного наименования по своему усмотрению в любой форме и любым способом.¹³³

Кроме того, НКО может иметь в качестве символов флаг, эмблему, вымпел и другую символику. Символы организации не должны совпадать с государственной символикой КР, с символикой иностранных государств, а также с символикой ранее зарегистрированных юридических лиц.¹³⁴

2.1.5. Регистрация изменений в учредительных документах

НКО при наличии хотя бы одного из перечисленных ниже оснований обязана в течение 30 календарных дней с момента принятия соответствующего решения подать необходимые документы в регистрирующий орган для прохождения процедуры государственной перерегистрации. В соответствии с Законом о регистрации основаниями для перерегистрации НКО являются следующие случаи:¹³⁵

1. реорганизация в форме преобразования, выделения, присоединения;
2. изменение наименования;
3. внесение изменений и дополнений в учредительные документы либо утверждение (заключения) учредительных документов в новой редакции;
4. изменение состава учредителей (участников) общественных фондов, учреждений;
5. изменение местонахождения НКО (из одной области в другую либо из области в город Бишкек (Ош), и наоборот), кроме

¹³³ Статья 1037 ГК КР (Часть II).

¹³⁴ Статья 86 ГК КР (Часть I).

¹³⁵ Пункт 1 статьи 12 Закона о регистрации.

НКО с участием иностранных лиц, которые регистрируются в Министерстве юстиции, независимо от места нахождения,

6. принятие решения органом НКО или судом о его перерегистрации.

Процедура перерегистрации НКО аналогична процедуре регистрации. При государственной перерегистрации НКО заявитель представляет в регистрирующий орган:¹³⁶

1. регистрационное заявление по форме, утвержденной регистрирующим органом;

2. решение о перерегистрации НКО;

3. подлинник свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации);

4. в случае, если в свидетельстве о государственной регистрации (перерегистрации) не указан ИНН, – копию регистрационной карточки налогоплательщика или в случае ее утери (порчи) – справку налогового органа, в которой указан ИНН перерегистрируемого НКО;

5. подлинники учредительных документов;

6. учредительные документы в двух экземплярах в новой редакции либо с внесенными изменениями и дополнениями.

Срок перерегистрации, как и в случае регистрации, составляет 10 календарных дней с момента подачи документов для перерегистрации. Плата за перерегистрацию НКО в органах юстиции составляет 50 сомов (0,7 долларов США). НКО считается прошедшей перерегистрацию с момента вынесения приказа о перерегистрации соответствующим регистрирующим органом. По окончании прохождения процедуры перерегистрации выдается Свидетельство о перерегистрации организации.

2.1.6. Правила регистрации структурных подразделений (филиалов и представительств) НКО

В Кыргызстане НКО вправе создавать свои филиалы и представительства по всей территории страны. Стоит отме-

¹³⁶ Пункт 3 статьи 12 Закона о регистрации.

титель, что, согласно законодательству КР, филиалы и представительства не являются юридическими лицами, а признаются в качестве структурных подразделений юридического лица. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Руководители представительств и филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании выданной им доверенности. Для того чтобы НКО могла создать свои представительства и филиалы, они должны быть указаны в ее учредительных документах.¹³⁷

При государственной регистрации филиала или представительства заявитель представляет в регистрирующий орган:¹³⁸

1. регистрационное заявление по форме, утвержденной регистрирующим органом;
2. решение органа юридического лица о создании филиала или представительства.

Решение о создании филиала или представительства должно содержать:¹³⁹

1. наименование филиала или представительства на государственном и официальном языках;
2. местонахождение филиала или представительства;
3. решение органа юридического лица о назначении руководителя филиала или представительства;
4. полное наименование, юридический адрес, регистрационные данные юридического лица, создающего филиал или представительство.

Помимо этого, юридическое лицо, зарегистрированное по законодательству КР, создающее филиал или представительство, дополнительно представляет копию свидетельства о государственной регистрации. Физическое лицо, выступающее руководителем филиала или представительства, дополнительно представляет в регистрирующий орган копию паспорта либо иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством КР в качестве документа, удостоверяющего его личность.

¹³⁷ Часть 3 статьи 90 ГК КР (Часть I).

¹³⁸ Часть 1 статьи 15 Закона о регистрации.

¹³⁹ Пункт 2 статьи 15 Закона о регистрации.

Процедура регистрации, за исключением пакета необходимых документов, аналогична процедуре регистрации обычной НКО. Срок регистрации филиала и представительства НКО составляет также 10 календарных дней со дня подачи необходимых документов, и за регистрацию взимается государственная пошлина в размере 100 сомов (1,4 долларов США).

2.1.7. Особенности порядка регистрации некоторых видов НКО

В отношении всех форм НКО предусматривается единый порядок регистрации. Исключениями из общих правил могут быть некоторые незначительные различия по:

1. срокам регистрации; например, регистрация политических партий производится в течение одного месяца со дня подачи всех необходимых документов заявителем в регистрирующий орган, тогда как к остальным формам НКО применяется общий срок в 10 календарных дней;

2. списку необходимых документов для регистрации; например, при государственной регистрации ОЮЛ (ассоциация, союз) к регистрационному заявлению прилагается учредительный договор в двух экземплярах, подписанный представителями всех его учредителей, тогда как при регистрации других организационно-правовых форм НКО в перечне такого документа нет;

3. регистрирующему органу; например, НКО с иностранным участием регистрируются в Министерстве юстиции, а все остальные НКО регистрируются в соответствующих территориальных (областных) управлениях Министерства юстиции;

4. религиозные организации дополнительно к регистрации НКО в качестве общественного объединения, фонда или учреждения в органах юстиции проходят дополнительную регистрацию в Государственном комитете по делам религий при Правительстве КР.

2.1.8. Филиалы и представительства иностранных НКО

Иностранные юридические лица, желающие осуществлять свою деятельность на территории Кыргызстана, вправе открыть свои филиалы и (или) представительства в соответствии с законодательством КР. При регистрации на филиалы и представительства иностранной НКО распространяются общие правила и процедуры регистрации, с учетом особенностей по требованиям к необходимым для регистрации документам. При государственной регистрации филиала и представительства иностранных юридических лиц или международных организаций заявитель представляет в регистрирующий орган.¹⁴⁰

1. регистрационное заявление по форме, утвержденной регистрирующим органом;

2. решение органа юридического лица о создании филиала или представительства;

3. положение о филиале или представительстве в двух экземплярах, утвержденное органом иностранного юридического лица, уполномоченным на то его уставом;

4. копии учредительных документов иностранной или международной организации, принявшей решение о создании филиала или представительства.

Иностранное юридическое лицо, создающее филиал или представительство либо выступающее учредителем другого юридического лица, дополнительно представляет легализованную выписку из государственного реестра или иной документ, удостоверяющий, что оно является действующим юридическим лицом по законодательству своей страны.¹⁴¹ В странах, где не выдают выписки из государственного реестра, документами, удостоверяющими, что данная организация является действующим юридическим лицом, может являться, например, копия свидетельства о государственной регистрации или справка или выписка из реестра уполномоченного государственного органа. Следует отметить, что срок подачи выписки из государственного реестра или

¹⁴⁰ Статья 15 Закона о регистрации.

¹⁴¹ Пункт 5 статьи 10 Закона о регистрации.

иногo документа, удостоверяющего, что юридическое лицо является действующим по законодательству своей страны, не должен превышать 6 месяцев со дня выдачи указанных документов.

Легализация осуществляется консульскими службами КР, расположенными в странах расположения юридического лица, создающего филиал или представительство в КР. При этом консульская служба проставляет в легализуемых документах штамп о том, что эти документы легализованы, и ответственный работник ставит свою роспись. Однако легализация не требуется для юридических лиц стран-участниц соответствующих международных договоров и соглашений, участником которых является Кыргызстан.¹⁴² Например, в 2009 году КР присоединилась к Гаагской Конвенции об Апостиле (от 5 октября 1961 года, г. Гаага), отменяющей требование легализации иностранных официальных документов, кроме как путем проставления Апостоила. Таким образом, для стран-участниц данной Конвенции используется апостиль. Апостиль не требует иного заверения или легализации документа и признается официальными органами всех государств-участников данной Конвенции.

Как было упомянуто выше, документы, составленные на иностранном языке, представляются в регистрирующий орган вместе с нотариально удостоверенным переводом на государственный (кыргызский) или официальный (русский) язык.

Перечень документов, предоставляемых для регистрации, является исключительным, и регистрирующий орган не имеет права требовать дополнительные документы. Несмотря на это, зачастую на практике регистрирующий орган иногда запрашивает дополнительные, не предусмотренные законодательством документы. При регистрации он ссылается на то, что такое требование необходимо в целях определения ответственного лица иностранного юридического лица, уполномоченного подписывать необходимые регистрационные документы. Это связано с тем, что в учредительных документах некоторых иностранных юридических лиц не прописывается компетенция органов управления или руководителя. К сожалению, такие случаи являются не редкими.

¹⁴² Пункт 5 статьи 10 Закона о регистрации.

2.1.9. Основания для отказа в регистрации

Отказ в регистрации юридического лица, филиала (представительства) допускается в следующих случаях:¹⁴³

1. непредставления установленных Законом о регистрации необходимых документов для регистрации юридического лица, филиала (представительства);

2. наличия в государственном реестре зарегистрированного юридического лица, филиала (представительства) с аналогичным наименованием;

3. обнаружения неточностей либо несоответствия в информации, содержащейся в представленных документах;

4. представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган;

5. несоответствия представленных документов НКО и филиалов (представительств) иностранных и международных организаций законодательству КР;

6. отсутствия в решении сведений, предусмотренных Законом о регистрации;

7. нарушения порядка регистрации прекращения деятельности, установленного Законом о регистрации.

Решение об отказе в регистрации должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на норму закона.

2.1.10. Порядок обжалования

При отказе в регистрации НКО заявитель может повторно обратиться в регистрирующий орган после устранения причин, явившихся основаниями для отказа в регистрации. Отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица, филиала (представительства) не допускается. Споры, связанные с регистрацией юридического лица, филиала (представительства), могут быть рассмотрены в том числе путем обжалования решения об отказе в судебном порядке.¹⁴⁴

¹⁴³ Статья 21 Закона о регистрации.

¹⁴⁴ Статья 21 Закона о регистрации.

2.2. Прекращение деятельности и ликвидация НКО

Прекращение деятельности НКО происходит в результате ее реорганизации (кроме случаев выделения из состава юридического лица другой организации и присоединения к ней другого юридического лица), ликвидации или банкротства.

Ликвидация НКО отличается от ее реорганизации тем, что ликвидация – это прекращение существования НКО как юридического лица, которое происходит без перехода прав и обязанностей ликвидированного юридического лица к другим субъектам.

ГК КР детально регулирует основания и порядок ликвидации, подробно определяя содержание и последовательность действий при ее осуществлении. Согласно статье 96 ГК КР, юридическое лицо, в том числе НКО, может быть ликвидировано:

1. по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, достижением цели, ради которой оно создано, или признанием судом недействительности регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, которые носят неустранимый характер;

2. по решению суда – в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства, либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица..., а также в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Требование о ликвидации юридического лица по основаниям, указанным выше, может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления (МСУ), которому право на предъявление такого требования предоставлено законом.

Решением суда о ликвидации юридического лица на его учредителей (участников) либо на орган, уполномоченный на ликви-

дацию юридического лица, могут быть возложены обязанности по осуществлению ликвидации юридического лица.

2.2.1. Добровольная ликвидация и приостановление деятельности

Основаниями для добровольной ликвидации НКО являются:¹⁴⁵

1. нецелесообразность дальнейшего существования организации;
2. истечение срока, на который она была создана;
3. достижение или, напротив, принципиальная недостижимость уставных целей организации;
4. признание судом недействительности регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, которые носят неустранимый характер.

Орган НКО, принявший решение о ликвидации НКО, обязан в письменной форме уведомить об этом регистрирующий орган в течение 3 рабочих дней с приложением копии решения о ликвидации НКО и избрании (назначении) ликвидационной комиссии (ликвидатора).¹⁴⁶

Регистрирующий орган, получив уведомление о ликвидации НКО, обязан внести в государственный реестр запись о том, что НКО находится в процессе ликвидации, и известить об этом налоговые органы, органы статистики и Социального фонда.

При регистрации прекращения деятельности НКО заявитель представляет в регистрирующий орган:¹⁴⁷

1. регистрационное заявление по форме, утвержденной регистрирующим органом;
2. решение органа НКО о ликвидации НКО и об избрании (назначении) ликвидационной комиссии (ликвидатора);
3. подлинник свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) НКО;
4. подлинник устава;

¹⁴⁵ Статья 96 ГК КР.

¹⁴⁶ Статья 13 Закона о регистрации.

¹⁴⁷ Статья 13 Закона о регистрации.

5. справку налогового органа об отсутствии задолженности по страховым взносам в Социальный фонд;
6. справку налогового органа об отсутствии задолженности по налогам;
7. справку банка (банков) о закрытии счета (счетов) НКО;
8. справку органа внутренних дел о сдаче печати и штампа (в случае их наличия);
9. решение об утверждении ликвидационного баланса;
10. ликвидационный баланс с отметкой о принятии его налоговым органом;
11. заключение государственного архивного фонда о месте хранения архивных документов ликвидируемого НКО;
12. квитанцию об уплате регистрационного сбора за регистрацию прекращения юридического лица;
13. иные документы, определенные Законом о регистрации.

В случаях, указанных ниже, НКО должны дополнительно предоставить следующие документы для регистрации прекращения своей деятельности:

1. в случае утери (порчи) учредительных документов НКО и филиалов (представительств) иностранных и международных организаций в регистрирующий орган представляется объявление об утере (порче), опубликованное в одном из установленных регистрирующим органом средств массовой информации.¹⁴⁸
2. в случае утери (порчи) свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации), печатей и (или) штампов НКО, филиала (представительства) в регистрирующий орган представляется объявление об утере (порче), опубликованное в одном из установленных регистрирующим органом средств массовой информации.¹⁴⁹

Орган НКО может принять решение об утверждении ликвидационного баланса только в случае отсутствия у НКО обязательств, в том числе гарантийных, перед третьими лицами.

Перед представлением документов для регистрации прекращения деятельности в регистрирующий орган НКО обязана в

¹⁴⁸ Статья 10 Закона о регистрации.

¹⁴⁹ Статья 10 Закона о регистрации.

установленном порядке ликвидировать все свои филиалы, представительства и средства массовой информации.

В соответствии с постановлением Правительства КР при ликвидации НКО взимается плата в размере 100 сомов (1,4 долларов США).

Ликвидация НКО производится в течение 7 рабочих дней. Датой регистрации прекращения деятельности НКО признается дата издания регистрирующим органом соответствующего приказа.

В законодательстве Кыргызстана отсутствуют специальные положения о порядке приостановления деятельности НКО.

2.2.2. Принудительная ликвидация

Налоговый орган вправе обратиться в суд с заявлением о принудительной ликвидации НКО в случае непредставления ею ежемесячных отчетов в налоговые органы и (или) органы Социального фонда в течение непрерывных двух лет.

Ликвидация юридических лиц, в том числе НКО, в случае банкротства осуществляется согласно ГК и специальному законодательству о банкротстве КР. Принудительная ликвидация НКО осуществляется только по решению суда.

В пункте 2 статьи 96 ГК определены лишь некоторые из оснований принудительной ликвидации:

1. осуществление лицензируемой деятельности без надлежащего разрешения (лицензии);
2. осуществление деятельности, запрещенной законом;
3. осуществление деятельности с неоднократными или грубыми нарушениями законодательства;
4. систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям.

Перечень оснований для принудительной ликвидации не исчерпывающий, существуют и иные случаи ликвидации организации по решению суда в случаях, предусмотренных ГК.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Статья 96 ГК КР (Часть I).

Анализ

Правовое регулирование регистрации НКО в Кыргызстане в целом соответствует международным стандартам. Так, например, НКО в Кыргызстане могут создаваться с образованием или без образования юридического лица. Кроме того, в Кыргызстане отсутствуют какие-либо территориальные ограничения для деятельности НКО. Законодательство КР не содержит ограничений для иностранных граждан и иностранных юридических лиц по созданию НКО в Кыргызстане. Для создания общественного объединения не требуется большого количества инициаторов – достаточно трех физических лиц. Разрешительный порядок регистрации НКО, который не является обременительным или дорогостоящим для НКО по сравнению с процедурой, применяемой к другим юридическим лицам, также соответствует нормам международного права. Внедряется онлайн-механизм для регистрации юридических лиц, включая НКО, который еще больше облегчит процедуру регистрации НКО в будущем, что также соответствует лучшей международной практике.

К сожалению, процедура добровольной ликвидации НКО, как и других юридических лиц, в Кыргызстане остается сложной и длительной. В качестве одной из причин можно назвать необходимость получения ряда справок от налогового органа (об отсутствии задолженности по налогам и страховым взносам в Социальный фонд) и коммерческих банков (о закрытии счета). Получение данных справок может занять несколько месяцев, так как перед выдачей справок налоговые органы проводят в данной организации налоговую проверку. В законодательстве КР не предусмотрены сроки рассмотрения финансовых документов юридических лиц для выдачи упомянутых справок государственными органами, поэтому отсутствие такой нормы позволяет государственным органам затягивать данный процесс.

Принудительная ликвидация НКО в Кыргызстане осуществляется только по решению суда, что также соответствует нормам международного права и лучшей международной практике.

3. СТРУКТУРА И ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Положения уставных документов

Список учредительных документов для разных организационно-правовых форм НКО различен. Некоторые организации действуют только на основании устава, другие – на основании учредительного договора и устава, третьи – на основании общего положения об организациях данного вида. Общественные объединения, фонды, некоммерческие кооперативы по общему правилу должны иметь только один учредительный документ – устав. Вместе с тем некоммерческие кооперативы могут действовать на основании двух учредительных документов – устава и учредительного договора, который они вправе заключить при желании учредителей. ОЮЛ осуществляют свою деятельность в соответствии с двумя учредительными документами – уставом и учредительным договором.

Учредительный договор регулирует отношения между учредителями в процессе создания и деятельности юридического лица.

Устав представляет собой локальный акт, определяющий правовое положение организации и регулирующий отношения между участниками и самой организацией.

Учредительные документы имеют различную процедуру их принятия:

1. учредительный договор заключается, а устав утверждается учредителями;

2. учредительный договор вступает в силу с момента заключения, а устав – с момента регистрации организации.

В тех случаях, когда НКО действует на основании общего положения об организациях данного вида, индивидуальный устав не требуется. Это относится, в частности, к первичным профсоюзным организациям, которые, согласно Закону «О профессиональных союзах», могут действовать на основании положения.

Согласно Закону о НКО, для такой организационно-правовой формы НКО, как учреждение, предусмотрено наличие устава, а также решения собственника о создании учреждения.

Требования учредительных документов НКО обязательны для исполнения самой НКО и ее учредителями (участниками).

Содержание учредительных документов

Обязательные требования к учредительным документам НКО определяются в соответствии со статьей 87 ГК, статьей 10 Закона о НКО, а также в соответствии с законами об отдельных организационно-правовых формах НКО.

В соответствии с положениями ГК в учредительных документах НКО должны определяться:¹⁵¹

1. наименование НКО, содержащее указание на вид, организационно-правовую форму и характер ее деятельности;
2. место нахождения НКО;
3. порядок управления деятельностью;
4. предмет и цели деятельности.

Согласно Закону о НКО, в уставе НКО должны быть также определены:¹⁵²

1. органы управления и надзора, ревизионные органы, их компетенция, порядок избрания, отзыва, а также ответственность должностных лиц;
2. права и обязанности, условия и порядок приема в члены организации и выхода из нее (для общественных объединений);
3. порядок внесения изменений в учредительные документы НКО;
4. порядок реорганизации и ликвидации;
5. порядок распределения имущества в случае ликвидации;
6. для фондов и учреждений – круг лиц, которые получают помощь от организации, за исключением тех случаев, когда круг лиц, получающих помощь от организации, не ограничивается;
7. срок деятельности организации, если он предусматривается;
8. иные положения, не противоречащие законодательству.

Сведения, перечисленные в статье 87 ГК и статье 10 Закона о НКО, указываются в учредительных документах в обязательном порядке. Отсутствие любого из упомянутых в данных статьях

¹⁵¹ Статья 87 ГК КР.

¹⁵² Статья 10 Закона о НКО.

сведений является основанием для признания несоответствующими требованиям законодательства учредительных документов.

Наряду с отражением в учредительных документах вышеуказанных обязательных сведений, НКО может включить в них и иные положения, не противоречащие законодательству, например, о порядке финансирования деятельности организации, коммерческой тайне, порядке ведения учета и отчетности, персонале, локальных актах организации и т. п.

Практическое значение имеет вопрос о распределении соответствующей информации между уставом и учредительным договором в тех случаях, когда учредители НКО обязаны или вправе заключить такой договор. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что в учредительных документах юридических лиц обычно наблюдаются дублирование и смешение информации.

В статье 87 ГК определен минимум информации, которая должна содержаться в учредительном договоре. В учредительном договоре учредители обязуются создать НКО и определяют:

1. порядок совместной деятельности по ее созданию;
2. условия передачи ей своего имущества;
3. условия участия в деятельности организации;
4. управление деятельностью НКО;
5. условия и порядок выхода учредителей (участников) из ее состава.

В учредительный договор по согласованию учредителей могут быть включены и другие вопросы.

Законы об отдельных организационно-правовых формах НКО конкретизируют общие правила ГК и в ряде случаев устанавливают дополнительные требования к учредительным документам соответствующих организаций.

Изменения в устав НКО вносятся по решению ее высшего органа управления.

3.2. Структура внутреннего управления

3.2.1. Органы управления общественных объединений

Общественное объединение – это добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей. Общественное объединение – это членская организация. Особенностью общественного объединения является то, что цели его создания в основном достигаются путем активной деятельности членов данной организации.

Высший орган

Высшим органом общественного объединения является Общее собрание, которое состоит из всех его членов. Общее собрание имеет кворум, если в принятии решения участвует не менее одной трети его членов.

К компетенции общего собрания относятся наиболее важные вопросы деятельности общественного объединения, которые подлежат отражению в уставе. При этом исключительную компетенцию общего собрания составляют следующие вопросы:¹⁵³

1. внесение изменений и дополнений в устав;
2. определение приоритетных направлений деятельности общественного объединения, порядок использования его имущества;
3. прием и исключение из членов общественного объединения (если иное не определено уставом);
4. порядок формирования органов управления;
5. утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса;
6. решение о создании филиалов и представительств;
7. участие в деятельности других юридических лиц;
8. реорганизация и ликвидация;
9. другие вопросы, за исключением отнесенных уставом к компетенции других органов общественного объединения.

¹⁵³ Статья 20 Закона о НКО.

Общественное объединение может принимать решения путем проведения заседаний общего собрания и путем письменного опроса членов. Порядок проведения заседаний общего собрания и письменного опроса регулируется уставом.

Общественное объединение может создавать и другие органы управления. В этом вопросе законодатель предоставил членам общественного объединения полную свободу. Полномочия, порядок создания и деятельности таких органов управления регулируются уставом общественного объединения.

Исполнительный орган

В общественном объединении может создаваться постоянно действующий исполнительный орган (правление, дирекция и т. п.), руководитель которого является единоличным исполнительным органом организации. К компетенции исполнительных органов общественного объединения относится решение всех вопросов, не относящихся к исключительной компетенции его высшего органа.

По желанию членов, в общественном объединении также может быть создан наблюдательный орган (наблюдательный совет, координационный совет и т. п.), который может быть наделен высшим органом некоторыми функциями контрольного, наблюдательного характера.

3.2.2. Органы управления фондов

Фонд – это не имеющая членства организация, учрежденная физическими и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели. Фонд также может быть создан на основе завещания. Особенность фонда по сравнению с общественным объединением заключается в том, что он не имеет членства, основой его создания являются добровольные имущественные (в том числе денежные) взносы, которые учредители передают в фонд для использования на определенные цели. В основном фонд

достигает своих целей за счет финансирования мероприятий, направленных на их достижение.

Фонд имеет довольно сложную структуру управления. Управленческие решения могут принимать учредители, Наблюдательный совет и Правление. Основными органами управления являются Наблюдательный совет и Правление.

Руководящий орган

Наблюдательный совет по существу является высшим руководящим органом управления фонда. В соответствии со статьей 28 Закона о НКО Наблюдательный совет фонда осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием его органами управления решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства и устава, а также осуществляет внутренний надзор над деятельностью фонда.

В соответствии со статьей 29 Закона о НКО процедура назначения и отзыва членов Наблюдательного совета должна быть установлена в уставе фонда.

В компетенцию Наблюдательного совета фонда входят:

1. надзор за деятельностью и определение направлений деятельности и политики фонда;
2. внесение изменений и дополнений в устав;
3. принятие решения о реорганизации фонда;
4. назначение и отзыв членов Правления фонда;
5. утверждение решений Правления фонда о заключении сделок стоимостью выше определенной уставом, а также сделок с отдельными видами имущества, определенными уставом;
6. утверждение сделок, в которых предполагается конфликт интересов;
7. утверждение годового отчета о деятельности фонда, подготовленного Правлением фонда;
8. утверждение решений Правления фонда об участии или прекращении участия в коммерческих предприятиях;
9. решение других вопросов в соответствии с уставом.

Исполнительный орган

Правление играет роль исполнительного органа фонда, который управляет фондом и представляет его в отношениях с третьими лицами. Правление может состоять из одного и более членов – правоспособных физических лиц. Члены Правления фонда назначаются решением Наблюдательного совета фонда. В процессе управления фондом Правление должно выполнять законные распоряжения Наблюдательного совета фонда. Члены Правления фонда не могут передавать свои обязанности третьим лицам, если это не предусмотрено уставом или решением Наблюдательного совета фонда.

Учредитель

Учредители не выделены законом в отдельный орган управления фондом. Однако в статье 28 Закона о НКО содержится следующая норма: *«Решение любых вопросов деятельности фонда, включая перечисленные в настоящей статье вопросы компетенции Наблюдательного совета фонда, может быть отнесено уставом к компетенции учредителей фонда»*. Кроме этого, Закон о НКО в той же статье 28 предоставляет учредителю право накладывать вето на решения Наблюдательного совета, если иное не установлено уставом (в случае нескольких учредителей для наложения вето требуется их единогласие). Данные нормы позволяют включить в устав фонда в качестве органа управления фонда учредителя (учредителей):

1. в качестве – единственного высшего органа управления фонда; или
2. в качестве – одного из высших органов управления фонда наряду с Наблюдательным советом, при этом разделив полномочия между ними либо оставив за учредителем только право на вето на решения Наблюдательного совета.

3.3. Распределение дохода и других поступлений

Для НКО извлечение прибыли не должно является основной целью деятельности, а полученная прибыль не должна распределяться между членами, учредителями и должностными лицами.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Статья 2 Закона о НКО.

Полученная прибыль должна быть использована для достижения целей создания НКО, установленных в уставе, «для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества».¹⁵⁵ При этом НКО разрешается направлять определенную часть доходов на административные расходы (оплату коммунальных услуг, заработные платы сотрудников, аренду офиса и т. д.).

Анализ

В соответствии с международными стандартами в области свободы объединений объединения и другие НКО в Кыргызстане имеют право свободно определять свою внутреннюю структуру управления, создавать свои руководящие органы и самостоятельно определять меры по достижению своих задач. В Законе о НКО существуют минимальные требования по наличию тех или иных органов управления. Например, в общественном объединении общее собрание является единственным обязательным органом, при этом общественное объединение может создавать другие органы управления по необходимости по своему усмотрению. В целом законодательство Кыргызстана не накладывает каких-либо необоснованных ограничений для НКО по вопросам организации внутреннего управления, предоставляя право НКО самостоятельно принимать решения по управлению своей деятельностью.

Регулирование распределения доходов НКО в Кыргызстане также соответствует международной практике и стандартам.

¹⁵⁵ Статья 2 Закона о НКО.

4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО

4.1. Общая правоспособность

НКО, созданные с образованием юридического лица, пользуются правами, предоставленными гражданским законодательством для юридических лиц. Например, НКО могут создавать филиалы и представительства, участвовать в создании других юридических лиц, выступать истцами и ответчиками в суде.

НКО имеет право заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законом, которые не противоречат целям и задачам организации, определенным в уставе, программных документах и иных актах.¹⁵⁶

НКО самостоятельно определяют цели своей деятельности. Вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность НКО не допускается.

Правоспособность НКО отличается от правоспособности коммерческих юридических лиц тем, что она имеет ряд ограничений. Тогда как коммерческое юридическое лицо может заниматься любой не запрещенной законом деятельностью:

1. для НКО извлечение прибыли не может являться основной целью деятельности;

2. деятельность НКО должна быть направлена на реализацию духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества;

3. предпринимательская (хозяйственная), в том числе производственная, деятельность НКО не должна противоречить целям и задачам НКО;

4. доходы от предпринимательской деятельности НКО не должны распределяться между членами, учредителями, должностными лицами организации и должны использоваться только для достижения ее уставных целей.

Ограничения отдельных видов деятельности НКО могут быть установлены только законами. В случаях, установленных законами, отдельные виды деятельности осуществляются НКО (так же

¹⁵⁶ Статья 12 Закона о НКО.

как коммерческими организациями и государственными учреждениями) при наличии лицензии или специального разрешения.

В Кыргызстане НКО по процедуре регулирования их деятельности делятся на две группы:

1. простые НКО – это общественные объединения, фонды, частные учреждения, объединения юридических лиц, общинные организации и т. п.;

2. НКО, получившие статус благотворительной организации.

Деятельность простых НКО регулируется аналогично регулированию деятельности коммерческих организаций: по процедуре регистрации, отчетности перед государственными органами, проверкам со стороны государственных органов, ликвидации и другим правоотношениям.

Что касается регулирования деятельности благотворительных организаций, государство:

1. с одной стороны, предоставляет им привилегии:

- налоговые льготы, чтобы они могли зарабатывать от осуществления предпринимательской деятельности и финансировать на эти средства свою общественно-полезную деятельность;
- поощряет бизнес сектор оказывать им финансовую помощь путем предоставления предпринимателям налоговых послаблений по суммам оказанной помощи;

2. с другой стороны, устанавливает для них более жесткие требования по прозрачности и отчетности:

- предоставление дополнительного отчета;
- прохождение ежегодного независимого финансового аудита;
- публикация отчетов на специальных сайтах.

В соответствии с Законом КР о благотворительности НКО, созданные в организационно-правовых формах общественных объединений, фондов и учреждений, имеют право на добровольных началах приобретать статус благотворительной организации. В соответствии с НК КР благотворительные организации освобождены от уплаты трех значительных налогов – НДС, налога на прибыль и налога с продаж.¹⁵⁷ Однако фактически в стране нет

¹⁵⁷ Статьи 212, 251 и 315 НК КР.

ни одной благотворительной организации, которая пользовалась бы этими налоговыми льготами. Причиной тому является то, что Закон о благотворительности предусматривает слишком жесткие критерии для признания простой НКО «благотворительной организацией». Для того чтобы НКО признавалась благотворительной организацией, она обязана направлять на благотворительные цели 98% своих доходов и только 2% своих доходов может расходовать на свои административные нужды (аренду офиса, оплату коммунальных услуг, заработную плату работников, приобретение канцелярских товаров и т. п.). Данное требование практически невыполнимо, так как ни одна организация не способна выжить, используя только 2% своих доходов на покрытие административных расходов.

Анализ

В Кыргызстане НКО могут заниматься любой не запрещенной законодательством деятельностью. Кроме того, НКО сами определяют цели своей деятельности, могут заниматься любой законной деятельностью для выполнения уставных целей, если их целью не является извлечение прибыли. Такое регулирование соответствует международным стандартам.

Возможность получения статуса благотворительной организации для получения дополнительных льгот также соответствует лучшей международной практике. Однако важно устранить имеющиеся в законе недостатки, чтобы сделать этот статус применимым на практике. Право заниматься предпринимательской деятельностью для НКО и ее ограничение также соответствуют международным стандартам.

Учредители и члены НКО имеют право свободно определять цели и виды деятельности без какого-либо вмешательства со стороны государства в свои внутренние дела, что также соответствует международным стандартам. Зарегистрированные НКО в Кыргызстане обладают той же правоспособностью, которой пользуются другие юридические лица, и на них распространяются те же требования и обязательства, которые применяются к другим

юридическим лицам, что также соответствует международным стандартам.

4.2. Адвокационная и политическая деятельность

Законодательство КР предоставляет широкие возможности НКО для участия в процессе принятия решений, проведения общественных кампаний с целью воздействия на принимаемые государственными органами решения в следующих формах:

1. мирные собрания;
2. обращение в государственные органы;
3. доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов;
4. участие в общественных обсуждениях по проектам законов и принимаемых решений;
5. общественные советы государственных органов;
6. межсекторные органы;
7. участие в бюджетном процессе;
8. иные площадки.

Ниже будет изложено краткое описание каждой из этих форм.

Мирные собрания

В статье 35 Конституции закреплена следующая норма:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании.

В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти.

Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи.

Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи».

Дальнейшее развитие данные положения Конституции получили в Законе КР «О мирных собраниях» от 23 мая 2012 года. Существуют проблемы в правоприменительной практике этого Закона. Зачастую на новостных сайтах публикуется информация о задержании сотрудниками Министерства внутренних дел КР участников тех или иных мирных собраний в связи с отсутствием у них разрешения на проведение митинга или проведение «не-санкционированных» мирных собраний.

Право граждан на обращение в государственные органы и на доступ к имеющейся у них информации

В части 1 статьи 41 Конституции содержится следующая норма: *«Каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, ОМС и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок»*. Для обеспечения реализации данного конституционного права был принят Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года, который предусматривает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и МСУ. Согласно данному Закону, обращения граждан должны рассматриваться в течение 14 рабочих дней со дня регистрации письменного (в том числе электронного) обращения.

В части 4 статьи 33 Конституции содержится следующая норма: *«Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, ОМС и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом»*. Для обеспечения реализации данного конституционного права был принят Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и ОМС КР» от 28 декабря 2006 года. Согласно данному Закону, государственные органы и органы МСУ обязаны предоставить находящуюся в их ведении информацию физическим и юридическим лицам по их запросу в течение двух недель со дня получения запроса.

На практике государственные органы и органы МСУ зачастую нарушают требования Конституции и вышеуказанных законов о порядке обращения граждан и доступе к информации: отвечают

на обращения и запросы позже установленного для ответа времени, оставляют их без ответа либо отвечают не по существу.

В соответствии с законодательством КР проекты нормативных правовых актов, затрагивающие наиболее важные общественные отношения, должны проходить процедуру общественных обсуждений. На практике данный механизм работает не совсем эффективно. К примеру, на сайте Парламента размещаются законопроекты, но граждане и организации гражданского общества (ОГО) не имеют возможности разместить там же свои предложения и комментарии по ним. Общественные слушания по проектам законов и принимаемых решений проводятся очень редко, к тому же, даже в тех случаях, когда они проводятся, – в них не могут принять участие все заинтересованные лица по причине отсутствия информации о месте и времени их проведения, а также несовершенства законодательных процедур по проведению общественных обсуждений. Следствиями этого являются принятие государственными органами некачественных законов и решений, которые до их принятия не прошли основательного обсуждения в обществе и были приняты без учета мнения всех заинтересованных сторон. Процедура проведения общественных обсуждений требует совершенствования для предоставления возможности участия в них всех заинтересованных лиц.

Общественные советы

Общественные советы государственных органов (далее – общественные советы) являются одним из эффективных механизмов гражданского участия в Кыргызстане. Общественные советы – это консультативно-наблюдательные органы, созданные на общественных началах из представителей гражданского общества для взаимодействия и сотрудничества с министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами. Общественные советы создаются и осуществляют деятельность на основании Закона КР «Об общественных советах государственных органов»¹⁵⁸ от 24 мая 2014 года. Общественные со-

¹⁵⁸ В Кыргызстане общественные советы первоначально были созданы на основе Указа Президента КР от 29 сентября 2010 года УП № 212.

веты формируются Комиссией по отбору членов общественных советов на конкурсной основе из представителей общественности, в том числе НКО, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества. В настоящее время общественные советы созданы в 36 министерствах и административных ведомствах, в составы которых входят от 7 до 15 представителей НКО, бизнес-сектора, научных кругов и экспертного сообщества. Общественные советы наделены двумя главными функциями:

1. Консультативная: (1) дают рекомендации государственному органу по улучшению работы, (2) предлагают альтернативные пути решения проблем и достижения общественно-полезных целей, (3) проводят общественные слушания по проектам НПА и других решений.

2. Наблюдательная: наблюдают за (1) целевым использованием государственным органом бюджетных, грантовых, кредитных и иных средств, (2) проведением тендеров, конкурсов, иных мероприятий, (3) соблюдением законодательства государственным органом в своей деятельности.

Более подробно о деятельности общественных советов можно получить информацию на их сайте www.osgo.kg.

Межсекторные органы

В последние годы в Кыргызстане в различных сферах были созданы межсекторные органы, в составы которых входят представители государственных органов, бизнеса и НКО. Их правовой статус, структура и полномочия устанавливаются отдельными законами, например, Законом об общественной телерадиокомпании,¹⁵⁹ Законом о ГСЗ,¹⁶⁰ Законом об общественных советах и т. п.¹⁶¹

К примеру, Государственная телерадиокомпания была преобразована в Общественную телерадиокомпанию (ОТРК), высший

¹⁵⁹ Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» от 21 декабря 2011 года.

¹⁶⁰ Закон КР «О государственном социальном заказе» от 28 апреля 2017 года.

¹⁶¹ Закон КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года.

орган которой – Наблюдательный совет ОТРК – состоит из 15 человек – представителей гражданского общества, утверждаемых Парламентом. 5 из них предлагаются – Президентом, 5 – Парламентом, 5 – гражданским обществом.

К сожалению, на сегодняшний день подлинных представителей гражданского общества можно увидеть только в Комиссии по отбору членов общественных советов и в грантовых комиссиях государственных органов и органов МСУ по ГСЗ, где они избираются согласно специальной рейтинговой процедуре, когда представители ОГО сами выбирают из своего круга самых достойных путем голосования. Во всех остальных случаях применяется механизм, когда представители ОГО предлагают кандидатов, а государственные органы отбирают членов межсекторных органов из числа предложенных кандидатов. При такой процедуре зачастую государственные органы выбирают представителей «карманных» ОГО. В связи с этим в некоторых сферах не совсем эффективно осуществляются реформы.

Бюджетный процесс

Открытость бюджетного процесса и вовлечение всех заинтересованных лиц в этот процесс помогает как гражданскому обществу, так и государственным органам в их совместной работе. Статья 126 Бюджетного кодекса КР предусматривает формирование гражданского бюджета и его размещение на сайте Министерства финансов КР. Гражданский бюджет представляет собой изложение в доступной и упрощенной форме информации (о бюджетных параметрах, приоритетах и решениях на определенный финансовый период), содержащейся в законе о республиканском бюджете и иных законодательных актах. Гражданский бюджет дает возможность гражданам, включая тех, кто не имеет специального образования, получить информацию о государственных финансах.

Кроме того, Бюджетный кодекс обязывает государственные органы, проводить общественные бюджетные слушания – мероприятия в форме открытого обсуждения вопросов формирования и исполнения бюджетов – для изучения общественного мнения,

получения предложений, рекомендаций и принятия решений с учетом интересов населения. Материалы к общественным бюджетным слушаниям должны публиковаться на официальном сайте государственного органа (министерства, ведомства) за 10 дней до проведения общественных бюджетных слушаний. Государственный орган обобщает поступившие предложения участников общественных бюджетных слушаний, направляет им ответы о решениях, принятых по результатам рассмотрения их предложений.

Иные площадки для гражданского участия

Положительной тенденцией является то, что в Кыргызстане год за годом совершенствуются механизмы гражданского участия с применением современных технологий. Например, недавно был создан портал www.kattar.kg, через который можно любому гражданину обратиться по тому или иному вопросу к любому государственному служащему от Премьер-министра до главы Айыл окмоту (Сельской управы) и получить ответ в письменной форме в течение 14 дней. Министерством финансов КР создан и совершенствуется портал Электронных государственных закупок. Министерством экономики КР создан портал проверок хозяйствующих субъектов (коммерческих и некоммерческих организаций) со стороны государственных контролирующих органов <http://www.proverka.kg>. Правительством КР создан портал государственных услуг, создается электронное правительство, совершенствуются другие институты гражданского участия.

Политическая деятельность

Законодательство Кыргызстана не дает определения понятиям «политическая деятельность» или «политические цели». Учитывая, что нет ни определения «политической деятельности», ни запрета на ее осуществления для НКО, можно сделать вывод о том, что НКО могут заниматься политической деятельностью, кроме случаев, когда она прямо запрещена законом. Политической деятельностью в КР могут заниматься зарегистрированные в установленном порядке политические партии, которые являются разновидностью общественного объединения и регулируются

Законом КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50, и другими нормативно-правовыми актами.

Законодательством КР *«не допускается финансирование политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, и профсоюзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями»*.¹⁶²

Учитывая, что в законодательстве страны не дается определение понятию «политические цели», его можно толковать по-разному, в том числе включать традиционную деятельность НКО по продвижению интересов членов или общественного интереса. На практике данная норма не применяется для ограничения деятельности НКО.

Закон о благотворительности в статье 7 содержит ограничительную норму: *«Благотворительная организация не вправе расходовать свои средства и использовать свое имущество для поддержки политических партий, движений, групп и кампаний»*.

Анализ

В соответствии с международными стандартами законодательство Кыргызстана предоставляет правовые возможности для НКО по участию в принятии государственных решений и осуществлению адвокационной деятельности. Государство предоставляет возможность объединениям свободно достигать поставленные цели и решать свои задачи без неправомерного вмешательства со стороны государства или третьих сторон.

Обзор правоприменительной практики показывает, что есть необходимость и возможности для дальнейшего совершенствования законодательства КР, способствующего адвокационной деятельности. В частности, введение правовых норм по установлению порядка создания общественных советов на уровне органов МСУ, совершенствование практики консультаций с общественностью по проектам нормативных правовых актов и принимае-

¹⁶² Часть 2 статьи 161 ГК КР.

мых решений, обеспечение на практике гарантий свободы мирных собраний (предусмотренных в Конституции), обеспечение доступа граждан к информации (через усиление ответственности государственных органов за нарушение закрепленных законом прав граждан), совершенствование порядка работы с обращениями граждан. Эти меры способствовали бы дальнейшему совершенствованию законодательства КР.

5. ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ

5.1. Доходы от предпринимательской деятельности

НКО в Кыргызстане разрешается заниматься реализацией товаров и услуг и получать прибыль от этой деятельности. Закон о НКО закрепляет основные принципы осуществления НКО предпринимательской деятельности: *«НКО имеет право заниматься хозяйственной, в том числе производственной, деятельностью без распределения полученной прибыли между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации»*.¹⁶³ НКО может заниматься предпринимательской деятельностью постольку, поскольку извлечение прибыли не является основной целью ее деятельности.¹⁶⁴

ГК КР определяет предпринимательскую деятельность как *«самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на получение прибыли»*.¹⁶⁵ НК КР содержит определение более широкого понятия – *«экономическая деятельность»*¹⁶⁶, которая включает в себя *«предпринимательскую и*

¹⁶³ Статья 12 Закона о НКО.

¹⁶⁴ Статья 2 Закона о НКО.

¹⁶⁵ ГК КР (Часть I).

¹⁶⁶ Статья 21 Налогового кодекса КР.

другую деятельность». «Другая деятельность», в свою очередь, включает такие виды деятельности, как:

1. осуществление деятельности в соответствии с трудовым законодательством;
2. вложение денежных средств в банки;
3. приобретение, передача или продажа ценных бумаг, доли физического или юридического лица в уставном капитале;
4. получение любых выплат в соответствии с долей физического или юридического лица в уставном капитале;
5. получение неустоек, штрафа, возмещения морального вреда;
6. получение страховой суммы (возмещения) по договорам страхования;
7. иная деятельность, не являющаяся предпринимательской деятельностью.

Предпринимательская деятельность НКО может осуществляться непосредственно самой организацией либо через создание дочерних коммерческих организаций. При этом дочерняя коммерческая организация полученную прибыль передает учредителю, т.е. НКО, которая, в свою очередь, направляет эти средства на достижение целей своего создания.

Закон о благотворительности содержит ограничение права благотворительных организаций на осуществление предпринимательской деятельности: осуществляемая предпринимательская деятельность благотворительной организации должна соответствовать целям создания организации. Например, благотворительная организация по поддержке инвалидов имеет право открыть магазин, где будут продаваться специальные товары, предназначенные для инвалидов (инвалидные коляски, костыли, протезы и т. п.). Однако если благотворительная организация будет заниматься другими видами предпринимательской деятельности, например, откроет швейный цех, аудиторскую компанию или будет продавать другие товары, то это не будет соответствовать целям ее создания, она будет лишена статуса благотворительной организации и, соответственно, не сможет пользоваться налоговыми льготами, предусмотренными для благотворительных организаций в НК КР.

В настоящее время НКО от предпринимательской деятельности получают незначительную часть своих доходов, большинство НКО не занимаются предпринимательской деятельностью, так как в стране пока не созданы благоприятные условия для осуществления предпринимательской деятельности НКО.

Анализ

В соответствии с положительной международной практикой в Кыргызстане НКО имеют право заниматься предпринимательской деятельностью. Ограничения для такой деятельности также в основном соответствуют международным стандартам.

5.2. Государственное финансирование

В Кыргызстане признается необходимость государственной поддержки НКО, учитывая большое значение их деятельности для общества. Основным механизмом государственного финансирования НКО является государственный социальный заказ (ГСЗ), который позволяет государству решать социальные проблемы через предоставление бюджетных средств на конкурсной основе НКО и другим частным организациям. ГСЗ может предоставляться в трех формах по 17 различным сферам, определенным в Законе КР о ГСЗ. Финансирование предоставляется на конкурсной основе по заранее установленным критериям, среди которых решающую роль играет эффективность предлагаемых путей достижения поставленных задач.

Государство также оказывает содействие НКО в виде предоставления других форм материальной поддержки. Например, государство оказывает НКО косвенную поддержку в виде налоговых льгот, предоставляемых для НКО, благотворительных организаций, их доноров, а также получателей помощи от благотворительных организаций.

Далее мы более подробно рассмотрим ГСЗ.

Государственный социальный заказ (ГСЗ)

В Кыргызстане ГСЗ – это новый подход к решению социальных проблем в стране. Если раньше государство пыталось решать социальные проблемы традиционным способом – только путем создания государственных учреждений, имеющих персонал, соответствующие помещения, постоянное финансирование из государственного бюджета (например, детские дома, дома престарелых т. п.), то после внедрения механизма ГСЗ у государства появилась возможность решать социальные проблемы альтернативным путем – не создавая постоянные учреждения – через предоставление бюджетных средств на конкурсной основе НКО и другим частным организациям. В рамках ГСЗ государство определяет наиболее насущные для общества социальные проблемы и общественно-полезные цели, выделяет для решения этих проблем финансирование и объявляет конкурс среди НКО, которые, в свою очередь, составляют свои проектные предложения по решению данных социальных проблем, достижению общественно-полезных целей и направляют их конкурсной комиссии. При определении победителей конкурса решающую роль играют эффективность предлагаемых путей достижения целей конкурсной программы, способность НКО реализовать предлагаемый ею проект и другие факторы. Конкурсная комиссия рассматривает поступившие предложения и определяет победителей конкурса, с которыми государственный орган заключает договоры о реализации социальных проектов. В договоре описываются условия проекта, который подлежит реализации НКО и условия финансирования данного проекта со стороны государственного органа.

В рамках ГСЗ государство сохраняет за собой функции по финансированию, контролю над расходованием средств и контролю над качеством услуг, а услуги оказываются частными организациями, в том числе НКО. ГСЗ является одним из эффективных механизмов взаимовыгодного сотрудничества государственных органов и ОГО во благо народа.

Закон о ГСЗ предусматривает три формы реализации ГСЗ:

1. государственные закупки;

2. государственное финансирование общественно полезных проектов;

3. предоставление социальных услуг посредством социальных талонов.

Закон о ГСЗ содержит список сфер, в которых может реализовываться ГСЗ, например: поддержка молодежи; образование и просвещение; здоровье и физическое благополучие; и другие.

В Кыргызстане государство ежегодно выделяет средства из государственного бюджета на финансирование социальных услуг и общественно-полезных проектов через механизм ГСЗ. В настоящее время ГСЗ реализуют несколько министерств и ведомств, а также органов МСУ. Например: Министерство труда и социального развития КР, Государственное агентство по делам молодежи, физической культуре и спорту при Правительстве КР, Министерство здравоохранения КР, Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве КР, мэрии городов Бишкек, Ош, Каракол и Джалал-Абад. В 2019 году государством было выделено более 40 млн сомов (или более 575 000 долларов США) на реализацию программ по ГСЗ.¹⁶⁷ В Кыргызстане год за годом увеличиваются суммы, выделяемые из государственного бюджета и бюджетов органов МСУ на реализацию ГСЗ, а также число государственных органов и органов МСУ, которые реализуют ГСЗ.

Анализ

Законодательство и практика КР в сфере финансирования НКО соответствуют международным стандартам.

¹⁶⁷ Программа государственного социального заказа Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР на 2018-2020 годы; Программа государственного социального заказа Министерства труда и социального развития КР на 2019-2021 годы.

5.3. Иностранное финансирование

В законодательстве Кыргызстана не содержится требование о получении НКО специального разрешения от государственных органов для получения иностранной помощи. Также в Кыргызстане не предусмотрена регистрация полученного иностранного финансирования. Требования по отчетности к НКО, получающей иностранное финансирование, не имеют каких-либо особенностей, по сравнению с НКО, получающей финансирование из источников внутри страны.

Законодательством КР предусматривается запрет иностранного финансирования политических партий. Законодательством КР *«не допускается финансирование политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, и профсоюзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями»*.¹⁶⁸

Анализ

Законодательство Кыргызстана в части регулирования иностранной помощи соответствует международному положительному опыту и не устанавливает препятствий для их получения НКО.

5.4. Иные доходы из местных источников

К иным доходам НКО из местных источников можно отнести пожертвования от физических и юридических лиц, вступительные и членские взносы. Доходы от этих источников в Кыргызстане не составляют незначительную часть доходов НКО.

Пожертвования от юридических и физических лиц

Помощь от местных юридических и физических лиц для НКО поступает, как правило, в виде пожертвований и реже – дарения.

¹⁶⁸ Часть 2 статьи 161 ГК КР (Часть I).

Пожертвование отличается от дарения тем, что это обособленная форма акта дарения, которая совершается для достижения определенной общественно-полезной цели.¹⁶⁹ В то время как дарение предполагает полную передачу прав собственности третьему лицу на безвозмездной основе, при этом даритель не имеет права чего-либо требовать от одаряемого взамен.¹⁷⁰ Дарение и пожертвование могут быть осуществлены физическим или юридическим лицом, независимо от гражданства или страны регистрации, местонахождения или места передачи. ГК КР предусматривает, что пожертвование может передаваться *«гражданам, учреждениям социальной защиты, лечебным, воспитательным, научным, учебным, благотворительным и другим аналогичным учреждениям, музеям и другим учреждениям культуры, фондам, общественным и религиозным организациям, а также государству и административно-территориальным единицам»*.¹⁷¹

«Сбор пожертвований может осуществляться путем:

1. *внесения наличных средств в кассу НКО;*
2. *установки ящиков для сбора наличных средств в общественных местах;*
3. *посредством СМС из мобильных телефонов;*
4. *через терминалы быстрой оплаты;*
5. *через интернет с помощью банковской карты или любым другим, не запрещенным законодательством путем»*.¹⁷²

Вступительные и членские взносы

Членские НКО получают часть своего дохода в виде вступительных и членских взносов. К не членским НКО относятся фонды и учреждения, все остальные НКО Кыргызстана являются членскими организациями (общественные объединения, объединения юридических лиц, религиозные организации, товарищества собственников жилья, ассоциации водопользователей, профессиональные союзы и другие).

¹⁶⁹ Статья 518 ГК КР (Часть II).

¹⁷⁰ Статья 509 ГК КР (Часть II).

¹⁷¹ Часть 1 статьи 518 ГК КР (Часть II).

¹⁷² Отдельные вопросы правового регулирования деятельности НКО в странах Центральной Азии, МЦНП, 2017, стр. 43-44.

Членские взносы – это активы, передаваемые членом НКО в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах этой организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением товаров, работ, услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости.¹⁷³

Вступительные взносы – активы, передаваемые лицу при вступлении в НКО, основанную на членстве в размере и порядке, предусмотренных в учредительных документах данной организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости.¹⁷⁴

Анализ

Хотя пока доходы НКО в Кыргызстане из местных источников и составляют незначительную часть, они в совокупности с доходами из других источников имеют важное значение в повышении их финансовой устойчивости.

6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

6.1. Контроль и требования к отчетности

6.1.1. Полномочия государственных органов (проверки, посещение мероприятий, приостановление деятельности)

Государственный контроль над деятельностью НКО

В Кыргызстане вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность НКО не допускается, кроме случаев, когда это предусмотрено законом.¹⁷⁵ Государственные органы

¹⁷³ Пункт 29 статьи 153 НК КР.

¹⁷⁴ Пункт 4 статьи 153 НК КР.

¹⁷⁵ Статья 5 Закона о НКО.

имеют право осуществлять те или иные проверки НКО только в соответствии с процедурами, установленными законодательством о проверках для всех юридических лиц (хозяйствующих субъектов), а также в случае нарушения ими законодательства и только в отношении тех НКО, которые нарушили законодательство.

В настоящее время законодательство Кыргызстана содержит комплекс механизмов для государственного контроля над финансированием и деятельностью всех юридических лиц, в том числе НКО:

1. Как уже было отмечено выше, все юридические лица (в том числе НКО) регулярно сдают отчеты по налогам, страховым взносам в Социальный фонд и статистическим данным.

2. Налоговые органы имеют право проводить плановые и внеплановые проверки всех финансовых документов НКО.

3. Другие государственные органы также имеют право проводить проверки юридических лиц, в том числе НКО, по выполнению требований своих отраслевых законов.

4. Государственная служба финансовой разведки при Правительстве КР постоянно получает информацию от коммерческих банков о финансировании физических и юридических лиц, в том числе НКО, и при этом уделяет особое внимание предотвращению финансирования терроризма.

5. Органы прокуратуры осуществляют общий надзор за соблюдением законодательства всеми организациями, в том числе НКО.

6. В Кодексе о нарушениях, Кодексе о проступках и УК КР установлена ответственность за все правонарушения и общественно опасные деяния, в том числе со стороны НКО и ее работников.

Проверки деятельности НКО

Законодательство Кыргызстана предусматривает единый порядок осуществления проверок коммерческих организаций и НКО. Порядок проведения проверок НКО и иных субъектов государственными органами регулируется следующими нормативными правовыми актами:

1. НК КР;
2. Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года (Закон о проверках);
3. Положение о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства (утвержденное постановлением Правительства КР от 29 января 2018 года № 56) (Положение о проверках);
4. Постановление Жогорку Кенеша КР от 10 ноября 2016 года № 1057-VI «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства».

Законодательство КР о проверках устанавливает порядок проведения проверок субъектов предпринимательства (в том числе НКО) государственными органами, определяет права и обязанности государственных органов и субъектов предпринимательства при проверках, а также предусматривает меры по защите прав субъектов предпринимательства от незаконного вмешательства в их деятельность. В соответствии с Законом о проверках НКО подлежат проверкам со стороны государственных органов, но гораздо реже, чем коммерческие организации. В законодательстве о проверках применяется механизм оценки рисков нарушения законодательства субъектами предпринимательства. Высокий риск нарушения законодательства определен в таких сферах, как производство и сфера услуг.¹⁷⁶ НКО отнесены к категории организаций с низким риском нарушения законодательства. Это означает, что НКО проверяются только в определенных случаях, когда есть факты, подтверждающие нарушение законодательства со стороны НКО.

Для устранения необоснованного и излишнего вмешательства государственных контролирующих органов в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций и устранения дублирующих функций контролирующих органов, в законодательстве КР предусмотрен исчерпывающий перечень государственных органов, уполномоченных проводить проверки. В соответствии с законодательством КР проверки НКО могут проводить только органы

¹⁷⁶ Постановление Правительства КР от 18 февраля 2012 года № 108 «Об утверждении критериев оценки степени риска при осуществлении предпринимательской деятельности».

Государственной налоговой службы КР (ГНС) и 10 других государственных органов, указанные в Постановлении Жогорку Кенеша КР «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства». В перечень входят следующие государственные органы:¹⁷⁷

1. Уполномоченный государственный орган в сфере администрирования страховых взносов (Социальный фонд КР, однако с 2019 года их функции по сбору страховых взносов переданы ГНС);

2. Государственное агентство антимонопольного регулирования;

3. Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса;

4. Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком;

5. Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности;

6. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности;

7. Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов КР;

8. Департамент лекарственного обеспечения и медицинской техники при Министерстве здравоохранения КР;

9. Департамент профилактики заболеваний и государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения КР;

10. Управление по регулированию, контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР.

Соответственно, проводить проверки субъектов предпринимательства, в том числе НКО, имеют право исключительно вышеперечисленные органы с условием соблюдения ими положений законодательства о проведении проверок.

¹⁷⁷ Постановление Жогорку Кенеша КР от 10 ноября 2016 года № 1057-VI «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства».

Как отмечалось выше, кроме Закона о проверках НКО могут быть проверены также на основании НК КР со стороны ГНС. В НК КР определен порядок проведения проверок со стороны ГНС всех субъектов предпринимательства, в том числе НКО. Нормы НК КР схожи с нормами Закона о проверках, соответственно, в НК КР также присутствуют защитные меры для НКО. ГНС проверяет только то, что относится к налогообложению: правильность исчисления налогов, страховых взносов и ведения бухгалтерского учета в НКО.

Административные процедуры для проведения проверок

В Законе о проверках предусмотрены административные процедуры для проведения проверок. В рамках Закона о проверках при проведении проверки инспектор может задавать вопросы, получать документы и проводить проверку только по тому вопросу, который указан в предписании на проведение проверки. За рамки вопросов, указанных в предписании, он не может выйти. Если руководство НКО не согласилось с результатами проверки, то оно может обжаловать результаты в вышестоящем государственном органе или в суде. Закон о проверках установил, что целью проверки не является наложение административного штрафа или применение иных карательных мер, – главной целью проверок является помощь организациям в недопущении нарушений законодательства и профилактике нарушений. Другими словами, инспекторы обязаны помочь понять и выявить слабые стороны в деятельности проверяемой организации, они обязаны объяснить, в чем суть нарушения. В Законе о проверках предусматривается время, чтобы проверяемая организация исправила свою ошибку до следующей контрольной проверки. Если ошибка не будет исправлена до следующей контрольной проверки, только тогда к проверяемой организации применяются меры ответственности.

Налоговый инспектор вправе требовать представления документов по исчислению, удержанию и уплате налогов; пояснений по заполнению документов по исчислению, удержанию и уплате налогов, а также документов, подтверждающих правильность исчисления и своевременность удержания и уплаты налогов.

Остальные проверяющие органы проводят проверки строго в соответствии с проверочными листами. Проверочный лист – это еще один защитный механизм для ограждения организаций от незаконных и необоснованных проверок. В проверочный лист включаются требования, содержащиеся в законодательстве. Проверочные листы не должны содержать вопросов, касающихся требований, соблюдение которых не является обязательным в соответствии с законодательством. Каждый государственный контролирующий орган в подконтрольной ему сфере формирует проверочные листы. Проверочный лист утверждается совместным приказом Министерства экономики КР и соответствующим государственным органом. Проведение плановых проверок без использования проверочных листов не допускается. Различные проверяющие органы не могут проверять организацию по одному и тому же предмету проверок.

В соответствии с Законом о проверках проверки должны быть заранее, не менее чем за один квартал до начала проверки, запланированы и согласованы с Министерством экономики.¹⁷⁸ Также план проверок со списком организаций, подлежащих проверке, должен быть размещен на сайте проверок Министерства экономики КР www.proverka.kg.

Выполнение НКО требований ФАТФ

В статье 16 Закон КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 6 августа 2018 года содержится норма о регулярном проведении оценки рисков в секторе НКО и по его результатам определения группы НКО, подверженных высокому риску использования в финансировании террористической деятельности (высоко рискованные НКО). Согласно данному Закону, профилактическая и контрольная работа будет акцентирована на «высоко рискованные» НКО. Помимо этого, Закон предусматривает следующие требования для НКО, они должны будут:

¹⁷⁸ Статья 6 Закона о проверках, Плановые проверки: *«Плановые проверки осуществляются в соответствии с квартальным планом, который утверждается уполномоченным органом за 30 календарных дней до начала планируемого периода».*

1. постоянно использовать в своей работе Санкционный перечень ФАТФ;

2. формировать и хранить не менее пяти лет информацию о целях и задачах своей заявленной деятельности, о своих учредителях, о лицах, владеющих, контролирующих или управляющих НКО, о лицах, получивших средства от этой НКО;

3. составлять финансовые отчеты о своих доходах и расходах, о проведенных операциях (сделках) со средствами, а также хранить их не менее пяти лет;

4. применять меры контроля, обеспечивающие учет всех средств и их расходование в соответствии с заявленной деятельностью НКО.

В 2019 году уполномоченный государственный орган финансовой разведки создал совместную рабочую группу, куда входят представители различных государственных органов и НКО. Данная рабочая группа разрабатывает проект Методологии определения НКО с высоким риском для финансирования терроризма. Предполагается, что проект Методологии после разработки будет утвержден Межсекторной Комиссией Правительства КР по вопросам предотвращения отмывания денег и финансированию терроризма, после чего на основе данной Методологии регулярно раз в три года в стране будет проводиться оценка рисков в НКО секторе, в ходе которой будет проведен тщательный анализ НКО сектора, будут определены группы НКО с высоким риском, разработаны рекомендации для устранения недостатков и снижения риска. Далее, государственные органы совместно с НКО будут реализовывать рекомендации и выполнять мероприятия по снижению риска финансирования терроризма с использованием высоко рискованных НКО.

6.1.2. Требования к отчетности НКО

Требования по отчетности к НКО не имеют никаких особенностей по сравнению с коммерческими организациями. Все юридические лица в КР, как коммерческие, так и некоммерческие организации, сдают отчеты в три государственных органа: Государ-

ственную налоговую службу, Социальный фонд и Национальный статистический комитет КР. Требований по сдаче программных отчетов НКО законодательство КР не содержит. Получение иностранной помощи также не является основанием для дополнительных отчетов НКО.

В Кыргызстане НКО, как и все другие юридические лица, обязаны сдавать следующие отчеты соответствующим государственным органам на регулярной основе:

1. отчеты по налогам – в налоговые органы (ежеквартально);
2. отчеты по уплате страховых взносов в Социальный фонд – в налоговые органы (ежемесячно);
3. отчеты по статистическим данным – в органы статистики (один раз в полгода).

Более строгие требования по отчетности установлены только в отношении НКО, которые объявили себя благотворительными организациями, в статье 12 Закона о благотворительных организациях закреплена следующая норма:

«Благотворительная организация обеспечивает открытый доступ, включая доступ средств массовой информации, к своим ежегодным отчетам.

Сведения о размерах и структуре доходов благотворительной организации, а также сведения о размерах ее имущества, ее расходах, численности работников, об оплате их труда и о привлечении добровольцев не являются коммерческой тайной».

Анализ

На сегодняшний день законодательство Кыргызстана, регулирующее требования к отчетности НКО, соответствует международным стандартам.

В полном соответствии с международными стандартами в области свободы объединений, Правительство Кыргызстана не создало специального надзорного органа, осуществляющего контроль за деятельностью НКО. Проверки в отношении НКО проводятся по тем же основаниям и процедурам, применяемым ко всем юридическим лицам. Получение иностранной помощи так-

же не влечет предоставление каких-либо дополнительных отчетов НКО.

6.2. Санкции

С 1 января 2019 года вступили в силу новые редакции УК, Уголовно-процессуального кодекса, Уголовно-исполнительного кодекса, Кодекса о нарушениях (ранее назывался Административный кодекс), а также новый Кодекс о проступках КР.

В вышеуказанных кодексах нет норм, которые предусматривают специальные меры ответственности для НКО. Ответственность за противоправные деяния в этих кодексах распространяется на всех лиц, независимо от того, где они работают: в НКО, государственных органах, бизнес-секторе, или же являются безработными.

Ответственность, предусмотренная для НКО в административном законодательстве

Кодекс о нарушениях содержит множество статей, где описываются административные правонарушения и устанавливается ответственность юридических лиц и/или их должностных лиц всех форм организаций. Для всех субъектов предусматриваются одинаковая ответственность за совершенные правонарушения. НКО и их работники не выделяются в отдельную группу.

Ответственность, предусмотренная для НКО в уголовном законодательстве

Если ранее в Кыргызстане к уголовной ответственности могли привлекаться только физические лица, то в новой редакции УК КР предусмотрены также меры ответственности в отношении юридических лиц. Согласно части 3 статьи 26 УК КР, юридическое лицо не является субъектом преступления, уголовной ответственности и наказания. К юридическому лицу могут применяться лишь принудительные меры уголовно-правового воздействия, если «деяние совершено от имени или посредством юридического лица физическим лицом в интересах данного юридического лица, независимо от того, привлечено ли к уголовной ответствен-

ности такое физическое лицо».¹⁷⁹ Применение принудительных мер уголовно-правового воздействия в отношении юридического лица не исключает уголовной ответственности физического лица за то же самое деяние.¹⁸⁰

Согласно статье 124 УК КР, к юридическому лицу судом могут применяться следующие виды принудительных мер уголовно-правового воздействия:

1. штраф;
2. ограничение прав;
3. ликвидация юридического лица.

Причем штраф может применяться одновременно как при ограничении прав, так и при ликвидации юридического лица.

Штрафы, налагаемые на юридическое лицо, назначаются судом в денежной форме, исчисляются в расчетных показателях и по размеру делятся на три категории:

I категория – в случае совершения деяния с признаками менее тяжкого преступления – от 2000 до 5000 расчетных показателей,¹⁸¹

II категория – в случае совершения деяния с признаками тяжкого преступления – от 5000 до 10 000 расчетных показателей;

III категория – в случае совершения деяния с признаками особо тяжкого преступления – от 10 000 до 15 000 расчетных показателей.

В случае неуплаты штрафа в течение одного месяца сумма штрафа удваивается. При дальнейшем, в течение более чем трех месяцев, уклонении юридического лица от уплаты штрафа оно подлежит ликвидации решением суда. В случае причинения материального ущерба штраф взыскивается после возмещения ущерба.¹⁸²

Ограничение прав юридического лица¹⁸³ заключается в установлении ему запрета:

¹⁷⁹ Часть 2 статьи 123 УК КР.

¹⁸⁰ Часть 3 статьи 123 УК КР.

¹⁸¹ 1 расчетный показатель на 1 мая 2019 года равен 100 сомам, или примерно 1,43 долларам США.

¹⁸² Статья 125 УК КР.

¹⁸³ Статья 126 УК КР.

1. осуществлять отдельные виды деятельности;
2. участвовать в тендерах или аукционах;
3. получать кредиты, налоговые льготы, субсидии, субвенции из республиканского или местного бюджетов.

Причем одно или несколько ограничений, указанных выше, могут устанавливаться судом на срок от одного года до трех лет.

Ликвидация юридического лица¹⁸⁴ состоит в принудительном прекращении его деятельности на основании решения суда. Ликвидация юридического лица назначается только в случае совершения деяния с признаками тяжкого или особо тяжкого преступления, когда суд признает, что тяжесть совершенного деяния делает невозможным сохранение и дальнейшее функционирование данного юридического лица, а также в случае уклонения юридического лица от уплаты штрафа в течение более чем трех месяцев.

Конфискация¹⁸⁵ имущества юридического лица может применяться как дополнительная мера уголовно-правового воздействия.¹⁸⁶ Полная конфискация имущества юридического лица допускается только в случае его ликвидации.

Некоторые статьи УК КР содержат указание на такой специальный субъект, как общественные объединения и религиозные организации, однако далее субъектный состав дополняется формулировкой «иная организация». Например, часть 2 статьи 315 УК КР гласит, что *«изготовление, распространение, перевозка или пересыпка экстремистских материалов либо их приобретение или хранение с целью распространения, использование символики или атрибутики экстремистских организаций, а также посредством сети Интернет, с использованием финансовой или иной материальной помощи, полученной от иностранных общественных объединений, религиозных либо иных организаций или иностранных граждан, – наказываются лишением свободы III категории с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового»*. Однако «иной» организацией может быть в том числе коммерческая организация.

¹⁸⁴ Статья 127 УК КР.

¹⁸⁵ Статьи 96, 97, 128 УК КР.

¹⁸⁶ Часть 3 статьи 124 УК КР.

Таким образом, в новых кодексах КР сведены к минимуму специальные нормы, имеющие отношение исключительно к НКО. Административное и уголовное законодательство не содержит дискриминационных норм в отношении НКО и их представителей.

Анализ

Законодательство Кыргызстана не содержит каких-либо специальных норм, которые предусматривают исключительно меры ответственности для НКО. Руководители и работники НКО не выделяются в специальные группы в уголовном или административном законодательстве Кыргызстана и несут такую же ответственность за свои противоправные деяния, как и другие лица. Данный подход полностью соответствует международным стандартам и лучшей практике в области свободы объединения, которые призывают государства не дискриминировать НКО по сравнению с другими юридическими лицами и не вводить каких-либо специальных санкций в отношении НКО.

7. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ

7.1. Прозрачность и открытость

Законодательство Кыргызстана не требует от НКО представлять информацию о своей деятельности общественности, в дополнение к отчетам, предоставляемым в государственные органы согласно закону.

Многие НКО имеют систему внутренней отчетности, которую определяют самостоятельно. Обычно ежегодно исполнительные органы представляют детальный отчет о деятельности организации, в том числе финансовый, перед высшим органом управления НКО.

Многие НКО на ежегодной основе организуют для своей организации внешнюю независимую финансовую аудиторскую

проверку. Аудиторские проверки проводят специализированные организации, которые имеют государственную лицензию на право осуществления такой деятельности. Результаты аудита публикуются в добровольном порядке в СМИ либо размещаются на сайтах НКО.

Наиболее активные НКО ежегодно составляют отчет о своей деятельности и выполненных работах и в добровольном порядке размещают данную информацию в открытом доступе в интернете. Они также планируют создать единый интернет-портал для размещения программных и финансовых отчетов НКО, которые не обладают статусом благотворительной организации, но тем не менее готовы размещать их на данном портале на добровольной основе.

Что касается отчетности НКО перед грантодателями и донорами, то такая отчетность не регулируется прямо законодательством. Эта отчетность носит гражданско-правовой или договорный характер, так как возникает, например, на основании и во исполнение договоров о предоставлении гранта, благотворительной или спонсорской помощи, или других документах такого рода. Например, в грантовом договоре обычно предусматриваются условия и порядок отчетности, в том числе предоставление финансового и программного отчетов, которые должны соответствовать утвержденному рабочему плану и бюджету проекта/программы. Часто информация о результатах проекта вывешивается донором и НКО на своих сайтах для всеобщего обозрения.

Анализ

Международные документы в области права на свободу объединений признают, что открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для подотчетности и общественного доверия. Однако при этом отмечается, что государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому.¹⁸⁷ Тем не менее государ-

¹⁸⁷ Пункт 224 Руководящих принципов.

ства могут выдвигать определенные требования, касающиеся отчетности и прозрачности, в отношении тех ресурсов, которые они предоставляют НКО. При этом такие требования должны быть не обременительными и пропорциональными.

В Кыргызстане государство не требует от НКО предоставления либо публикации каких-либо отчетов, которые не требуются от других организаций. Только лишь в отношении благотворительных организаций законодательство предусматривает дополнительные требования по прозрачности и отчетности, и эти требования не являются чрезмерно обременительными и соответствуют демократическим стандартам. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в отношении требований к прозрачности и отчетности НКО законодательство КР соответствует международным стандартам.

ТАДЖИКИСТАН

1. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции

Республика Таджикистан (далее – РТ или Таджикистан), как все государства-члены ООН, берет на себя обязательства, вытекающие из Всеобщей декларации прав человека.¹⁸⁸ Несмотря на то что Декларация носит больше декларативный, чем обязательный характер, ее значение в определении сферы действия свободы объединения является существенным для Таджикистана. В частности, статья 20 Декларации предусматривает право каждого гражданина на свободу мирных собраний и ассоциаций, и в основе принятия этого решения должен лежать принцип добровольности.

Только за короткий период независимости Таджикистан присоединился и ратифицировал все основные международные соглашения в области прав человека, регулирующие его право на свободу объединения.

В системе законодательных актов, регламентирующих право на свободу объединений, следующие международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, занимают важное место:

1. Всеобщая Декларация прав человека, принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года;
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) от 16 декабря 1966 года и Факультативный протокол (ратифицированы в 1999 году);
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПСЭКП)¹⁸⁹ от 16 декабря 1966 года (ратифицирован 4 января 1999 года);

¹⁸⁸ Всеобщая Декларация прав человека принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года.

¹⁸⁹ Для РТ МПСЭКП вступил в силу 4 апреля 1999 г.

4. Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» от 9 июля 1948 года (ратифицирована 26 ноября 1993 г.);

5. Конвенция МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» от 1 июля 1949 года (ратифицирована 26 ноября 1993 г.);

6. Конвенция ООН «О статусе беженцев» 28 июля 1951 года и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 года (присоединился 7 декабря 1993 года);

7. Конвенция ООН «О правах инвалидов» от 13 декабря 2006 года и Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов (ратифицировал 11 января 1995 года);

8. иные.

К основным законам, регулирующим реализацию права на свободу объединения в РТ, можно отнести следующие:

1. Конституция РТ от 6 ноября 1994 г.;

2. Гражданский кодекс РТ от 30 июня 1999 г. (ГК);

3. Налоговый кодекс РТ от 17 сентября 2012 г. (НК);

4. Уголовный кодекс РТ от 21 мая 1998 г. (УК);

5. Кодекс РТ «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 г. (КоАП);

6. Закон РТ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 19 мая 2009 г. (Закон о регистрации);

7. Закон РТ «Об общественных объединениях» от 12 мая 2007 г. (Закон об ОО);

8. Закон РТ «О политических партиях» от 13 ноября 1998 г. (Закон о политических партиях);

9. Закон РТ «Об органах общественной самодеятельности» от 5 января 2008 г. (Закон об ООС);

10. Закон РТ «О свободе совести и религиозных объединениях» от 02.01.2018 г.;

11. Закон РТ «О благотворительной деятельности» от 02.01.2018 г.;

12. Закон РТ «Об объединениях работодателей» от 17 мая 2004 г.;

13. Закон РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан» от 25.12.2015 г.;

14. Закон РТ «О государственном социальном заказе» от 31 декабря 2008 г. (Закон о ГСЗ);

15. Закон РТ «О третейских судах» от 5 января 2008 г.;

16. другие.

Конституция РТ обладает высшей юридической силой. Ее нормы имеют прямое действие. Законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы. Государство и все его органы, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать и исполнять Конституцию и законы РТ.¹⁹⁰

Международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов.

Права и свободы человека и гражданина в Таджикистане регулируются и охраняются Конституцией, законами республики, признанными Таджикистаном международно-правовыми актами.¹⁹¹

Право на свободу объединений закреплено в статье 28 Конституции РТ: *«Граждане имеют право объединяться. Гражданин вправе участвовать в создании политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений (ОО), добровольно входить в них и выходить из них»*. Таким образом, Конституция гарантирует право на свободу объединений только своим гражданам.

Конституция РТ дает иностранным гражданам и лицам без гражданства право пользоваться установленными правами и свободами и иметь равные с гражданами Таджикистана обязанности и ответственность за исключением случаев, предусмотренных законом.

¹⁹⁰ Статья 10 Конституции РТ.

¹⁹¹ Статья 14 Конституции РТ.

1.2. НКО без статуса юридического лица

Законодательство РТ не запрещает объединения граждан без статуса регистрации юридического лица – неформальные организации. Однако статья 477 КоАП устанавливает ответственность за руководство и участие в деятельности незарегистрированных общественных и религиозных объединений и организаций, а также их финансирование. Насколько нам известно, эта статья пока не применялась на практике.

В соответствии с Законом РТ об ОО¹⁹² право граждан на объединение включает в себя *«право создавать на добровольной основе ОО для защиты общих интересов и достижения общих целей, вступать в существующие ОО или воздерживаться от вступления в них, а также беспрепятственно выходить из этих объединений. 2. Граждане имеют право создавать ОО самостоятельно, без предварительного разрешения государственных органов, а также вступать в такие ОО на условиях соблюдения норм их уставов»*.¹⁹³

В соответствии с Законом об ОО, ОО считается созданным после принятия решения о создании и утверждении его устава и формировании его руководящего органа на съезде, конференции, общем или учредительном собрании.¹⁹⁴

Органы общественной самодеятельности являются особым случаем незарегистрированных ОО. Согласно Закону РТ об ОО-С,¹⁹⁵ орган общественной самодеятельности является общественным добровольным, без членства, объединением граждан, целью которого является решение различных социальных вопросов, возникающих по месту жительства граждан. Орган общественной самодеятельности проходит учетную регистрацию на территории села или поселка (джамоата) по месту расположения, о чем вносится запись в их Уставах. Орган общественной самодеятельности может функционировать без государственной регистрации (без статуса юридического лица). Орган общественной самодея-

¹⁹² Статья 4 Закона об ОО.

¹⁹³ Статья 4 Закона об ОО.

¹⁹⁴ Статья 16 Закона об ОО.

¹⁹⁵ Закон РТ об ООС.

тельности может иметь свой банковский счет, печать и бланки и для решения социальных вопросов может сотрудничать с государственными, негосударственными и международными организациями, действующими в Таджикистане.¹⁹⁶

1.3. Ограничения свободы объединений

В соответствии с законодательством РТ ограничения прав и свобод граждан допускаются только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя, безопасности государства, обороны страны, общественной морали, здоровья населения и территориальной целостности республики.¹⁹⁷

Конституция РТ запрещает создание и деятельность ОО и политических партий, пропагандирующих расовую, национальную, социальную и религиозную вражду или призывающих к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп. Также запрещается деятельность политических партий других государств, создание партий национального и религиозного характера, а также финансирование политических партий зарубежными государствами и организациями, иностранными юридическими лицами и гражданами.¹⁹⁸

Закон об ОО запрещает создание и деятельность ОО, посягающего на права и законные интересы граждан, на здоровье людей и общественную мораль.¹⁹⁹

Конституция РТ дает иностранным гражданам и лицам без гражданства пользоваться установленными правами и свободами и иметь равные с гражданами Таджикистана обязанности и ответственность, но допускает ограничения, которые установлены законом.

Согласно Закону об ОО, иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами РТ могут быть учредителями,

¹⁹⁶ Статья 3 Закона об ООС.

¹⁹⁷ Статья 14 Конституции РТ.

¹⁹⁸ Статья 8 Конституции РТ.

¹⁹⁹ Статья 14 Закона об ОО.

членами и участниками ОО при условии, что их постоянным местом жительства является Таджикистан либо что они имеют вид на жительство в Таджикистане.²⁰⁰

Создание и деятельность ОО, пропагандирующих расовую, националистическую, социальную и религиозную вражду или призывающих к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп, запрещается. Запрещается создание и деятельность ОО, посягающего на права и законные интересы граждан, на здоровье людей и общественную мораль.²⁰¹

В законодательстве РТ представлен широкий перечень оснований для отказа в регистрации НКО.²⁰² Основаниями для отказа в государственной регистрации являются случаи, например, когда представленные для целей государственной регистрации документы не соответствуют Конституции и другим нормативным правовым актам РТ или если под идентичным названием (наименованием) на территории РТ зарегистрирована другая НКО.

Для ОО указаны дополнительные основания для отказа в регистрации, например:

1. если установлено, что в представленных учредительных документах содержится недостоверная информация;
2. если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Более подробно об основаниях отказа для регистрации НКО и ОО смотрите в разделе 2.1.9.

В законодательстве РТ также представлен широкий перечень оснований для принудительной ликвидации и приостановления деятельности НКО. В частности, деятельность ОО может быть приостановлена²⁰³ судом по исковому заявлению регистрирующего органа (Министерства юстиции) или прокурора в случае нарушения ОО положений законодательства РТ и совершения действий, противоречащих уставным целям, если ОО не устранило нарушения в срок, установленный государственным органом.

²⁰⁰ Статья 8 Закона об ОО.

²⁰¹ Статья 15 Закона об ОО.

²⁰² Основания указаны в Законе РТ об ОО (статья 22) и Законе РТ о государственной регистрации (статья 34).

²⁰³ Статья 36 Закона об ОО.

Основаниями принудительной ликвидации ОО и запрета его деятельности являются:²⁰⁴

1. нарушение ОО прав и свобод человека и гражданина;
2. нарушение ОО законодательства РТ;
3. систематическое осуществление ОО деятельности, противоречащей его уставным целям;
4. неустранение ОО действий, послуживших основанием для вынесения предписания или письменного предупреждения, вынесенного уполномоченными государственными органами.

Решение о ликвидации или запрете деятельности ОО выносит суд, на основании заявления регистрирующего органа или прокурора. Деятельность ОО, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда в порядке и по основаниям, предусмотренным настоящим Законом для ликвидации ОО – юридического лица.

Закон об ОО устанавливает территориальные ограничения деятельности ОО.²⁰⁵ В зависимости от их территориальной сферы деятельности в РТ создаются международные, республиканские и местные ОО. Смотрите пункт 2.1.2.

Деятельность иностранных НКО или их филиалов и представительств, не прошедших государственную или учетную регистрацию на территории Республики Таджикистан, запрещается.²⁰⁶

Статья 477 КоАП устанавливает ответственность за руководство и участие в деятельности незарегистрированных общественных и религиозных объединений и организаций, а также их финансирование. Насколько нам известно, эта статья пока не применялась на практике.

Анализ

Признается законами РТ право граждан на создание НКО без статуса юридического лица, это соответствует международным стандартам по свободе объединений.

²⁰⁴ Статья 37 Закона об ОО.

²⁰⁵ Статья 12 Закона об ОО.

²⁰⁶ Статья 39(7) Закона об ОО.

Вместе с тем в законодательстве РТ есть нормы, не соответствующие международным стандартам по свободе объединений. В частности, ряд положений Закона об ОО не в полной мере соответствует международным стандартам. Например, этот закон устанавливает территориальные ограничения для деятельности ОО, которые не позволяют им осуществлять деятельность по всей республике без приобретения республиканского статуса, тогда как такое ограничение не применяется к другим видам НКО и коммерческим юридическим лицам. Требование о регистрации объединений по территориальному статусу не соответствует пункту 159 Руководящих принципов, который гласит, что *«Закон не должен вводить территориальные ограничения на деятельность объединений и должен предусматривать одинаковую процедуру регистрации по всей стране»*. Все общественные объединения должны иметь право осуществлять деятельность на всей территории Таджикистана, как и другие юридические лица.

Положения Закона об ОО ограничивают право иностранных граждан на объединение путем создания и участия в ОО, предоставляя его только тем, кто имеет постоянное место жительства в РТ или имеет вид на жительство в РТ. Такое ограничение не соответствует нормам международного права. Данное положение Закона об ОО противоречит международным обязательствам РТ, поскольку в статье 2 МПЭСКО сказано: *«Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой-либо дискриминации в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»*. Право на объединение, включая право быть учредителем или членом объединения, защищено для всех лиц в соответствии со статьей 22 МПГПП, следовательно, оно должно предоставляться всем, кто находится под юрисдикцией государств-членов.

Перечень оснований для отказа в регистрации НКО в основном соответствует международным стандартам и обычной практике, однако отдельные основания могут их нарушать в зависимости

от того, каким образом они применяются на практике. Например, основанием²⁰⁷ для отказа в государственной регистрации может быть любое нарушение правил содержания или оформления регистрационных документов, какие бы незначительные ни были нарушения. Положительной практикой являлся бы процесс переговоров, когда регистрирующий орган предложит лицам, регистрирующим НКО, исправить незначительное нарушение в рабочем порядке, без отказа в регистрации. В соответствии с пунктом 160 Руководящих принципов: *«Законодательство также не должно предусматривать отказ в регистрации лишь на основании технических недочетов (например, из-за недостающего документа или подписи). Заявителям должен предоставляться конкретный разумный срок, в течение которого они могут исправить любые недочеты; при этом объединение должно быть уведомлено обо всех необходимых изменениях и исправлениях»*. Другим основанием для отказа, внушающим беспокойство, является возможность отказа в регистрации НКО, если учредитель создаваемой НКО (за исключением учредителей ОО) имеет задолженность перед бюджетом по налогам и другим обязательным платежам или же является должностным лицом другой организации – безответственного налогоплательщика. Нужно иметь в виду, что право на объединение, реализуемое через создание НКО, является безусловным, не должно зависеть от фискальных обязательств лица.

Также не соответствуют международным стандартам отдельные основания для приостановления и принудительной ликвидации НКО. Например, деятельность НКО может быть приостановлена и НКО может быть даже ликвидирована за совершение действий, противоречащих уставным целям. Такая широкая формулировка создает возможность для приостановления деятельности НКО за отклонения от уставных целей, не нарушающие при этом прав и законных интересов других лиц.

Запрет на деятельность иностранных НКО или их филиалов и представительств, не прошедших государственную или учетную регистрацию на территории РТ, также противоречит международным стандартам. Очевидно, что такой запрет накладывает

²⁰⁷ Статья 22 Закона об ОО.

ограничения на деятельность иностранных НКО в РТ. Право образовывать НКО для осуществления общих задач признано международными законами как часть права на объединение. Единственные возможные ограничения – это те, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Лишь «убедительные и веские» причины могут служить основанием для ограничения права на объединение, и эти ограничения подлежат «узкому толкованию». Одни и те же правила должны быть применимы к местным и иностранным НКО.

Статья 477 КоАП устанавливает ответственность за руководство и участие в деятельности незарегистрированных общественных и религиозных объединений и организаций, а также их финансирование. Такая норма нарушает право на свободу объединения. Позитивным является то, что она не применяется на практике, но было бы целесообразно такую норму из КоАП исключить.

В РТ есть возможности для дальнейшего улучшения законодательства, регулирующего деятельность НКО, в целях приведения в соответствие с нормами международного права и международными стандартами.

2. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС НКО

В ГК под НКО – юридическим лицом понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.²⁰⁸

Юридические лица, являющиеся НКО, могут создаваться в форме потребительских коопераций, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Допускается также

²⁰⁸ Статья 51 ГК РТ.

создание объединений коммерческих и некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.

Наиболее распространенной формой НКО являются общественные организации. Общественными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.²⁰⁹

Другой популярной формой НКО являются общественные фонды. Под общественным фондом признается не имеющая членства НКО, учрежденная гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая благотворительные, социальные, культурные, образовательные или иные общепользные цели.²¹⁰

Следующая организационно-правовая форма НКО – это объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Согласно гражданскому законодательству, под объединением юридических лиц в форме ассоциаций и союзов подразумевается некоммерческая организация, которая создается юридическими лицами (как коммерческими, так и некоммерческими) посредством объединения для координации их предпринимательской деятельности, представления и защиты общих имущественных интересов участников объединения.

Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.²¹¹

Правоспособность НКО как юридического лица возникает с момента ее государственной регистрации после предоставления в установленном законодательстве порядке учредительных документов на регистрацию в регистрирующие органы РТ. Процедура регистрации НКО проводится разными регистрирующими органами, в зависимости от вида этих организаций.

²⁰⁹ Статья 129 ГК РТ.

²¹⁰ Статья 130 ГК РТ.

²¹¹ Статья 132 ГК РТ.

2.1. Государственная регистрация НКО

Законодательство Таджикистана дает возможность создать НКО посредством регистрации таких организаций в качестве юридического лица в уполномоченных государственных органах.

ОО и филиалы и представительства иностранных НКО проходят регистрацию в Министерстве юстиции в соответствии с Законом РТ об ОО, а другие виды НКО, такие как общественные фонды, ассоциации (союзы) юридических лиц, учреждения и потребительские кооперативы, проходят государственную регистрацию в налоговых органах по принципу «единое окно» в соответствии с Законом РТ «О государственной регистрации». Смотрите нижеследующий пункт 2.1.7.

2.1.1. Учредители

ОО создаются по инициативе их учредителей – не менее трех физических лиц.²¹² Учредителями ОО наряду с физическими лицами могут быть и юридические лица, но только если они зарегистрированы как ОО.

Учредителями ОО могут быть граждане, достигшие 18 лет, если иное не установлено Законом об ОО. Иностранцы граждане и лица без гражданства наравне с гражданами РТ могут быть учредителями ОО при условии, что их постоянным местом жительства является РТ либо у них имеется вид на жительство в РТ.

Учредителями ОО не могут быть:

- органы государственной власти;
- юридические лица (за исключением ОО);
- лица, связь которых с террористическими, экстремистскими и сепаратистскими организациями установлена судом.

Согласно Закону РТ об ОО, учредители ОО должны созвать съезд, конференцию, общее или учредительное собрание, на котором принимается устав ОО, формируются его руководящий и контрольно-ревизионный органы.²¹³

²¹² Статья 16 Закона об ОО.

²¹³ Статья 16 Закона об ОО.

При создании ОО в форме общественной организации учредители данной организации автоматически становятся ее членами, приобретая соответствующие права и обязанности. При создании ОО в иных формах (общественное движение; орган общественной самодеятельности) права и обязанности учредителей таких организаций указываются в их уставах.

Общественные фонды, союзы (ассоциации), учреждения, потребительские кооперативы, могут учреждаться одним или несколькими учредителями. Учредителями этих НКО могут быть как физические лица (за исключением ассоциации (союзы) юридических лиц), так и юридические лица. В отличие от ОО, учредителями других видов НКО могут быть иностранные граждане и лица без гражданства без ограничений, установленных для ОО.

2.1.2. Территориальный статус

ГК РТ не содержит прямое предписание о территориальной сфере деятельности НКО. НКО, которые регистрируются в налоговых органах, согласно Закону РТ «О государственной регистрации», т.е. союзы, фонды, ассоциации, учреждения и т. д. не ограничены по территории и имеют право осуществлять свою деятельность на всей территории Таджикистана и за его пределами. Только ОО в РТ разделяются по территориальному статусу.

Согласно Закону об ОО, в Таджикистане создаются и действуют международные, республиканские и местные ОО.

Международным является ОО, деятельность которого распространяется на территорию РТ, одного или нескольких иностранных государств, имеет свои представительства и филиала на территории РТ и одного или нескольких иностранных государств или намерено в соответствии с уставом иметь такие структуры.

Республиканским является ОО, которое может осуществлять свою деятельность в соответствии с уставными целями на территории РТ, иметь филиалы и представительства.

Местным является ОО, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах административно-территориальной единицы области, города и района.

2.1.3. Правила создания и регистрации НКО

Решения о создании ОО, об утверждении его устава и о формировании руководящего и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде, конференции, общем или учредительном собрании. С момента принятия указанных решений ОО считается созданным.

Учредители, создающие ОО в качестве юридического лица, обязаны после создания в течение месяца представить учредительные документы для государственной регистрации в регистрирующий орган (Министерство юстиции). ОО приобретает права юридического лица с момента государственной регистрации.

НКО в зависимости от вида действуют на основании устава либо учредительного договора и устава. Учредительный договор юридического лица заключается, а устав утверждается его учредителями (участниками). Юридическое лицо, созданное одним учредителем, действует на основании устава, утвержденного этим учредителем.

В уставе и других учредительных документах НКО должны определяться наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом о юридических лицах соответствующего вида. В учредительных документах НКО также должны быть определены предмет и цели их деятельности.

Согласно Закону об ОО, государственная регистрация ОО на территории Таджикистана осуществляется Министерством юстиции РТ, управлениями юстиции Горно-Бадахшанской автономной области и областей.²¹⁴

Регистрация ОО включает в себя проверку соответствия документов ОО, его филиала (представительства), представленных на регистрацию, законодательным актам РТ, выдачу ему свидетельства о регистрации или об учетной регистрации с присвоением регистрационного номера и занесение сведений в Реестр.

²¹⁴ Статья 21 Закона об ОО.

Государственная регистрация международных и республиканских ОО, а также местных ОО, деятельность которых в соответствии с их уставами распространяется на город Душанбе и районы республиканского подчинения, осуществляется только Министерством юстиции РТ.

В соответствии с Законом РТ об ОО для государственной регистрации ОО в регистрирующий орган подаются следующие документы:

1. заявление, подписанное членами руководящего органа ОО, с указанием их фамилий, имен, отчеств, места жительства и контактных телефонов;

2. устав ОО в двух экземплярах на государственном (таджикском) языке;

3. выписка из протокола съезда, конференции, общего или учредительного собрания, содержащая сведения о создании ОО, об утверждении устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;

4. сведения об учредителях ОО: для физических лиц: фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства, гражданство (заверяются их подписью) и копия паспорта или иного документа, удостоверяющего личность; для ОО копия свидетельства о государственной регистрации устава этих объединений;

5. квитанция или платежное поручение об уплате государственной пошлины в соответствии с законодательством РТ;

6. документ об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа ОО;

7. протоколы съездов, конференций, общих или учредительных собраний структурных подразделений для республиканского и международного ОО.

Согласно Закону РТ об ОО, регистрация ОО осуществляется в течение одного месяца с момента предоставления необходимых учредительных документов, после чего ОО выдается свидетельство о государственной регистрации.²¹⁵ Указанный срок прерывается на время, в течение которого заявитель устраняет недостатки учредительных документов, выявленные в ходе их рассмотрения.

²¹⁵ Статья 14 Закона об ОО.

Получение свидетельства о государственной регистрации ООО удостоверяет факт приобретения ООО статуса юридического лица и занесения сведений о нем в единый государственный реестр ООО.

Государственная регистрация создания иных форм НКО, таких как общественные фонды, союзы (ассоциации), учреждения, потребительские кооперативы и другие, регламентируется Законом «О государственной регистрации». Смотрите раздел 2.1.7 ниже.

В соответствии с Законом РТ «О государственной регистрации» регистрация других организационно-правовых форма НКО как юридических лиц производится регистрирующим органом в срок не позднее 5 дней с момента представления документов. В этот же срок регистрирующий орган уведомляет государственные органы статистики по месту нахождения юридического лица о произведенном действии.

2.1.4. Утверждение названия и регистрация символики

Юридическое лицо должно иметь свое наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму, а также указание на характер деятельности юридического лица.

Включение в наименование юридического лица указаний на официальное полное или сокращенное название государства, включение такого названия либо элементов государственной символики в реквизиты документов или рекламные материалы юридического лица допускается в порядке, определяемом Правительством РТ. Наименование юридического лица указывается в его учредительных документах.²¹⁶

Наименование ООО, флаг, эмблема, вымпелы и иные символы, если они есть, должны отличаться от наименований и символики других юридических лиц, включая тех, которые ликвидированы решением суда и прекратили свою деятельность.

Символика ООО не должна совпадать с государственными символами РТ, а также с символикой иностранных государств и нару-

²¹⁶ Статья 55 ГК РТ.

шать право на интеллектуальную собственность. Не допускается использование изображения государственного герба на печатях и фирменных бланках ОО.²¹⁷

Наименование и символика ОО не могут пропагандировать расовую, националистическую, социальную и религиозную вражду или призывать к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп.

2.1.5. Регистрация изменений в учредительных документах

Изменения и дополнения в учредительные документы ОО, филиала или представительства подлежат перерегистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация создания ОО, и учетная регистрация обособленных подразделений и приобретают юридическую силу с момента такой перерегистрации.

Изменения, внесенные в учредительные документы политических партий, ОО, благотворительных и иных фондов, а также религиозных организаций, приобретают силу для третьих лиц после государственной регистрации. Изменения сведений в учредительных документах других НКО, регистрирующихся в налоговых органах по принципу «единое окно», приобретают силу для третьих лиц после их внесения в Единый государственный реестр юридических лиц.

2.1.6. Правила регистрации структурных подразделений (филиалов и представительств) НКО

Представительства и филиалы не являются юридическими лицами и создаются решением уполномоченного органа НКО в соответствии с их уставами.

Представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее защиту и представительство интересов юриди-

²¹⁷ Статья 19 Закона об ОО.

ческого лица, совершающее от его имени сделки и иные юридические действия.

Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все или части его функций, в том числе функции представительства.²¹⁸

Руководители представительств и филиалов назначаются НКО и действуют на основании его доверенности. Представительства и филиалы должны быть указаны в уставе создавшей их НКО.

Согласно Закону об ОО, представительства и филиалы ОО подлежат учетной регистрации.²¹⁹ Учетная регистрация представительств и филиалов ОО производится Министерством юстиции РТ и его управлениями на местах.

Для учетной регистрации представительств или филиалов ОО представляются следующие документы:

1. заявление ОО об учетной регистрации его представительства или филиала;
2. заверенные государственным нотариусом копии учредительных документов ОО, создающего представительство или филиал;
3. решение уполномоченного органа ОО:
 - о создании представительства или филиала;
 - об утверждении Положения;
 - о назначении руководителя представительства или филиала;
4. положение о представительстве или филиале ОО;
5. доверенность, выданная руководителю представительства или филиала ОО;
6. документ, подтверждающий местонахождение представительства или филиала ОО;
7. квитанция или платежное поручение об уплате государственной пошлины в соответствии с законодательством РТ.

Сведения о представительствах и филиалах ОО вносятся в Единый государственный реестр представительств и филиалов ОО.

²¹⁸ Статья 53 ГК РТ.

²¹⁹ Статья 22 Закона об ОО.

Учетная регистрация представительства или филиала ООО производится в течение 10 дней с момента представления указанных в законодательстве документов. Представительству или филиалу ООО выдается выписка из учетной регистрации представительства и филиала ООО.

Изменения в документы представительств или филиалов ООО вносятся в том же порядке и в сроки, предусмотренные законодательством РТ для регистрации представительства и филиала. Изменения действуют только после их официальной учетной регистрации.

Следует отметить, что филиалы и представительства местных НКО, которые зарегистрированы в налоговом органе, в соответствии с Законом о государственной регистрации не подлежат учетной регистрации. В таких случаях эта информация вводится в Единый реестр юридических лиц в соответствии с законодательством.

2.1.7. Особенности порядка регистрации некоторых видов НКО

Согласно Закону о государственной регистрации, регистрация иных форм НКО (не ООО) осуществляется налоговыми органами по принципу «единое окно» без проведения правовой экспертизы предоставленных документов. При этом государственная регистрация по принципу «единое окно» означает следующее:

1. для государственной регистрации заявитель предоставляет документы, предусмотренные Законом, только в налоговый орган по месту нахождения (адресу) вновь образуемой НКО (месту жительства руководителя юридического лица). За достоверность предоставленных документов и полноту сведений, отраженных в них, полную ответственность несет заявитель в соответствии с законодательством РТ;

2. налоговый орган вносит сведения об НКО в Единый государственный реестр и выдает документ, подтверждающий государственную регистрацию. Государственная регистрация в Едином государственном реестре предусматривает одновременную

регистрацию в налоговом органе, органах государственной статистики и государственного социального страхования;

3. посредством регистрации в Едином государственном реестре, всем юридическим лицам, включая НКО, присваивается Единый идентификационный номер, который является уникальным для каждой НКО.

Для осуществления государственной регистрации создания в налоговых органах необходимо предоставить следующие документы:

1. заявление на государственную регистрацию НКО по утвержденной форме. В заявлении указываются следующие сведения:

- организационно-правовая форма НКО;
- полное и сокращенное фирменное наименование НКО на государственном языке; местонахождение (адрес) НКО;
- способ образования НКО (создание либо реорганизация);
- сведения об учредителе (учредителях) (наименование НКО, фамилия, имя и отчество физического лица, местонахождение юридического и физического лица, контактные данные);
- основные цели и задачи НКО (основные виды) деятельности, которые намерена осуществлять НКО, для целей присвоения статистических кодов;
- дата подачи заявления и подпись заявителя;

2. решение учредителя (протокол собрания учредителей) о создании НКО. Решение о создании НКО подписывается учредителем (учредителями) этой организации;

3. копия документа, удостоверяющего личность директора создаваемой НКО. Если документы на государственную регистрацию подаются уполномоченным учредителями лицом, то копия паспорта и доверенность на имя уполномоченного лица;

4. копия документа, удостоверяющего личность каждого учредителя (физического лица) НКО;

5. копия документа о государственной регистрации юридического лица либо выписка из реестра юридических лиц иностранного государства (или иной равный по юридической силе документ, доказывающий юридический статус иностранного юриди-

ческого лица) в случае, если учредителем выступает иностранное юридическое лицо;

б. квитанция об оплате государственной пошлины.

Государственная регистрация осуществляется на основании документов, предусмотренных выше, перечень которых является исчерпывающим. Истребование со стороны налогового органа дополнительных документов не допускается. При этом документы на государственную регистрацию подаются заявителем в явочном порядке. Заявителю выдается расписка в получении документов с указанием перечня и даты их получения налоговым органом.

После успешной государственной регистрации ООО и учетной регистрации их филиала или представительства необходимо:

1. встать на учет в налоговые органы и получить ИНН;
2. встать на учет в Агентство социальной защиты для получения Социального идентификационного номера (СИН);
3. пройти регистрацию в органах государственной статистики для получения статистических кодов.

2.1.8. Филиалы и представительства иностранных НКО

Общественные (некоммерческие и неправительственные) организации иностранных государств (иностранное НКО) или их филиалы и представительства осуществляют свою деятельность в Таджикистане в соответствии с законами РТ.

Государственная регистрация всех иностранных НКО (вне зависимости от вида) или учетная регистрация их представительств и филиалов на территории РТ осуществляется в Министерстве юстиции РТ и только после этого они получают право действовать на территории РТ.

Для государственной регистрации иностранных НКО или учетной регистрации их представительств и филиалов на территории РТ кроме документов, определенных для филиалов и представительства местных ООО, установленных в законодательстве²²⁰, требуются документы, подтверждающие правовой статус этих иностранных

²²⁰ Статьи 21-22 Закона об ООО.

НКО, от уполномоченных органов иностранного государства. Эти документы должны быть легализованы или апостилированы в порядке, установленном законодательством РТ, если международными правовыми актами, признанными Таджикистаном, не предусмотрено иное. Документы на иностранном языке должны быть переведены на государственный язык (таджикский) и язык межнационального общения (русский)²²¹ и заверены нотариально.

После государственной регистрации иностранных НКО или учетной регистрации их представительств и филиалов их кадровый состав должен быть аккредитован в Министерстве иностранных дел РТ.²²²

Деятельность иностранных НКО или их филиалов и представительств, не прошедших государственную или учетную регистрацию на территории РТ, запрещается.²²³

2.1.9. Основания для отказа в регистрации

Основания отказа в государственной регистрации НКО указаны в Законе РТ об ОО²²⁴ и Законе РТ о государственной регистрации.²²⁵ Отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица запрещается.²²⁶

Существует несколько общих оснований для отказа в регистрации, которые касаются всех НКО, независимо от регистрирующего органа:

1. если представленные для целей государственной регистрации документы не соответствуют Конституции и другим нормативно-правовым актам РТ;
2. если под идентичным названием (наименованием) на территории РТ зарегистрирована другая НКО;

²²¹ Языком межнационального общения в Республике Таджикистан является русский язык.

²²² Статья 39(5) Закона об ОО.

²²³ Статья 39(7) Закона об ОО.

²²⁴ Статья 22 Закона об ОО.

²²⁵ Статья 34 Закона о государственной регистрации.

²²⁶ Статья 51 ГК РТ (часть 1) и статья 22 Закона об ОО.

3. если не представлен полный перечень необходимых для государственной регистрации документов, определенных законодательством.

Для ОО и их филиалов и представительств указаны еще дополнительные основания:

1. если установлено, что в представленных учредительных документах содержится недостоверная информация;

2. если название ОО оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Для других форм НКО, которые регистрируются в налоговых органах, установлены дополнительные основания для отказа в регистрации, которые не существуют для ОО. К ним относятся нижеуказанные основания:

1. если учредитель создаваемого НКО имеет задолженность перед бюджетом по налогам и другим обязательным платежам;

2. если юридическое лицо – учредитель создаваемого НКО находится на стадии ликвидации;

3. если налогоплательщик и (или) ответственное лицо налогоплательщика является учредителем и (или) руководителем другого юридического лица, которое находится в списке безответственных налогоплательщиков.

В учетной регистрации представительств или филиалов ОО, в том числе представительств и филиалов иностранных НКО, может быть отказано по следующим основаниям:

1. если положение представительства или филиала противоречит Конституции и другим нормативным правовым актам РТ;

2. если не представлен полный перечень необходимых для учетной регистрации документов, определенных законодательством, либо сведения в документах оформлены в неустановленном порядке или представлены в несоответствующий орган;

3. если установлено, что в представленных учредительных документах содержится недостоверная информация.

2.1.10. Порядок обжалования

При отказе в государственной регистрации заявителю направляется (вручается) письменное уведомление об отказе с указанием причин отказа и возвращаются все предоставленные им документы для устранения выявленных несоответствий.

Отказ в государственной регистрации НКО, учетной регистрации филиалов и представительств, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.

Заявитель может до обращения в суд обратиться с жалобой к руководителю подразделения регистрирующего органа, ответственного за регистрацию, если есть основания, что уполномоченные лица своими действиями или бездействием нарушают процедуру по регистрации или злоупотребляют своими полномочиями.

Отказ в государственной регистрации НКО или в учетной регистрации представительства или филиала не является препятствием для повторной подачи документов на учетную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Анализ

Таджикское законодательство представляет слишком широкий перечень оснований для отказа в регистрации, в частности, в регистрации НКО может быть отказано в случае любого несоответствия законодательству представленных для целей государственной регистрации документов: не соответствуют Конституции и другим нормативно-правовым актам РТ. Положительной практикой является разрешение вопросов несоответствия в ходе переговоров между инициаторами НКО и регистрирующим органом. В соответствии с пунктом 160 Руководящих принципов: *«Законодательство также не должно предусматривать отказ в регистрации лишь на основании технических недочетов (например, из-за недостающего документа или подписи). Заявителям должен предоставляться конкретный разумный срок, в течение которого они могут исправить любые недочеты; при этом объ-*

единение должно быть уведомлено обо всех необходимых изменениях и исправлениях». Отказ в регистрации должен являться крайней мерой.

Далее, в регистрации НКО может быть отказано в случае налоговой задолженности одного из учредителей. Право на объединение, как право человека, является безусловным. Оно не может представляться или забираться в зависимости от того, имеет ли лицо, реализующее свое право человека, налоговую задолженность или нет. Такая норма напрямую противоречит МПЭСКИ (статья 8), а также МПГПП (статья 22).

Противоречит международным стандартам запрет на деятельность иностранных организаций без регистрации филиала или представительства в РТ.

2.2. Прекращение деятельности и ликвидация НКО

Прекращение деятельности НКО в РТ осуществляется посредством прохождения установленной законодательством процедуры ликвидации. В частности, НКО проходит процедуру ликвидации на основании части первой ГК РТ,²²⁷ Закона РТ об ОО, Закона РТ О государственной регистрации, НК РТ, Закона РТ о государственной пошлине²²⁸ и иных нормативных правовых актов, которые устанавливают порядок государственной регистрации факта ликвидации НКО в РТ.

Ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам. В законодательстве РТ предусмотрены два способа ликвидации НКО как юридических лиц: добровольная и принудительная. Кроме этого, законодательство предусматривает приостановление деятельности НКО.

²²⁷ Статьи 62-68 ГК РТ.

²²⁸ Закон РТ «О государственной пошлине» от 28.02.2014 года (далее – Закон о государственной пошлине).

2.2.1. Добровольная ликвидация и приостановление деятельности

НКО может быть ликвидирована по решению учредителей (участников) либо органа, уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, или достижением цели, ради которой оно создано.

Основанием для добровольной ликвидации ОО может быть решение высшего органа ОО (общего собрания, съезда или конференции).

Уполномоченное лицо НКО или орган, принявший решение о ликвидации НКО, обязаны незамедлительно письменно сообщить об этом органу, осуществляющему регистрацию юридических лиц, который вносит в Единый государственный реестр юридических лиц сведения о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации. Закон о государственной регистрации определил этот срок в течение 3-х рабочих дней, а в отношении ОО Закон об ОО не установил конкретного срока.

2.2.2. Принудительная ликвидация

Принудительная ликвидация НКО осуществляется по решению суда на основании обращений государственных органов и иных заинтересованных лиц, в случаях и по причинам, предусмотренным законодательством РТ.

Основаниями принудительной ликвидации НКО по решению суда могут быть:²²⁹

1. допущенные при создании НКО грубые нарушения закона, если эти нарушения носят неустранимый характер;
2. осуществление деятельности без надлежащего разрешения (лицензии);
3. проведение деятельности, запрещенной законом;
4. осуществление деятельности с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства;

²²⁹ Статья 62 ГК РТ.

5. при систематическом осуществлении ОО, религиозными организациями или общественными фондами деятельности, противоречащей их уставным целям;

6. в случае отзыва лицензии, для которых осуществление операций, установленных в лицензии, является единственным разрешенным видом деятельности;

7. в иных случаях, предусмотренных законодательством РТ.

Основаниями для принудительной ликвидации ОО и запрета его деятельности, указанными в Законе об ОО, являются:²³⁰

1. нарушение ОО прав и свобод человека и гражданина;

2. нарушения ОО законодательства РТ;

3. систематическое осуществление ОО деятельности, противоречащей его уставным целям;

4. неустранение ОО действий, послуживших основанием для вынесения предписания или письменного предупреждения, вынесенного уполномоченными государственными органами.

Решение о ликвидации или запрете деятельности ОО выносит суд, на основании заявления регистрирующего органа или прокурора.

Решением суда о ликвидации НКО на его учредителей (членов) либо на уполномоченный орган НКО в соответствии с учредительными документами могут быть возложены обязанности по осуществлению ликвидации данной НКО. Ликвидация НКО по решению суда осуществляется в том же порядке, что и при добровольной ликвидации, с той лишь разницей, что первый этап – принятие решения о ликвидации – при добровольной ликвидации осуществляется высшим органом управления НКО, а в принудительном порядке – судом. Только суд имеет право принимать решения о приостановлении или принудительном прекращении деятельности НКО.

Требование о ликвидации юридического лица может быть предъявлено в суд органами государственной власти или местными органами государственной власти, которым право на предъявление такого требования предоставлено законом.

²³⁰ Статья 37 Закона об ОО.

Общие положения по ликвидации

Вне зависимости от того, принимается решение о ликвидации судом или уполномоченным органом НКО, органы, принявшие решение о ликвидации, назначают ликвидационную комиссию (ликвидатор) и устанавливают в соответствии с законодательством порядок и сроки ликвидации. С момента назначения ликвидационной комиссии она приобретает полномочия контролировать действия органов юридического лица по распоряжению его имуществом. В частности, все акты органов юридического лица, направленные на отчуждение имущества либо на погашение долгов, могут производиться лишь с согласия ликвидационной комиссии.²³¹

До момента предъявления документов в регистрирующий орган для государственной регистрации ликвидации юридического лица ликвидационной комиссией (которая создается одновременно с принятием решения о ликвидации) необходимо произвести следующие действия:

1. публикация в средствах массовой информации сообщения о ликвидации юридического лица;
2. выявление и удовлетворение требований кредиторов;
3. составление и утверждение учредителями промежуточного ликвидационного баланса;
4. уведомление налогового органа о ликвидации юридического лица;
5. получение справки об отсутствии задолженности перед бюджетом по уплате налогов;
6. получение документа об отсутствии задолженности по платежам и социальным отчислениям от Агентства социального страхования и пенсий при Правительстве РТ;
7. получение документа об отсутствии задолженности по сдаче отчетности в государственный комитет по статистике;
8. закрытие расчетного/валютного счета в банке;
9. составление и утверждение учредителями или органом, принявшим решение о ликвидации, окончательного ликвидационного баланса;

²³¹ Статья 63 ГК РТ.

10. составление и утверждение ликвидационного акта комплексной проверки НКО налоговым органом;

11. уничтожение печати и штампа юридического лица в органах внутренних дел и получение акта об их уничтожении.

После завершения данных процедур представитель ликвидационной комиссии представляет в регистрирующий орган следующие документы:

1. заявление;
2. копия решения о ликвидации юридического лица;
3. подлинники учредительных документов, свидетельства о государственной регистрации юридического лица;
4. ликвидационный акт юридического лица, утвержденный собственником или уполномоченным органом;
5. акт налоговой проверки или сведения из налогового органа об отсутствии задолженности по налогам;
6. документ из органов статистики;
7. документ из банков о закрытия счетов НКО;
8. документ об уничтожении печати.

Регистрирующий орган в течение срока, установленного законодательством с момента окончания процесса ликвидации, проверяет соблюдение порядка ликвидации. В случае, если соблюдены все процедуры и представлены все необходимые документы, выдает выписку из Единого государственного реестра о ликвидации юридического лица.

НКО считается ликвидированной с момента получения документа о ликвидации и внесения данных в единый государственный реестр юридических лиц о ликвидации юридического лица.

В законодательстве РТ существуют особенности принятия решения о ликвидации общественного фонда. В отличие от других видов НКО, учредители не имеют права самостоятельно принимать решение о ликвидации фонда. Решение о ликвидации общественного фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц.²³² Заинтересованными лицами могут быть также и учредители фонда.

²³² Статья 131 ГК РТ.

Приостановление деятельности

Смотрите раздел 6.2. «Санкции» главы «4. Таджикистан».

Анализ

Порядок добровольной ликвидации НКО, предусмотренный законодательством РТ, в целом соответствует общепринятой международной практике: высший орган ОО имеет широкие полномочия принять решение о самороспуске. Общее правило таково, что ОО и другие формы НКО могут прекратить свою деятельность/самоликвидироваться в любое время по решению уполномоченного органа.

Как и в РТ, большинство стран разрешают принудительную ликвидацию, если организация нарушила закон и нарушение носило крайне серьезный характер.

Однако отдельные основания ликвидации в судебном порядке, предусмотренные в законе РТ, не соответствуют международным стандартам. Например, деятельность НКО может быть приостановлена и НКО может быть даже ликвидирована за совершение действий, противоречащих уставным целям. Закон предоставляет возможность ликвидации НКО за незначительные отклонения от уставных целей, не нарушающие при этом прав и законных интересов других лиц. Стоит также отметить, что процедура закрытия филиалов и представительств такая же сложная, как и процедура ликвидации юридического лица. Учитывая, что филиалы и представительства не являются юридическими лицами и проходят не государственную, а учетную регистрацию, их закрытие тоже должно проходить в упрощенном порядке, а не как ликвидация юридического лица.

Принудительная ликвидация НКО в Таджикистане осуществляется только по решению суда, что соответствует нормам международного права и лучшей международной практике.

3. СТРУКТУРА И ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

3.1. Положения уставных документов

НКО действует на основании устава либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора. Учредительный договор НКО заключается, а устав утверждается его учредителями (участниками). НКО, созданная одним учредителем (например, учреждение или общественный фонд), действует на основании устава, утвержденного этим учредителем. В уставе и других учредительных документах НКО должны определяться наименование НКО, место его нахождения, порядок управления деятельностью НКО, а также содержаться другие сведения, предусмотренные законом о юридических лицах (НКО) соответствующего вида.²³³

В учредительных документах НКО должны быть определены ее предмет и цели деятельности. В уставе и других учредительных документах юридического лица, включая НКО, должны определяться наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица. В учредительных документах НКО и унитарных предприятий должны быть определены предмет и цели деятельности этих организаций.²³⁴

В учредительном договоре стороны (учредители) обязуются создать НКО (кроме ООО), определяют порядок совместной деятельности по ее созданию, условия передачи ей своего имущества и участия в ее деятельности. Договором определяются также условия и порядок распределения между участниками прибыли и убытков, управления деятельностью юридического лица, выхода учредителей (участников) из его состава. В учредительный договор по согласию учредителей могут быть включены и другие условия.

Представительства и филиалы также должны быть указаны в уставе создавшей их НКО.²³⁵

²³³ Статья 53 ГК РФ.

²³⁴ Статья 53(2) ГК РФ.

²³⁵ Статья 56 ГК РФ.

Устав общественного фонда, помимо вышеуказанных сведений, которые указаны в ГК РТ,²³⁶ должен содержать: наименование фонда, включающее слово «фонд»; сведения о цели фонда; указания об органах фонда, в том числе о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда; порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения; месте нахождения фонда; судьбе имущества фонда в случае его ликвидации.²³⁷

Устав ОО должен предусматривать:²³⁸

- название, цели ОО, его организационно-правовую форму;
- структуру ОО, руководящие и контрольно-ревизионные органы ОО, территорию, на которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в ОО, права и обязанности членов данного ОО;
- компетенцию и порядок формирования руководящих органов ОО, сроки, полномочия, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав ОО;
- источники формирования денежных средств и иного имущества ОО, права ОО и его филиалов, представительств по управлению имуществом;
- порядок реорганизации и ликвидации ОО.

Устав ОО может содержать описание символики данной организации. В уставе могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности ОО, не противоречащие законам.

3.2. Структура внутреннего управления

3.2.1. Органы управления ОО

Общественная организация – это учрежденная, как правило, на основе членства общественная организация для совместной

²³⁶ Статья 53 (2) ГК РТ.

²³⁷ Статья 130 ГК РТ.

²³⁸ Статья 18 Закона об ОО.

деятельности объединившихся граждан по защите общих интересов и достижению уставных целей.

Устав ОО принимается на учредительном собрании (съезде, общее собрание) и определяет структуру ОО, руководящие и контрольно-ревизионные органы ОО.

Высшим руководящим органом ОО является съезд, конференция или общее собрание. Руководящим органом общественного движения (формы ОО) является выборный коллегиальный орган, состоящий из не менее десяти лиц, подотчетный съезду, конференции или общему собранию. В случае государственной регистрации общественного движения его руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган – правление, подотчетное съезду, конференции или общему собранию.²³⁹

3.2.2. Органы управления фондов

Под органом управления фонда понимается лицо или совокупность лиц, уполномоченных в соответствии с законом или учредительными документами осуществлять управление деятельностью фонда.

В Таджикистане нет специального закона, который бы регулировал более детально деятельность фондов, как для ОО. Деятельность фондов, как и других видов НКО в РТ, за исключением ОО, регулируется только несколькими статьями ГК. ГК РТ допускает, что органы управления фонда определяются в уставе фонда, который утверждается учредителями фонда. ГК только устанавливает, что одним из органов управления фондов должен быть Попечительский совет, осуществляющий надзор за деятельностью фонда.²⁴⁰

²³⁹ Статья 8(2) Закона об ОО.

²⁴⁰ Статья 130 ГК РТ.

На практике если фонд имеет несколько учредителей, то они создают высший орган управления в виде совета директоров (совет учредителей) или правления и сами являются членами этого органа.

3.3. Распределение дохода и других поступлений

ОО, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения уставной деятельности этого общественного объединения. В собственности ОО могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного ОО в соответствии с законодательством РТ и его уставом.²⁴¹

Имущество НКО может формироваться на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом, добровольных взносов и пожертвований, грантов, поступлений от проводимых в соответствии с установленным порядком и уставом НКО, лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий, доходов от предпринимательской деятельности, не запрещенных законом других видов деятельности НКО.

Доходы от предпринимательской деятельности НКО, в том числе и для ОО, не могут перераспределяться между членами или участниками этого объединения и должны использоваться только для достижения уставных целей. ОО может использовать свои средства на благотворительные цели, даже если это не указано в уставе.

Имущество, оставшееся в результате ликвидации ОО, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом ОО. Решение об использовании оставшегося имущества направляется в Министерство юстиции.²⁴² В

²⁴¹ Статья 26 Закона об ОО.

²⁴² Статья 33 Закона об ОО.

случае ликвидации общественного фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, передается лицам, указанным в уставе фонда.²⁴³ Вопрос относительно судьбы имущества других форм НКО после ликвидации должен быть также указан в их уставах. Если в уставе вопрос о порядке распоряжения имуществом ликвидированной НКО не решен, такое решение принимается на съезде, конференции или общем собрании, уполномоченным органом, одновременно с решением о ликвидации НКО, а в спорных случаях решение принимается судом.

Анализ

В целом законодательство РТ соответствует международным стандартам по свободе объединений. Учредители могут самостоятельно определять цели и виды деятельности НКО. Однако законодательство РТ содержит слишком детальные требования по содержанию учредительных документов ОО, например, требуя включение определенной структуры управления и устанавливая детальные полномочия для органов управления. За нарушение любого такого требования предусмотрена административная ответственность (вплоть до приостановления/запрещения деятельности ОО). Вместе с тем правовое регулирование фондов, как организационно-правовой формы, нуждается в более детальном регулировании.

4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НКО

4.1. Общая правоспособность

НКО как юридическое лицо может иметь все права, предусмотренные для юридических лиц. Их правоспособность ограничена по сравнению с правоспособностью коммерческих юридических лиц тем, что НКО не могут иметь извлечение прибыли в каче-

²⁴³ Статья 162 ГК РТ.

стве основной цели деятельности и не могут распределять полученную прибыль между участниками, тогда как коммерческие юридические лица могут иметь любые законные цели деятельности и распределять прибыль по своему усмотрению. Кроме того, НКО могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы.²⁴⁴

Правоспособность НКО как юридического лица возникает в момент ее государственной регистрации²⁴⁵ и прекращается в момент завершения ее ликвидации.²⁴⁶

Право НКО осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законодательством.

Деятельность неформальных (незарегистрированных) НКО осуществляется, как правило, через деятельность физических и/или юридических лиц. Тем не менее в одном случае законодательство РТ наделяет такие НКО определенными полномочиями. Органы общественной самодеятельности, которые не являются юридическими лицами, могут иметь свой банковский счет, печать и бланки. Орган общественной самодеятельности в соответствии с законодательством РТ для решения социальных вопросов может сотрудничать с государственными, негосударственными и международными организациями, действующими в Таджикистане.

Анализ

В Таджикистане правоспособность НКО соответствует международным стандартам. Законодательство РТ не запрещает деятельность НКО без регистрации, что также соответствует международным стандартам.

²⁴⁴ Статья 50 ГК РТ.

²⁴⁵ Статья 51(2) ГК РТ.

²⁴⁶ Статья 64(8) ГК РТ.

4.2. Адвокационная и политическая деятельность

В Таджикистане общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма.²⁴⁷ Идеология ни одной партии, ОО, религиозной организации, движения или группы не может быть признана как государственная.

Граждане имеют право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через представителей. Конституция РТ гарантирует каждому свободу слова, печати, право на пользование средствами информации.²⁴⁸

Пропаганда и агитация как для граждан, так и для НКО разрешается в общественных целях, в продвижении и защиты прав и свобод человека и гражданина, но Конституция РТ запрещает пропаганду и агитацию, разжигающие социальную, расовую, национальную, религиозную и языковую вражду и неприязнь.

Согласно Закону РТ об ОО, для осуществления уставных целей ОО имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в разработке решений государственных органов в порядке и пределах, предусмотренных законодательством РТ;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и иные массовые мероприятия в порядке, предусмотренном законами РТ;
- в соответствии с законодательством РТ учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в государственных органах, организациях, ОО и судах;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в государственные органы;

²⁴⁷ Статья 8 Конституции РТ.

²⁴⁸ Статья 30 Конституции РТ.

- получать от государственных органов сведения, необходимые для реализации уставных задач.

Законодательство РТ не запрещает для других видов НКО (общественные фонды, ассоциации (союзы) юридических лиц, учреждения) пользоваться такими же правами, которые установлены для ОО.

Все вышеперечисленные права дают право для НКО вести адвокативную деятельность или кампанию.

Согласно законодательству РТ, НКО не обладают правом законодательной инициативы по разработке законов и подзаконных актов. В то же время они используют конституционные нормы, что граждане имеют право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через представителей и имеют право лично или совместно с другими обращаться в государственные органы.

В законодательстве РТ, включая Закон РТ о политических партиях, отсутствует определение политической деятельности. В законодательстве роль НКО в избирательном процессе не указана. Конституция и другие законы РТ не дают право для НКО участвовать в выборах как наблюдатели от имени НКО. Также НКО не могут выдвигать своих кандидатов как политические партии. Только представители политических партий имеют право, среди прочих лиц, присутствовать на выборах в качестве наблюдателей от своих партий.

Только представители политических партий, в отличие от других НКО, имеют право:

- выдвигать кандидатов для выбора Президента РТ и в выборные органы государственной власти;
- участвовать в подготовке и проведении референдумов и выборов в органы государственной власти.

НКО, за исключением благотворительных и религиозных организаций, имеют право оказывать материальную помощь в виде имущества и денежных средств политическим партиям, при условии, что эта материальная помощь документально подтверждена и указан ее источник.²⁴⁹ Кроме того, общая сумма ежегодной ма-

²⁴⁹ Статья 13 Закона о политических партиях.

териальной помощи от одного физического лица политическим партиям не должна превышать 300 показателей для расчетов, от одного юридического лица – 1500²⁵⁰ показателей для расчетов.

Только благотворительные организации не вправе расходовать свои средства и использовать свое имущество для поддержки политических партии, движений, групп и кампаний.²⁵¹

Деятельность ОО ограничена запретом на деятельность, пропагандирующую расовую, националистическую, социальную и религиозную вражду или призывающую к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп, запрещается. Запрещается также деятельность ОО, посягающего на права и законные интересы граждан, на здоровье людей и общественную мораль.²⁵²

Кроме того, вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность ОО, равно как и вмешательство ОО в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, запрещается.²⁵³ Хотя законодательством не определено, что может пониматься под «вмешательством», на практике у НКО с применением этого запрета проблем не возникает.

Анализ

В РТ ОО наделены достаточно широкими полномочиями для участия в принятии государственных решений. Ограничение на финансирование деятельности политических партий также соответствует международным стандартам.

Ограничения на деятельность иных ОО, рассмотренные в данном разделе, могут соответствовать международным стандартам, если применимы на практике в соответствии с нормами международного права, не ограничивая необоснованно деятельность НКО.

²⁵⁰ С 1 января 2019 год один показатель для расчетов – 55 сомони (примерно 5,8 долларов США).

²⁵¹ Статья 14 Закона РТ «О благотворительной деятельности».

²⁵² Статья 14 Закона об ОО.

²⁵³ Статья 15 Закона об ОО.

5. ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ

5.1. Доходы от предпринимательской деятельности

НКО могут заниматься предпринимательской деятельностью лишь постольку, поскольку это необходимо для их уставных целей.²⁵⁴

ОО в соответствии с порядком, установленным законодательством РТ, могут заниматься предпринимательской деятельностью напрямую или создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности.²⁵⁵

Фонд вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общепользных целей, ради которых создан фонд, и соответствующей этим целям. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них.²⁵⁶

НКО не могут распределять полученную прибыль между участниками. Доходы от предпринимательской деятельности ОО не могут перераспределяться между членами или участниками этого объединения и должны использоваться только для достижения уставных целей. ОО может использовать свои средства на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

Ассоциации (союзы) юридических лиц могут заниматься предпринимательской деятельностью только путем создания хозяйственных обществ или участия в них.²⁵⁷

На отдельные виды предпринимательской деятельности требуется получение лицензий от уполномоченных органов. НКО могут заниматься лицензируемой деятельностью только после получения специальных лицензий от уполномоченных государственных органов.

²⁵⁴ Статья 50 ГК РТ.

²⁵⁵ Статья 31 Закона об ОО.

²⁵⁶ Статья 130 ГК РТ.

²⁵⁷ Статья 133 ГК РТ.

Анализ

В целом законодательство РТ соответствует международным стандартам, разрешая НКО заниматься предпринимательской деятельностью и налагая определенные ограничения на занятие такой деятельностью. Однако опасение вызывает не определенное в законе требование, чтобы разрешенная предпринимательская деятельность была необходима для уставных целей НКО (кроме ОО).²⁵⁸ При этом НКО не могут иметь извлечение прибыли в качестве основной цели и не могут распределять полученную прибыль между участниками.

Отсутствие определения или хотя бы официального толкования, какая деятельность будет рассматриваться как «необходимая» для достижения уставных целей, а для ОО какая деятельность «способствует достижению уставных целей», создает риск, хотя бы в теории, что предпринимательская деятельность НКО может быть признана незаконной. На практике, однако, нам неизвестны случаи, когда такая деятельность признавалась бы незаконной.

5.2. Государственное финансирование

Законодательство РТ не запрещает финансирование НКО из государственного бюджета. ОО имеют право участвовать в республиканских и международных конкурсах в целях получения социальных заказов, грантов, стипендий и иных, не запрещенных законодательством РТ для реализации уставной деятельности.²⁵⁹

Государственное финансирование, предоставляется в различных формах и путем различных механизмов, но составляет незначительную долю поступлений НКО в Таджикистане. В основном государственное финансирование НКО осуществляется в виде предоставления государственного социального заказа (ГСЗ) и государственных грантов для НКО.

²⁵⁸ Статья 50 ГК РТ.

²⁵⁹ Статья 25 Закона об ОО.

Практика предоставления государственных грантов началась с 2007 года для НКО, работающих с молодежью или с женщинами. Для реализации деятельности по грантовой поддержке при Комитете по делам женщин²⁶⁰ и Комитете по делам молодежи²⁶¹ созданы специальные комиссии, которые занимаются распределением грантов среди НКО и определяют квоты в зависимости от сфер деятельности и регионов.

31 декабря 2008 года Парламент РТ принял Закон о ГСЗ. Позднее Постановлением Правительства РТ № 230 от 3 мая 2010 года было утверждено «Типовое положение о проведении конкурса на исполнение государственного социального заказа» (Типовое положение). Данное Положение рассматривает вопросы проведения конкурса, отбора исполнителей ГСЗ и т. д.

Закон устанавливает правовые основы, принципы, порядок формирования, размещения, финансирования и реализации ГСЗ физическими и юридическими лицами независимо от форм собственности и организационно-правовых форм. Законодательством предоставлены равные условия для всех юридических лиц (как коммерческих, так и некоммерческих) для участия и выполнения ГСЗ.

Практика показывает, что в основном исполнителями ГСЗ являются НКО. Кроме того, в Типовом положении исполнителями ГСЗ указаны только НКО.

Анализ

Политика правительства и его позиция в отношении финансирования НКО определяются главным образом его восприятием роли НКО в развитии общества и в реализации целей правительства. Финансовая поддержка НКО может быть частью государственной политики, отражающей отношение государства к НКО как партнерам в решении важных политических и социальных задач. В Таджикистане, как и в других странах, сложная ситуация

²⁶⁰ Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве РТ.

²⁶¹ Комитет по делам молодежи, спорта и туризма при Правительстве РТ.

в социальной сфере привела к пониманию важности привлечения НКО к решению социальных проблем и, соответственно, к государственной поддержке деятельности НКО, в том числе через механизм ГСЗ.

5.3. Иностранное финансирование

Возможность получения финансовой поддержки для НКО предусмотрена гражданским и налоговым законодательством РТ. Причем ограничений для финансирования деятельности НКО не предусмотрено, за исключением требования использования средств по целевому назначению.

Согласно Закону РТ об ОО, добровольные и благотворительные взносы, гранты, имущество, поступившие в ОО от иностранных государств, иностранных юридических лиц, юридических лиц, учрежденных с участием иностранных субъектов, международных организаций и международных общественных движений (иностранные источники), а также посредством иных физических и юридических лиц, подлежат регистрации регистрирующими органами в Реестре гуманитарной помощи ОО РТ. Порядок ведения этого реестра определен Правительством РТ.²⁶² Проекты, финансируемые из иностранных источников, осуществляются ОО только после уведомления регистрирующих органов.

В соответствии с Порядком любая помощь, полученная ОО, должна быть зарегистрирована в Реестре путем предоставления уведомления в Министерство юстиции РТ в течение десяти дней с даты ее получения.

Регистрация помощи в Реестре проходит в порядке уведомления, т.е. ее получение и использование не требуют получения разрешения от Министерства юстиции РТ.

Требования регистрации средств из иностранных источников не распространяются на иные формы НКО (не ОО).

²⁶² Порядок утвержден постановлением Правительства РТ от 31 марта 2016 года (№ 149).

5.4. Иные доходы из местных источников

К иным доходам НКО из местных источников в РТ можно отнести пожертвования от физических и юридических лиц, вступительные и членские взносы и иные доходы.

Пожертвования

Определение понятия «пожертвование» содержится в ГК РТ, а также в Законе РТ «О благотворительной деятельности». Пожертвованием признается дарение в общепользовательных целях. Пожертвования могут делаться гражданам, лечебным, воспитательным учреждениям, учреждениям социальной защиты и другим аналогичным учреждениям, благотворительным, научным и учебным учреждениям, фондам, музеям и другим учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, а также государству. На принятие пожертвования не требуется чье-либо разрешения или согласия.

Членские и вступительные взносы

Законодательство РТ не дает определения ни добровольным, ни членским, ни вступительным взносам.

Из правоприменительной практики под членскими взносами обычно понимаются средства, передаваемые в собственность НКО лицами, являющимися членами, а под вступительными – средства, передаваемые в НКО лицами, вступающими в члены данной НКО, в размере и порядке, предусмотренных в учредительных документах или в решениях высшего органа данной организации. Нужно иметь в виду, что только те НКО, которые основаны на членстве (например, общественные и религиозные объединения, ассоциации (союзы) юридических лиц, но не общественные фонды и учреждения), могут иметь членские (вступительные) взносы в качестве источника доходов.

Право на получение членских (вступительных) взносов должно быть зафиксировано в уставе НКО, а порядок уплаты и размер могут регламентироваться внутренними документами организации (например, положение о вступительных и членских взносах), если они не были урегулированы в уставе.

Анализ

Иностранная помощь является важным источником финансирования деятельности НКО в РТ. Требование получения предварительного разрешения на использование ресурсов из иностранных источников кажется чрезмерным, однако нужно отдать должное правительству РТ, что в настоящее время, насколько нам известно, данное требование не является препятствием для ОО для получения иностранного финансирования и не привело к уменьшению объемов иностранной финансовой помощи, доступных НКО.

6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

6.1. Контроль и требования к отчетности

Согласно Закону РТ об ОО,²⁶³ Министерство юстиции РТ осуществляет контроль за соблюдением положений устава относительно целей деятельности ОО.

В этой связи Министерство юстиции РТ вправе:

- требовать от руководящего органа ОО представления принятых решений;
- направлять своих представителей для участия в проводимых ОО мероприятиях;
- получать объяснения от членов ОО и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава ОО.

В случае выявления нарушений законодательства РТ ОО или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, Министерство юстиции может вынести руководящему органу ОО письменное предупреждение с указанием конкретных нарушений и требованием об их устранении. Письменное предупреждение, вынесенное Министерством юстиции РТ, подлежит рассмотрению ОО в течение одного месяца. Кроме того, за совершение действий, выходящих за пределы целей и задач,

²⁶³ Статья 34 Закона об ОО.

определенных уставами ОО, Министерство юстиции имеет право применить также штрафные санкции.²⁶⁴ В случае неустранения нарушений со стороны ОО в указанный срок Министерство юстиции имеет право подать в суд заявление о приостановлении деятельности и о ликвидации ОО.

Кроме Министерства юстиции надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми лицами (в том числе всеми НКО) на территории РТ осуществляют Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий.

Надзор и контроль за выполнением всеми лицами (в том числе НКО) существующих норм и стандартов в специальных сферах, осуществляется экологическими, пожарными, санитарно-эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Финансовые и налоговые органы осуществляют соответственно контроль за источниками доходов всех лиц (в том числе НКО), размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством РТ.

Согласно законодательству РТ, НКО ежемесячно, ежеквартально и ежегодно обязаны сдавать отчеты в следующие государственные уполномоченные органы:

- Министерство юстиции: ежегодно до 1 апреля представлять сведения о продолжении своей деятельности, а также каждый раз после получения гранта и других видов помощи из иностранных источников уведомлять о получении такой помощи;
- Налоговые органы: в соответствии с НК РТ НКО, как и все другие налогоплательщики, обязаны предоставлять ежемесячно, ежеквартально и ежегодно отчеты в зависимости от видов налогов. Налоговая отчетность представляет собой документацию, которая включает в себя заявления, расчеты и декларации по налогооблагаемым режимам, каждому виду налога или по выплаченным доходам, а также приложения к расчетам и налоговым декларациям, составляемые в установленном порядке;

²⁶⁴ Статья 475 КоАП РТ.

- Органы статистики: НКО сдают отчеты ежемесячно, ежеквартально и ежегодно в зависимости от видов отчетов;
- Фонд социальной защиты населения: НКО ежеквартально сдают отчеты по социальным налогам.

Анализ

Международные стандарты по вопросам свободы объединений гласят, что требования к отчетности НКО не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности. Государство не должно требовать от объединений дополнительных отчетов по сравнению с требованиями к другим коммерческим организациям, а также предоставления дублирующих отчетов. Государство может требовать дополнительные отчеты от НКО только в том случае, когда оно предоставляет НКО определенные дополнительные льготы. Учитывая все вышеперечисленное, можно сделать вывод, что законодательные требования к контролю за деятельностью и отчетности НКО в РТ пока не соответствуют международным стандартам по свободе объединений, так как предусматривают предоставление дополнительных отчетов ОО по сравнению с другими юридическими лицами, а также создают широкие возможности для государственного контроля за деятельностью ОО.

6.2. Санкции

НКО, как и другие юридические лица, несут ответственность за нарушение Конституции, иных законов и подзаконных актов РТ. Кроме того, в отличие от коммерческих организаций, НКО могут нести ответственность за нарушение целей и задач, установленных их учредительными документами.

В зависимости от совершенных правонарушений в отношении них могут быть приняты разные меры ответственности, такие как:

- письменное предупреждение;
- административная ответственность (штрафы);

- приостановление деятельности;
- ликвидация НКО;
- уголовная ответственность.

Письменное предупреждение

В случае нарушения ОО положений Конституции, законодательства РТ и совершения действий, противоречащих уставным целям, генеральный прокурор или подчиненные ему прокуроры вносят в руководящий орган данного объединения письменное предписание о незамедлительном устранении указанных нарушений, а в Министерство юстиции – письменное предупреждение, и устанавливает срок их устранения.

Административная ответственность

Административная ответственность при совершении правонарушений налагается на все лица (в том числе НКО) в соответствии с КоАП РТ, где определены все правонарушения и санкции за них.

Статья 477 КоАП РТ устанавливает ответственность за руководство и участие в деятельности незарегистрированных общественных и религиозных объединений и организаций, а также их финансирование:

«1. Руководство деятельностью незарегистрированных, или приостановленных, или запрещенных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных и религиозных объединений и организаций – влечет наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти показателей для расчетов.

Участие в деятельности незарегистрированных или приостановленных и (или) запрещенных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных или религиозных объединений и организаций – влечет наложение штрафа в размере от трех до семи показателей для расчетов.

Финансирование деятельности незарегистрированных или приостановленных и (или) запрещенных в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке общественных

или религиозных объединений и организаций – влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от десяти до двадцати, на должностных лиц – от сорока до пятидесяти и на юридические лица – от двухсот до трехсот показателей для расчетов».

Нужно отметить, что нам неизвестна правоприменительная практика по статье 477 КоАП РТ, и возможно, данная статья не применялась на практике в отношении незарегистрированных общественных объединений, их руководителей и участников.

КоАП РТ содержит также специальную статью 475 «Нарушение законодательства об общественных организациях». В соответствии с этой статьей:

«1. Совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами общественных организаций, – влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от трех до пяти, на должностных лиц – от двадцати до тридцати и на юридические лица – от ста до двухсот показателей для расчетов».

То же действие, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение одного года после применения мер административного взыскания, – влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от двенадцати до пятнадцати, на должностных лиц – от пятидесяти до шестидесяти и на юридические лица – от трехсот до трехсот пятидесяти показателей для расчетов».

КоАП РТ также устанавливает специальную административную ответственность для религиозных объединений и политических партий.

Приостановление деятельности ОО

Такая мера наказания, как «приостановление деятельности», применяется только к ОО, но не применяется к иным формам НКО.

Если в установленный срок нарушения, послужившие основанием для внесения соответствующего письменного предписания или письменного предупреждения, не устраняются, генеральный прокурор или подчиненные ему прокуроры, или Министерство

юстиции имеют право обратиться в суд с иском о приостановлении деятельности ОО.²⁶⁵ В таком случае суд может приостановить деятельность ОО сроком до 3 месяцев.

В случае приостановления деятельности ОО приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, деятельность учрежденного им средства массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и иные массовые мероприятия, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.²⁶⁶

Ликвидация НКО

Смотрите раздел 2.2.2. «Принудительная ликвидация» главы «4. Таджикистан».

Уголовная ответственность

УК РТ предусматривает единственную статью, где состав преступления имеет специфику для общественной организации. Статья 159 предусматривает ответственность за *«организацию политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, деятельность которых сопряжена с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на личность и права граждан, а также руководство таким объединением, – наказывается штрафом в размере от одной тысячи до тысячи пятисот показателей для расчетов либо ограничением свободы на срок до трех лет либо арестом на срок до четырех месяцев, или лишением свободы на срок до трех лет»*.

УК РТ также предусматривает наказания за такие преступления, как умышленное прямое или косвенное нарушение либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, личного,

²⁶⁵ Статья 35 Закона об ОО.

²⁶⁶ Статья 36 Закона об ОО.

имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям, общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам гражданина (статья 143), и воспрепятствование законной деятельности политических партий, общественных объединений, а равно вмешательство в их законную деятельность, повлекшее существенное нарушение их прав и законных интересов (статья 158).

Анализ

Ряд санкций в законодательстве не соответствует международным стандартам и нарушает право на свободу объединения.

1. Административная ответственность за руководство, участие в деятельности и или финансирование незарегистрированных, или приостановленных, или запрещенных законом общественных и религиозных объединений и организаций (далее – ОО).

Тогда как имеется понимание того, почему административная ответственность возникает в случае руководства, участия в деятельности и или финансирования приостановленных или запрещенных законом ОО (закон предусматривает противоправность такой деятельности),²⁶⁷ возникает вопрос об административной ответственности в связи с руководством, участием в деятельности и/или финансированием незарегистрированных ОО. Такой вопрос возникает в связи с тем, что административная ответственность может быть установлена только за противоправное деяние.

Статус ОО, его деятельность регулируются Конституцией и рядом законов. Однако ни один из этих законов не предусматривает запрета на деятельности незарегистрированных ОО, а также не рассматривает деятельность этих объединений как нарушение запрета, установленных правил или невыполнение обязательства. Исключением является деятельность незарегистрированных иностранных общественных (некоммерческих и неправительствен-

²⁶⁷ Статья 8 Конституции РТ, Статья 14 Закона об ОО.

ных) организаций.²⁶⁸ Более того, законы прямо указывают на законность деятельности таких объединений, и соответственно, руководство и участие в законных организациях не может рассматриваться как правонарушение. Таким образом, имеется конфликт между статьей 477 КоАП РТ и иными законами. Кажется целесообразным исключить из КоАП РТ ответственность за участие и финансирование деятельности незарегистрированных ОО, тем более что эта статья не применяется на практике, как нам известно.

Запрет на санкции за участие и финансирование деятельности незарегистрированных ОО прямо противоречит нормам международного права. Данный запрет нарушает нормы Всеобщей декларации прав человека (статья 20), МПЭСКП (статья 8), а также МПГПП (статья 22). Право на свободу объединения может быть реализовано человеком путем неформального объединения с другими или путем образования юридического лица, по его собственному выбору. В соответствии с Руководящими принципами: *«Законодательство должно признавать как формальные, так и неформальные объединения или как минимум разрешать деятельность последних и не рассматривать ее как незаконную»*.²⁶⁹

2. Приостановление деятельности по широкому перечню оснований. В соответствии с Руководящими принципами, пункт 239: *«Санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности, запрещение или роспуск объединения, носят исключительный характер. Их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы»*.

3. Штрафные санкции для ОО за совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами ОО. К сожалению, данный подход не соответствует положительной международной практике и стандартам в области свободы объединений, так как предусматривает серьезные санкции за любые нарушения устава, какими бы незначительными они ни были.

²⁶⁸ Статья 39 Закона об ОО.

²⁶⁹ Пункт 48 Руководящих принципов.

7. ПРОЗРАЧНОСТЬ И ОТКРЫТОСТЬ

7.1. Прозрачность и открытость

Прозрачность и открытость обеспечиваются как на уровне законодательства, так и через механизмы саморегулирования в некоммерческом секторе.

Открытость обеспечивается требованиями по отчетности НКО перед государственными органами, о которых идет речь в разделе 6 «Контроль и требования по отчетности» главы «4. Таджикистан».

Кроме того, законодательство устанавливает требования к уставным документам НКО. В этих документах определяется, какие права имеют учредители, члены (участники) НКО, как они формируют свои руководящие органы и контрольные органы, какова периодичность и детальность отчетности руководства и т. д. В действующем законодательстве сформулирован ряд обязательных требований к таким документам для обеспечения их внутреннего самоконтроля.

Согласно Закону об ОО, деятельность ОО должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах общедоступной.²⁷⁰

Также в целях обеспечения прозрачности деятельности законодательство РТ обязывает ОО:

- ежегодно размещать на своем сайте или сайте регистрирующего органа финансовые отчеты, содержащие подробную информацию о доходах и расходах;
- хранить данные о совершенных внутренних и международных операциях в течение не менее пяти лет после завершения деловых отношений;
- хранить и представлять в регистрирующий орган информацию об идентификационных данных о лицах, контролирующих или управляющих деятельностью общественного объединения, включая учредителей, членов руководящих и контрольных органов.²⁷¹

²⁷⁰ Статья 13 (2) Закона об ОО.

²⁷¹ Статья 5 Закона об ОО.

Кроме этого, НКО отчитываются перед грантодателями и донорами, и такая отчетность носит договорный характер, так как возникает на основании и во исполнение грантовых соглашений, договоров о спонсорстве или других документах такого рода. В грантовом соглашении оговариваются условия и порядок отчетности, в том числе предоставление финансового отчета о строгом расходовании выделенных средств на указанные в том же договоре цели, соответствие расходов согласованному бюджету и программный отчет согласно плану и т. д.

Некоторые ОО размещают информацию о своей деятельности на своих веб-сайтах, хотя такая практика не является распространенной.

Анализ

Международными стандартами по свободе объединений напрямую не установлено требование о прозрачности деятельности НКО, так как НКО должны обладать правом на свободу от вмешательства государства в их внутренние дела. Однако во всем мире признается, что открытость и прозрачность имеют большое значение для НКО. Наиболее оптимальным является подход, когда государство не требует от НКО прозрачности и подотчетности, а поощряет и стимулирует НКО к повышению прозрачности в своей деятельности.