

Международный центр некоммерческого права

1126 16th Street, NW, Suite 400,
Washington, DC, 20036, USA
[Tel:+1-202-452-8600](tel:+1-202-452-8600)
E-mail: nbourj@icnl.org

736025, Таджикистан, Душанбе,
ул. 1-ый проезд Академиков Раджабовых, дом 7 кв 1-4
Тел: (992372) 2278168
E-mail: ukalandarov@icnlalliance.tj

Анализ проекта Закона о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан "Об общественных объединениях"

20 ноября 2014 г

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) подготовил¹ данный анализ проекта Закона о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан «Об Общественных Объединениях» (далее «Законопроект») по просьбе ряда общественных объединений (ОО) в Республике Таджикистан (РТ).

Цель данного анализа - помочь авторам Законопроекта и парламентариям в усовершенствовании Законопроекта, привести его в соответствие с нормами международного права, международной положительной практикой, чтобы Законопроект не препятствовал развитию гражданского общества в Таджикистане, но способствовал повышению прозрачности ОО.

Ряд положений Законопроекта потенциально не соответствуют нормам международного права и также международной положительной практике. Кроме того, принятие Законопроекта в предложенном виде может привести к сокращению помощи Таджикистану со стороны международного донорского сообщества, а также препятствовать развитию гражданского общества.

Основные проблемы в Законопроекте включают:

1. Введение порядка проверки уставной деятельности общественных объединений как инструмента потенциального вмешательства во внутренние дела ОО.
2. Учет поступлений в виде любых денежных средств и имущества, получаемых ОО, в специальном реестре может привести к ослаблению финансовой устойчивости ОО и уменьшению социальных инвестиций в Таджикистан.
3. Запрет на любые анонимные пожертвования может лишить ОО местного источника финансирования.

Далее мы рассмотрим положения Законопроекта, которые создают вышеназванные проблемы, разьясим, почему эти положения потенциально противоречат нормам международного права и/или положительной практике, и предложим изменения, которые позволили бы избежать этих проблем. При рассмотрении каждого проблемного положения

¹ Данный анализ стал возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Международный центр некоммерческого права (International Center for Not-for-Profit Law) несет ответственность за содержание данного анализа, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

мы приводим соответствующую выдержку из Законопроекта, за которой следует комментарий, и затем дадим рекомендации, каким образом изменить текст Законопроекта.

1. Введение порядка проверки уставной деятельности ОО как инструмента потенциального вмешательства во внутренние дела этих организаций.

Часть 2 статьи 34 Закона РТ об ОО дополнить положением следующего содержания: «Порядок проверки уставной деятельности общественных объединений утверждается Министерством юстиции Республики Таджикистан».

Комментарий:

Нужно признать, что наличие порядка проведения проверок, проводимых государственными органами, в законодательстве служит как интересам государственного органа, проводящего проверку, так и проверяемой организации. Такой порядок должен закреплять права проверяемой организации и устанавливать четкие полномочия со стороны проверяющего государственного органа, чтобы обеспечить минимальное вмешательство последнего в деятельность и внутренние дела организации. Проблему мы видим в том, что порядок проверок будет сфокусирован именно на соответствии деятельности ОО ее Уставу, а не законодательству. Устав и внутренние документы ОО регулируют разные вопросы, в том числе те, которые не урегулированы в законе, а являются внутренними делами ОО. Устав может рассматривать, например, вопросы внутреннего управления и менеджмента, не выполнение которых не нарушает права других лиц и не вредит интересам государства. Вмешательство во внутренние дела ОО является нарушением прав человека - права на свободу объединения. Запрет на вмешательство во внутренние дела ОО закреплен в действующем Законе РТ «Об общественных объединениях»². Например, если организация в сфере образования решила участвовать к компании по охране окружающей среды, по решению своих членов, выполняя свой гражданский долг, она должна иметь право это делать, даже если в Уставе строго не прописана защита окружающей среды как сфера деятельности. Или если члены ОО провели собрание членов на практике только один раз в год, вместо двух раз, установленных в уставе - это внутреннее дело ОО и ее членов, и не задача государства заставлять организации проводить их собрания.

Министерство юстиции в настоящее время имеет широкие полномочия на проверку деятельности ОО. Закон РТ «Об общественных организациях» устанавливает основные требования к деятельности ОО, например, требует, чтобы все ОО прошли перерегистрацию до 1-го января 2008 года. Министерство юстиции имеет полномочие проверить, прошла ли проверяемая организация перерегистрацию в соответствии с требованием действующего Закона. Проверки Министерства юстиции должны фокусироваться именно на соответствии деятельности ОО законодательству, и в частности, Закону «Об общественных объединениях», а не внутренним документам.

Вместе с тем, четкое закрепление в законодательстве порядка проведения любых административных проверок деятельности ОО уполномоченными органами, в рамках их компетенции, явилось бы положительным нововведением. В Таджикистане действует Закон «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов»³, где четко указана процедура проверки хозяйствующих субъектов. К сожалению, при проверке деятельности ОО со

² Статья 15 Закона РТ «Об общественных объединениях» Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, запрещается.

³ Закон РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан» от 28 июля 2006 года № 194.

стороны уполномоченных органов, нормы данного закона не принимаются во внимание. В понимании некоторых государственных чиновников, хозяйствующими субъектами являются только коммерческие юридические лица. Однако, по законодательству РТ, «хозяйствующие субъекты» определяются как «юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную деятельность⁴», а в соответствии с Гражданским кодексом РТ⁵ и Законом «Об общественных объединениях»⁶, общественные объединения имеют право заниматься хозяйственной деятельностью. Следовательно, общественные объединения подпадают под определение «хозяйствующих субъектов» и на них должен распространяться порядок проведения проверок по Закону РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов».

Далее, на наш взгляд, является важным то, чтобы регистрирующий орган (Министерство юстиции) разработал порядок проведения проверок в консультациях с общественностью. Ни для кого не секрет, что законы в РТ в большей степени доступны для обсуждения общественностью по сравнению с подзаконными актами, которые разрабатываются без участия общественности. Результатом такого отличия в подходах к разработке актов обычно является принятие подзаконных актов, которые менее демократичны и прогрессивны по сравнению с законами. Участие общественных объединений в разработке Порядка проведения проверок ОО поможет устранить такую проблему.

Рекомендация:

1. Не выделять в Законопроекте целью проведения проверки - проверку на соответствие деятельности ОО Уставу. Более правильным было бы проводить проверки с целью соответствия деятельности ОО Закону РТ «Об общественных объединениях».
2. Ввести в Законопроект норму, в которой четко указывалось бы, что порядок проведения проверок деятельности ОО на соответствие законодательству Министерством юстиции и иными уполномоченными государственными органами проводится в соответствии с Законом РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов»⁷.
3. Министерство юстиции должно разработать порядок проведения проверок ОО в соответствии с Законом РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов» и указать в нем исчерпывающий перечень оснований проведения проверок, а также порядок проведения и уведомления ОО о внеплановых и плановых проверках. Мы также рекомендуем, чтобы данный порядок разрабатывался Министерством юстиции в консультациях с общественностью и институтами гражданского общества.
4. Данное положение Законопроекта изложить в следующей редакции:

“Статья 34. Надзор за деятельностью общественных объединений

1. Надзор за точным и единообразным исполнением законов общественными объединениями осуществляет Генеральный прокурор Республики Таджикистан и подчиненные ему прокуроры.

2. Регистрирующий орган осуществляет надзор за соответствием деятельности общественных объединений Закону «Об общественных объединениях».

⁴ Статья 2 Закон РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан» от 28 июля 2006 года № 194.

⁵ Статья 50.3 Гражданского кодекса РТ от 30 июня 1999года.

⁶ Статья 24 Закона об общественных объединениях от 28 июля 2006 года.

⁷ Закон РТ «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан» от 28 июля 2006 года № 194.

Регистрирующий орган разрабатывает порядок проведения проверок общественных объединений в соответствии с Законом «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов».

3. Налоговые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с Налоговым кодексом Республики Таджикистан.

4. Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих экологических, пожарных, противоэпидемиологических и других норм и стандартов осуществляются уполномоченными государственными органами в соответствии с Законом «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов.»

2. Учет поступлений в виде любых денежных средств и имущества, получаемых ОО, в специальном реестре.

Статью 38 Закона об ОО дополнить частью 3: «Добровольные взносы и пожертвования, гранты, имущество, полученные от иностранных государств и иностранных юридических лиц, юридических лиц, учрежденных с участием иностранных субъектов, международных организаций и общественных движений, а также посредством иных физических и юридических лиц подлежат учету регистрирующим органом в Специальном реестре гуманитарной помощи. Реализация программ, финансируемых указанными субъектами, разрешается только после учета в данном реестре. Порядок ведения указанного реестра определяется Правительством Республики Таджикистан.

Комментарий:

Данное положение вызывает особую озабоченность, поскольку оно потенциально ограничивает доступ ОО к ресурсам. Если такого рода ограничение окажется реальным (например, ввиду сложного порядка регистрации иностранной помощи), оно будет рассматриваться как ограничение фундаментального права человека на объединение. Данное право защищено статьей 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированного Таджикистаном⁸ в апреле 1999 года. Защита в соответствии с настоящей статьей МПГПП распространяется на любую деятельность общественного объединения.⁹ Соответственно, деятельность по привлечению ресурсов также защищена статьей 22 МПГПП. Кроме того, ограничение на финансирование ОО препятствует ОО в осуществлении любой их деятельности.¹⁰ Из этого следует, что ОО должны иметь доступ к ресурсам. Право на объединение лишается всякого смысла, если группы, которые пытаются объединиться, не имеют доступа к разнообразным ресурсам из различных источников для того, чтобы осуществлять совместную деятельность.

⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) был ратифицирован Таджикистаном в апреле 1999 года.

⁹ Комитет по правам человека, документ No. 1274/2004, *Korneenko et al. v. Belarus*, Views принят 31 октября 2006 года пр. 7.2.

¹⁰ Специальный докладчик ООН по правам на свободу собраний и объединение Доклад в Совет по правам человека ООН (*Финансирование ассоциаций и проведение мирных собраний*), UN Doc. A/HRC/23/39, 24 April 2013, para.16,

http://www.ohchr.org/documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf.

Предлагаемая редакция статьи 38 Закона «Об общественных объединениях» в Законопроекте включает добровольные взносы и пожертвования, гранты, имущество полученные от «иных физических и юридических лиц». Такую формулировку можно понимать как требование проводить регистрацию полученного имущества от любых местных доноров, физических и юридических лиц. Если наше понимание правильно, такое требование в таджикском законодательстве будет беспрецедентным по сравнению с законами любых стран. Кроме того, это требование будет способствовать ненужной и чрезмерно обременительной бюрократии, станет подавлять местную филантропию и, скорее всего, будет не исполнимо на практике.

Поддержка из иностранных источников является существенным ресурсом для деятельности большинства ОО в Таджикистане. (Ввиду экономического положения в Таджикистане, местная филантропия, к сожалению, не очень развита. Государство также имеет ограниченный бюджетный ресурс поддерживать ОО.) Иностранные доноры оказывают гуманитарную помощь, инвестируют в социальную сферу, таким образом способствуют социальной и политической стабильности в Таджикистане. Оказание поддержки Таджикистану именно через финансирование ОО—выбор иностранных доноров, которые заслуженно оказывают большое доверие таджикским ОО. Инициатива ввести учетную регистрацию любой иностранной помощи и запрет на ее использование без регистрации, усложнит оказание иностранной помощи, потенциально приведет к ее сокращению и подрыву финансовой устойчивости многих таджикских ОО. Любые ограничения такой поддержки негативно скажутся не только на самих таджикских ОО, но и приведут к сокращению гуманитарной помощи и инвестиций в социальную сферу.

В этой связи, инициатива коренным образом противоречит основной цели Национальной целевой научно-исследовательской концепции по вопросам развития человека, обеспечения демократических принципов и развития гражданского общества на 2013-2028 годы, утвержденной Постановлением Правительства РТ от 2 июля 2013 года, которая была разработана в соответствии с Национальной стратегией развития Таджикистана на 2009-2015 годы. Основной целью данной концепции является «*дальнейшее обеспечения демократических принципов, обеспечения достойного места человека в обществе и развития гражданского общества*».¹¹

Нам известно, что многие таджикские ОО выражают готовность работать прозрачно и не выступают против улучшения порядка информирования государства и общественности о полученных средствах. Однако, такой порядок должен быть максимально *простым* и *уведомительным*, а не разрешительным. Международный опыт показывает, что чрезмерно сложный порядок регистрации иностранной помощи и/или запрет на ее использование до ее регистрации часто ведут к неожиданным и не желательным результатам со стороны государства. В частности, такой сложный порядок существует в Беларуси, России, Узбекистане, Индии. При этом иностранное финансирование для организаций в этих государствах по-прежнему продолжается, однако, теперь уже в основном не в социальные сферы, а через каналы, которые сложнее контролировать государственным органам. Было бы гораздо более целесообразно для Таджикистана и других стран мониторить средства, поступающие из иностранных источников, установив *простой уведомительный порядок их учета* для получения необходимой информации (мониторинга).

Далее, в Законопроекте не устанавливается *минимальный размер иностранной помощи*, которая подлежит учетной регистрации. Учитывая, что речь идет не только о грантах, которые, как правило, требуют специального договора между грантодателем и

¹¹ Национальная целевая научно-исследовательская концепция по вопросам развития человека, дальнейшего обеспечения демократических принципов и развития гражданского общества на 2013 -2028 годы. Утверждена постановлением Правительства РТ от 2 июля 2013 года, № 288.

грантополучателем, а о любом имуществе (например: иностранец решил дать свое имущество ОО, которое занимается детьми с ограниченными возможностями), кажется не рациональной бюрократией пытаться регистрировать все без исключения пожертвования. Установление стоимостного предела, от которого требуется регистрация, поможет избежать ненужной бюрократии и не причинит вреда государственным интересам. В Законе РТ « О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (Закон о противодействии терроризму)»¹² установлен предел суммы, которая не подлежат обязательному контролю. Мы бы предложили использовать эти суммы, как предел суммы (имущества), полученных ОО из иностранных источников в виде грантов, пожертвований и т.д., освобожденных от регистрации в специальном реестре.

Мы также предлагаем исключить из числа иностранных источников «*юридические лица, учрежденные с участием иностранных субъектов*». Оставив такое положение, Законопроект затруднит благотворительную деятельность всех совместных предприятий или местных открытых акционерных обществ, учредителями которых являются иностранные граждане или юридические лица (например, многие банки, или большие коммерческие компании в Таджикистан, такие как сотовые компании, связаны с иностранным элементом и они активно занимаются благотворительной деятельностью, выделяя финансовые средства для решения определенных социальных задач через ОО). После принятия данных изменений в предложенной виде, благотворительная деятельность этих компании сократится, а ОО лишаются возможности получать финансирование из таких местных источников. Кроме того, быть учредителем само по себе ни о чем не говорит. Так, например, учредитель ОО, после завершения ее регистрации как юридического лица, никак не отличается от остальных членов и может вообще не участвовать в работе ОО, выйдя из состава членов.

Рекомендация:

1. Мы предлагаем исключить из данного положения законопроекта слова «*а также посредством иных физических и юридических лиц*», что внесет ясность в то, что учетной регистрации подлежит исключительно иностранная, но не местная помощь.
2. Определить целью учетной регистрации иностранной помощи мониторинг за ее поступлением и установить ее порядок как *уведомительный*.
3. Исключить из числа иностранных источников «*юридические лица, учрежденные с участием иностранных субъектов*».
4. Установить минимальный размер - стоимость одноразовой помощи, не подлежащей учетной регистрации в специальном реестре в размере 350 показателей для расчетов¹³.
5. Изложить пункт 3 статьи 1 Законопроекта в следующей редакции:

Статью 38 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Добровольные взносы и пожертвования, гранты, имущество в размере 350 показателей для расчетов единоразово полученные общественным объединением от иностранных государств и иностранных юридических и физических лиц, международных организаций и общественных движений, подлежат учету уполномоченным органом в специальном реестре гуманитарной помощи.

¹² Закон РТ « О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 25 марта 2011 года № 684. Статья 6. Операции с денежными средствами и иным имуществом, подлежащие обязательному контролю.

¹³ Параграф 1 часть 1 статья 6 Закона РТ « О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 25 марта 2011 года № 684. Показатель для расчетов на 2014 утверждено в размере 40 сомони (эквивалент 7, 8 долларов США на 21 ноября 2014 года).

Порядок ведения указанного реестра является уведомительным. Информация в реестр подается путем заполнения общественным объединениям формы установленного образца, утвержденного уполномоченным органом.

Формы подаются в уполномоченный орган как в печатанном, так и в электронном виде. К форме прилагается копия договора о предоставлении гранта или пожертвования, если таковой имеется. Уполномоченный орган обязан внести информацию в реестр.

Уполномоченный орган по введению специального реестра гуманитарной помощи определяется Правительством Республики Таджикистан».

3. Запрет на любые анонимные пожертвования - лишение ОО местного источника финансирования.

Статью 24 Закона об ОО дополнить новым абзацем: «-принимать материальную помощь в виде имущества и денежных средств от физических и юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены и указан их источник».

Комментарий:

Предлагаемое положение, с одной стороны, дублирует нормы действующих законов, с другой - будет потенциально препятствовать «народной благотворительности» и лишит, прежде всего, благотворительные организации важного местного источника финансирования.

Законодательство РТ о ведении бухгалтерского учета и финансовой отчетности требует от юридических лиц документального подтверждения любых поступлений. В соответствии с п. 6 статьи 10 Закона РТ «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности»¹⁴ «Все хозяйственные операции и результаты инвентаризации подлежат своевременной и полной регистрации на счетах бухгалтерского учета». В соответствии с п.1 статьи 12 этого же закона «Все хозяйственные операции, проводимые организацией, должны оформляться соответствующими документами. Эти документы служат первичными учетными документами, на основании которых ведется бухгалтерский учет». В статье 15 того же закона сказано: «Имущество, активы и обязательства приходятся организацией для их отражения на счетах бухгалтерского учета и финансовой отчетности». Кажется, нет необходимости повторять требование документального подтверждения в Законе об ОО.

Также мы считаем, что нет необходимости еще раз требовать указать источник поступления средств в случае, когда источником является юридическое лицо. В настоящее время анонимное перечисление-передача имущества со стороны местных юридических лиц в Таджикистане не представляется возможным. Все юридические лица РТ должны вести учет прихода и расхода средств и отчуждения имущества. Любая финансовая проверка с участием банка позволит получить информацию об источнике перечисления. Операции с наличными средствами между юридическими лицами в Таджикистане запрещены¹⁵.

Что касается иностранных и местных физических и юридических лиц, в Таджикистане уже установлены правила по обязательному контролю за операциями с

¹⁴ Закон РТ «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» от 11 марта 2011 года.

¹⁵ Часть 2 статьи 886 Гражданского кодекса РТ от 11.12.1999 (Часть II) Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке. Расчеты между названными лицами могут производиться также наличными деньгами, если иное не установлено законом.

денежными средствами и имуществом, которые могут причинить вред национальной безопасности. Такие правила устанавливаются в Законе РТ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹⁶ и обязательны для всех. При этом нет никакой специфики в финансовых операциях с участием ОО. Никому не разрешается заниматься отмыванием денег или финансировать терроризм. Поэтому кажется нецелесообразным дублировать нормы по контролю над финансовыми операциями в Законе об ОО.

Вместе с тем, требование указать источник, по сути, запрещает любые анонимные пожертвования и является проблематичным в особенности для благотворительных организаций. Положение в законопроекте, прежде всего, положит конец «народной благотворительности», когда люди жертвуют по одному сомону¹⁷ на лечение больного ребенка или помощь малоимущим, но не имеет значения для крупных пожертвований от юридических лиц. Такой запрет может положить конец популярному способу сбора пожертвований, которым часто пользуются благотворительные организации, в виде установлении ящиков для пожертвований наличными в разных общественных местах. Не возможно требовать от каждого человека, жертвующего 1 сомони, предоставить удостоверение личности, записать личные данные. Аналогично, не представляется возможным собрать такую информацию от каждого жертвователя во время благотворительных акций, например, концертов. Местные благотворительные организации серьезно пострадают, если будет запрещен такой сбор пожертвований. В соответствии с нашим исследованием¹⁸, ни одно государство в рамках исследования, не устанавливает такого широкого запрета на все анонимные пожертвования, кроме Беларуси.

Рекомендация:

предлагаемое изменение в статью 24 Закона об ОО исключить.

¹⁶ Закона РТ « О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 25 марта 2011 года № 684.

¹⁷ «Сомони»- Национальная валюта Республики Таджикистан

¹⁸ Законодательное регулирование анонимных пожертвований: обзор опыта разных стран. МЦНП, 20 января, 2013.