


<p>Варшава, 22 июня 2010 г.</p> <p>Заключение NGO-TUR/154/2010 (LH)</p> <p>www.legislationonline.org</p>	
---	--

**ОБСЕ / БДИПЧ
КОММЕНТАРИИ
К ЗАКОНУ ТУРКМЕНИСТАНА
«ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ»**

**(на основании неофициального перевода Закона на английский язык,
предоставленного Центром ОБСЕ в Ашхабаде)**

*Данное Заключение подготовлено Отделом законодательной поддержки БДИПЧ/ОБСЕ при
участии д-ра Дэниела Смилова (Софийский университет, Болгария)*

Содержание

- 1. Введение**
- 2. Объем обзора**
- 3. Основные положения**
- 4. Анализ и рекомендации**
 - А) Международные стандарты в области права на свободу объединений**
 - Б) Общие комментарии**
 - 4.1. Сфера действия Закона, положение иностранных граждан и юридических лиц**
 - 4.2. Территориальные ограничения в деятельности общественных объединений**
 - 4.3. Минимальные требования к членству**
 - 4.4. Обязательная регистрация общественных объединений**
 - 4.5. Отказ в регистрации**
 - 4.6. Права и обязанности общественных объединений**
 - 4.7. Контроль и надзор за деятельностью общественных объединений**
 - 4.8. Приостановление деятельности общественных объединений**
 - 4.9. Прекращение деятельности и ликвидация общественных объединений**

Приложение А: Закон Туркменистана «Об общественных объединениях»

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В феврале 2010 г. Центр Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Ашхабаде обратился с просьбой к Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ/ОБСЕ) предоставить комментарии к Закону Туркменистана «Об общественных объединениях» (далее «Закон об общественных объединениях» либо «Закон»), принятому в 2003 г. с учетом последующих изменений и дополнений.¹ Данные Комментарии предоставлены в ответ на запрос Центра ОБСЕ в Ашхабаде.

2. ОБЪЕМ ОБЗОРА

2. Данные Комментарии были подготовлены принимая во внимание международные обязательства Туркменистана², включая его обязательства в качестве государства-участника ОБСЕ³, с особым акцентом на свободу объединений и соответствующие международные стандарты в сфере права на свободу объединений. Несмотря на предпринятые попытки включить соответствующие положения Конституции Туркменистана (с учетом последних поправок от 26 сентября 2008 г.)⁴ и отобрать национальные законы и положения, которые могут оказывать влияние на свободу объединений, в рамках сферы действия данных Комментариев, объем Комментариев остается таким как определено в п.3 ниже.

3. Данные Комментарии касаются Закона об общественных объединениях и не являются полным и всеобъемлющим обзором всего свода законодательства, регулирующего вопрос права на свободу объединений в Туркменистане.

¹ Последние изменения и дополнения к Закону об общественных объединениях были внесены 2 июля 2009 г.

² Туркменистан присоединился к следующим международным инструментам в области прав человека: Конвенция о правах ребенка (дата присоединения – 20 сентября 1993 г.) и два Факультативных протокола к конвенции (дата присоединения – 2005 г.); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (дата присоединения – 29 сентября 1994 г.); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (дата присоединения – 1 мая 1997 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (дата присоединения – 1 мая 1997 г.) и два Факультативных протокола к пакту (даты присоединения – 1997 и 2000 гг.); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (дата присоединения – 1 мая 1997 г.); Конвенция о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (дата ратификации – 15 мая 1997 г.); Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (дата присоединения – 25 июня 1999 г.) и др. См. Собрание договоров ООН, Многосторонние договоры, находящиеся на хранении у Генерального секретаря, Гл. IV: Права человека, Статус участия, <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

³ Туркменистан является государством-участником ОБСЕ, и таким образом на него распространяются обязательства ОБСЕ. Для ознакомления с соответствующими обязательствами ОБСЕ см. «БДИПЧ/ОБСЕ, Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, Том 1: Тематическая подборка (издание 2005 г.) по ссылке: www.osce.org/publications/odihr/2005/09/16237_440_en.pdf. См. сноску 5 ниже в отношении конкретных обязательств ОБСЕ в области свободы объединений.

⁴ Наиболее соответствующее конституционное положение, касающееся свободы объединений, содержится в ст. 30 Конституции Туркменистана, в которой говорится: «Граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в рамках Конституции и законов. Запрещаются создание и деятельность политических партий, других общественных организаций, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, допускающих насилие в своей деятельности, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, социальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также создание военизированных объединений, политических партий по национальному или религиозному признакам».

4. Данные Комментарии основаны на неофициальном переводе текста Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» на английский язык, предоставленном БДИПЧ/ОБСЕ Центром ОБСЕ в Ашхабаде, который прилагается к данному документу в виде Приложения А. Ошибки в переводе могли оказать влияние на текст Комментариев.

5. Принимая во внимание вышесказанное, БДИПЧ/ОБСЕ хотело бы отметить, что данные Комментарии не ограничивают любые письменные либо устные рекомендации и комментарии к Закону об общественных объединениях, а также связанному с ним законодательством, которые могут быть предоставлены БДИПЧ/ОБСЕ в будущем.

3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

6. В целях обеспечения соответствия Закона об общественных объединениях международным обязательствам предлагаются следующие рекомендации:

Ключевые рекомендации:

А. В отношении прав граждан Туркменистана, иностранных граждан и юридических лиц:

- обеспечить гарантии права на свободу объединений иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами Туркменистана (пп. 13-15, 17-18);
- однозначно позволить гражданам Туркменистана присоединяться к международным общественным объединениям (пп. 16-17);
- наделить юридические лица эффективным правом создавать общественные объединения (п. 19).

Б. В отношении минимальных требований к членству (участию):

- понизить минимальные пороги для членства и участия, установленные в п. 2 ст. 15 Закона относительно международных и местных общественных объединений (пп. 21-23);

В. В отношении регистрации общественных объединений и требований к их отчетности:

- исключить из текста Закона положения п. 3 ст. 17, запрещающие деятельность общественных объединений, не прошедших регистрацию в Туркменистане, и предусматривающие ответственность любого лица, действующего от имени такого общественного объединения (пп. 24-27);
- упростить и упорядочить процедуру регистрации изменений и дополнений в уставе общественного объединения (пп. 29-31);
- упростить и сократить обременительные требования к отчетности, установленные ст. 22 (пп. 37-40).

Г. В отношении государственного надзора и контроля над деятельностью общественных объединений:

- предоставить гарантии против произвольного и неправомочного посягательства контролирующих органов на свободу объединений и право на защиту личных данных (п. 41);
- однозначно гарантировать, что контролирующие и надзорные полномочия различных государственных органов не будут применяться на основе дискриминации

или произвольно, либо любым другим образом, ставящим своей целью подавить или ограничить законную реализацию права на свободу объединений (п. 44);

- предоставить общественным объединениям правовые средства защиты против необоснованного либо неправомочного контроля (п. 44).

Д. В отношении прекращения деятельности и ликвидации общественных объединений:

- однозначно предусмотреть, что принудительная ликвидация или прекращение деятельности общественного объединения может иметь место только на основании решения суда (п. 48);

- предусмотреть в тексте Закона серию альтернативных мер взыскания разной степени строгости, которым могут подвергаться общественные объединения, с избранием ликвидации и прекращения деятельности в качестве наиболее суровой меры взыскания в исключительных случаях за особо грубые нарушения законодательства (пп. 49-50);

- четко прописать в Законе, что вопросы передачи имущества общественного объединения, подвергнутого ликвидации либо деятельность которого была прекращена, решаются судебными органами на основании справедливой процедуры, в ходе которой все задействованные стороны имели право слова (п. 51).

Дополнительные рекомендации:

- включить четкие положения, разрешающие деятельность объединений в процессе их регистрации (п. 28);

- внедрить общий принцип безоговорочной регистрации за исключением случаев роспуска либо ликвидации на основании решения суда (п. 30);

- пересмотреть положение, разрешающее выдачу отказа в регистрации общественного объединения в случае, если его основатель был судим за особо тяжкое преступление (п. 34);

- позволить общественным объединениям иметь международные связи и вести международную переписку безо всякого неоправданного вмешательства со стороны властей (п. 35);

- рассмотреть вопрос исключения из ст. 22 обязательства общественных объединений соблюдать «общепризнанные принципы и нормы международного права» (п. 36);

- исключить из ст. 28 положение, позволяющее Министерству адалат Туркменистана отменять регистрацию общественного объединения, если оно «в основном перешло на предпринимательскую деятельность или если осуществление предусмотренной уставом цели становится невозможным» (пп. 42-43);

- исключить из текста Закона положение, позволяющее Министерству адалат Туркменистана приостанавливать деятельность общественных объединений за несоблюдение положений своего устава (п. 45);

- определить конкретные сроки для рассмотрения государственным органом заявления общественного объединения по возобновлению его деятельности (п. 46);

- предусмотреть, что государственные органы власти обязаны принимать решения в письменной и аргументированной форме, а также что данные решения могут быть обжалованы в суде (п. 47).

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А) Международные стандарты в области права на свободу объединений

7. Свобода объединений закреплена в обязательствах ОБСЕ⁵ и гарантирована основными международными инструментами в области прав человека, такими как Международный пакт о гражданских и политических правах⁶ (далее МПГПП) и Европейская конвенция о защите прав человека⁷ (далее ЕКПЧ). Большая часть данных международных инструментов имеют прямое применение в Туркменистане⁸ и приоритет перед любыми положениями национального законодательства, которые могут вступать в конфликт с первыми.⁹ В то время как некоторые из упомянутых инструментов не имеют прямого обязательного применения в Туркменистане, такие как решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), основанные на ЕКПЧ, они представляют собой ценные ориентиры для возможного толкования обязательных международных инструментов¹⁰ и могут предоставить контекст для понимания обязательств в отношении свободы объединений, носящей обязательный характер для подавляющего большинства государств-участников ОБСЕ. Решения ЕСПЧ также могут рассматриваться в качестве высоко убедительных ввиду того, что они исходят из наистарейшего функционирующего международного суда, обладающего опытом и юрисдикцией исключительно в сфере права человека. Также можно учесть тот факт, что система защиты прав человека, основанная на ЕКПЧ, зачастую выступает в качестве модели для остальной части стран мира, что получило особую оценку Верховным комиссаром ООН по правам человека.¹¹

8. Свобода объединений, кроме того, что сама по себе является основополагающей ценностью, носит ключевое значение для эффективной реализации других прав и свобод, таких как свобода выражения¹², основной целью которой является гарантия

⁵ В частности, см. Заключительный документ Венской встречи (1989); Копенгагенский документ ОБСЕ (1990), в частности пп. 7.6, 9.3, 10.3 и 32.6; Парижский документ ОБСЕ (1990).

⁶ См. ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого и открытого для подписания, ратификации и присоединения на основании Резолюции Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI) 16 декабря 1966 г. (вступил в силу 23 марта 1976 г. в соответствии со ст. 49).

⁷ См. ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой в Риме 4 ноября 1950 г.

⁸ См. список международных договоров, к которым присоединился Туркменистан в сноске 2.

⁹ В ст. 6 Конституции Туркменистана признается приоритет общепринятых норм международного права перед национальным законодательством в случае расхождения между ними. Более того, в п. 3 ст. 2 Закона об общественных объединениях говорится: «Если международными договорами Туркменистана установлены иные правила, чем содержащиеся в настоящем Законе, то применяются правила международных договоров».

¹⁰ Это объясняется тем, что формулировка ст. 11 ЕКПЧ практически идентична ст. 22 МПГПП.

¹¹ См. речь бывшего Верховного комиссара ООН по правам человека Луиз Арбор по случаю открытия нового судебного года Европейского суда по правам человека от 25 января 2008 г. (ссылка – http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5B2847D-640D-4A09-A70A-7A1BE66563BB/0/ANNUAL_REPORT_2008.pdf, стр. 43). Высоко убедительный авторитет решений ЕСПЧ подкрепляется еще и тем фактом, что его правовые аргументы часто цитируются международными судами и трибуналами, которые не несут обязательства следовать его решениям, такими как Международный уголовный трибунал для бывшей Югославии (МУТЮ; см. *Прокурор против Гожко Янковича*, дело № IT-96-23/2-РТ, решение по передаче дела на повторное рассмотрение в рамках Правила 11, 22 июля 2005 г., §62), Суд европейских сообществ (СЕС; см. дело №С-112/00, *Шмидбергер* (2003) ECR I-5659, §71) и Межамериканский суд по правам человека (МАСПЧ; см. Дело *Геррера Уллоа против Коста-Рики*, серия С, №107, §122, 2 июля 2004 г.).

¹² Свобода выражения точно также закреплена в инструментах ОБСЕ (Хельсинский документ ОБСЕ 1975 г., Венский документ 1989 г., в частности гл. 34-36, Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 9.1) и гарантирована международными договорами (ст. 19 МПГПП и ст. 10 ЕКПЧ).

того, что граждане могут озвучивать свои мнения и затрагивать общественно важные вопросы, тем самым делая свой вклад в их разрешение. Реализация данной свободы рассматривается в качестве ключевого элемента всеобъемлющей концепции ОБСЕ в области безопасности.

9. В общем, свобода объединений представляет собой право выбрать между формированием и присоединением к объединениям либо нет. Данная свобода наделяет граждан правом собираться вместе для преследования общих интересов.¹³ Комитет ООН по правам человека отметил, что «свободное функционирование неправительственных организаций носит ключевое значение для защиты прав человека и распространения информации о правах человека среди граждан».¹⁴ Понятие «свобода объединений» включает в себя политические партии, союзы и неправительственные организации самых разных видов.

10. После вступления в силу международных договоров и последующей разработки обязательств ОБСЕ появился целый ряд инструментов, заявлений и правовых прецедентов международных органов, предоставляя дополнительное толкование того, как на практике следует реализовывать данные свободы, а также тех ограничений, которые позволительно налагать на эти свободы государствам-участникам.

11. Говоря о позволительных ограничениях, следует отметить, что в соответствии со ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах свобода объединений может подвергаться лишь тем ограничениям, 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».¹⁵ Данный пункт, касающийся ограничений, был позже изложен более детально и истолкован Комитетом ООН по правам человека посредством свода его взглядов и замечаний общего порядка, основанных на ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Более того, Комиссия ООН по правам человека одобрила Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, которые служат в качестве толковательных принципов ко всем пунктам Международного пакта о гражданских и политических правах, касающихся вопроса ограничений прав и свобод.¹⁶ Данные принципы и стандарты, разработанные ООН, наряду с соответствующими инструментами ОБСЕ, а также (хотя и в меньшей степени) прецедентным правом ЕКПЧ, использовались в качестве отправных документов при разработке данных Комментариев.

¹³ Джохан Беер, «Международный пакт о гражданских и политических правах и (первый) Факультативный протокол к нему. Краткий комментарий, основанный на взглядах и замечаниях общего порядка, включающий наблюдения Комитета по правам человека», Питер Ланг Паблишерс, 2005 г., стр. 98

¹⁴ См. Заключительные комментарии Комитета ООН по правам человека в отношении Беларуси (1997), документ ООН № CCPR/C/79/Add. 86, п. 19.

¹⁵ П. 2 ст. 22 МПГПП.

¹⁶ Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, распространенные в качестве официального документа 41-й сессии Комиссии ООН по правам человека, 28 сентября 1984 г., E/CN.4/1985/4; ссылка на адрес в Интернете – <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4672bc122.html>

Б) Общие комментарии

12. С самого начала следует отметить, что Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» отображает многие международные стандарты в области права на свободу объединений. Невзирая на это, ряд положений Закона могут быть существенно усовершенствованы, и в данных Комментариях внимание уделяется именно таким положениям, а также способам их улучшения. В целях краткости излагаемых Комментариев основной упор приходится на вопросы, вызывающие беспокойство, а не на положительные стороны Закона. БДИПЧ/ОБСЕ надеется, что данные Комментарии помогут властям Туркменистана в планировании любых изменений и дополнений к Закону об общественных объединениях в будущем либо в любом решении относительно требуемых реформ.

4.1. Сфера действия Закона, положение иностранных граждан и юридических лиц

13. Сфера действия Закона об общественных объединениях является крайне узкой в том смысле, что свобода объединений гарантирована только гражданам Туркменистана. Это четко указано в Преамбуле к Закону и ст. 1, 3 и 15, которые напрямую ссылаются на «граждан Туркменистана».¹⁷ Так как Закон об общественных объединениях не касается политических партий¹⁸, причина для исключения иностранных граждан из списка лиц, которым гарантирована свобода объединений в рамках сферы действия Закона, остается неясной, что ко всему является нарушением международных стандартов.

14. Следует отметить, что в то время как некоторые права человека могут относиться к гражданам (такие как право голоса и право баллотироваться на выборах), в принципе права человека должны в равной мере принадлежать всем лицам независимо от их гражданства. Международные договоры, ратифицированные Туркменистаном, которые имеют приоритет перед нормами национального законодательства в случае расхождения между ними¹⁹, указывают на свободу объединений в качестве основополагающего права человека, которое должно в целом обеспечиваться в отношении всех лиц, находящихся в юрисдикции определенного государства.²⁰ В соответствии с международным правом свобода объединений должна в общем гарантироваться безо всякого разграничения между гражданами государства и иностранными гражданами, проживающими на его территории, и должна в равной мере реализовываться всеми лицами вне зависимости от их гражданства либо безгражданства.²¹ Комитет по соблюдению Орхусской конвенции однозначно заявил, что «лишение иностранных граждан и лиц без гражданства возможности создавать и участвовать в деятельности НПО может представлять собой неблагоприятную дискриминацию по отношению к ним», что является нарушением п. 9 ст. 3 Орхусской

¹⁷ Точно так же, в соответствии с формулировкой ст. 30 Конституции Туркменистана свобода объединений гарантирована только гражданам Туркменистана, но это противоречит ст. 8 Конституции Туркменистана, в которой говорится, что «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами... граждан Туркменистана».

¹⁸ Данное положение четко закреплено в п. 1 ст. 3 Закона об общественных объединениях.

¹⁹ См. ст. 6 Конституции Туркменистана и п.3 ст. 2 Закона об общественных объединениях.

²⁰ См. п. 1 ст. 2 МПГПП и ст. 22 МПГПП, рассматриваемые в связке. Также см. ст. 5 Международной конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Общую рекомендацию XXX Комитета по ликвидации расовой дискриминации о дискриминации против иностранных граждан (принята 1 октября 2002 г.), пп. 1-3.

²¹ См. Общий комментарий 15 (27) к п. 4 ст. 40 МПГПП о положении иностранных граждан в рамках пакта (9 апреля 1986 г.).

конвенции.²² Данное заявление имеет прямое отношение к Закону Туркменистана «Об общественных объединениях». В Конституции Туркменистана также указано, что «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами... граждан Туркменистана».²³ Таким образом, настоятельно рекомендуется расширить гарантии, предусмотренные в Законе об общественных объединениях, относительно иностранных граждан и лиц без гражданства, которые в целом должны обладать гарантиями права на свободу объединений в равной мере с гражданами Туркменистана.

15. В соответствии с п. 7 ст. 5 Закона «в деятельности международных общественных объединений могут принимать участие также иностранные граждане, постоянно проживающие в Туркменистане, лица без гражданства и юридические лица - общественные объединения - Туркменистана и иностранных государств». По своей форме данное положение кажется дискриминационным по двум причинам. Во-первых, оно позволяет иностранным гражданам вступать лишь в международные общественные объединения, но не в национальные либо местные, осуществляющие свою деятельность в Туркменистане. Как было сказано выше, иностранные граждане должны в целом иметь право вступать в объединения наравне с гражданами государства.

16. Во-вторых, п. 7 ст. 5 Закона также носит дискриминационный характер, поскольку позволяет лишь иностранным гражданам вступать в международные общественные объединения, тем самым в завуалированной форме лишая граждан Туркменистана права вступать в такого рода объединения. Нельзя не отметить тот факт, что в соответствии с п. 7 ст. 5 Закона «в деятельности международных общественных объединений могут принимать участие также... и юридические лица - общественные объединения – Туркменистана...» Данная формулировка может толковаться как право граждан Туркменистана участвовать в деятельности общественных объединений косвенным образом через членство в указанных общественных объединениях Туркменистана. Однако, в соответствии с нормами международного права свобода объединений является основополагающим *личным* правом, которое должно реализовываться каждым единолично, а не только через членство в общественном объединении. Другими словами, каждый отдельно взятый гражданин Туркменистана должен быть в состоянии вступить в международное общественное объединение по собственному желанию.

17. Именно поэтому ограничения, налагаемые п. 7 ст. 5 Закона, являются безосновательными. В целях соблюдения международных норм рекомендуется внести изменения в данную статью, позволив иностранным гражданам свободно вступать в общественные объединения, зарегистрированные в Туркменистане, а также позволив участие граждан Туркменистана в международных общественных объединениях.

²² См. Экономический и Социальный Совет ООН, документ № ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5 от 14 марта 2005 г., «Выводы и рекомендации в отношении соблюдения Туркменистаном обязательств в рамках Орхусской конвенции применительно к Закону об общественных объединениях» (приняты Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции 18 февраля 2005 г.), п. 16.

²³ Ст. 8 Конституции Туркменистана. См. также Закон Туркменистана «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане», в котором также говорится, что иностранные граждане имеют те же права и свободы, что и граждане Туркменистана, за исключением случаев, оговоренных законодательством (ст. 3), и что иностранные граждане и лица без гражданства имеют право вступать в общественные объединения, если это прописано в их уставах (ст. 15 и ст. 32), а также в соответствии с положениями Закона об общественных объединениях.

18. Точно так же дискриминационный характер против иностранных граждан носит и п. 1 ст. 15, в котором говорится, что общественные объединения могут создаваться по инициативе не менее пяти основателей, которые должны быть «гражданами Туркменистана». В этом же пункте говорится, что иностранные граждане могут выступать в качестве учредителей общественных объединений наряду с гражданами Туркменистана «в случаях, предусмотренных настоящим Законом». Однако, в Законе не предусмотрено подобного рода случаев, что делает данное положение излишним.²⁴ В частности, так как данный Закон не касается политических партий, трудно найти какое бы то ни было законное оправдание лишению иностранных граждан права выступать в качестве соучредителей либо учредителей общественных объединений. В этой связи рекомендуется внести изменения в п. 1 ст. 15 Закона, позволив иностранным гражданам выступать в качестве учредителей общественных объединений в Туркменистане.

19. Сфера данного Закона также не является всеобъемлющей, так как не предоставляет юридическим лицам право создавать общественные объединения. В то время как в п. 1 ст. 15 Закона говорится, что «в случаях, предусмотренных настоящим Законом, в состав учредителей... могут входить... юридические лица - общественные объединения - как Туркменистана, так и иностранных государств», данное положение становится неэффективным вследствие того, что далее в Законе не предусмотрены такие «случаи», и более того, отсутствует их четкое описание.²⁵ Юридические лица могут получить огромную пользу от права на объединение и права создавать общественные объединения в целях осуществления совместной некоммерческой деятельности, что недвусмысленно разрешено национальным законодательством многих государств.²⁶ Исключение такого рода возможности ослабляет гражданское общество, в то время как не существует никаких убедительных причин такого рода пробела в законодательстве. В то время как права юридических лиц не могут быть настолько же широкими, как и права физических лиц, это не означает, что они вообще должны быть лишены такого рода прав. Таким образом, рекомендуется эффективно закрепить право юридических лиц создавать общественные объединения.

4.2. Территориальные ограничения в деятельности общественных объединений

20. В п. 4 ст. 13 Закона местные общественные объединения определены как «общественные объединения, деятельность которых в соответствии с уставными целями распространяется на территорию велаята, города, этрапа, поселка и села». В то время как само по себе данное положение не является проблемным, оно не должно толковаться таким образом, согласно которому деятельность местного общественного объединения будет ограничиваться только данной определенной территорией. Другими словами, только потому, что общественное объединение является местным (в

²⁴ Данное положение страным образом соотносится с п. 7 ст. 5 данного Закона, в котором говорится, что иностранные граждане могут *участвовать* в международных общественных объединениях (что не является тем же, что *создавать*).

²⁵ В другом месте в Законе только предусмотрено, что «в деятельности общенациональных общественных объединений могут *принимать участие* также юридические лица - общественные объединения Туркменистана» (п. 8 ст. 5 Закона, выделение наше).

²⁶ Например, см. ст. 4 Закона о некоммерческих организациях Албании от 7 мая 2001 г. с последующими изменениями и дополнениями; ст. 4 Закона об объединениях Хорватии от 11 октября 2001 г. с последующими изменениями и дополнениями; ст. 2 Закона о праве на объединения Венгрии от 11 января 1989 г. с последующими изменениями и дополнениями; ст. 7 и 11 Закона об общественных объединениях Молдовы от 17 мая 1996 г. с последующими изменениями и дополнениями; ст. 6 федерального Закона об общественных объединениях Российской Федерации от 19 мая 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями и др.

отличие от национальных либо международных), оно должно иметь право осуществлять свою деятельность на другой территории без необходимости прохождения повторной регистрации. Законодатель может рассмотреть вариант принятия четкого положения, гарантирующего право общественных объединений заниматься своей деятельностью на территории, отличной от той, где они зарегистрированы.

4.3. Минимальные требования к членству

21. В п. 2 ст. 15 Закона предусмотрены минимальные требования к членству в международных и национальных общественных объединениях, в которых должно быть как минимум 50 и 500 членов или участников соответственно. Данные пороговые требования, пожалуй, слишком высоки, что может привести к подавлению реализации права на свободу объединений.

22. В соответствии с международными стандартами реализация права на свободу объединений может подвергаться только таким ограничениям, 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».²⁷ Чтобы ограничение считалось «необходимым», оно должно базироваться на законных основаниях, отвечать острым общественным или социальным потребностям, преследовать законные цели и быть соразмерным данным целям.²⁸ Более того, государство не должно использовать больших ограничений, чем того требует достижение цели ограничения.²⁹

23. Действительно, государства имеют определенную свободу в регулировании вопросов, связанных с реализацией свободы объединений. Несмотря на это, действия государства, направленные на ограничение данной свободы, должны соответствовать вышеуказанным принципам. Нелегко представить основательное оправдание тому, почему международное общественное объединение не должно состоять из менее чем 50 членов или участников, а национальное не может быть создано либо функционировать без менее чем 500. Без законных на то оснований высокий минимальный порог для членства может считаться нарушением принципа соразмерности, закрепленного в п. 2 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и описанного в предыдущем абзаце. Таким образом, рекомендуется снизить пороги для членства (участия), установленные п. 2 ст. 15 Закона. Сравнительный анализ национального законодательства других стран показывает, что в большинстве случаев для создания общественного объединения требуется десять или даже меньше лиц (и даже меньшее количество юридических лиц)³⁰ без более высоких порогов для объединений, функционирующих на национальном или международном уровне.

²⁷ П. 2 ст. 22 МПГПП (выделение наше).

²⁸ См. п. 10 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Комиссией ООН по правам человека (см. сноску 16).

²⁹ Там же, п. 11.

³⁰ Например, объединение может быть создано при участии **двух человек** во Франции (ст. 1 Закона об объединениях), Молдове (ст. 1 Закона об общественных объединениях), Армении (ст. 9 Закона об общественных организациях) и Эстонии (ст. 5 Закона о некоммерческих объединениях); **трех человек** в Литве (ст. 5 Закона об объединениях) и Российской Федерации (ст. 18 федерального Закона об общественных объединениях); **трех физических либо двух юридических лиц** в Азербайджане (ст. 1 гл. II Закона о некоммерческих формированиях и благотворительной деятельности); **пяти физических**

4.4. Обязательная регистрация общественных объединений

24. Ст. 17 Закона предусматривает систему обязательной регистрации общественных объединений в Туркменистане. Помимо прочего, в ней говорится, что «деятельность незарегистрированного общественного объединения запрещается» и «лицо, осуществляющее деятельность от имени незарегистрированного общественного объединения, несет ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана»³¹, под чем скорее всего подразумевается ответственность в соответствии с п. 1 ст. 204 Кодекса об административных правонарушениях.³² Данное ограничение и запрет являются нарушением международных стандартов, в связи с чем рекомендуется их отменить.

25. В соответствии с международными стандартами признается, что свобода объединений также включает право на неформальное объединение, и что никто не может быть вынужден к вступлению в объединение.³³ Приобретение правового статуса не должно быть обязательным условием реализации права на свободу объединений. Тот факт, что неправительственные организации *могут* быть сформированы в качестве юридических лиц не означает, что граждане могут стоять перед *необходимостью* создания юридического лица в целях реализации своего права на свободу объединений. Во многих странах объединения должны пройти регистрацию для того, чтобы иметь право на получение определенных государственных грантов и льгот, на освобождение от налогов и тому подобное.

26. Более того, в то время как государство может законным образом внедрять классификации объединений и обуславливать определенные привилегии (такие как государственные контракты либо доступ к налоговым льготам) в отношении статуса юридической личности, это ни в коем случае не должно приводить к запрету неформальных объединений только на том основании, что они не обладают статусом юридического лица.³⁴

27. Положения п. 3 ст. 17 Закона, запрещающие деятельности незарегистрированных общественных объединений в Туркменистане и предусматривающие ответственность

либо двух юридических лиц в Албании (ст. 10 Закона о некоммерческих организациях Албании); **десяти лиц** в Венгрии (ст. 3 Закона о праве на объединения) и Казахстане (ст. 10 Закона о социальных объединениях и ст. 19 Закона о некоммерческих организациях).

³¹ См. п. 3 ст. 17 Закона.

³² П. 1 ст. 204 Кодекса Туркменистана об административных правонарушениях предусматривает, помимо прочего, ответственность за уклонение от регистрации общественного объединения и за участие в незарегистрированном общественном объединении.

³³ Наиболее яркое признание данного принципа нашло свое отражение в Рекомендации №СМ/Рес(2007)14 Комитета министров Совета Европы странам-членам относительно правового статуса неправительственных организаций в Европе (принята 10 октября 2007 г.). В данной Рекомендации указывается, что «НПО могут быть либо неформальными органами, либо организациями, либо быть представленными в качестве юридических лиц». Хотя данная Рекомендация не является обязательной к исполнению Туркменистаном, она может служить ценным ориентиром, помогающим толковать положения международных инструментов. Говоря о международных инструментах ООН, являющихся обязательными к исполнению Туркменистаном и из которых данный принцип может быть извлечен на основе аналогии, имеет смысл рассмотреть п. 4 ст. 3 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) и ст. 7 Конвенции о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы.

³⁴ См. *Шассану и другие против Франции*, Решение ЕСПЧ от 29 апреля 1999 г., п. 100. Также см. *Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции*, Решение ЕСПЧ от 30 января 1998 г., п. 33.

каждого, действующего от имени незарегистрированного общественного объединения, противоречат вышеупомянутым международным стандартам.³⁵ В целях соблюдения норм международного права и передового опыта настоятельно рекомендуется исключить данные положения из текста Закона.

28. Более того, рекомендуется недвусмысленно разрешить объединениям осуществлять свою деятельность на стадии регистрации. Законодатель может также рассмотреть внедрение особого регулирования деятельности объединений, находящихся на стадии регистрации, в том смысле что действия их учредителей могут создавать права и обязанности в отношении их объединений после официальной регистрации.

29. В соответствии с п. 9 ст. 17 Закона «изменения и дополнения в уставах общественных объединений, а также изменения фактов, которые подлежат регистрации, регистрируются в том же порядке и в те же сроки, что и сами общественные объединения, и приобретают юридическую силу с момента регистрации». Это означает, что для внесения любого изменения или дополнения в свой устав общественное объединение должно фактически пройти повторную регистрацию. Так как это касается общественных объединений, уже зарегистрированных в государственных органах надлежащим образом, требование о том, чтобы они подвергались такой же как и изначально процедуре регистрации для внесения небольших изменений в устав, может означать чрезмерное нарушение свободы объединений, а также неоправданное административное бремя (как для самих объединений, так и для государственных органов, осуществляющих регистрацию). Таким образом, рекомендуется упростить и упорядочить процедуру регистрации изменений и дополнений в устав общественного объединения. Принимая во внимание тот факт, что общественные объединения обязаны «ежегодно информировать Министерство адalat Туркменистана о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественных объединений»³⁶, одним из вариантов будет разрешить общественным объединениям уведомлять о такого рода изменениях и дополнениях в свои уставы посредством вышеуказанных ежегодных отчетов, а не путем обычной процедуры регистрации. В целом, общественные объединения должны иметь право просто уведомлять власти о несущественных изменениях, и только значительные изменения (такие как название объединения, его основные цели либо форма объединения) должны подвергаться регистрации.

30. В общем, рекомендуется провести разграничение в Законе между регистрацией и уведомлением о небольших изменениях. Общественные объединения могут быть законным образом обязаны уведомлять Министерство адalat Туркменистана о некоторых конкретных изменениях, но это не должно иметь место посредством процедуры регистрации, и не должно никоим образом приравниваться к фактической перерегистрации объединения. В этих целях в Закон можно включить общий принцип,

³⁵ См. также Выводы и рекомендации Комитета по соблюдению Орхусской конвенции от 18 февраля 2005 г., в которых указывается, что «сочетание запрета незарегистрированных объединений и излишне трудными регистрационным процедурами и требованиями, существующими в рамках Закона Туркменистана об общественных объединениях, может рассматриваться в качестве настоящего препятствия на пути полноценной реализации общественных прав», что является нарушением п. 4 ст. 3 Орхусской конвенции (Экономический и Социальный Совет ООН, документ № ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5 от 14 марта 2005 г., п. 21.

³⁶ Ст. 22 Закона.

согласно которому регистрация будет безоговорочной и обязательной, за исключением случаев, когда объединение подлежит ликвидации и/или роспуску по решению суда.

31. Данные комментарии относительно системы регистрации общественных объединений в равной степени касаются «Заключительных положений» в ст. 33 Закона, согласно которой «уставы и иные учредительные документы общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Закона, подлежат приведению в соответствие с настоящим Законом». При рассмотрении данного положения совместно с п. 9 ст. 17 Закона, согласно которому любые изменения и дополнения в устав должны подвергаться обычной процедуре регистрации, это фактически делает обязательной перерегистрацию общественных объединений, чьи уставы не полностью соответствуют данному Закону (даже если данное несоответствие касается незначительных расхождений). Такого рода имеющие обратную силу правовые положения должны применяться особенно осторожно и не должны использоваться для отказа в регистрации (перерегистрации) общественных объединений, которые безупречно функционировали в прошлом, за исключением крайне значимых и убедительных оснований для необходимости подобного рода. Если регистрация (перерегистрация) является действительно необходимой, она должна осуществляться в качестве простой формальности, не причиняя излишних неудобств уже функционирующим общественным объединениям. В идеальной ситуации закон должен предусматривать автоматическую регистрацию всех существующих и ранее зарегистрированных общественных объединений, а также установить временные рамки, в течение которых объединения должны привести свои учредительные документы в соответствие с новыми положениями закона.

32. В целом, следует помнить, что в рамках установленных международных стандартов общественные объединения не должны подвергаться громоздким процедурам регистрации. Принимая во внимание тот факт, что «свободное функционирование неправительственных организаций имеет ключевое значение для защиты прав человека и распространения информации о правах человека среди граждан», Комитет ООН по правам человека вынес рекомендацию, согласно которой законы, положения и административные практики, касающиеся их регистрации и деятельности, должны способствовать, а не препятствовать их созданию и свободному функционированию.³⁷

4.5. Отказ в регистрации

33. В соответствии с п. 1 ст. 18 Закона общественному объединению может быть отказано в регистрации, если помимо прочих оснований его устав «противоречит Конституции Туркменистана, положениям статей 4, 5, 16, 17 настоящего Закона и иному законодательству Туркменистана» (выделение наше). Формулировка «и иному законодательству Туркменистана» может иметь широкое толкование и может рассматриваться в качестве слишком неточной, чтобы соответствовать требованиям предсказуемости, заложенным в самой концепции закона.³⁸ В целях обеспечения

³⁷ См. Заключительные комментарии Комитета ООН по правам человека в отношении Беларуси (1997), документ ООН № CCPR/C/79/Add. 86, п. 19.

³⁸ Следует отметить, что совсем недавно ЕСПЧ вынес решение, согласно которому схожее положение Закона Украины «Об объединении граждан», где указывается, что «отказ в регистрации объединения может иметь место в том случае, если его устав и иные документы, предоставленные для регистрации, противоречат законодательству Украины», может привести к «особо широкому толкованию» и является «слишком неточным, чтобы быть в достаточной мере предсказуемым в отношении всех заинтересованных сторон». См. *Корецкий против Украины*, Решение ЕСПЧ от 3 апреля 2008 г., п. 48.

правовой определенности и предотвращения принятия произвольных решений данное положение не должно применяться произвольно, а в строгом соответствии со стандартом того, что является необходимым «в демократическом обществе».³⁹

34. Более того, в п. 1 ст. 18 Закона указывается, что общественному объединению может быть отказано в регистрации, если «одним из учредителей общественного объединения является лицо, имеющее судимость за совершение особо тяжкого преступления». Данное положение носит проблемный характер, так как подвергает коллективному наказанию все объединение за деяния, совершенные одним человеком, которые могут не иметь никакого отношения к деятельности объединения. Данное положение вызывает беспокойство еще и потому, что его можно рассматривать в качестве вынесения еще одного наказания за одно и то же деяние человеку, который уже отбыл уголовное наказание за содеянное. Таким образом, рекомендуется пересмотреть данное ограничение.

4.6. Права и обязанности общественных объединений

35. В соответствии со ст. 21 Закона «общественные объединения могут сотрудничать с международными общественными организациями, поддерживать международные контакты и связи, заключать соответствующие соглашения при участии Министерства иностранных дел Туркменистана» (выделение наше). Участие Министерства иностранных дел Туркменистана во всех международных контактах и связях общественного объединения может приравниваться к неоправданному вмешательству в деятельность организации, и может также нарушать право на защиту личных данных.⁴⁰ Более того, это может быть нарушением обязательства Туркменистана в рамках Копенгагенского документа ОБСЕ по разрешению «членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями...»⁴¹ Таким образом, рекомендуется исключить данное положение из текста Закона, с тем чтобы общественные объединения могли иметь международные контакты и связи безо всякого вторжения либо неоправданного вмешательства со стороны государства.

36. В соответствии со ст. 22 Закона общественные объединения обязаны соблюдать не только законодательство Туркменистана, свои уставы и другие учредительные документы, но также «общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы их деятельности». Стоит отметить, что принципы международного права носят обязательный характер в основном для государств и международных правовых организаций, и только в некоторых ограниченных случаях они могут

³⁹ См. п. 10 и 11 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Комиссией ООН по правам человека. Следует отметить, что данные комментарии также применимы в отношении ст. 30 и 31 Закона, содержащих такие же неопределенные положения, предусматривающие ответственность общественных объединений «в случае нарушения законодательства Туркменистана» (ст. 30) и разрешающие приостановление деятельности общественных объединений за несоблюдение другого законодательства Туркменистана» (ст. 31).

⁴⁰ Право на частную жизнь гарантировано ст. 25 Конституции Туркменистана и ст. 17 МПГПП. Комитет ООН по правам человека указал на необходимость принятия законов, содержащих четкие условия законного вмешательства в частную жизнь и предоставляющих гарантии против незаконного вмешательства (Заключительные комментарии Российской Федерации (1995), документ ООН № ССРР/С/79/Add.54).

⁴¹ См. п. 10.4 Копенгагенского документа ОБСЕ (1990).

применяться напрямую по отношению к лицам и объединениям (например, в случае совершения «ключевых» правонарушений либо возможно серьезных нарушений определенных основных прав). Из текста Закона трудно выяснить, какие «общеизвестные принципы и нормы международного права» могут фактически касаться сферы деятельности общественных объединений. Если данное положение невозможно уточнить, придав ему смысл, рекомендуется исключить его из списка законов и норм, которых должны придерживаться общественные объединения.

37. Далее ст. 22 Закона предусматривает целый ряд обременительных требований к отчетности общественных объединений. Общественные объединения должны соответственно «ежегодно информировать Министерство адalat Туркменистана о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественных объединений», по требованию предоставлять копии различных документов, заранее информировать Министерство адalat Туркменистана о запланированных мероприятиях (и даже позволять их посещать), незамедлительно уведомлять Министерство адalat Туркменистана о фактических изменениях, подлежащих регистрации. Данного рода обременительные требования к отчетности, которые в случае их нарушения могут привести к приостановлению деятельности объединения либо даже его ликвидации⁴², создают ситуацию, при которой государство осуществляет чрезмерный надзор за деятельностью общественных объединений. Такое положение вещей вряд ли способствует эффективной реализации права на свободу объединений. Чтобы данное основополагающее право не стало лишь иллюзией, рекомендуется пересмотреть и облегчить данные требования к отчетности.

38. Обязательство «заблаговременно информировать Министерство адalat Туркменистана о дате проведения мероприятий, а также допускать представителей Министерства адalat Туркменистана на проводимые мероприятия»⁴³, являясь несоразмерным требованием к отчетности, также нарушает право на неприкосновенность частной жизни учредителей и членов общественных объединений.⁴⁴

39. Тот факт, что общественные объединения далее обязаны «оказывать содействие представителям Министерства адalat Туркменистана в ознакомлении с деятельностью общественных объединений в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Туркменистана»⁴⁵, являясь еще одним чрезмерным требованием, может также являться нарушением запрета на самоизобличение в ходе уголовного разбирательства.⁴⁶

40. На основании всех вышеуказанных причин настоятельно рекомендуется внести изменения в ст. 22 Закона, упростив и сократив требования к отчетности общественных объединений. Следует помнить о том, что любое вмешательство в право на свободу объединений не должно превышать того, что является «необходимым в демократическом обществе». Иными словами, такого рода вмешательство должно быть основано на законных основаниях, отвечать острым

⁴² См. ст. 31 Закона.

⁴³ Ст. 22 Закона.

⁴⁴ Право на частную жизнь гарантировано ст. 25 Конституции Туркменистана и ст. 17 МПГП. См. сноску 38 для более подробной информации.

⁴⁵ Ст. 22 Закона.

⁴⁶ Запрет на свидетельствование против самого себя содержится в ст. 45 Конституции Туркменистана и ст. 14 МПГП.

общественным или социальным потребностям, преследовать законные цели и быть соразмерным данным целям.⁴⁷ Требования к отчетности, содержащиеся в ст. 22 действующего Закона, пожалуй, превышают то, что можно назвать «необходимым в демократическом обществе», а также могут являться нарушением норм международного права.

4.7. Контроль и надзор за деятельностью общественных объединений

41. Ст. 28 Закона обязывает различные государственные органы, имеющие полномочия по контролю и надзору за деятельностью общественных объединений, проверять, насколько те соблюдают свои уставы. Принимая во внимания тот факт, что государственные органы должны осуществлять определенный контроль над деятельностью общественных объединений, такой контроль не должен выходить за рамки целесообразности, быть чрезмерным либо подрывать законную деятельность. Тот факт, что Министерство адалат Туркменистана может отправлять своих представителей на мероприятия, проводимые общественными объединениями, вызывает особую обеспокоенность в этом отношении, так как может приравниваться к неоправданному вмешательству во внутренние дела общественных объединений, и может запросто стать серьезным нарушением права на свободу объединений и права членов общественных объединений на частную жизнь. Как уже упоминалось ранее, такое вмешательство может быть оправдано только в том случае, если оно является «необходимым», соразмерным и не произвольным. В этой связи, в ст. 28 Закона, кроме наделения различных органов, в ней перечисленных, значительными контрольно-надзорными полномочиями, следует предусмотреть гарантии против произвольного вмешательства и злоупотреблений в отношении права на частную жизнь, что закреплено соответствующими международными стандартами.⁴⁸

42. В соответствии с п. 2 ст. 48 Закона «Министерство адалат Туркменистана отменяет регистрацию, если общественное объединение в основном перешло на предпринимательскую деятельность или если осуществление предусмотренной уставом цели становится невозможным». Данное положение может толковаться произвольно, предоставляя возможность для широких и неограниченных исполнительных полномочий. Говоря о деловой деятельности, следует отметить, что другие положения Закона недвусмысленно позволяют общественным объединениям вовлекаться в таковую⁴⁹. Позволять Министерству адалат Туркменистана определять, когда именно общественное объединение «в основном перешло на предпринимательскую деятельность», а затем отменять его регистрацию, является, пожалуй, слишком широким полномочием для исполнительного органа власти. Таким

⁴⁷ См. п. 2 ст. 22 МПГПП и п. 10 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Комиссией ООН по правам человека.

⁴⁸ Говоря о государственном надзоре и наблюдении, Комитет ООН по правам человека указал на необходимость принятия законов, содержащих четкие условия законного вмешательства в частную жизнь и предоставляющих гарантии против незаконного вмешательства (Заключительные комментарии Российской Федерации (1995), документ ООН № ССР/С/79/Add.54), а также на то, что прослушивание разговоров и ведение наблюдения должно быть запрещено при отсутствии независимого мониторинга (судебного надзора) относительно такого рода практик (Заключительные комментарии Польше (1999), документ ООН № ССР/С/79/Add.110). По решению ЕСПЧ само существование законодательства, предусматривающего тайные виды деятельности со стороны государства (т.е. различные виды государственного контроля либо наблюдения), может привести к «угрозе наблюдения за всеми теми лицами, в отношении которых возможно применение данного законодательства». Последнее может также рассматриваться в качестве нарушения права на частную жизнь. См. Класс против ФРГ, Решение ЕСПЧ от 6 сентября 1978 г., п. 41.

⁴⁹ См. ст. 24, 25 и в особенности 27 Закона.

образом, рекомендуется исключить данное положение из текста Закона. Одним из альтернативных решений было бы предусмотреть, что общественные объединения имеют право быть вовлеченными в определенную деловую деятельность в таком объеме, который будет необходим для достижения их целей.

43. Говоря о полномочиях Министерства адалат Туркменистана по отмене регистрации в том случае, когда достижение целей общественного объединения «становится невозможным», следует отметить, что некоторые цели, которые общественное объединение прописывает в своем уставе, могут по сути своей быть сформулированы в качестве устремлений, и их достижение не обязательно должно быть мгновенным. Право Министерства адалат Туркменистана отменять регистрацию на таких неоднозначных основаниях означает сосредоточение слишком широких полномочий в руках исполнительного органа власти по вмешательству в основополагающее право на свободу объединений. Более того, отменяя регистрацию общественного объединения, Министерство адалат Туркменистана по сути объявляет такое объединение вне закона, поскольку незарегистрированные общественные объединения не имеют права осуществлять какую-либо деятельность, а любое лицо, действующее от имени незарегистрированного общественного объединения несет ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана.⁵⁰ Таким образом, рекомендуется исключить п. 2 ст. 28 из текста Закона.

44. Список государственных органов, которые в соответствии со ст. 28 Закона имеют право осуществлять контроль и надзор за деятельностью общественных объединений, весьма широк. Он включает Министерство адалат Туркменистана и управления адалат в велятах, Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры, финансовые и налоговые органы, «уполномоченный государственный орган», которому Министерство адалат Туркменистана представляет информацию о конкретных проектах и программах иностранной помощи и грантах, а также экологические, пожарные, санитарно-эпидемиологические и «иные органы государственного надзора и контроля». Подобного рода широкий список контролирующих органов вызывает обеспокоенность относительно потенциальных злоупотреблений вышеуказанными полномочиями и произвольным либо дискриминационным отношением к некоторым общественным объединениям. В целях предотвращения такого положения дел рекомендуется добавить положение, недвусмысленно гарантирующее, что «контрольные и надзорные» полномочия различных государственных органов не будут осуществляться произвольным образом либо на основе дискриминации, либо проявляться любым иным способом, подавляющим либо ограничивающим законную реализацию права на свободу объединений.⁵¹ В целях дальнейшего поддержания данной гарантии в Законе следует предусмотреть правовые механизмы защиты для общественных объединений против неоправданного контроля или злоупотреблений со стороны контролирующих органов.⁵²

⁵⁰ См. п. 3 ст. 17 Закона и п. 1 ст. 204 Кодекса об административных правонарушениях Туркменистана.

⁵¹ Такого рода положение можно добавить либо в ст. 28, либо ст. 29 Закона.

⁵² Право на эффективные правовые механизмы защиты предусмотрено в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) и гарантировано п. 3 ст. 2 МПГПП. Более того, в ст. 43 Конституции Туркменистана указано, что «граждане имеют право обжаловать в суд решения и действия государственных органов, общественных объединений и должностных лиц».

4.8. Приостановление деятельности общественных объединений

45. В ст. 31 Закона перечислены обстоятельства, на основании которых Министерство адалат Туркменистана может приостанавливать деятельность общественного объединения. Одним из таких обстоятельств являются случаи несоблюдения общественным объединением положений своего устава. Такого рода основание для приостановления деятельности общественного объединения трудно обосновать. Действительно, вполне законными являются случаи приостановления деятельности общественных объединений властями за нарушение Конституции и других особо оговоренных законов Туркменистана. Однако, деятельность общественного объединения не должна приостанавливаться за действия, которые являются абсолютно законными, но могут выходить за рамки того, что было изначально прописано в его уставе. Таким образом, следует исключить из текста Закона основания для приостановления деятельности общественного объединения.

46. В п. 2 ст. 31 Закона, где указывается, как организация, деятельность которой была приостановлена, может возобновить свою работу, следует предусмотреть конкретные временные рамки для рассмотрения государственным органом ходатайства по этому поводу. Это поможет избежать ненадлежащих проволочек в деле возобновления деятельности общественного объединения и делать так, чтобы приостановление его деятельности не длилось более строго определенного периода времени.

47. Принимая во внимание тот факт, что вопрос о приостановлении деятельности общественного объединения решается исполнительным органом власти (Министерством адалат Туркменистана), а не судебным органом, а также с учетом того, что продолжительность периода времени, в течение которого общественное объединение может быть отстранено от осуществления своей деятельности, не имеет определенных рамок, также рекомендуется предусмотреть в тексте Закона дополнительные гарантии против произвольного приостановления деятельности общественных объединений. Такого рода дополнительные гарантии должны включать в себя обязательство властей по принятию решений относительно приостановления деятельности в письменной и аргументированной форме, а также возможность их обжалования в суде.⁵³

4.9. Прекращение деятельности и ликвидация общественных объединений

48. В п. 1 ст. 32 Закона говорится, что общественные объединения могут быть ликвидированы либо их деятельность может быть прекращена «в случае... отмены регистрации Министерством адалат Туркменистана». Данное положение вызывает беспокойство, поскольку открыто позволяет исполнительному органу практически беспрепятственно налагать серьезные и, по-видимому, бесповоротные ограничения на свободу объединений. Рекомендуется внести изменения в ст. 32 Закона, в которой следует более четко предусмотреть, что обязательная ликвидация общественного объединения либо приостановление его деятельности могут иметь место только по решению суда.

49. Также рекомендуется предусмотреть в тексте Закона ряд альтернативных мер взыскания различной степени строгости, которые могут налагаться на общественные

⁵³ В соответствии с правом на эффективные правовые механизмы защиты, предусмотренные в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, п. 3 ст. 2 МППП и ст. 43 Конституции Туркменистана.

объединения, включая устные и письменные предупреждения, штрафы (также постепенно нарастающие), утрата права на получение государственного финансирования либо освобождение от налогов, индивидуальная ответственность отдельных членов объединения. Такого рода меры взыскания могут применяться в дополнение к более жестким мерам в виде приостановления деятельности общественного объединения либо его ликвидации, уже предусмотренным в Законе. В каждом конкретном случае должна применяться именно та мера взыскания, которая будет в достаточной степени строгой, чтобы служить в качестве сдерживающего механизма в будущем, но в то же самое время она должна быть справедливой, целесообразной и соразмерной содеянному проступку либо нарушению.

50. В этой связи, ликвидация общественного объединения и приостановление его деятельности должны быть самой крайней мерой, которую следует применять в качестве исключения только в случае особо грубого нарушения законодательства, а также с учетом принципа необходимости «в демократическом обществе». Ликвидация общественного объединения либо прекращение его деятельности за мелкие нарушения, такие как непредоставление информации о подлежащих регистрации фактических изменениях в соответствии с п. 2 ст. 32 Закона, может являться нарушением принципа соразмерности, закрепленного нормами международного права.⁵⁴

51. В ст. 32 Закона также говорится, что в случае ликвидации общественного объединения, если в уставе объединения не указаны лица, имеющие последующее право на его собственность, Министерство адалат Туркменистана «по своему усмотрению» передает оставшееся имущество общественного объединения другому общественному объединению, преследующему подобную цель, либо благотворительной организации, либо государству. Это также вызывает беспокойство относительно возможных злоупотреблений, поскольку позволяет исполнительному органу существенно вмешиваться в реализацию имущественных прав⁵⁵ посредством неограниченных решений, обжалование которых, по всей видимости, не является возможным. Решения, затрагивающие основополагающие права и свободы в такой степени (т.е. прекращение деятельности общественных объединений либо их ликвидация, упомянутые выше, и распределение (перераспределение) их имущества), должны приниматься судебными органами в результате справедливого разбирательства, в ходе которого рассматриваются аргументы всех вовлеченных сторон. Настоятельно рекомендуется внести изменения в ст. 32 Закона, предоставив такого рода процессуальные гарантии.

[Конец текста]

⁵⁴ См. п. 2 ст. 22 МПГПП и п. 10 Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, принятых Комиссией ООН по правам человека. Также см. Мнение Комитета ООН по правам человека № ССР/С/88/Д/1274/2004 (Заявление № 1274/2004 Виктора Корнеенко и др. против Беларуси), п. 7.7. Также см. заявление ЕСПЧ в ходе недавнего рассмотрения дела против Азербайджана, в котором указывается, что «сама по себе неспособность к соблюдению определенных правовых требований относительно внутренних процедур управления неправительственной организацией не может рассматриваться в качестве достаточно серьезного нарушения, влекущего за собой принятие решения о непосредственной ее ликвидации... При выборе более соразмерной меры взыскания возможно достичь более высокого уровня гибкости, если закрепить в национальном законодательстве менее радикальные альтернативные меры, такие как штраф либо лишение налоговых льгот» (*Тебиети Мюхафизе Семийети и Исрафилов против Азербайджана*, Решение ЕСПЧ от 8 октября 2009 г., п. 82).

⁵⁵ Имущественные права признаются в ст. 17 Всеобщей декларации прав человека и ст. 9 Конституции Туркменистана.

Приложение А

Закон Туркменистана «Об общественных объединениях»

XXXI-5
I-9-e

ЗАКОН ТУРКМЕНИСТАНА

Об общественных объединениях

(Ведомости Меджлиса Туркменистана 2003 г., № 4, ст. 35)

(С изменениями и дополнениями внесенными законом Туркменистана от 02.07.2009 г.)

Настоящий Закон в соответствии с Конституцией Туркменистана направлен на реализацию права граждан на создание общественных объединений и определяет правовые, организационные основы формирования, деятельности, реорганизации и ликвидации общественных объединений, а также регулирует общественные отношения, возникающие в этой сфере.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие общественного объединения

Общественное объединение - добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, отраженных в уставе общественного объединения.

Граждане создают общественные объединения по своему выбору, имеют право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения их уставов.

Статья 2. Законодательство Туркменистана об общественных объединениях

Законодательство Туркменистана об общественных объединениях основывается на Конституции Туркменистана, общепризнанных принципах и нормах международного права и состоит из настоящего Закона, а также иных нормативно-правовых актов Туркменистана.

Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией отдельных видов общественных объединений, регулируются специальными законами, принимаемыми в соответствии с настоящим Законом. Деятельность таких общественных объединений до принятия специальных законов, а также деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регламентируются настоящим Законом.

Если международными договорами Туркменистана установлены иные правила, чем содержащиеся в настоящем Законе, то применяются правила международных договоров.

Статья 3. Сфера действия настоящего Закона

Действие настоящего Закона распространяется на общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, создаваемых коммерческими организациями некоммерческих союзов (ассоциаций), а также политических партий, профсоюзов и других общественных формирований, порядок создания и деятельности которых определяется специальными законами.

Действие настоящего Закона распространяется также на деятельность созданных на территории Туркменистана структурных подразделений - организаций, отделений (филиалов) и представительств иностранных общественных объединений.

Статья 4. Ограничения на создание и деятельность общественных объединений

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя Туркменистана, подрыв безопасности государства, допускающих насилие, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, социальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также создание военизированных формирований.

Статья 5. Учредители, члены и участники общественных объединений

Учредителями, членами общественных объединений, а также их участниками (если членство не предусматривается их уставами) могут быть совершеннолетние граждане Туркменистана, если иное не установлено настоящим Законом, а также законами об отдельных видах общественных объединений.

Членами молодежных общественных объединений могут быть граждане Туркменистана, достигшие 14 лет.

Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане Туркменистана, достигшие 8 лет.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Предъявление требования об указании в официальных документах на членство в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав или свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Туркменистана.

Государственные органы не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

В деятельности международных общественных объединений могут принимать участие также иностранные граждане, постоянно проживающие в Туркменистане лица без гражданства и юридические лица - общественные объединения - Туркменистана и иностранных государств.

В деятельности общенациональных общественных объединений могут принимать участие также юридические лица - общественные объединения Туркменистана.

ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Статья 6. Организационно-правовые формы общественных объединений

В Туркменистане могут создаваться общественные объединения в одной из следующих организационно-правовых форм:

общественная организация;
общественное движение;
общественный фонд;
орган общественной самодеятельности.

Статья 7. Общественная организация

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Статья 8. Общественное движение

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Статья 9. Общественный фонд

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законодательством Туркменистана поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

Статья 10. Орган общественной самодеятельности

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или

учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет вышестоящих органов или организаций.

Статья 11. Союзы (ассоциации) общественных объединений

Общественные объединения, независимо от организационно-правовой формы, вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации.

Создание, деятельность, реорганизация и ликвидация союзов (ассоциаций) общественных объединений осуществляются в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

Статья 12. Принципы создания и деятельности общественных объединений

Общественные объединения, независимо от их организационно-правовых форм, равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах - общедоступной.

Статья 13. Территориальная сфера деятельности общественных объединений

В Туркменистане создаются и действуют международные, общенациональные и местные общественные объединения.

Общественное объединение, созданное в Туркменистане, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение - организация, отделение (филиал), представительство.

К общенациональным общественным объединениям относятся такие объединения, деятельность которых в соответствии с уставными целями распространяется на всю территорию Туркменистана или большинства его велятов.

К местным общественным объединениям относятся общественные объединения, деятельность которых в соответствии с уставными целями распространяется на территорию велята, города, этрапа, поселка и села.

Статья 14. Государство и общественные объединения

Вмешательство государственных органов и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, в случаях, предусмотренных законодательством Туркменистана, решаются государственными органами с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство Туркменистана о труде и социальном страховании.

ГЛАВА III. СОЗДАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Статья 15. Создание общественных объединений

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей, являющихся гражданами Туркменистана, количество которых не может быть менее пяти человек. В случаях, предусмотренных настоящим Законом, в состав учредителей, наряду с гражданами Туркменистана, могут входить иностранные граждане, юридические лица - общественные объединения - как Туркменистана, так и иностранных государств. Международные общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Туркменистана.

Международные и общенациональные общественные объединения могут быть созданы при наличии соответственно 50 и 500 членов или участников.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации в Министерстве адalat Туркменистана и внесения данных о нем в Единый государственный реестр юридических лиц.

Статья 16. Устав общественного объединения

Организация и структура общественных объединений регулируются уставом.

Устав должен отражать:

- наименование, цели, задачи общественного объединения, его организационно-правовую форму;
- территорию, в пределах которой общественное объединение осуществляет свою деятельность, структуру общественного объединения, его руководящие и контрольно-ревизионный органы;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении (для объединения, уставом которого предусматривается членство), права и обязанности членов и участников данного объединения;
- компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий;

- место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- порядок назначения заседаний руководящего органа и принятия им решений;
- источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;
- порядок реорганизации, ликвидации общественного объединения, а также распределения остающегося после ликвидации общественного объединения имущества.

Для общественных фондов, кроме сведений, указанных в части первой настоящей статьи, устав должен предусматривать:

- минимальный размер и вид пожертвований;
- указания об использовании сумм.

Устав общественного объединения может содержать и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения, не противоречащие законодательству Туркменистана.

Статья 17. Государственная регистрация общественных объединений

Регистрация общественных объединений, независимо от их вида, производится Министерством адalat Туркменистана в порядке, установленном Гражданским кодексом Туркменистана Сапармурата Туркменбаши и иным законодательством Туркменистана.

Общественные объединения подлежат обязательному включению в Единый государственный реестр юридических лиц в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

Деятельность незарегистрированного общественного объединения запрещается. Лицо, осуществляющее деятельность от имени незарегистрированного общественного объединения, несет ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана.

Для регистрации общественного объединения подаются следующие документы:

- заявление, подписанное всеми учредителями и членами руководящего органа данного общественного объединения, с указанием фамилий, имен, отчеств;
- устав общественного объединения в двух экземплярах;
- протокол учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащий сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;
- сведения об учредителях;
- документ об уплате регистрационного сбора;
- документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению.

Для регистрации международного общественного объединения, помимо документов, перечисленных в части четвертой настоящей статьи, необходим документ, подтверждающий наличие за пределами Туркменистана структурного подразделения - организации, отделения (филиала), представительства.

При регистрации на территории Туркменистана структурных подразделений иностранных общественных объединений необходимо также предоставление в установленном порядке нотариально удостоверенных копий учредительных документов основного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства.

Документы подаются на регистрацию в течение одного месяца со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Регистрация общественных объединений осуществляется в месячный срок с момента представления документов, перечисленных в настоящей статье.

Изменения и дополнения в уставах общественных объединений, а также изменения фактов, которые подлежат регистрации, регистрируются в том же порядке и в те же сроки, что и сами общественные объединения, и приобретают юридическую силу с момента регистрации.

За регистрацию общественного объединения, последующие изменения и дополнения в его уставе взимаются регистрационные сборы в порядке и размерах, предусмотренных законодательством Туркменистана.

Регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется после избрания в их руководящие органы как минимум одного гражданина, достигшего совершеннолетия.

Министерство адalat Туркменистана ведет реестр общественных объединений и выдает регистрационные свидетельства.

Статья 18. Отказ в регистрации общественного объединения

Общественному объединению может быть отказано в регистрации по следующим основаниям:

- если устав общественного объединения противоречит Конституции Туркменистана, положениям статей 4, 5, 16, 17 настоящего Закона и иному законодательству Туркменистана;

- если ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

- если не представлен полный перечень учредительных документов или они не оформлены в надлежащем порядке;

- если установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится заведомо ложная информация;

- если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;

- если одним из учредителей общественного объединения является лицо, имеющее судимость за совершение особо тяжкого преступления.

В случае отказа в регистрации общественного объединения заявителям сообщается об этом в письменной форме с указанием оснований отказа в регистрации.

Отказ в регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Рассмотрение повторного обращения и вынесение по нему решения производятся в порядке, предусмотренном настоящим Законом.

Статья 19. Обжалование отказа в регистрации общественных объединений

Отказ в регистрации общественного объединения может быть обжалован в суд в установленном законодательством порядке.

Статья 20. Символика общественных объединений

Общественные объединения могут иметь флаги, эмблемы, вымпелы и другую символику. Символика общественных объединений не должна совпадать с

государственными символами Туркменистана, а также с символами иностранных государств и международных организаций. Символика общественных объединений не может служить пропаганде целей, указанных в статье 4 настоящего Закона. Символика общественного объединения подлежит государственной регистрации и учету в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

ГЛАВА IV. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Статья 21. Права общественных объединений

Для осуществления уставных целей общественные объединения имеют право:

- распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений государственных органов в порядке и объеме, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами Туркменистана;
- проводить собрания, митинги, демонстрации и шествия в порядке, установленном законодательством Туркменистана;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в соответствии с законодательством Туркменистана;
- представлять и защищать свои права, права и законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в государственных органах и общественных объединениях;
- выступать с инициативами по вопросам общественной жизни, вносить предложения в государственные органы;
- участвовать в избирательных кампаниях (при наличии в уставе данного общественного объединения положения об участии его в выборах).

Общественные объединения могут сотрудничать с международными общественными организациями, поддерживать международные контакты и связи, заключать соответствующие соглашения при участии Министерства иностранных дел Туркменистана.

Законами о конкретных видах общественных объединений могут быть предусмотрены и иные права.

Статья 22. Обязанности общественных объединений

Общественные объединения обязаны:

- соблюдать законодательство Туркменистана, в том числе о лицензировании при осуществлении лицензируемого вида деятельности, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы их деятельности, а также нормы, предусмотренные их уставами и иными учредительными документами;
- ежегодно информировать Министерство адalat Туркменистана о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественных объединений в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц, до передачи указанных сведений соответствующему государственному органу;
- представлять по запросу Министерства адalat Туркменистана решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

- заблаговременно информировать Министерство адалат Туркменистана о дате проведения мероприятий, а также допускать представителей Министерства адалат Туркменистана на проводимые мероприятия;

- оказывать содействие представителям Министерства адалат Туркменистана в ознакомлении с деятельностью общественных объединений в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Туркменистана;

- незамедлительно представлять Министерству адалат Туркменистана изменения фактов, которые подлежат регистрации.

Общественные объединения обязаны регистрировать в Министерстве адалат Туркменистана проекты и программы иностранной технической и иной помощи.

Статья 23. Отчетность общественных объединений

Общественные объединения в порядке, установленном законодательством Туркменистана, ведут бухгалтерский учет, ведут и представляют статистическую отчетность.

ГЛАВА V. СОБСТВЕННОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Статья 24. Собственность общественных объединений

Общественные объединения могут иметь в собственности здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности, определенной их уставами.

В собственности общественных объединений могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет собственных средств в соответствии с их уставными целями.

Законами Туркменистана могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами Туркменистана не могут находиться в собственности общественных объединений.

Собственность общественных объединений охраняется законом.

Статья 25. Финансирование деятельности общественных объединений

Основными источниками финансирования деятельности общественных объединений могут быть:

- вступительные и членские взносы;
- добровольные взносы и пожертвования;
- целевое финансирование и поступления в порядке, установленном законодательством Туркменистана, от юридических лиц, в том числе иностранных некоммерческих и бюджетных организаций (в виде грантов);
- поступления от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий;
- доходы от предпринимательской деятельности, гражданско-правовых сделок;
- иные поступления, не запрещенные законодательством Туркменистана.

Общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах, не вправе получать финансовую и иную материальную помощь от

иностранных государств, организаций и граждан на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов.

Статья 26. Субъекты права собственности в общественных объединениях

Собственниками имущества общественных организаций являются сами организации. Каждый отдельный член общественной организации не имеет права собственности на долю имущества, принадлежащего общественной организации.

В общественной организации, структурные подразделения (отделения) которой осуществляют свою деятельность на основе устава данной организации, собственником имущества является сама общественная организация.

Структурные подразделения (отделения) указанной общественной организации имеют право владения и пользования имуществом, закрепленным за ними собственником.

В общественной организации, объединяющей местные общественные организации в качестве самостоятельных субъектов в союз (ассоциацию) с правами юридического лица, собственником имущества, созданного или приобретенного для использования в интересах этой общественной организации, является союз (ассоциация). Местные организации, входящие в состав союза (ассоциации) в качестве самостоятельных субъектов, являются собственниками принадлежащего им имущества.

От имени общественных движений и общественных фондов права собственника имущества, поступающего соответственно в общественные движения и общественные фонды, а также созданного или приобретенного ими за счет собственных средств, осуществляют постоянно действующие руководящие органы, указанные в уставах этих общественных движений и фондов.

Субъектами права собственности в органах общественной самодеятельности являются сами органы общественной самодеятельности, за которыми после их регистрации закрепляются права юридического лица. Органы общественной самодеятельности могут быть собственниками имущества, созданного или приобретенного ими иными законными способами.

Статья 27. Предпринимательская деятельность общественных объединений

Общественные объединения могут осуществлять предусмотренную уставом предпринимательскую деятельность, доходы от которой используются только на цели, указанные в уставе. Предпринимательская деятельность осуществляется общественными объединениями в соответствии с Гражданским кодексом Туркменистана Сапармурата Туркменбаши и другими законодательными актами Туркменистана.

Общественные объединения могут создавать предприятия, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Созданные общественными объединениями предприятия вносят в соответствующие бюджеты платежи в порядке и размерах, установленных законодательством Туркменистана.

Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

Статья 28. Контроль и надзор за деятельностью общественных объединений

Контроль за соответствием деятельности общественных объединений уставным целям осуществляет Министерство адалат Туркменистана управления адалат велаятов. Они вправе запрашивать у руководящих органов общественных объединений их учредительные документы; направлять своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых общественными объединениями; получать разъяснения от членов общественного объединения и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава; в случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства Туркменистана или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, могут выносить им письменное предупреждение.

Министерство адалат Туркменистана отменяет регистрацию, если общественное объединение в основном перешло на предпринимательскую деятельность или если осуществление предусмотренной уставом цели становится невозможным.

В случае, если общественному объединению в течение года будет сделано более двух письменных предупреждений или указаний об устранении нарушений, а также непредставления им в течение года в Министерство адалат Туркменистана обновленных сведений, подлежащих регистрации, указанное министерство может подать в суд заявление о ликвидации общественного объединения.

Надзор за соблюдением законодательства Туркменистана об общественных объединениях осуществляют Генеральный прокурор Туркменистана и подчиненные ему прокуроры.

Финансовые и налоговые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Туркменистана.

Министерство адалат Туркменистана в порядке, установленном законодательством Туркменистана, представляет уполномоченному государственному органу информацию о проектах и программах иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантах, если их сумма превышает установленную пороговую сумму или не характерна для деятельности общественного объединения, получающего эту помощь.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, санитарно-эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

ГЛАВА VI. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТУРКМЕНИСТАНА ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Статья 29. Ответственность за нарушение законодательства Туркменистана об общественных объединениях

Государственные органы и их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения указанными органами и их должностными лицами настоящего Закона, а также других законов об отдельных видах общественных объединений, несут ответственность, предусмотренную законодательством Туркменистана.

Статья 30. Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Туркменистана

Общественные объединения в случае нарушения законодательства Туркменистана несут ответственность в соответствии с настоящим Законом и другими законами Туркменистана.

Статья 31. Приостановление деятельности общественных объединений

Деятельность общественных объединений в случае нарушения Конституции, законодательства Туркменистана, а также положений их уставов может быть приостановлена Министерством адалат Туркменистана и по решению суда в порядке, предусмотренном настоящим Законом и другими законодательными актами Туркменистана.

В случае устранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения, оно может обратиться с ходатайством в государственный орган, приостановивший его деятельность, о возобновлении своей деятельности. При неустранении общественным объединением выявленных нарушений в указанные сроки Министерство адалат Туркменистана подает в суд заявление о его ликвидации.

Статья 32. Прекращение деятельности и ликвидация общественных объединений

Общественные объединения ликвидируются и прекращают свою деятельность в предусмотренных уставом случаях по решению съезда (конференции) или общего собрания либо по решению суда, а также в случае отмены регистрации Министерством адалат Туркменистана.

Общественные объединения могут быть ликвидированы по решению суда в случаях:

- нарушения требований статьи 4 настоящего Закона;
- нарушения своими действиями прав и свобод граждан;
- неоднократных или грубых нарушений законодательства Туркменистана или иных нормативно-правовых актов либо при систематическом осуществлении общественными объединениями деятельности, противоречащей их уставным целям;
- непредставления в течение года изменения фактов, которые подлежат регистрации и внесению в Единый государственный реестр юридических лиц;
- представления недостоверной информации при регистрации общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации общественного объединения по основаниям, указанным в настоящей статье, вносится Министерством адалат Туркменистана.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность.

Ликвидация общественного объединения осуществляется в соответствии с законодательством Туркменистана.

При ликвидации должны быть завершены текущие дела, определено денежное выражение оставшегося имущества, удовлетворены кредиторы и оставшееся имущество распределено между правомочными лицами.

Уставом могут быть определены лица, уполномоченные принять имущество. В случае отсутствия такого определения Министерство адалат Туркменистана по своему усмотрению передает оставшееся имущество одному или нескольким общественным объединениям, преследующим ту же или подобную цель, что и ликвидированное

общественное объединение. При отсутствии таких объединений может быть принято решение о передаче имущества благотворительной организации или государству.

Информация о ликвидации общественных объединений подлежит опубликованию. Распределение имущества допускается только по истечении 3-х месяцев после публикации.

Ликвидация осуществляется уполномоченным органом общественной организации.

Решение о ликвидации общественного объединения направляется в орган, ведущий Единый государственный реестр юридических лиц, для исключения указанного объединения из этого реестра.

ГЛАВА VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 33. Заключительные положения

Уставы и иные учредительные документы общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Закона, подлежат приведению в соответствие с настоящим Законом.

Признать утратившим силу Закон Туркменистана "Об общественных объединениях в Туркменистане", принятый 12 ноября 1991 года, со дня вступления в силу настоящего Закона.

**Президент
Туркменистана**

**Сапармурат
Туркменбаши**

гор. Ашхабад.
21 октября 2003 года.
№ 197-П