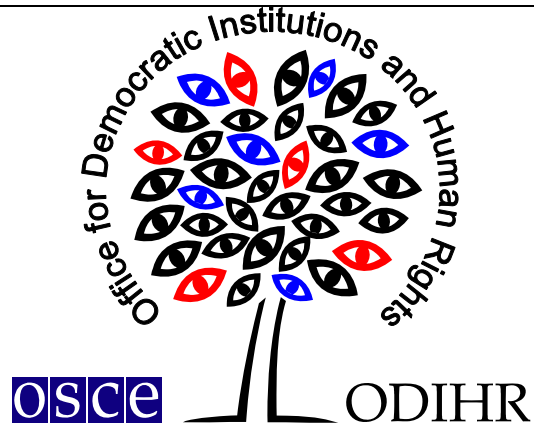


Варшава, 9 декабря 2005 г.

Opinion-Nr.: NGO– UZB/049/2005 (IU)

www.legislationline.org



**КОММЕНТАРИЙ
К ПРОЕКТАМ ЗАКОНОВ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
«ОБ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ» И «О
ГАРАНТИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ
ОРГАНИЗАЦИЙ»**

ОГЛАВЛЕНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ

2. ОХВАТ ПРОБЛЕМЫ

3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- 4.1 Определение неправительственной организации. Право создания неправительственных организаций и членства в них как ключевая составляющая свободы объединения.
- 4.2 Статус и классификация неправительственных организаций. Обоснование дифференцированного подхода к регулированию деятельности НПО.
- 4.3 Приобретение правосубъектности. Регистрация НПО.
- 4.4 Государственный мониторинг деятельности НПО.
- 4.5 Сотрудничество между НПО и государством. Финансирование из государственного бюджета и социальный заказ. Социальное партнерство.

1. ВВЕДЕНИЕ

1. *1 ноября 2005 г. из Центра ОБСЕ в Ташкенте в БДИПЧ ОБСЕ поступил запрос на подготовку обзора пакета законопроектов Республики Узбекистан, касающихся неправительственных организаций (далее «НПО»), а именно проектов Законов Республики Узбекистан «Об общественных организациях» и «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций». Запрос был составлен на основе предварительной договоренности между Ташкентским центром ОБСЕ и Председателем парламентского комитета по НПО, демократическим институтам и органам самоуправления Акмалом Саидовым.*
2. *Настоящий комментарий подготовлен на материале русского перевода вышеупомянутых законопроектов.*

2. ОХВАТ ПРОБЛЕМЫ

3. В настоящем комментарии Проект Закона Республики Узбекистан «Об общественных организациях» (далее «законопроект об НПО») и Проект Закона Республики Узбекистан «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» (далее «законопроект о гарантиях деятельности НПО») анализируются с точки зрения их соответствия применимым в данном случае международным нормам в области прав человека и обязательствам, данным ОБСЕ. Кроме того, законопроекты рассматриваются в свете имеющихся в международной практике позитивных примеров свободы объединения и регулирования деятельности НПО. В комментарии упоминаются международные нормы, имеющие законную силу в Республике Узбекистан, но могут упоминаться и международные документы, не ратифицированные Узбекистаном, а также документы декларативного или рекомендательного характера, разработанные с целью интерпретации соответствующих положений международных договоров.

4. Настоящий комментарий не претендует на полноту охвата проблемы.
5. БДИПЧ ОБСЕ считает нужным отметить, что настоящий комментарий не является обязывающим в отношении каких-либо мнений или рекомендаций, которые БДИПЧ может в дальнейшем счесть необходимым высказать по рассматриваемому здесь вопросу.

3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

6. Рассматриваемые законопроекты были составлены в духе соответствия международным документам и нормам, касающимся свободы объединений в целом и регулирования деятельности НПО в частности. Однако оба законопроекта отличает некоторая степень расплывчатости и двусмысленности, вследствие чего применение данных законов может оказаться непоследовательным и недостаточно единообразным, что, в свою очередь, может открыть путь для административного произвола. Кроме того, в законопроектах не предусмотрен механизм их применения (последнее особо относится к законопроекту о гарантиях деятельности НПО). Важно отметить, что, хотя в своем нынешнем виде законопроекты и будут де-юре способствовать улучшению правовой базы некоммерческого сектора, настоящим испытанием их соответствия международным нормам в области прав человека станет то, как эти законы будут толковаться и применяться. Необходимо отметить, что ограничения свободы объединений, налагаемые в порядке применения данных законов, должны выбираться и истолковываться максимально узко. Кроме того, принцип соразмерности налагаемых ограничений должен стать основным принципом регулирования деятельности НПО.
7. Ниже приводится полный список конкретных рекомендаций:
 - 1) Рекомендуется внести изменения в законопроект об НПО, дабы обеспечить ясность и последовательность в вопросе об участии иностранных граждан в НПО. Рекомендуется гарантировать

иностранным гражданам наряду с правом быть членами НПО также и право создания НПО. [см. пункт. 11]

- 2) Законопроект об НПО в его нынешнем виде может быть истолкован в том смысле, что официальная регистрация является основным условием деятельности НПО. Соответственно, незарегистрированные организации могут быть если не запрещены, то лишены прав и гарантий, предоставляемых зарегистрированным НПО. Рекомендуется внести изменения в законопроект об НПО, четко указав, что получение статуса юридического лица не является обязательным условием деятельности НПО. В то же время правомочно, чтобы закон проводил различие между официально зарегистрированными организациями и неформальными объединениями, предусматривая для юридических лиц определенные льготы в финансовой сфере и смежных сферах. [см. пункт 13]
- 3) Рекомендуется внести изменения в законопроект об НПО, с тем, чтобы классификация «общественных объединений» была основана на четких критериях, применяемых последовательно и не допускающих дискриминации. Хотя единой модели подобной классификации не существует, все же представляется разумным, чтобы закон, как это делается в нынешней редакции, проводил различие между политическими партиями и «иными объединениями граждан», а также между профсоюзами и иными некоммерческими организациями. Объединения, не являющиеся ни политическими партиями, ни профсоюзами, могут составить отдельную категорию собственно НПО (или частных добровольных организаций), подразделяющихся по принципу наличия или отсутствия членства (примером организаций, не имеющих членства, являются фонды). Фонды как таковые (как дарственные, так и прочие) желательно выделить в отдельную категорию. Правомочно, чтобы закон предусматривал особую процедуру регистрации фонда (например,

устанавливал минимальный размер активов или требовал представить более подробный устав), дополнительные требования к деятельности фондов (например, запрет на финансирование политических движений), а также дополнительные льготы (например, дополнительные налоговые льготы для дарственных фондов). [см. пункт 15]

- 4) Рекомендуется удалить из законопроекта о НПО территориальные ограничения деятельности «общественных объединений». [см. пункт 17]
- 5) Рекомендуется пересмотреть список допустимых оснований отказа в регистрации, сделав их более понятными и предсказуемыми. Рекомендуется также удалить из Статьи 17 законопроекта об НПО требование *«уважать культуру, обычаи, традиции и образ жизни народов, проживающих в Республике Узбекистан»* как неясное и избыточное. [see пункт 23]
- 6) Можно рассмотреть вопрос об уменьшении минимального количества учредителей НПО. [см. пункт 24]
- 7) Рекомендуется удалить из законопроекта об НПО требование *«предоставлять свободный доступ представителям регистрирующего органа на свои мероприятия»*, и заменить его положением, содержащим исчерпывающий перечень и четкое определение тех видов мероприятий, на которые должны беспрепятственно допускаться представители регистрирующего органа. [см. пункт 32]
- 8) Рекомендуется внимательно рассмотреть вопрос о стимулировании саморегулирования НПО при сохранении государственного мониторинга. [см. пункт 34]
- 9) Рекомендуется дополнить законопроект о гарантиях НПО рядом подробных положений о государственном финансировании НПО и

социальном заказе. Альтернативой может быть составление пакета подзаконных актов, регламентирующих порядок применения закона, которые, в идеале, должны быть приняты непосредственно после принятия закона. Рекомендуется, чтобы положения закона (или подзаконные акты о порядке его применения) обеспечили прозрачность на всех этапах проведения конкурса и отбора, а также равенство сторон в ходе переговоров об условиях социального заказа. Кроме того, необходимо предусмотреть и гарантировать справедливое распределение прав и обязательств сторон на всех этапах реализации заказа (в том числе справедливую систему санкций за нарушение условий договора одной из сторон). [см. пункт 44]

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Определение НПО - Право создания негосударственных организаций и членства в них как ключевая составляющая свободы объединения

8. В законопроекте об НПО «общественное объединение» определяется как *«негосударственная некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан, добровольно объединившихся для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей на основе общности интересов, самоуправления, не преследующая извлечение дохода (прибыли) в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученные доходы (прибыль) между своими членами»¹.*
9. Данное определение в целом соответствует международным нормам, таким, как «Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе»² (далее «Основопологающие принципы») и аналогично определениям, содержащимся в регулирующем эту сферу законодательстве других стран.
10. В то же время вызывает беспокойство использование в определении «общественного объединения» слова «граждане», поскольку такая формулировка допускает толкование, исключающее иностранных граждан и лиц без гражданства из круга лиц, имеющих право создавать НПО. Таким образом, если в Ст. 11 законопроекта об НПО содержится вызывающее одобрение положение о том, что *«иностранцы граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Республики Узбекистан могут быть членами или участниками общественных организаций, за исключением случаев, установленных законами и международными договорами Республики Узбекистан»*, остается не совсем ясным, могут ли иностранные граждане также

¹ Проект Закона «Об общественных объединениях», ст. 3.

² Хотя «Основопологающие принципы» не имеют силы закона вообще, и в частности в Узбекистане как в стране, не являющейся членом Совета Европы, однако они рассматриваются во всем мире как свод международных норм, широко применяемых для толкования положений международных договоров, касающихся свободы объединения. «Основопологающие принципы» по-английски и по-русски можно найти в Интернете по адресу http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Fundamental_Principles/Fundamental_principles_intro.asp (дата последнего посещения - 6 декабря 2005 г.).

и создавать НПО, или только быть его членами. Использование слова «граждане» в статье 10, касающейся создания «общественных объединений»³ подтверждает возможность ее толкования в том смысле, что, несмотря на отсутствие прямого запрета на создание НПО по инициативе иностранных граждан, право создания «общественных объединений» не предоставляется ни иностранным гражданам, ни лицам без гражданства. Если подобное толкование отражает намерение составителей законопроекта, то это противоречит «Основополагающим принципам», согласно которым *«любое [...] лицо, гражданин страны или иностранец [...] должны быть вправе свободно создавать НПО»*⁴.

11. Соответственно, рекомендуется внести изменения в законопроект об НПО, дабы обеспечить ясность и последовательность в вопросе об участии иностранных граждан в НПО. Рекомендуется гарантировать иностранным гражданам наряду с правом быть членами НПО также и право создания НПО.

4.2 Статус и классификация НПО. Обоснование дифференцированного подхода к регулированию деятельности НПО.

12. Вторая часть ст. 3, следующая за определением «общественных объединений» и содержащая приблизительную классификацию НПО Узбекистана, также может вызывать беспокойство. Она гласит, что *«общественными объединениями в Республике Узбекистан признаются профессиональные союзы, политические партии, общества ученых, женские организации, организации ветеранов и молодежи, творческие союзы, массовые движения и иные объединения граждан, зарегистрированные в установленном законом порядке»*. Опять-таки, не налагая прямого запрета на деятельность незарегистрированных объединений, законопроект все же допускает толкование в том смысле, что регистрация является основным условием деятельности НПО. Соответственно, незарегистрированные организации могут быть если не запрещены, то лишены

³ Проект Закона «Об общественных объединениях», ст. 10 («Общественное объединение создается по инициативе не менее десяти граждан»)

⁴ «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе», принцип 15.

прав и защиты, обеспечиваемых зарегистрированным НПО. Если данное толкование верно отражает намерение авторов, то это противоречит «Основополагающим принципам», однозначно гласящим, что *«НПО могут быть как неформальными организациями, так и структурами, обладающими правосубъектностью»*⁵, хотя и *«в целях отражения различий в финансовых и иных видах поддержки, получаемой НПО в дополнение к правосубъектности, они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством»*⁶. Принципиально важно, чтобы свобода объединения не ставилась в зависимость от правосубъектности.

13. Разумеется, обеспечение защиты неформальных объединений особенно важно в случае незаконного отказа в предоставлении правосубъектности; впрочем, оно имеет значение и в том случае, если основатели объединения не считают официальную регистрацию необходимой.
14. Соответственно, рекомендуется внести исправления в законопроект об НПО, четко указав, что получение статуса юридического лица не является обязательным условием деятельности НПО. В то же время правомочно, чтобы закон проводил различие между официально зарегистрированными организациями и неформальными объединениями, предусматривая для юридических лиц определенные льготы в финансовой сфере и в смежных сферах.
15. Представляется, что классификация «общественных объединений», содержащаяся во второй части ст. 3, составлена случайным образом. С одной стороны, в ней перечислены отдельные виды организаций – такие, как профсоюзы, политические партии и массовые движения – для которых правомочно предусмотреть разные режимы регулирования ввиду явных различий в целях и задачах их деятельности. С другой стороны, в классификации отдельно упомянуты некоторые виды объединений, такие, как «общества ученых», «женские организации» и «творческие союзы». Трудно

⁵ Там же, принцип 5.

⁶ Там же.

понять, по какому объективному критерию (скажем, по целям деятельности) эти объединения могут быть выделены в отдельные категории, требующие различных режимов регулирования. Следует также отметить, что такая классификация допускает очень широкое толкование, граничащее с дискриминацией, например, в случае «женских организаций» (почему именно женские организации должны регулироваться иначе, чем прочие некоммерческие организации?).

16. Рекомендуется внести изменения в законопроект об НПО, с тем, чтобы классификация «общественных объединений» была основана на четких критериях, применяемых последовательно и не допускающих дискриминации. Хотя единой модели подобной классификации не существует, все же представляется разумным, чтобы закон, как это делается в нынешней редакции, проводил различие между политическими партиями и «иными объединениями граждан», а также между профсоюзами и иными некоммерческими организациями. Объединения, не являющиеся ни политическими партиями, ни профсоюзами, могут выделяться в отдельную широкую категорию собственно НПО (или частных добровольных организаций), подразделяющихся по принципу наличия или отсутствия членства (примером организаций, не основанных на членстве, являются фонды). Вообще фонды (как дарственные, так и прочие) желательно выделить в отдельную категорию. Правомочно, чтобы закон предусматривал особую процедуру регистрации фонда (например, устанавливал минимальный размер активов или требовал представить более подробный устав⁷), дополнительные требования к деятельности фондов

⁷ Например, в разделе 22 Чешского акта о фондах и дарственных фондах, который может считаться позитивным примером в данной сфере, содержится следующее требование: «устав фонда или дарственного фонда должен устанавливать одно из нижеследующих правил, ограничивающих административные расходы фонда: а) суммарные годовые затраты фонда на административные цели не должны превышать определенный процент от суммарных годовых доходов от акций или активов фонда, б) суммарные годовые затраты фонда на административные цели не должны превышать определенный процент от годовых расходов фонда, или в) суммарные годовые затраты фонда на административные цели не должны превышать определенный процент от акционерного капитала или активов фонда по итогам года по состоянию на 31 декабря».

(например, запрет на финансирование политических движений⁸), а также дополнительные льготы (например, дополнительные налоговые льготы для дарственных фондов).

17. В связи с классификацией НПО обеспокоенность вызывает также и предложенное подразделение НПО в соответствии с географическим охватом их деятельности.⁹ Законопроект об НПО проводит четкое разграничение между республиканскими и местными общественными объединениями на основании требования при подаче документов на регистрацию НПО указывать в уставе географический охват его будущей деятельности. Далее законопроект устанавливает, что «республиканские» и «местные» общественные объединения должны подавать заявки на регистрацию в разные органы (соответственно национальные и местные). Требование ограничивать деятельность НПО определенной территорией может послужить препятствием для того, чтобы местные общинные организации из разных частей страны вступали в партнерские отношения друг с другом на основании общности цели. Подобные партнерства лишаются возможности совместно решать те или иные задачи (если только они официально не регистрируют федерацию НПО, что в соответствии с законопроектом возможно, но процедура это неоправданно трудоемка, особенно в случае, если НПО не планируют долгосрочного сотрудничества).
18. Рекомендуется удалить из законопроекта о НПО территориальные ограничения деятельности «общественных объединений».

⁸ Например, так делается в Чешской Республике. Раздел 21(6) Чешского акта о фондах и дарственных фондах гласит, что «фонду запрещается финансировать политические партии или политические движения».

⁹ Проект Закона «Об общественных объединениях», ст. 6 («В Республике Узбекистан создаются и действуют республиканские и местные общественные объединения. К республиканским общественным объединениям относятся общественные объединения, деятельность которых в соответствии с их уставами распространяется на всю территорию Республики Узбекистан или на территории восьми и более областей (Республики Каракалпакстан, г. Ташкента). К местным общественным объединениям относятся общественные объединения, деятельность которых в соответствии с их уставами ограничивается территорией района (ов), города (ов), области или Республики Каракалпакстан»).

4.3 Приобретение статуса юридического лица. Регистрация НПО.

19. Положения законопроекта об НПО, касающиеся процедуры регистрации НПО, в целом соответствуют международным стандартам. Вызывает одобрение тот факт, что в регистрации НПО может быть отказано только на законном основании, и «нецелесообразность» не может являться основанием для отказа.¹⁰ Вызывает одобрение и положение, согласно которому решение об отказе в предоставлении правосубъектности может быть обжаловано в суде.
20. Хотя в законопроекте об НПО содержится исчерпывающий список возможных оснований для отказа в регистрации, в целом соответствующих международным нормам, однако в них используются несколько расплывчатые формулировки, что может приводить к произвольному применению закона. Положение, предусматривающее возможность отказа в регистрации, если из учредительных документов становится ясно, что организация имеет своей целью *«насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета, целостности и безопасности Республики Узбекистан, ущемление конституционных прав и свобод граждан, пропаганду войны, социальной, национальной, расовой и религиозной вражды, посягающих на здоровье и нравственность народа, либо предусматривает образование военизированных объединений»*, в целом соответствует содержащемуся в международном праве перечню допустимых оснований ограничения свободы объединений. Однако здесь остается ряд нерешенных вопросов.¹¹ Во-первых, в законопроекте не указывается, какая инстанция имеет право устанавливать

¹⁰ Там же, ст. 19 (*«Отказ в регистрации или принятии на учет по мотивам нецелесообразности создания общественного объединения его представительства или филиала не допускается»*).

¹¹ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 22(2) (*«Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции»*.) Республика Узбекистан ратифицировала Пакт 28 сентября 1995 г. Полный текст Пакта на русском языке есть в Интернете по адресу <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

наличие в учредительных документах свидетельств того, что регистрируемая организация преследует запрещенные цели. Во-вторых, в законопроекте не прописана процедура, с помощью которой должно выявляться наличие в учредительных документах свидетельств того, что регистрируемая организация преследует запрещенные цели. В-третьих, из законопроекта неясно, в чем именно могут состоять такие свидетельства (например, нельзя исключать возможность, что организации, занимающейся проблемами репродуктивного здоровья, будет в соответствии с данным законопроектом отказано в регистрации как *«посягающей на здоровье и нравственность народа»*).

21. Положения законопроекта об НПО, касающиеся регистрации *«представительств и филиалов международных и иностранных общественных объединений»* в Узбекистане вызывают аналогичные опасения, т.к. в них содержится расплывчатое требование к регистрируемой организации, *«уважать культуру, обычаи, традиции и образ жизни народов, проживающих в Республике Узбекистан»*. Это положение не только расплывчато, но и избыточно, так как оно по сути дублирует положения, запрещающие создание организаций, ведущих пропаганду этнической, расовой и религиозной нетерпимости.
22. Крайне важно иметь в виду, что любые ограничения свободы объединения должны удовлетворять трем критериям: (а) соответствовать как минимум одному из допустимых условий ограничения свободы объединения, (б) быть *«предусмотрены законом»* (*nullum crimen sine lege* - нет преступления без предусматривающего его закона), и (в) быть *«необходимыми в демократическом обществе»* (т.е. соразмерными угрозе). Изложенные выше опасения в связи с расплывчатыми положениями законопроекта основаны именно на том, что двусмысленный закон допускает произвольные толкования, нарушая тем самым требование о том, чтобы любые ограничения были *«предусмотрены законом»*.
23. В связи с этим рекомендуется пересмотреть список допустимых оснований для отказа в регистрации, сделав их более понятными и предсказуемыми.

Рекомендуется также удалить из Статьи 17 законопроекта об НПО требование *«уважать культуру, обычаи, традиции и образ жизни народов, проживающих в Республике Узбекистан»* как неясное и избыточное.

24. Кроме того, законодатели Узбекистана, возможно, захотят рассмотреть вопрос об уменьшении минимального количества учредителей НПО (в настоящее время оно равно 10)¹². Хотя не существует международных норм или четких инструкций относительно того, сколько основателей должно быть у НПО, имеющего статус юридического лица,¹³ и нельзя однозначно утверждать, что требование о наличии не менее 10 учредителей находится *«на уровне, препятствующем учреждению НПО»*¹⁴, однако во все большем числе стран для создания НПО, имеющего статус юридического лица, достаточно всего двух учредителей. В целом ряде стран-участниц ОБСЕ (в том числе в Албании, Армении, Болгарии, Чехии, Эстонии, Латвии, Литве, Словакии, России и Украине) минимальное количество учредителей НПО установлено на уровне от двух до пяти человек.

4.4 Государственный мониторинг деятельности НПО

25. В законопроекте об НПО приводится вполне разумный список обязательств НПО¹⁵ – таких, как предоставление общественности доступа к информации об использовании денежных средств, или же отчетность перед регистрирующими, налоговыми и статистическими органами – имеющих своей целью обеспечение прозрачности и открытости некоммерческого сектора.

¹² Проект Закона «Об общественных объединениях», ст. 10 (*«Общественное объединение создается по инициативе не менее десяти граждан».*)

¹³ «*Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе*», принцип 16 (*«Два и более лица должны быть вправе учреждать НПО, основанную на принципе членства. Для приобретения статуса юридического лица может потребоваться более высокое число членов, однако оно не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО».*)

¹⁴ Там же.

¹⁵ Проект Закона «Об общественных объединениях», ст. 28 (*«Общественные объединения обязаны осуществлять свою деятельность в соответствии с настоящим Законом, другими актами законодательства, а также уставом общественного объединения; обеспечивать свободный доступ к информации об использовании денежных средств и иных имуществ; предоставлять свободный доступ представителям регистрирующего органа на свои мероприятия; представлять регистрирующим, налоговым и статистическим органам отчеты о своей деятельности. Общественные объединения могут нести и иные обязанности в соответствии с законодательством.»*)

26. Однако в связи с одним из перечисленных в законопроекте обязательств – «предоставлять свободный доступ представителям регистрирующего органа на свои мероприятия» – возникает ряд опасений.
27. С одной стороны, названное выше требование в подавляющем большинстве случаев окажется избыточным, если мероприятия НПО носят открытый характер, и на них может присутствовать кто угодно, в том числе и государственные служащие – более того, можно утверждать, что большинство НПО, как правило, охотно приглашает государственных служащих на мероприятия, на которых обсуждаются вопросы общественной важности.
28. С другой стороны, в случае закрытых мероприятий, это требование может препятствовать ведению законной деятельности НПО, которая – по законным причинам – требует ограничения доступа или даже конфиденциальности. Так, например, обстоят дела в случае НПО, работающих с жертвами преступлений, в частности, организующих убежища или консультационные центры для пострадавших от домашнего насилия, насилия над детьми или торговли людьми. В случае такого НПО совершенно законно и, более того, необходимо, чтобы некоторые виды деятельности (например, консультации) проводились с глазу на глаз, и чтобы кроме пациента и специалиста, на них никто не допускался, дабы не наносить пациенту дополнительные травмы, в то время как другие виды деятельности (например, содержание убежищ) требуют строгой секретности, в частности, для того, чтобы преступники не узнали местонахождение убежища и не преследовали жертву. Еще один случай – группы взаимопомощи, участники которых делятся самыми личными переживаниями, помогая друг другу решить общие для всех проблемы. Например, если на занятии группы родителей, чьи дети страдают синдромом дефицита внимания с гиперактивностью (СДВГ), появятся посторонние, участники группы могут смутиться и стусеваться, так как дети, страдающие этим синдромом, как правило, невнимательны, плохо учатся и не пользуются успехом среди сверстников, так что родителям может быть стыдно обсуждать проблемы своих детей в присутствии малознакомых людей.

29. В этой связи необходимо иметь в виду, что зачастую присутствие посторонних на определенных видах заседаний (например, на тех, где обсуждается частная собственность) может представлять собой нарушение права на частную жизнь, и за организаторами встречи должно оставаться право не допускать на нее посторонних. Это, конечно, не относится к работникам правоохранительных органов, действующим на законных основаниях в случае наличия указаний на противозаконную деятельность; впрочем, вопрос этот касается не только НПО и предположительно регулируется Уголовно-процессуальным кодексом Республики Узбекистан.
30. Кроме того, регулярная отчетность и беспрепятственный доступ к документации создают достаточные гарантии прозрачности НПО, а особо пристальное наблюдение за работой НПО в отсутствие данных о противозаконной деятельности может представлять собой нарушения презумпции законности деятельности (как частного случая презумпции невиновности).
31. В то же время в законопроект можно включить положение, содержащее исчерпывающий перечень и четкое определение тех видов мероприятий, на которые должны беспрепятственно допускаться представители регистрирующего органа, например, таких, как общее собрание НПО, собрание совета и пр.¹⁶
32. С учетом сказанного выше, требование *«предоставлять свободный доступ представителям регистрирующего органа на свои мероприятия»* рекомендуется либо удалить из законопроекта об НПО, либо заменить его положением, содержащим исчерпывающий перечень и четкое определение тех

¹⁶ Например, ст. 16 Закона Республики Армения об общественных организациях обязывает НПО *«по обоснованному требованию уполномоченного государственного органа в сфере юстиции Республики Армения (далее - уполномоченный государственный орган) представлять ему в разумные сроки прочие документы, касающиеся деятельности организации и разрешать представителю этого органа присутствовать на общих собраниях организации»* (выделено нами).

видов мероприятий, на которые должны беспрепятственно допускаться представители регистрирующего органа.

33. Еще одна рекомендация, непосредственно связанная с вопросом о государственном надзоре, касается саморегулирования НПО. Практика показывает, что саморегулирование является высокоэффективным инструментом пресечения и предотвращения различных злоупотреблений в некоммерческом секторе, и, что особенно важно, способствует тому, чтобы НПО взаимодействовали с государственными органами в духе сотрудничества, а не конфронтации. Важно отметить, что саморегулирование видится как дополнение, а не замена государственного мониторинга, и обладает рядом преимуществ с точки зрения государства, повышая эффективность при меньших кадровых ресурсах и финансовых затратах.
34. Рекомендуется внимательно рассмотреть вопрос о стимулировании саморегулирования НПО в дополнение к государственному мониторингу.

4.5 Сотрудничество между НПО и государством. Финансирование из государственного бюджета и социальный заказ. Социальное партнерство.

35. Как гласит ст. 1 законопроекта о гарантиях деятельности НПО, основными задачами законопроекта являются *«установление гарантий деятельности негосударственных некоммерческих организаций, обеспечение защиты их прав, расширение социального партнерства и совершенствование механизма государственной поддержки негосударственных некоммерческих организаций»*¹⁷.
36. Далее законопроект о гарантиях деятельности НПО возлагает на государство позитивное обязательство: государство *«устанавливает равные гарантии обеспечения и защиты прав негосударственных некоммерческих организаций, создает справедливые условия для участия негосударственных некоммерческих организаций в социальном партнерстве и получении ими государственной*

¹⁷ Проект Закона «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций», ст. 1.

*поддержки»*¹⁸. Однако в своем нынешнем виде законопроект лишь в незначительной мере гарантирует реализацию этого положения. Большинство положений законопроекта касаются гарантий от национализации и реквизиции, а также, в некоторой мере, доступа к правосудию (например, путем освобождения некоммерческих организаций от уплаты госпошлины при обращении в суд с жалобой на незаконные, по их мнению, решения государственных органов¹⁹).

37. Хотя можно лишь приветствовать установление подобных гарантий, необходимо дополнить законопроект целым рядом положений. Законом практически не охвачены такие вопросы, как обеспечение объективности и беспристрастности и создание равных условий для некоммерческих организаций при участии в конкурсах на получение государственного финансирования или социального заказа. Поэтому оставшаяся часть комментария будет в основном посвящена вопросам государственного финансирования и социального заказа как основным компонентам сотрудничества между государством и НПО. В этой сфере источником вдохновения для законодателей может послужить опыт и практика других стран.

38. В сфере государственного финансирования и социального заказа существует целый ряд возможных законодательных решений, которые могут вводиться на уровне либо законов, либо подзаконных актов. Однако, если будет выбран последний вариант, желательно, чтобы пакет подзаконных актов о порядке применения закона составлялся одновременно с самим законом и был принят непосредственно после принятия закона, с тем, чтобы обеспечить его реальное применение.

39. Государственное финансирование и социальный заказ НПО требуют набора четких правил, определяющих порядок проведения конкурсов и принятия решений, условия социального заказа, а также права и обязанности как НПО,

¹⁸ Там же, ст. 4.

¹⁹ Там же, ст. 13.

так и соответствующего государственного органа. Хотя, конечно, подробное обсуждение этих вопросов выходит за рамки настоящего комментария, все же, наверное, стоит указать те ключевые элементы, которые должны приниматься во внимание при работе над данным законом и подзаконными актами к нему.

40. Во-первых, необходимо обеспечить прозрачность на всех этапах конкурса и отбора НПО. Требования к участникам конкурса должны быть изложены ясно и доступно. Очень важно, чтобы все заинтересованные стороны были поставлены в известность о результатах конкурса. Возможное решение – потребовать от конкурсной комиссии опубликования результатов конкурса в местных СМИ.
41. Во-вторых, условия договора должны быть справедливыми по отношению к обеим сторонам. С этой целью лучше всего предусмотреть возможность переговоров об условиях договора (обеспечив равное право сторон заключать сделки на выгодных условиях). В этом вопросе желательно избежать чрезмерного регулирования и предоставить сторонам возможность проявлять гибкость при заключении договора, в том числе и в части порядка его реализации.
42. Хотя очень важно, чтобы право государства следить за ходом реализации социального заказа не перерастало во вмешательство в деятельность НПО, однако, вне всякого сомнения, от НПО, являющегося исполнителем социального заказа, вполне законно требовать максимальной прозрачности всей деятельности, связанной с исполнением социального заказа, и регулярной отчетности перед соответствующим государственным органом. Для надзора за ходом реализации заказа рекомендуется создать специальную комиссию в составе представителей различных государственных органов и институций.
43. Наконец, необходимо тщательно расписать процедуру применения санкций в случае нарушения условий заказа со стороны как НПО, так и государственного органа. Скорее всего, этот вопрос в той или иной степени регулируется Гражданским кодексом. В таком случае можно сослаться на соответствующие положения Гражданского кодекса.

44. Подытоживая сказанное, рекомендуется дополнить законопроект о гарантиях деятельности НПО рядом подробных положений, касающихся государственного финансирования и социального заказа НПО. Альтернативой может быть составление пакета подзаконных актов, регламентирующих порядок применения закона, которые, в идеале, должны быть приняты непосредственно после принятия закона. Рекомендуется, чтобы положения закона (или подзаконные акты о порядке его применения) обеспечили прозрачность на всех этапах проведения конкурса и отбора, а также равенство сторон в ходе переговоров об условиях социального заказа. Кроме того, необходимо предусмотреть и гарантировать справедливое распределение прав и обязательств сторон на всех этапах реализации заказа (в том числе справедливую систему санкций за нарушение условий договора одной из сторон).

[Конец текста]