
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН: ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ

А.М. Волков

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Г.Б. Санавваров

Кафедра гражданского, предпринимательского и международного права
Таджикский государственный университет права, бизнеса и политики
17 мкр., 1, Худжанд, Таджикистан, 735700

В статье рассмотрены основные положения государственной регистрации общественных объединений, исследуются некоторые особенности законодательного регулирования порядка их реорганизации и ликвидации как частных субъектов административных правоотношений.

Ключевые слова: административные правоотношения, Республика Таджикистан, общественные объединения, административно-правовой статус, проблемы, регистрация, легализация, частные субъекты.

Общественные объединения являются важной составной частью правового государства, выступают связующим элементом между государством и личностью. Социально-экономические изменения, происшедшие в Республике Таджикистан за последние годы, поставили перед юридической наукой проблему поиска новых административных методов воздействия на общественные отношения со стороны исполнительной власти, а также проблему совершенствования форм ее взаимоотношения с институтами гражданского общества. К числу современных задач регулирования правового статуса современных общественных объединений различных организационно-правовых форм Республики Таджикистан (далее — РТ) можно отнести проблему государственной регистрации этих субъектов административного права.

Закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» регулирует общественные отношения, связанные с реализацией гражданами права на объединение в общественные объединения, создание, деятельность, реорганизацию и ликвидацию общественных объединений» [6]. В любом современном государстве проблема правового регулирования создания и деятельности общественных объединений имеет специфический характер. Исходя из этого можно определить, что обоснованной формой и наиболее благоприятным мето-

дом государственного регулирования деятельности определенных частных субъектов административного права является проведение «регистрационных производств», или же «мероприятий», для их дальнейшего стабильного развития и деятельности, другими словами, реализация способов правовой государственной легализации указанных субъектов.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования (государственные гранты) отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам; заключения различных 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 предусмотренных законом случаях решаются органами государственной власти и управления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Правовые возможности общественного объединения в сфере исполнительной власти многочисленны и разнообразны. Установленные административным законодательством в соответствии с конституционными основами права и обязанности этого частного субъекта закрепляют их отношения и связи с органами исполнительной власти, осуществляющими исполнительно-распорядительную деятельность. Они могут складываться в связи с реализацией принадлежащих общественному объединению по закону прав; выполнением возложенных на общественное объединение обязанностей в сфере государственного управления; нарушением органами управления (должностными лицами) прав и интересов общественного объединения; нарушением общественным объединением своих правовых обязанностей в сфере государственного управления [10].

При характеристике прав и обязанностей общественного объединения в сфере государственного управления наибольший теоретический и практический интерес представляют вопросы классификации этих прав и обязанностей, гарантий их осуществления и проблема классификации. Тем самым необходимо отметить, что в большинстве случаев первая проблема, с которой сталкивается объединение граждан, — это само его возникновение и степень контроля над этим процессом со стороны государственных органов.

Содержащиеся в юридической литературе небольшие по объему параграфы относительно административно-правового статуса общественных объединений не дают полного представления об объеме их прав и обязанностей в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. Авторы ограничиваются перечислением или кратким изложением лишь некоторых из этих прав и обязанностей, принадлежащих общественным объединениям в сфере государственного управления [1; 2].

Однако во всех случаях они не охватывают всего объема правовых возможностей, фактически принадлежащих данным субъектам административного

права, которые вытекают из Конституции Республики Таджикистан и административного законодательства.

Государственная регистрация юридических лиц, имея определенные национальные особенности, в то же время обладает рядом характерных черт, которые являются общими и существуют практически во всем мире [12]. Например, приобретение юридическим лицом правоспособности всегда определяется моментом государственной регистрации.

Необходимо отметить, что законодательству известны несколько способов создания юридических лиц. Кроме того, в исследованиях в области административного права встречаются различные примеры классификации этих способов: распорядительные, когда решение о создании юридического лица исходит извне, например, от органа государственной власти, и добровольные, когда инициатива создания принадлежит участникам или членам организации. Добровольные способы, в свою очередь, подразделяются на разрешительные и нормативно-явочные. Разрешительный способ создания юридических лиц связан с необходимостью получения предварительного разрешения от органов государственной власти на создание юридического лица, что обычно служит интересам всех участников оборота [1; 2; 3].

Необходимо подчеркнуть, что в Республике Таджикистан порядок государственной регистрации юридического лица является запутанным и сложным и нуждается в реформировании. Необходимо, прежде всего, произвести упорядочение правовых актов, которые регулируют процедуру регистрации, а также выработать единую и новую модель регистрации, которая могла бы отвечать всем требованиям современности [13]. Тем самым есть необходимость выработать единый подход в решении проблем теоретического характера.

Рассматривая вопросы государственной регистрации юридических лиц в Таджикистане, С.А. Панютин отмечает, что «анализ действующего законодательства Республики Таджикистан, регулирующего возникновение юридических лиц, а также изучение существующей практики свидетельствуют о том, что процедура государственной регистрации юридических лиц регулируется определенным образом: существует большое количество самых различных правовых актов (законов, постановлений, внутриведомственных документов ряда министерств). Это делает процедуру регистрации сложной и запутанной. Процедура является затруднительной не только для лиц, которые проходят ее (например, учредителей), но и для самих государственных органов, задействованных в этой сфере [15].

По мнению А.И. Имомова и Х.О. Ойева, «основные цели государственной регистрации юридических лиц заключаются в факте создания, реорганизации и прекращения деятельности, а также ликвидации юридического лица, учета созданных реорганизованных и прекративших свою деятельность юридических лиц и соответствия их учредительных документов законам ведения Единого государственного реестра юридических лиц, представления государственно-надзорным и статистическим органам информации о созданных, реорганизованных и прекративших свою деятельность юридических лиц» [9].

Необходимо отметить, что государственная регистрация юридических лиц не простая проблема, особенно на начальных этапах создания и деятельности общественных объединений. Люди, поставившие перед собой цель отстоять свободу слова и осуществить право на объединение, ищут выход в законодательном решении права на создание различных форм общественных объединений.

Объективно для создания и деятельности общественных объединений необходимо их превращение в юридическое лицо. Однако законодательство РТ не содержит ясно выраженную формулу о возможности функционирования общественных объединений без государственной регистрации. В принципе законодательство РТ и не запрещает деятельность этих объединений без государственной регистрации.

Административная правосубъектность общественного объединения возникает с момента принятия объединением решения о его создании, об утверждении устава объединения и формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов съездом (конференцией) или общим собранием. После принятия указанных решений объединение считается созданным. Оно осуществляет свою деятельность и приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные законом [3].

Так, например, ч. 2 ст. 3 Закона РТ «Об общественных объединениях» предусматривает создание общественных объединений без предварительного разрешения органов государственной власти и местного самоуправления, ч. 4 ст. 10 Закона устанавливает, что «правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения» [6]. Эти две нормы, хотя не игнорируют друг друга, вместе с тем не означают признание законности общественных объединений, не прошедших государственную регистрацию. Наоборот, законодательство исходит только из статуса общественных объединений, прошедших государственную регистрацию.

Между тем реализация прав граждан РТ на объединение означает возможность создания общественного объединения и осуществление его деятельности без государственной регистрации, и возможность войти и выйти из него. Это отмечается во Всеобщей декларации прав человека: право на создание неправительственной организации не должно определяться предварительным разрешением государства [14]. Общие рекомендации, содержащиеся в документах Всемирного Банка, заключаются в том, что формулировка и применение законодательства об общественных объединениях должны способствовать упрощению, ускорению и удешевлению процесса государственной регистрации общественных объединений [8].

Принятие Закона РТ от 19 мая 2009 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» дало возможности более детального проведения государственной регистрации юридических лиц и предусматривает определенные случаи перерегистрации юридических лиц [7]. Однако в перечне документов, представляемых в регистрирующий орган для

прохождения перерегистрации, предусмотрены те же документы, которые были и в старом законе.

Необходимо отметить, что в законодательстве РТ об общественных объединениях содержится более широкий перечень по сравнению с Конституцией РТ запрещенных целей создания и деятельности общественных объединений, что может послужить поводом для ограничения права непопулярных в правительстве общественных объединений и привести к административно-правовым спорам [4; 11].

Известно, что государственная регистрация общественных объединений направлена на достижение нескольких целей. Во-первых, общественное объединение, получив статус юридического лица, становится участником гражданского оборота, кроме того, получает право опираться на государственную защиту своих законных прав и интересов. Во-вторых, регистрируя официально свой устав, в котором указаны цели и задачи объединения, оно может рассчитывать на государственную поддержку и на определенные льготы. В-третьих, регистрация предполагает государственный контроль над созданием и деятельностью, что предохраняет ее от компрометирующих ее шагов и усиливает самоконтроль и самодисциплину. Но нельзя забывать, что государственный контроль не должен быть настолько назойливым, чтобы влиять на независимость общественных объединений.

Государственная регистрация дает шанс на определенный уровень социального партнерства организаций (объединений) с правительством. Кроме того, нельзя упустить из виду, что сложная государственная регулятивная система в отношении общественных объединений может открыть возможности для злоупотребления со стороны государства.

На основании ст. 21 Закона РТ «Об общественных объединениях» государственная регистрация общественных объединений осуществляется Министерством юстиции РТ и управлениями юстиции Горно-Бадахшанской автономной области и областей. При государственной регистрации общественных объединений Министерство юстиции Республики Таджикистан имеет следующие полномочия. Оно осуществляет: правовую проверку учредительных документов республиканских общественных объединений, местных общественных объединений, расположенных на территории города Душанбе, городов и районов республиканского подчинения и международных общественных объединений, расположенных на территории Республики Таджикистан, их представительств и филиалов, а также их учетную регистрацию; выдает Свидетельство о государственной регистрации таких объединений и т.д.

Прекращение деятельности данного общественного объединения осуществляется в форме его реорганизации и/или ликвидации. Реорганизация заключается в существенном изменении статуса объединения (присоединение к нему упраздняемого объединения; выделение из его состава нового объединения), а также в упразднении путем передачи его прав, обязанностей, имущества в порядке правопреемства иному общественному объединению в ходе объединения, разделения, присоединения общественного объединения.

На основании ст. 58 Гражданского кодекса РТ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами. Также в ст. 59, 60, 61 предусматриваются дополнительные нормы по реорганизации юридических лиц [5].

На основании ст. 32 Закона РТ «Об общественных объединениях» реорганизация общественных объединений осуществляется по решению съезда, конференции или общего собрания. Для отдельных форм некоммерческих организаций ГК РТ и иными законодательными актами могут быть установлены ограничения в отношении форм реорганизации (ст. 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135 ГК РТ). Соответственно, преобразованию общественного объединения должно предшествовать исследование действующего законодательства на предмет ограничений в отношении преобразования общественных объединений в хозяйственные общества. На сегодняшний день таких ограничений нет.

В случаях, установленных законодательными актами, реорганизация юридических лиц может быть осуществлена лишь с согласия уполномоченных государственных органов (п. 3 ст. 58 ГК РТ). Данная норма также требует от компетентных органов управления общественного объединения проведения предварительного анализа нормативных правовых актов на обязательность обращения к уполномоченным государственным органам за получением соответствующего согласия. На сегодняшний день законодатель не обязывает общественные объединения испрашивать подобного рода разрешения.

В то же время отметим, что на практике подобные реорганизационные процессы зачастую требуют получения соответствующего согласия, особенно когда цели и задачи, предмет деятельности общественного объединения находятся «в орбите» интересов и полномочий отдельных республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Таджикистан.

Итак, если законодательных препятствий к реорганизации не выявлено, общественному объединению необходимо обратиться к положениям своих учредительных документов, регламентирующих процедуру реорганизации общественного объединения. Статья 18 Закона об общественных объединениях отмечает, что устав общественного объединения должен содержать порядок реорганизации данного общественного объединения. Отсутствие в учредительных документах запрета на преобразование общественного объединения в коммерческую организацию (в том числе в хозяйственное общество) окончательно снимает вопрос о легальности избранной формы реорганизации.

На этом основании реорганизация общественного объединения осуществляется в соответствии со ст. 32 Закона по решению съезда конференции, общего собрания или иного собрания членов общественного объединения или их представителей. Созыв внеочередного общего собрания осуществляется компетентным органом общественного объединения в порядке, предусмотренном учредительными документами.

Принятие решения о реорганизации организации влечет обязанность налогоплательщика сообщить об этом в налоговый орган по месту постановки на учет в срок не позднее 10 рабочих дней со дня принятия такого решения. После получения налоговыми органами соответствующего уведомления деятельность общественного объединения может быть подвергнута налоговой проверке (ст. 22 НК РТ).

Анализ, проведенный нами по вопросу создания и реорганизации общественных объединений, предполагает определение дополнительного этапа, где могут быть приняты меры по ликвидации общественных объединений. На основании законодательства ликвидация общественного объединения осуществляется либо по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответствии с уставом данного объединения, либо в судебном порядке (ст. 62 ГК РТ, ст. 33 Закона РТ «Об общественных объединениях»).

Тем самым общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях: если его цели или действия направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РТ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни; если оно своими действиями нарушает права и свободы граждан, неоднократно или грубо нарушает законодательство либо систематически осуществляет деятельность, противоречащую своим уставным целям [16]. Заявление в суд о ликвидации республиканского общественного объединения вносится Генеральным прокурором РТ.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что процедура государственной регистрации общественного объединения (организации) — один из важнейших элементов института юридического лица, и потому его административно-правовой статус и отношение к нему государства в значительной степени определяют развитие процедуры государственной регистрации.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административное право России: учебник / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. — М.: Проспект, 2011.
- [2] Административное право Российской Федерации / Под ред. Л.Л. Попова — М.: Юрайт. 2012.
- [3] Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: Учебник. — М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М, 2012.
- [4] Волков А.М. Актуальные вопросы оспаривания постановлений о привлечении к административной ответственности // Административное право и процесс. — 2012. — № 6. — С. 29–33.
- [5] Гражданский кодекс Республики Таджикистан. Часть первая. 30 июня 1999 г. (в ред. 2007 г.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 1999. — № 6. — Ст. 153.
- [6] Закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях Республики Таджикистан» от 12 мая 2007 г. // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 2007. — № 5. — Ст. 363.

- [7] Закон Республики Таджикистан «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 19 мая 2009 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 2009. — № 5. — Ст. 316.
- [8] *Ивакин А.А.* Административно-правовое регулирование деятельности общественных объединений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 1.
- [9] *Имомов А.И., Ойев Х.* Конституционно-правовой статус некоммерческих организаций в Республике Таджикистан. — Душанбе, 2011.
- [10] *Иценко С.А.* Проблемы теории правового статуса общественных объединений // Право и политика. — 2004. — № 3.
- [11] Конституция Республики Таджикистан. — Душанбе: «Шарки Озод», 2003.
- [12] Конституции 16 стран мира: Сб. конституций стран — членов СНГ, Балтии и ряда других государств мира / Сост. Ж. Баишев, К. Шакиров. — Алматы: Жеті жаргы, 1995.
- [13] *Марифхонов Р.Н., Волков А.М.* К понятию административной процедуры // Вестник Таджикского национального университета. Серия «Гуманитарные науки». — 2012. — № 3/6 (96). — С. 123–129.
- [14] Основы права: Учебник для бакалавров. Серия: Бакалавр. Базовый курс / Отв. ред. А.М. Волков. — М.: Юрайт, 2013.
- [15] *Панютин С.А.* Опыт Российской Федерации и других стран в разрешении проблем правового регулирования возникновения юридических лиц в Таджикистане: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
- [16] Чуряев А.В. Некоторые вопросы теории и практики принудительной ликвидации общественных объединений // Юрист. — 2011. — № 6. — С. 16–22.

ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF PUBLIC ASSOCIATIONS IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN: STATE REGISTRATION ISSUES

A.M. Volkov

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

G.B. Sanavvarov

The Department of Civil, Business and International Law
Tajik State University of Law, Business and Politics
17 MD, 1, Khujand, Tajikistan, 735700

The basic principles of the state registration of public associations explores some of the peculiarities of legal regulation of the procedure of their reorganization and liquidation as private actors administrative relations.

Key words: administrative legal relations, Republic of Tajikistan, public association, administrative-legal status, problems, registration, legalization, private actors.

REFERENCES

- [1] *Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / Otv. red. N.Yu. Khamaneva.* — М.: Проспект, 2011.
- [2] *Administrativnoe pravo Rossijskoj Federatsii / Pod red. L.L. Popova* — М.: Yurajt, 2012.
- [3] *Volkov A.M., Dugenets A.S. Administrativnoe pravo: Uchebnik.* — М.: ID «Forum»: INFRA-M, 2012.
- [4] *Volkov A.M. Aktual'nye voprosy osparivaniya postanovlenij o privilechenii k administrativnoj otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i protsess.* — 2012. — № 6. — S. 29–33.
- [5] *Grazhdanskij kodeks Respubliki Tadzhi-kistan. Chast' pervaya. 30 iyunya 1999 g. (v red. 2007 g.) // Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadzhi-kistan.* — 1999. — № 6. — St. 153.
- [6] *Zakon Respubliki Tadzhi-kistan «Ob obshchestvennykh ob'edineniyakh Respubliki Tadzhi-kistan» ot 12 maya 2007 g. // Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadzhi-kistan.* — 2007. — № 5. — St. 363.
- [7] *Zakon Respubliki Tadzhi-kistan «O gosudarstvennoj registratsii yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelej» ot 19 maya 2009 // Akhbori Madzhlisi Oli Respubliki Tadzhi-kistan.* — 2009. — № 5. — St. 316.
- [8] *Ivakin A.A. Administrativno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti obshchestvennykh ob'edinenij v Rossijskoj Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.* — 2008. — № 1.
- [9] *Imomov A.I, Ojev Kh. Konstitutsionno-pravovoj status nekommercheskikh organizatsij v Respublike Tadzhi-kistan.* — Dushanbe, 2011.
- [10] *Ischenko S.A. Problemy teorii pravovogo statusa obshchestvennykh ob'edinenij // Pravo i politika.* — 2004. — № 3,
- [11] *Konstitutsiya Respubliki Tadzhi-kistan.* — Dushanbe: «Sharki Ozod», 2003.
- [12] *Konstitutsii 16 stran mira: Sb. konstitutsij stran — chlenov SNG, Baltii i ryada drugikh gosudarstv mira / Sost. Zh. Baishev, K. Shakirov.* — Almaty: Zheti zhargy, 1995.
- [13] *Marijkhonov R.N., Volkov A.M. K ponyatiyu administrativnoj protsedury // Vestnik Tadzhi-kiskogo natsional'nogo universiteta. Seriya «Gumanitarnye nauki».* — 2012. — № 3/6 (96). — S. 123–129.
- [14] *Osnovy prava: Uchebnik dlya bakalavrov. Seriya: Bakalavr. Bazovyy kurs / Otv. red. A.M. Volkov.* — М.: Yurajt, 2013.
- [15] *Panyutin S.A. Opyt Rossijskoj Federatsii i drugikh stran v razreshenii problem pravovogo regulirovaniya vzniknoveniya yuridicheskikh lits v Tadzhi-kistane: Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk.* — М., 2009.
- [16] *Churyaev A.V. Nekotorye voprosy teorii i praktiki prinuditel'noj likvidatsii obshchestvennykh ob'edinenij // Yurist.* — 2011. — № 6. — S. 16–22.