



**Permanent Mission of Turkmenistan  
to the United Nations Office  
Geneva**

№01-8/UNECE/378

The Permanent Mission of Turkmenistan to the United Nations Office at Geneva presents its compliments to the United Nations Economic Commission for Europe and referring to the letter of Ms Olga Algayerova 2018/OES/344/ENV/176 dated 5 September 2018 has the honour to transmit the replies to the questions of the Compliance Committee of Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention).

The Permanent Mission of Turkmenistan to the United Nations Office at Geneva avails itself of this opportunity to renew to the United Nations Economic Commission for Europe the assurances of its high consideration. *AM*



*Enclosure: 5 pgs.*

Geneva, 25 April 2019

**United Nations Economic Commission for Europe**  
Geneva

## О Т В Е Т Ы

Туркменской стороны на вопросы, поставленные в письме от 5 сентября 2018 года  
Исполнительного секретаря, Заместителя Генерального Секретаря ЕЭК ООН  
О. Алгаеровой

Закон Туркменистана об общественных объединениях от 03 мая 2014 года с  
изменениями и дополнениями внесенным Законом Туркменистана от 04.02.2017 г. №  
503-V.

### ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 7:

Основной причиной внесение изменений в статьи 1, 3 и 16, пункт 2 Закона об общественных объединениях было связано с тем, что в первоначальной туркменской версии Закона от 3 мая 2014 г. были допущены неточности редакционного характера в словах «гауатларыň **başlangyji** boýunça». Слово «başlangyji» не соответствует русскому слову «по инициативе». В этой связи было принято решение заменить его на слово «tarapyndan», что означает «со стороны». То есть общественные объединения создаются гражданами или со стороны граждан. Такое изменение текста Закона, по сути, не меняет его смысла, так как далее по тексту имеется формулировка «...объединившимися на основе общности интересов...», что, безусловно, говорит об инициативе граждан.

Дополнение к слову «граждане» их принадлежности к Туркменистану в статьях 1, 3 и 16 пункт 2 Закона ведёт к некоторым противоречиям со статьями 4, часть 1, 6, часть 1, пункты 1-2, 7, часть 1, 8, часть 3, 11, части 1 и 5 и 13, часть 2, в которых употребляется понятие «граждане» и «физические лица». В этой связи, полагаем, что данное обстоятельство даёт основание дополнительно обсудить указанные положения в Законе Туркменистана об общественных объединениях.

### ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 8:

Удаление пункта 2 статьи 4 из Закона обусловлено, тем, что данный вопрос является предметом правового регулирования других статей Закона об общественных объединениях. Вместе с тем, это ни в коей мере не повлияло на права иностранных граждан и лиц без гражданства в создании общественных объединений. Независимо от удаления пункта 2 статьи 4, Закон, тем не менее, сохраняет право на создание общественных объединений с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. Об этом свидетельствуют следующие статьи Закона:

Статья 4 (ч.1) Закона предусматривает, что «право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно *путём объединения физических лиц*, так и через юридические лица – общественные объединения». То есть в данном случае речь идет о физических лицах, что вбирает в себя также иностранных граждан и лиц без гражданства.

Статья 11 (часть 1) «Учредители и члены общественных объединений», предусматривает, что учредителями общественного объединения могут быть *физические лица*, достигшие возраста восемнадцати лет, а также юридические лица - общественные объединения.

В свою очередь, в соответствии с законодательством Туркменистана понятие «физические лица», охватывает иностранных граждан и лиц без гражданства. В качестве

примеров приводим Налоговый кодекс Туркменистана, где в статье 14 часть 1 записано, что физическими лицами признаются граждане Туркменистана, граждане иностранных государств и лица без гражданства. Гражданский кодекс Туркменистана также предусматривает, что «Субъектами гражданских правоотношений могут быть физические лица..... Это правило применяется к гражданам Туркменистана, иностранным гражданам и лицам без гражданства как занимающимся, так и не занимающимся предпринимательством (ст.2, часть 3).

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 9:**

Официального толкования от исполнительной, законодательной или судебной власти на национальном уровне термина «граждане» части 1 статьи 4 Закона об общественных объединениях не имеется. Тем не менее, в ряде законов Туркменистана понятие «граждане» вбирает в себя или подразумевает, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства. В качестве примеров следует назвать статью 44 Конституции Туркменистана (новая редакция) от 14 сентября 2016 года, которая гласит, что «Граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в пределах Конституции и законов». Такой подход подтверждается статьей 15 «Участие в общественных объединениях» Закона Туркменистана о правовом положении иностранных граждан в Туркменистане от 26 марта 2011 года. Статья гласит «Иностранные граждане в Туркменистане имеют право вступать в общественные объединения, если это предусмотрено их уставами. Членство иностранных граждан в общественных объединениях регулируется соответствующим законодательством Туркменистана».

Исходя из данной аналогии, были сформулированы, в том числе части 1 и 2 статьи 4 Закона Туркменистана об охране природы, в которых закреплено, что:

«Граждане Туркменистана, иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

2. Граждане имеют право: .....

2) создавать общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны природы;».

Закон Туркменистана об охране природы от 01 марта 2014 года с изменениями внесенными законами Туркменистана от 18.08.2015 г. № 281-V и от 20.03.2017 г. № 532-V.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 10:**

Официального объяснения или толкования от исполнительной, законодательной или судебной власти на национальном уровне термина «граждане» части 2 статьи 9 Закона об охране природы не имеется. Тем не менее, в данном случае часть 2 статьи 9 Закона Туркменистана об охране природы под понятием «граждане» помимо граждан Туркменистана подразумевает, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства. Это вытекает из предшествующей части 2 части 1 статьи 9 Закона, где записано, что «Граждане Туркменистана, иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на благоприятную окружающую среду, на её защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.». И далее часть 2 гласит, что «Граждане имеют право: .....

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 11:**

В каждом случае учреждение любого общественного объединения, в том числе осуществляющее деятельность в области охраны природы, регулируется статьей 4 Закона об общественных объединениях. В статье 3 Закона Туркменистана «Об общественных объединениях» указано, что «действие настоящего Закона распространяется на общественные объединения, созданные гражданами Туркменистана, за исключением религиозных организаций, политических партий, профессиональных союзов, а также некоммерческих союзов и других общественных объединений, создаваемых коммерческими организациями, порядок создания и деятельности которых регулируется специальными законами». Таким образом, законодательством Туркменистана не предусмотрено регулирование специальным вопросом вопроса о создании общественного объединения, осуществляющего деятельность в области охраны природы.

Кроме того, статья 9, часть 2 Закона об охране природы не предусматривает отдельного правового механизма, посредством которого могут создаваться общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны природы. Часть 2, статьи 9 Закона закрепляет только право граждан на создание общественных объединений.

Помимо Закона об общественных объединениях, правовой механизм создания общественных объединений регулируется:

- Постановлением Президента Туркменистана от 14 января 2004 г. №654 (с изм. от 04.08.2015 г. № 14354) в соответствии с которым утвержден Порядок регистрации общественных объединений; и

- Положением о Комиссии по рассмотрению материалов по регистрации религиозных и общественных объединений при Министерстве адalat Туркменистана, утвержденного Постановлением Президента Туркменистана от 22 апреля 2005 г. №7197 (с изм. от 02.12.2009 г. №10717).

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 12:**

Противоречие состоит в том, что статья 9, часть 2, пункт 2 Закона об охране природы о том, что «Граждане имеют право..... создавать общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны природы» сформулирована без учёта требования статьи 7 (ч.2) Закона об общественных объединениях. То есть в части 2 статьи 9 Закона об охране природы следовало бы предусмотреть, что граждане имеют право создавать *в установленном порядке* общественные объединения осуществляющие деятельность в области охраны природы.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 13:**

Никаких законодательных, административных, судебных или практических мер приняты не были после внесения в феврале 2017 года изменений в Закон об общественных объединениях.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 14:**

Противоречие между указанными статьями Закона об общественных объединениях состоит в том, что в них нет единообразного употребления в статьях 1, 3 и 16, пункт 2 понятия «граждане Туркменистана», а в статье 4, части 1 и других статьях Закона понятия «граждане». Это дает повод различному толкованию указанных понятий. В этой связи

представляется, что данный момент будет дополнительно обсужден специалистами и экспертами из соответствующих министерств и ведомств.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 15:**

После внесения изменений в Закон Туркменистана об общественных объединениях от 4 февраля 2017 года никаких законодательных, административных, судебных или практических мер для устранения указанных противоречий принято не было.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 16:**

Мы не видим противоречий между статьями 9 Закона об охране природы и статьей 65 Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за уклонение от государственной регистрации общественного объединения. Статья 7, часть 2 Закона об общественных объединениях, о том, что «деятельность незарегистрированных общественных объединений на территории Туркменистана запрещается» имела место и до внесения изменений в Закон об общественных объединениях от 4 февраля 2017 г. И тогда данный вопрос не поднимался как не соответствующий положениям Орхусской конвенции.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 17:**

В законодательстве Туркменистана, прежде всего применяется подход приоритета одного законодательного акта над другим по критерию юридической силы.

Статья 8 Закона Туркменистана «О правовых актах» устанавливает иерархию нормативных правовых актов, в соответствии с которой Конституция имеет высшую юридическую силу, законы и иные нормативные правовые акты принимаются на основе и в соответствии с Конституцией.

В статьях 9, 10, 19 и 20 указанного Закона изложены и иные нормы, относящиеся к действию и порядку применения нормативных правовых актов, а именно:

По сравнению с другими нормативными правовыми актами конституционные законы имеют высокую юридическую силу следуя по значимости сразу же после Конституции.

Кодексы имеют более высокую юридическую силу по отношению к другим законам. Так, Гражданский кодекс Туркменистана обладает высшей юридической силой по отношению к другим кодексам и законам, содержащим нормы гражданского права. В Кодексе Туркменистана о земле записано, что нормативные правовые акты, регулирующие земельные правоотношения, принимаются на основе настоящего Кодекса и не могут противоречить его положениям. В случае такого противоречия применяются положения настоящего Кодекса (ст.2, ч.3). В Водном кодексе Туркменистана предусматривается, что нормативные правовые акты Туркменистана, регулирующие вопросы использования и охраны вод, принимаются на основе настоящего Кодекса и не должны противоречить его положениям (ст.2, ч.2).

Если общественные отношения регулируются и общими, и специальными нормами, то применяются специальные нормы.

При наличии противоречий в нормах нормативных правовых актов разного уровня действуют нормы нормативного правового акта более высокого уровня.



В случае противоречия между нормами нормативных правовых актов, обладающих равной юридической силой и единым предметом регулирования, действуют нормы нормативного правового акта, введенного в действие в более позднее время.

#### **ОТВЕТ ПО ВОПРОСУ 18:**

Суды Туркменистана со дня присоединения к Орхусской конвенции не принимали решений о преобладании положений Конвенции в отношении, противоречащих друг другу положений национального законодательства и наоборот.

#### **Практические доказательства**

#### **ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ 19-20:**

После внесения в феврале 2017 года изменений в Закон Туркменистана “Об общественных объединениях” 2014 года общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны природы зарегистрированы не были. Соответственно и не вставал вопрос о ликвидации, прекращении или запрещении деятельности общественного объединения в области охраны природы.

#### **ОТВЕТ НА ВОПРОС 21:**

В соответствии с частью 2 статьи 7 Закона Туркменистана “Об общественных объединениях” деятельность незарегистрированных общественных объединений на территории Туркменистана запрещается. Вместе с тем на практике такие факты выявлены не были.

#### **ОТВЕТ НА ВОПРОС 22:**

Статья 65 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение порядка организации работы общественного объединения. Уклонение от государственной регистрации общественного объединения, а также руководство деятельностью ликвидированных общественных объединений, а равно общественного объединения, деятельность которого прекращена или запрещена в порядке, установленном законодательством Туркменистана, или участие в их деятельности - влекут наложение штрафа в размере от пяти до десяти размеров базовой величины.

Нарушение порядка распространения информации о ликвидированных общественных объединениях, а равно о тех, деятельность которых прекращена или запрещена в порядке, установленном законодательством Туркменистана, без указания на них - влечёт наложение штрафа в размере от двух до пяти размеров базовой величины.

Финансирование деятельности общественного объединения, не имеющего государственной регистрации, а равно ликвидированного общественного объединения, или деятельность которого прекращена или запрещена в порядке, установленном законодательством Туркменистана, - влечёт наложение штрафа в размере от пяти до десяти размеров базовой величины с конфискацией финансовых средств или без таковой.

На сегодняшний день никакие штрафы не налагались в соответствии со статьей 65 (1,2,3) Кодекса об административных правонарушениях на незарегистрированную, запрещенную, прекращенную или ликвидированную общественную организацию, осуществляющих деятельность в области охраны природы.