

FONDLAR MULKINI BOSHQARISHNING FUQAROLIK-HUQUQIY MUAMMOLARI

Zulunov Maxsudbek Maxammadjonovich

Vazirlar Mahkamasi huzuridagi Migratsiya agentligining

Turkiya Respublikasidagi vakilligi bosh mutaxassisi

<https://doi.org/10.5281/zenodo.21882344>

Annotatsiya. Maqolada O'zbekiston Respublikasida jamoat va xayriya fondlari mulkini boshqarish tizimidagi fuqarolik-huquqiy muammolar tahlil qilinadi. Fond boshqaruv organlarining huquqiy maqomi, ta'sischi boshqaruvdagi roli va uning chegaralari, mulkka egalik hamda tasarruf qilish vakolatlarining taqsimlanishi, nazorat-hisobdorlik mexanizmlaridagi bo'shliqlar hamda boshqaruv a'zolarining javobgarligi masalalari ko'rib chiqiladi. Tadqiqotda Turkiya Respublikasining vaqf-fond huquqi tajribasi qiyosiy material sifatida jalb etilib, shu asosda amaldagi qonunchilikni takomillashtirishga doir takliflar ishlab chiqiladi.

Kalit so'zlar: *fond, fond mulki, boshqaruv organi, ta'sischi, kengash, ishonchli boshqaruv, fidutsiar javobgarlik, ichki nazorat, shaffoflik.*

Аннотация. В статье анализируются гражданско-правовые проблемы управления имуществом общественных и благотворительных фондов в Республике Узбекистан. Рассматриваются правовой статус органов управления фонда, роль и пределы полномочий учредителя, распределение полномочий по владению и распоряжению имуществом, пробелы в механизмах контроля и подотчётности, а также ответственность членов органов управления. В качестве сравнительного материала привлекается опыт вакуфно-фондового права Турецкой Республики, на основе чего формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: *фонд, имущество фонда, орган управления, учредитель, совет, доверительное управление, фидуциарная ответственность, внутренний контроль, прозрачность.*

Abstract. The article analyses the civil-law problems of managing the property of public and charitable foundations in the Republic of Uzbekistan. It examines the legal status of a foundation's governing bodies, the role and limits of the founder's authority, the distribution of powers to possess and dispose of property, gaps in control and accountability mechanisms, and the liability of members of governing bodies. The foundation law experience of the Republic of Turkey is used as comparative material, on the basis of which proposals for improving the current legislation are formulated.

Key words: *foundation, foundation property, governing body, founder, board, fiduciary management, fiduciary liability, internal control, transparency.*

KIRISH

Fuqarolik jamiyati institutlarining rivojlanishi bilan O'zbekistonda jamoat va xayriya fondlari soni izchil o'sib bormoqda. Biroq ularning tashkil etilishi va davlat ro'yxatidan o'tkazilishiga oid tartib nisbatan batafsil huquqiy tartibga solingan bo'lsa-da, fond mulkini boshqarish jarayonidagi munosabatlar — boshqaruv organlarining vakolatlari, ta'sischi bilan boshqaruv organi o'rtasidagi munosabat, mulkka egalik va tasarruf etish tartibi, javobgarlik mexanizmlari — qonunchilikda yetarlicha aniq belgilanmagan. Natijada amaliyotda fond

mulkidan foydalanish shaffofligi, boshqaruv a'zolarining javobgarligi va manfaatlar to'qnashuvining oldini olish borasida bir qator muammolar yuzaga kelmoqda.

Tadqiqotning maqsadi — fond mulkini boshqarish tizimidagi asosiy fuqarolik-huquqiy muammolarni aniqlash, ularning sabablarini tahlil qilish hamda xorijiy tajriba asosida qonunchilikni takomillashtirishga doir takliflar ishlab chiqishdan iborat. Tadqiqotda me'yoriy hujjatlarni tahlil qilish, qiyosiy-huquqiy va tizimli tahlil usullaridan foydalanildi.

Mavzuning o'rganilganlik darajasi. O'zbekiston fuqarolik-huquq fanida fondlar masalasi, asosan, notijorat tashkilotlarning umumiy huquqiy maqomi doirasida — ularni tashkil etish, davlat ro'yxatidan o'tkazish va faoliyatini to'xtatish tartibi nuqtai nazaridan — o'rganilgan. Fond mulkini boshqarish jarayonidagi ichki munosabatlar, boshqaruv organlari o'rtasidagi vakolat taqsimoti va ularning javobgarligi masalasi esa alohida ilmiy tadqiqot mavzusi sifatida yetarlicha shakllantirilmagan. Xorijiy, xususan turkiyalik huquqshunoslikda vaqf-fond boshqaruvi masalasi ancha chuqur ishlab chiqilgan bo'lib [1; 2; 9; 10], bu tajribadan milliy qonunchilikni boyitishda foydalanish mumkin.

Tadqiqotning amaliy ahamiyati shundaki, unda ilgari surilgan takliflar «Jamoat fondlari to'g'risida»gi Qonun va «Nodavlat notijorat tashkilotlari to'g'risida»gi Qonunga o'zgartirish va qo'shimchalar kiritish jarayonida, shuningdek fondlarning ustav va ichki tartib-qoidalarini takomillashtirishda bevosita qo'llanilishi mumkin.

1. Fond boshqaruv organlarining huquqiy maqomi

Amaldagi qonunchilikka ko'ra, fond notijorat tashkiloti sifatida o'z ustavida belgilangan boshqaruv organlariga ega bo'ladi. Biroq qonun boshqaruv organi (kengash, ijroiya organ, taftish komissiyasi) tarkibi, ularning o'zaro vakolat chegaralari va qaror qabul qilish tartibiga nisbatan faqat umumiy, notijorat tashkilotlarga xos me'yorlarni belgilaydi — fondga xos boshqaruv modeli alohida ishlab chiqilmagan. Natijada amaliyotda boshqaruv tuzilmasi to'liq ustav ixtiyoriga qoldiriladi, bu esa turli fondlarda boshqaruv sifatining bir xil bo'lmasligiga olib keladi.

Qiyoslash uchun aytish mumkinki, Turkiya huquqida vaqf boshqaruvi masalasi Fuqarolik kodeksi va «Vaqlar to'g'risida»gi qonunda alohida tartibga solingan: yangi vaqlar Fuqarolik kodeksi umumiy qoidalariga, mazbut va mulhaq vaqlar esa Vaqlar Bosh Boshqarmasining maxsus nazorati ostida ishlaydi [1; 2]. Bunday ikki bosqichli — umumiy va ixtisoslashgan — tartibga solish modeli fond turlari o'rtasidagi boshqaruv talablarini farqlashga imkon beradi.

Shuningdek, boshqaruv organi vakolatlarining aniq belgilanmaganligi amaliyotda yana bir muammoni keltirib chiqaradi: fond nomidan bitim tuzish huquqiga ega shaxs (vakil) doirasi ustavda turlicha talqin etilishi mumkin, bu esa fond bilan bitim tuzuvchi uchinchi shaxslar uchun huquqiy noaniqlik yaratadi. Agar qonunda fond nomidan harakat qilish huquqiga ega organ (odatda ijroiya organi rahbari) aniq belgilanib, uning vakolat doirasi davlat reyestrda aks ettirilishi majburiy qilinsa, bu muomala xavfsizligini sezilarli darajada oshirar edi.

2. Ta'sischi boshqaruvdagi roli va uning chegaralari

Amaliyotda ko'p hollarda fond ta'sischi rasmiy tashkil etish jarayonidan keyin ham fond faoliyatiga bevosita, operativ tarzda aralashishda davom etadi — bu holat qonunda ta'qiqlanmagan, biroq uning chegaralari ham belgilanmagan. Bu, o'z navbatida, ikki xil xavfni keltirib chiqaradi: birinchidan, boshqaruv organining mustaqilligi shakliy tusga aylanishi mumkin; ikkinchidan, ta'sischi shaxsiy manfaati bilan fond maqsadi o'rtasida to'qnashuv yuzaga kelganda buni cheklovchi huquqiy mexanizm mavjud emas.

Fikrimizcha, qonunchilikda ta'sischiining fond tashkil etilgandan keyingi vakolatlari aniq belgilanishi, xususan, ta'sischiining boshqaruv organi tarkibidagi ishtiroki (agar bunday ishtirok saqlanadigan bo'lsa) alohida ovoz huquqi yoki veto vakolati bilan emas, balki umumiy qoidalar asosida amalga oshirilishi lozim. Bu yondashuv boshqaruv organining mustaqilligini ta'minlashning zaruriy sharti hisoblanadi.

Bu muammoning yana bir qirrasini — ta'sischi vafot etgan yoki tashkilot sifatida tugatilgan hollarda fondning boshqaruvsiz qolish xavfidir. Amaldagi qonunchilikda bunday holat uchun fond boshqaruvini vaqtinchalik amalga oshiruvchi organ yoki davlat vakolatli organi tomonidan boshqaruvchi tayinlash tartibi nazarda tutilmagan. Turkiya tajribasida bunga o'xshash vaziyat — ta'sischi va boshqaruvi yo'qolgan tarixiy vaqflar — mazbut vaqf maqomi orqali hal etiladi: bunday mulk davlat idorasi (Vaqflar Bosh Boshqarmasi) vakilligi ostida, ammo xususiy huquq subyekti sifatida saqlanib qoladi [2, 6-m.]. O'zbekiston qonunchiligida ham shunga o'xshash — boshqaruvsiz qolgan, ammo faoliyatini davom ettirish maqsadga muvofiq bo'lgan fondlar uchun — vaqtinchalik davlat vakilligi institutini joriy etish maqsadga muvofiq bo'lar edi.

3. Mulkka egalik va tasarruf qilish vakolatlarining taqsimlanishi

Fond mulkiga egalik va uni tasarruf etish vakolatlarining qaysi organga — kengashga, ijroiya organiga yoki ularning birgalikdagi qaroriga — tegishli ekanligi ustav darajasida hal etiladi, biroq qonunda bu boradagi minimal talablar (masalan, muayyan qiymatdan yuqori bitimlar uchun kengash roziligi zarurligi) mavjud emas. Bu bo'shliq ijroiya organiga fond mulkini nazoratsiz tasarruf etish imkonini berishi mumkin.

Turkiya tajribasida bu masala mulkning funksional tabaqalanishi orqali qisman hal etiladi: bevosita jamiyat foydalanishiga mo'ljallangan mulk (xayrat) maxsus himoyaga ega bo'lib, uni tasarruf etish qat'iy cheklangan, daromad keltiruvchi mulk (akar) esa umumiy muomala rejimida qoladi [2, 3-m.]. O'zbekiston qonunchiligida bunday tabaqalanishning yo'qligi barcha turdagi fond mulkiga bir xil, aslida esa yetarli bo'lmagan nazorat rejimini qo'llashga olib keladi.

Shu bilan bog'liq yana bir muammo — ta'sischi tomonidan fondga baxshida etilgan mulkning fond mulkiga aylanish payti aniq belgilanmaganligidir. Amaliyotda ustavda e'lon qilingan mulk bilan fondning haqiqatda egalik qiladigan mulki o'rtasida farq yuzaga kelishi mumkin. **Bizningcha**, qonunda fondga baxshida etilgan mulk-fond davlat ro'yxatidan o'tkazilgan paytdan boshlab uning mulkiga aylanishi aniq belgilanishi, ko'chmas mulk bo'lsa bu holat kadastr hujjatlarida majburiy qayd etilishi lozim — bu yondashuv Turkiya Fuqarolik kodeksining 105-moddasidagi yechimga mos keladi [1, 105-m.].

4. Nazorat va hisobdorlik mexanizmlaridagi kamchiliklar

Fondlar yillik hisobotni e'lon qilish majburiyatiga ega bo'lsa-da, bu hisobotning tarkibi, moliyaviy shaffoflik darajasi va uni mustaqil tekshirish (audit) majburiyati qonun darajasida yetarlicha aniqlashtirilmagan. Ichki audit yoki taftish komissiyasi faoliyati ko'p hollarda shakliyl xususiyat kasb etadi. Xalqaro miqyosda FATFning 8-tavsiyasi notijorat tashkilotlar, jumladan fondlar ustidan xavfga asoslangan (risk-based) nazoratni joriy etishni tavsiya qiladi — ya'ni barcha fondlarga bir xil emas, balki ularning faoliyat ko'lami va xavf darajasiga mos nazorat choralari qo'llashni nazarda tutadi [3]. Amaldagi tizimda bunday tabaqalashtirilgan yondashuv shakllantirilmagan.

Bundan tashqari, fond hisobotlarining yagona ochiq elektron reyestrda joylashtirilishi majburiy emas, bu esa jamoatchilik va potentsial xayriyachilarning fond faoliyati bilan tanishish imkoniyatini cheklaydi. Rivojlangan yurisdiksiyalarda fondlar reyestri ko'pincha ochiq ma'lumotlar bazasi shaklida yuritilib, istalgan shaxs fondning yillik hisoboti, boshqaruv tarkibi va yirik xarajatlari bilan tanishishi mumkin. Bunday shaffoflik nafaqat davlat nazoratini, balki jamoatchilik nazoratini ham ta'minlaydi, bu esa boshqaruv sifatini oshirishning qo'shimcha omili hisoblanadi.

5. Boshqaruv a'zolarining javobgarligi masalasi

Fond boshqaruv organi a'zolarining fond oldidagi maxsus (fidutsiar) majburiyati — ya'ni fond manfaatlarini o'z shaxsiy manfaatidan ustun qo'yish, ehtiyotkorlik bilan harakat qilish majburiyati — qonunchilikda alohida institut sifatida shakllantirilmagan. Zarar yetkazgan boshqaruv a'zosiga nisbatan javobgarlik faqat umumiy fuqarolik-huquqiy vositalar (zararni undirish) orqali amalga oshiriladi, bu esa amaliyotda samarasiz bo'lib chiqishi mumkin, chunki zararni isbotlash yuki jabrlanuvchi tomonda (fondning o'zida yoki uning manfaatdorlarida) qoladi.

Bizningcha, boshqaruv a'zolari uchun fidutsiar javobgarlik institutini — xususan, manfaatlar to'qnashuvini e'lon qilish majburiyati va ehtiyotkorlik standartiga rioya etilmaganligi prezumptsiyasini — joriy etish maqsadga muvofiqdir. Bu korporativ boshqaruv huquqida keng qo'llaniladigan yondashuv bo'lib, uni notijorat sohasiga moslashtirilgan holda joriy etish mumkin.

6. Fond mulkini boshqarishda manfaatlar to'qnashuvining oldini olish

Boshqaruv organi a'zosi bilan fond o'rtasida tuzilgan bitim (masalan, boshqaruv a'zosi tegishli bo'lgan tashkilot bilan fond o'rtasidagi shartnoma) alohida tartibga solinmaganligi sababli, bunday bitimlar odatiy tartibda, qo'shimcha nazoratsiz tuzilishi mumkin. Korporativ huquqda keng tarqalgan «manfaatdorlik bitimi» (аффилированный bitim) instituti — ya'ni manfaatdor shaxs ishtirok etgan bitimni tasdiqlash uchun mustaqil a'zolar roziligini talab qilish — notijorat tashkilotlar, jumladan fondlar uchun ham qo'llanilishi mumkin.

Bunday institutning yo'qligi amaliyotda fond mablag'larining boshqaruv a'zolari yoki ular bilan bog'liq shaxslar manfaatiga xizmat qiladigan tarzda sarflanishi xavfini oshiradi. **Fikrimizcha**, qonunda fond bilan boshqaruv a'zosi yoxud u bilan bog'liq shaxs o'rtasidagi bitimlarni maxsus tartibda (kengashning manfaatdor bo'lmagan a'zolari roziligi bilan) tuzish majburiyati belgilanishi, shuningdek bunday bitimlar to'g'risida yillik hisobotda alohida axborot berilishi lozim.

Bu borada Yevropa Kengashi Vazirlar Qo'mitasining NNTlarning huquqiy maqomiga oid tavsiyanomasida ilgari surilgan yondashuv e'tiborga loyiq: hujjatning maxsus «Boshqaruv» va «Hisobdorlik» bo'limlarida NNT boshqaruv organi faoliyatining shaffofligi, manfaatlar to'qnashuvining oldini olish hamda boshqaruv a'zolarining javobgarligi masalalari alohida umumiy standart sifatida belgilangan [11]. Ushbu tavsiyanoma bag'lovchi kuchga ega bo'lmasa-da, u Yevropa davlatlari qonunchiligini takomillashtirishda keng qo'llanilgan va O'zbekiston uchun ham foydali yo'naltiruvchi hujjat bo'lib xizmat qilishi mumkin.

7. Boshqaruv organlarining vakolat muddati va qayta saylash tartibi

Amaldagi qonunchilikda fond boshqaruv organi a'zolarining vakolat muddati, ularni qayta saylash yoki muddatidan oldin vakolatini to'xtatish tartibi umumiy tarzda, notijorat tashkilotlarga xos me'yorlar orqaligina tartibga solinadi. Vakolat muddatining

cheklanmaganligi yoki juda uzoq belgilanishi boshqaruvning yangilanishiga to'sqinlik qilib, uzoq muddatli turg'unlikka olib kelishi mumkin. Xususan, agar ustavda boshqaruv a'zolarining qayta saylanish soni cheklanmagan bo'lsa, amalda bir xil shaxslar o'n yillab boshqaruvni saqlab qolishi mumkin, bu esa yangi g'oyalar va tashqi nazoratning susayishiga sabab bo'ladi.

Bizningcha, qonunda boshqaruv organi a'zolari uchun maksimal vakolat muddati (masalan, ketma-ket ikki muddatdan ortiq bo'lmagan holda) belgilanishi, shuningdek boshqaruv a'zosini muddatidan oldin chetlatish uchun asoslar (ishonchni yo'qotish, manfaatlar to'qnashuvi qoidalarini buzish, faoliyatsizlik) aniq sanab o'tilishi maqsadga muvofiqdir. Bu yondashuv boshqaruvning davomiy yangilanishini ta'minlash bilan bir qatorda, uning barqarorligiga ham putur yetkazmaydi, chunki chetlatish asoslari aniq va tor doirada belgilanadi.

8. Boshqaruv modelini tanlashda milliy xususiyatlarni hisobga olish zarurati

Xorijiy tajribani, jumladan Turkiya vaqf-fond huquqini o'rganish va undan foydalanish zarur bo'lsa-da, har qanday institutni mexanik tarzda ko'chirib o'tkazish to'g'ri natija bermasligi mumkin. Turkiyadagi Vaqflar Bosh Boshqarmasi kabi ixtisoslashgan, asrlar davomida shakllangan institutsional infratuzilmani qisqa muddatda takrorlash real emas. Shu sababli takliflar bosqichma-bosqich, avval eng dolzarb bo'lgan — manfaatlar to'qnashuvi va hisobdorlik — sohalaridan boshlab, keyinchalik institutsional nazorat organlarini rivojlantirish orqali amalga oshirilishi maqsadga muvofiq.

Shuningdek, islohotlar fondlarning turli xilligini — yirik xalqaro homiylik fondlaridan tortib, mahalliy hamjamiyat darajasidagi kichik xayriya fondlarigacha — hisobga olishi lozim. Barcha fondlarga bir xil, og'ir hisobot va nazorat talablarini qo'yish kichik fondlarning faoliyatini administrativ jihatdan og'irlashtirib, xayriya sohasidagi tashabbuskorlikni susaytirishi mumkin. Shu boisdan yuqorida taklif etilgan xavfga asoslangan (risk-based) yondashuv nafaqat moliyaviy monitoring, balki umuman boshqaruv talablarining og'irligini fond faoliyat ko'lamiga moslashtirish tamoyili sifatida ham qo'llanilishi kerak.

XULOSA VA TAKLIFLAR

O'tkazilgan tahlil quyidagi asosiy xulosalarga kelish imkonini beradi.

Birinchidan, fond mulkini boshqarish tizimidagi muammolarning aksariyati qonunchilikning notijorat tashkilotlarga xos umumiy me'yorlar bilan cheklanib qolganidan, fondga xos maxsus boshqaruv modelining ishlab chiqilmaganidan kelib chiqadi. **Ikkinchidan**, ta'sischi, boshqaruv organi va nazorat organi o'rtasidagi vakolatlar chegarasi aniq belgilanmaganligi amaliyotda manfaatlar to'qnashuvi va nazoratsizlik xavfini oshiradi. **Uchinchidan**, mavjud hisobdorlik va shaffoflik mexanizmlari, jumladan yillik hisobotga qo'yiladigan talablar, zamonaviy xalqaro standartlar (xususan FATFning risk-asoslangan yondashuvi) darajasiga to'liq javob bermaydi.

Shu asosda quyidagi takliflar ilgari suriladi:

1) fondlar uchun boshqaruv organlarining minimal tarkibi, ularning o'zaro vakolat taqsimoti hamda fond nomidan harakat qilish huquqiga ega shaxsning davlat reyestrda aks etishiga oid me'yorlarni qonun darajasida aniqlashtirish;

2) ta'sischining fond tashkil etilgandan keyingi vakolatlarini umumiy qoidalar asosida cheklash hamda boshqaruvsiz qolgan fondlar uchun vaqtinchalik davlat vakilligi institutini joriy etish;

3) muayyan qiymatdan yuqori bitimlar uchun kengash roziligini majburiy qilish va fondga baxshida etilgan mol-mulkning fond mulkiga aylanish paytini davlat ro'yxatidan o'tkazilgan payt bilan qonunda bog'lash;

4) fond mulkini «bevosita maqsadga xizmat qiluvchi» va «daromad keltiruvchi» turlarga ajratib, ularga nisbatan tabaqalashtirilgan nazorat rejimini joriy etish;

5) boshqaruv a'zolari uchun fidutsiar javobgarlik institutini, jumladan manfaatdorlik bitimlariga oid maxsus tasdiqlash tartibini shakllantirish;

6) boshqaruv organi a'zolarining vakolat muddatini cheklash va ularni muddatidan oldin chetlatish asoslarini qonunda aniq belgilash;

7) fondlar hisobotlarining yagona ochiq elektron reyestrini yuritish hamda FATFning 8-tavsiyasiga muvofiq xavfga asoslangan tashqi nazorat modelini joriy etish.

Ushbu takliflarning amalga oshirilishi fond mulkini boshqarish tizimining shaffofligi, samaradorligi va jamoatchilik ishonchini sezilarli darajada oshirishga xizmat qiladi.

Adabiyotlar, References, Литературы:

1. Türk Medenî Kanunu, Kanun No. 4721, Kabul Tarihi: 22.11.2001 // Resmî Gazete, 08.12.2001, Sayı: 24607.
2. Vakıflar Kanunu, Kanun No. 5737, Kabul Tarihi: 20.02.2008 // Resmî Gazete, 27.02.2008, Sayı: 26800.
3. FATF Recommendation 8: Non-Profit Organisations. — Paris: FATF.
4. O'zbekiston Respublikasining «Nodavlat notijorat tashkilotlari to'g'risida»gi Qonuni, 1999-yil 14-aprel, 763-I-son.
5. O'zbekiston Respublikasining «Jamoat fondlari to'g'risida»gi Qonuni, 2003-yil 29-avgust, 527-II-son.
6. O'zbekiston Respublikasining Fuqarolik kodeksi.
7. O'zbekiston Respublikasining xayriya faoliyatiga oid Qonuni (amaldagi tahrirda).
8. T.C. Vakıflar Genel Müdürlüğü rasmiy sayti. — www.vgm.gov.tr
9. Serozan R. Medenî Hukuk: Genel Bölüm / Kişiler Hukuku. — 8. bs. — İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2018.
10. Doğan M. Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Vakıf Kuruluşu ve Vakıfların Mal Varlıkları // Kadir Has Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. — 2016. — C. 4, S. 1. — S. 43–58.
11. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. — Council of Europe, 10 October 2007.