



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе

Дуглас Ратцен, Дэвид Мур, Майкл Дарем¹

Введение

После 1989 года правовые основы деятельности некоммерческих организаций (НКО) в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)² претерпели существенное реформирование. В начале переходного периода законодательная база деятельности НКО была либо несовершенной, либо устаревшей. К примеру, в Болгарии действовал закон 1949 года, а Румыния даже «пробудила спящую красавицу» - закон 1924 года, который коммунисты не потрудились отменить.

Другие страны поспешили принять новые законы об НКО. Тогдашняя Чехословакия приняла новый закон об общественных объединениях всего через четыре месяца после «Бархатной революции». А Македония приняла новый закон об «Общественных организациях и объединениях» еще до проведения многопартийных выборов.

К середине 1990-х гг. весь регион стал свидетелем возобновления усилий по реформированию законодательства об НКО. Страны региона обнаружили, что существующее законодательство не способно поддерживать начавшееся «возрождение гражданского общества»³. В ряде случаев страны пришли к выводу, что поспешно принятые законы несовершенны. К примеру, Гражданский кодекс Албании содержал всего десять общих положений о фондах. Пробелами в законодательстве воспользовались «пирамидные схемы», усугубившие тот гражданский хаос, который царил в Албании в середине 1990-х.

Законы других стран были, напротив, слишком обременительными. Румынский закон требовал для создания общественного объединения наличия 20 учредителей, а закон Федерации Боснии и Герцеговины (БиГ) – 30 учредителей. Более того, Федерация требовала, чтобы учредители были гражданами страны, тем самым беженцам и вынужденным переселенцам отказывалось в праве создавать общественные объединения.

¹ Дуглас Ратцен – Президент Международного центра некоммерческого права (МЦНП). Дэвид Мур – Директор Программ Европейского центра некоммерческого права в Будапеште. Майкл Дарем – юрист в фирме «Каплин и Драйсдейл», в прошлом стажер МЦНП. Авторы выражают признательность Нильде Буллейн, Драгану Голубовичу, Катерине Хаджи-Мицевой, Любену Панову, Гжегожу Маковскому и Элейн Скаддер за их существенный вклад в подготовку этой статьи. Появление на свет данного исследования стало возможным, благодаря щедрой поддержке американского народа, оказанной через Агентство международного развития США (USAID). Содержание этой публикации является предметом ответственности авторов и не обязательно отражает точку зрения АМР США или Правительства США.

² Для целей данной статьи регион ЦВЕ включает Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Чешскую Республику, Эстонию, Венгрию, Косово, Латвию, Литву, Македонию, Черногорию, Польшу, Словакию, Словению и Сербию.

³ Douglas Rutzen, “The Renaissance of Civil Society,” *Select Legislative Texts and Commentaries on Central and East European Not-for-Profit Law (ICNL and EFC, 1994)*, p. vii.

Такой же ограничительный характер носили налоговые и финансовые законы. В ряде стран НКО облагались налогами так же, как коммерческие предприятия, а стимулы для благотворительности почти отсутствовали. В то же время некоторые страны ограничили возможности НКО заниматься предпринимательской деятельностью, хотя бюджетное финансирование чаще носило характер шефской помощи, нежели служения обществу. Без налоговых льгот, стимулирования благотворительности, возможностей получать доход или государственное финансирование шансы поддержания финансовой автономности НКО были весьма невелики.

Однако вскоре в одной стране за другой началось формирование рабочих групп по пересмотру законов, политики и практики. Под эгидой видных государственных лидеров и в преддверии новых перспектив правовые основы деятельности НКО существенно улучшились и получили мировое признание. Как писали в 1999 году Лестер Саламон и Хельмут Анхайер, «во многих отношениях появляющиеся в этом регионе новые правовые структуры явно превосходят по качеству свои западные аналоги, разработка которых велась гораздо более бессистемно»⁴.

Настоящее исследование посвящается всем тем замечательным людям, которые так много сделали для совершенствования нормативно-правовой базы гражданского общества в этом регионе. Их преданность делу, профессионализм и честность вдохновляют нас на дальнейшую работу по решению проблем гражданского общества в этом регионе и во всем мире.

I. ПОЛОЖЕНИЯ ОБЩИХ ЗАКОНОВ

A. Согласованность и ясность законов

Нормативно-правовая база деятельности НКО состоит не из одного-единственного «закона об НКО», а из целого ряда различных законов и нормативных актов, к которым среди прочих относится основной закон государства, налоговое законодательство, законы о государственных закупках, законы, регулирующие предоставление социальных услуг, а также правовые основы гражданского участия⁵.

Степень ясности и согласованности нормативно-правовой базы в разных странах не одинакова. Процедуры регистрации могут представлять собой простой одноэтапный процесс (Косово); двухэтапный разрешительный процесс (Румыния); или вязкую трясину дублирующих друг друга законов (Сербия). В одних странах налоговые законы предусматривают соответствующие льготы для НКО и стимулы для доноров, тогда как в других НКО облагаются налогами как коммерческие предприятия. Бюджетное финансирование НКО может быть довольно прозрачным (Венгрия) или во многом остается процессом закрытым.

Таким образом, несмотря на колоссальные усилия по реформированию правовой системы, предпринимаемые с 1989 года, в законах региона все еще сохраняются пробелы, противоречия и обременительные положения. В большинстве стран продолжается работа

⁴ Lester Salamon, Helmut Anheier and Assoc., “Civil Society in Comparative Perspective,” (Гражданское общество в сравнительной перспективе) in *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999), p. 34.

⁵ В данной публикации не рассматриваются правовые основы деятельности профсоюзов, политических партий или других аналогичных организационных форм.

над усовершенствованием нормативно-правовой базы и вводом в действие законов, влияющих на деятельность НКО.

Б. Общие конституционно-правовые основы

Каждая страна Центральной и Восточной Европы гарантирует право на свободу общественных объединений. В большинстве стран конституция прямо разрешает формирование таких организаций, как клубы, общества, объединения и – как в Польше – фонды. Кроме того, некоторые страны прямо признают право граждан вступать в организации (Чешская Республика, Венгрия, Косово, Македония), равно как право не быть членом объединения (Чешская Республика, Македония и Черногория). Любопытно, что принятая в 2007 г. Конституция Черногории гарантирует «национальным и этническим группам право создавать образовательные, культурные и религиозные объединения *при финансовой поддержке государства*» (курсив наш) (Статья 79 Конституции Черногории, 2007). В некоторых странах право на свободу объединений закреплено только за гражданами (Статья 20 Конституции Македонии; Статья 40 Конституции Румынии), тогда как в других это право прямо предоставляется «всем и каждому» (Статья 2(3)(g) Конституции Боснии и Герцеговины; Статья 43 Конституции Хорватии; Статья 48 Конституции Эстонии; Статья 63 Конституции Венгрии; Статья 58 Конституции Польши; Статья 29 Конституции Словакии). В конституционных документах часто проводится различие между правом создавать объединения (предоставляется всем без исключения) и правом формировать политические партии (предоставляется только гражданам).

При этом каждая Конституция формулирует конкретные ограничения права на свободу объединений. К числу этих ограничений относятся:

- ограничения, обоснованные интересами национальной или общественной безопасности, предотвращения беспорядков или преступлений, защиты здоровья или нравственности, либо защиты прав и свобод других лиц (Босния, Чешская Республика, Косово, Черногория, Польша, Сербия и Словакия);
- запрещается создание объединений, имеющих целью подрыв государственного суверенитета, территориальной целостности, конституционного строя или национального единства (Болгария, Хорватия, Эстония, Македония, Черногория, Польша, Румыния и Сербия);
- запрещается разжигание расовой, национальной, этнической или религиозной вражды (Болгария, Чешская Республика, Македония, Черногория, Польша, Сербия и Словакия);
- запрещается пропаганда нацизма, фашизма или коммунизма (Польша);
- запрещаются цели и деятельность объединений, направленные на подрыв политического плюрализма или основ государства, управляемого верховенством права (Румыния);
- запрещаются вооруженные организации, имеющие политические цели (Венгрия) или военизированные структуры, стремящиеся к достижению своих целей посредством насилия (Болгария);

- запрещаются объединения, имеющие целью проведение политической деятельности, которая является сферой деятельности политических партий (Болгария);
- запрещаются объединения, преследующие цели политических партий, церквей и религиозных общин, либо функционирующие как таковые (Чешская Республика, Словакия).

В странах ЦВЕ эти конституционные права и ограничения должны применяться на основе международного права, а именно Статьи 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) (1953), принятой 47 членами Совета Европы⁶ и всеми странами этого региона. В соответствующем разделе ЕКПЧ предусматривается, что:

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

ЕКПЧ учредила тщательно разработанный механизм разрешения споров, в состав которого входит Европейский Суд по правам человека – первый международный судебный орган, занимающийся исключительно вопросами прав человека. К настоящему времени значимые решения Европейского Суда твердо установили, что по нормам международного законодательства существует право на создание официально зарегистрированных объединений и, будучи созданными, они вправе претендовать на широкую правовую защиту⁷.

В. Типы организаций

В странах ЦВЕ существуют две основные организационно-правовые формы НКО: объединения (*universitas personarum*) и фонды (*universitas rerum*). Объединения – это основанные на членстве организации, чьи члены или их выборные представители

⁶ См. <http://conventions.coe.int/>. ЕКПЧ была ратифицирована Великобританией в 1953 г. и Черногорией в 2007 г.

⁷ См., например, *Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции*, Европейский Суд по правам человека, (133/1996/752/951) (решение Большой Палаты от 30 января 1998); *Сидиропулос и др. против Греции*, Европейский Суд по правам человека (57/1997/841/1047) (решение Палаты от 10 июля 1998); *Партия свободы и демократии (ÖZDEP) против Турции*, Европейский Суд по правам человека, (93 1998/22/95/784) (решение Большой Палаты от 8 декабря 1999). Дополнительно по этой теме см. Zvonimir Mataga, *Handbook on Freedom of Association under the European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms* (2007, on file with ICNL).

составляют высший руководящий орган организации. Они могут быть сформированы в общественно-полезных целях или в общих интересах своих членов. Фонды традиционно учреждаются на базе имущества, предназначенного для конкретных целей, и управляются бессменным советом директоров (к примеру, совет директоров сам назначает преемников ушедших в отставку членов). В некоторых странах фонды могут создаваться в частных интересах, хотя во многих других они должны служить на благо общества.

И объединения, и фонды прямо или косвенно связаны «запретом на распределение доходов». В некоторых юрисдикциях применяется «позитивная формулировка»: так, закон Албании устанавливает, что НКО обязаны использовать свой доход и имущество в целях, предусмотренных уставом организации. В других странах применяется «негативная формулировка»: в Косово НКО «запрещается распределять между кем-либо чистые доходы или прибыли, как таковые». Независимо от конкретной формулировки, запрет на распределение доходов является тем общим признаком, который отличает НКО (иногда более точно именуемые «неприбыльными организациями») от коммерческих компаний.

1. *Объединения*

Все страны региона признают общественные объединения, хотя в разных странах их деятельность регулируется разными правовыми нормами и процедурами. К примеру, как видно из прилагаемых таблиц, существует широкое многообразие в том, кто может быть учредителем объединения: в Венгрии и Словении требуются 10 учредителей, а в Польше – 15⁸; в Эстонии и Латвии достаточно только двух учредителей. В Болгарии и Румынии учредителями объединения могут выступать юридические лица; в Македонии и Словении им это запрещено. В Албании, Чешской Республике и Венгрии учредителями объединения могут быть иностранные граждане; тогда как в Боснии и Герцеговине, за исключением Республики Сербской, иностранцы вправе быть учредителями, только если они постоянно проживают или зарегистрированы в Боснии⁹. Польша предусматривает еще одну организационную форму – «простое объединение».

Большинство стран разрешают иностранцам создавать объединения. В Словакии иностранные граждане не могут быть учредителями объединений. Некоторые страны, например, Македония и Сербия разрешают создавать особые «объединения иностранных граждан», но ограничивают перечень целей, которые им разрешено преследовать¹⁰.

⁸ Польша также предусматривает альтернативную членскую структуру – «простое объединение», для которого достаточно всего двух членов. В Литве тоже существовали две формы членства до 2004 года, когда было решено упростить и консолидировать обе формы в единую гибкую форму общественного объединения.

⁹ Читателю следует учесть, что в конституционной системе Боснии и Герцеговины предусмотрены три органа государственной власти: собственно государство и два отдельных «государственных образования». В 2001 году государство Босния и Герцеговина приняло общегосударственный Закон об общественных объединениях и фондах, регулирующий деятельность НКО во всей Боснии. Республика Сербская (РС, государственное образование в составе Боснии) приняла Закон об общественных объединениях и фондах в октябре 2001 г. Федерация Босния и Герцеговина приняла Закон об общественных объединениях и фондах в 2002 г. Все три закона, в основном, согласуются с передовой региональной практикой и международными стандартами.

¹⁰ В мае 2006 г. Черногория провела референдум о независимости. По итогам референдума на месте Союзной Республики Сербия и Черногория возникли два суверенных государства. В Сербии по сей день действует Федеральный закон об общественных объединениях 1990 г. (Федеральный закон). Более того,

Для общественных объединений капитализация обычно не обязательна. Единственным исключением из этого правила является Румыния, где Закон об общественных объединениях и фондах требует, чтобы объединения указывали размер своего «первоначального капитала».

2. Фонды

Практически во всех странах региона существуют организационные формы, именуемые «фондами». Для некоторых стран форма фонда является довольно новой. Так, Македония признала фонды только в 1998 году. В других странах фонды признаны и существуют уже давно. К примеру, в Болгарии коммунистический Закон о человеке и семье 1949 года разрешал создавать фонды, а польский Закон о фондах был принят еще в 1984 г.

Страны обычно предпочитают один из двух подходов к определению понятия «фонд». Одни, как Чешская Республика и Словакия, требуют наличия значительных вкладов, признавая фонды организациями, существующими, главным образом, за счет пожертвований, и грантодающими организациями (хотя они вправе заниматься и другими видами деятельности). Эти страны, как правило, предусматривают и другие организационные формы нечленских НКО без целевого капитала. Аналогичным образом, некоторые страны четко указывают, что фонд должен бессрочно служить своим целям, сохраняя для этого в неприкосновенности свои активы. Другие страны – например, Болгария и Эстония – дают более широкое определение фондов, включая в это понятие грантодающие фонды и фонды, реализующие свои программы – как временные, так и постоянные. В этих странах общественные объединения – это, как правило, членские НКО, а фонды являются нечленскими НКО, и потому нет нужды в дополнительных организационных формах.

Разнообразие сущностных и процедурных требований к созданию фонда весьма значительно. В таких странах, как Чешская Республика и Словакия, фонды должны служить общественному благу. В других странах, например, в Эстонии фонды вправе служить и частным целям¹¹. Почти во всех странах фонды могут учреждаться одним физическим или юридическим лицом.

Кроме того, некоторые страны четко указывают минимальный размер пожертвования, требуемый для регистрации фонда. Так, Чешская Республика устанавливает минимальный размер фонда 500 тыс. крон, а Словакия – 200 тыс. крон. Другие страны избрали более гибкие подходы к этому вопросу. Например, законы Словении, Хорватии и Сербии не устанавливают минимальных требований к уставному

большинство объединений зарегистрировались в соответствии с Федеральным законом, а не Законом Сербии «Об общественных организациях и объединениях граждан» 1982 г. (Сербский закон), предпочтя менее суровые требования и практику регистрации.

¹¹ Иными словами в Эстонии группа друзей могла бы зарегистрировать клуб любителей пешего туризма как фонд, тогда как в Чешской Республике – нет. Само собой, в обоих случаях фонд не имел бы права распределять между кем-либо свои прибыли или чистые доходы, как таковые.

фонду¹², предпочитая указывать, что размер активов фонда должен быть достаточным для осуществления его целей. Подобным образом венгерский закон ограничивается требованием, чтобы капитализация была достаточной для начала деятельности фонда.

Требования к продолжительности существования фондов тоже не повсюду одинаковы. В таких странах, как Чешская Республика, Словакия и Словения, закон подразумевает, что фонд будет осуществлять свою деятельность на бессрочной основе. Другие, например Эстония и Албания, разрешают учреждать фонды с ограниченным сроком существования.

3. *Дополнительные организационные формы*

Около половины стран региона дополнили общественные объединения и фонды, по меньшей мере, одной организационной формой. Особого упоминания заслуживают три конкретных формы.

Во-первых, некоторые страны проводят различие между грантодающими организациями и организациями по оказанию услуг. Определяя фонды как, в первую очередь, грантодающие организации, они создают особую форму нечленских НКО, которые выполняют свои задачи, в основном, за счет грантов или доходов от экономической деятельности. Зачастую эти НКО являются организациями по оказанию услуг – больницами, институтами и учебными центрами. Эта организационная форма существует под разными названиями – от «общественно-полезных компаний» в Чешской Республике до «центров» в Албании.

Во-вторых, в ряде стран (в том числе во всех странах, требующих сохранения в неприкосновенности определенных активов фонда для обеспечения его бессрочной деятельности) предусмотрена вторая форма грантообразующей организации – «общественный фонд». Хорватия, например, определяет общественный фонд точно так же, как благотворительный фонд с той лишь разницей, что для общественного фонда устанавливается конкретный срок деятельности (т. е. менее пяти лет). Подобным образом Чешская Республика признает «общественные фонды», а Словакия признает «инвестиционные фонды», для учреждения которых (в отличие от благотворительных фондов) не требуется дарственный вклад. Однако этим формам предоставляется меньше финансовых и налоговых льгот, нежели благотворительным фондам, и соответственно меньше ограничивается использование их активов.

В-третьих, в нескольких странах созданы «открытые фонды» - организации, одновременно имеющие характерные признаки объединений и фондов. С фондами они схожи в том, что предназначают определенное имущество для достижения конкретной (обычно общественно-полезной) цели. В то же время им присущ ряд типичных черт членских организаций (хотя они не всегда считаются таковыми). Главная из них состоит в том, что позднейшие жертвователи вправе «вступать» в открытый фонд, становясь его соучредителями. Организация может также иметь право «исключать» других учредителей, не выполняющих своих обязанностей. Под эту общую организационную категорию подпадают благотворительные и спонсорские фонды Литвы. Учредители открытых фондов обычно наделены широкими и бессрочными полномочиями в определении

¹² Проект нового закона Сербии «О дарственных, благотворительных и общественных фондах» требует для организации, преследующей общественно-полезные цели, минимального первоначального вклада в размере €50,000 и €100,000 – для организации, преследующей цели взаимной выгоды.

характера деятельности организации; в Литве, например, они образуют высший руководящий орган фонда. Этот тип гибридной организации довольно редко встречается в регионе, особенно там, где общественным объединениям и фондам даны широкие определения в национальном законодательстве¹³.

4. “Общественно-полезный статус”¹⁴

Во многих странах различные организационные формы вправе претендовать на получение функционального эквивалента общественно-полезного статуса.

В отдельных странах некоторые организационные формы (например, фонды в Чешской Республике) обязаны по определению служить общественному благу и, как таковые, пользуются всеобъемлющими налоговыми/финансовыми льготами. В иных ситуациях льготы проистекают не из четко определенной «организационной формы», а из конкретного «статуса», предоставляемого различным организационным формам. Так, в Болгарии общественные объединения и фонды — две основные формы НКО — могут быть отдельно зарегистрированы как общественно-полезные организации (ОПО) при условии их соответствия квалифицирующим критериям. В Польше НКО и частные компании, учрежденные на основании Кодекса коммерческих компаний, вправе претендовать на получение общественно-полезного статуса.

В основополагающем законодательстве ряда стран содержатся конкретные положения, определяющие общественно-полезный статус НКО; именно так обстоит дело в Боснии, Болгарии и Румынии. Другие страны приняли специальные законы «об общественной пользе». Венгрия приняла такое закон в 1997 г., а Польша приняла Закон об общественно-полезной деятельности и волонтерстве в 2003 г.¹⁵

Г. Цели

Как сказано выше, общественные объединения обычно вправе осуществлять деятельность на благо общества или в общих интересах своих членов. В большинстве стран региона фонды могут создаваться только в общественно-полезных целях; однако в меньшинстве стран ЦВЕ фонды могут служить и частным целям. Другие организационные формы, как правило, имеют более узкий диапазон дозволенных законом целей. Так, общественно-полезные компании в Чешской Республике обязаны «оказывать населению общественно-полезные услуги на объективных и равноправных условиях».

Для того чтобы претендовать на статус «общественно-полезной организации», объединение или фонд (или иная организационно-правовая форма НКО) должен большей

¹³ Некоторые страны признают также публично-правовые фонды, не рассматриваемые в данной статье (которая ограничивается субъектами частного права).

¹⁴ Углубленный анализ правовой трактовки понятия «общественно-полезные организации» см. в публикации ICNL’s *Model Provisions for Laws Affecting Public Benefit Organizations* (2002), ICNL’s White Paper on Public Benefit Organizations (July 2004), а также в выпуске журнала *International Journal for Not-for-Profit Law*, посвященном этой теме: <http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss2/>.

¹⁵ Этот же закон дает определение «неправительственной организации», которое включает корпоративные и некорпоративные объединения, не финансируемые из государственного бюджета, как указано в Законе о государственных финансах, не функционирующие с целью извлечения прибыли и учрежденные на основании соответствующих положений закона.

частью посвящать свою работу общественно-полезным целям и деятельности. Перечень общественно-полезных целей будет, безусловно, различаться в разных странах, отражая потребности, ценности и традиции конкретного государства. Приведенный ниже список содержит большинство видов общественно-полезной деятельности, признаваемых в одной или нескольких странах Европы:

- A. Любительский спорт;
- B. Искусство;
- C. Оказание помощи инвалидам или их защита;
- D. Оказание помощи беженцам;
- E. Благотворительность;
- F. Гражданские права или права человека;
- G. Защита прав потребителей;
- H. Культура;
- I. Демократия;
- J. Экология или защита окружающей среды;
- K. Образование, профессиональное обучение и просвещение;
- L. Ликвидация дискриминации на расовой, этнической, религиозной почве или любой другой запрещенной законом формы дискриминации;
- M. Ликвидация нищеты;
- N. Здоровье или физическое благополучие;
- O. Охрана исторических памятников;
- P. Гуманитарная помощь или помощь при стихийных бедствиях;
- Q. Медицинская помощь;
- R. Защита детей, молодежи и обездоленных;
- S. Защита или оказание помощи раненым или незащищенным животным;
- T. Облегчение бремени государственных органов;
- U. Религия;
- V. Наука;
- W. Социальное сплочение;
- X. Социальное или экономическое развитие;
- Y. Социальное обеспечение;
- Z. Любая другая деятельность в целях поддержки или содействия общественному благу.

Д. Требования к регистрации или инкорпорации

Во всех странах Центральной и Восточной Европы НКО могут получить права юридического лица только после регистрации. В нижеследующих пунктах рассматриваются различные проблемы, возникающие в процессе регистрации.

1. *Компетентный государственный орган*

Ключевой вопрос – кому именно следует поручить регистрацию: судебному органу, министерству или другому административному органу. Примерно в половине стран ЦВЕ регистрационные полномочия возложены на министерство или другой административный орган. Главной проблемой этого подхода является то, что эти органы зачастую подвержены политическим влияниям. К тому же в отдельных странах – например, в Македонии до 1998 г. — регистрацию осуществляло Министерство внутренних дел, что с учетом его прежних связей с аппаратом госбезопасности оказывало сковывающий эффект на деятельность общественных объединений.

Распространенной, хотя и не повсеместной тенденцией является передача министерских полномочий в делах регистрации другим органам. Кроме того, в некоторых странах предпринимаются шаги к созданию специализированных аполитичных органов регистрации организаций. Так, в начале 2007 года правительство Македонии внесло изменения в закон, освободив судебные органы от регистрации объединений и фондов и возложив эту функцию на Центральный Регистр.

Вторая проблема состоит в том, должна ли регистрация проводиться на местном или национальном уровне. Регистрация на местах существенно облегчает жизнь местным общественным группам, желающим зарегистрировать НКО. Соответственно целый ряд стран, в том числе Болгария, Чешская Республика и Эстония разрешают, по меньшей мере, некоторым типам организаций регистрироваться в окружных судах. Само собой, преимуществами децентрализованной регистрации можно пользоваться и без обращения в судебные органы; общественные объединения Словении и Хорватии могут регистрироваться в региональных административных органах. Недостаток децентрализованной регистрации в том, что в этом случае труднее принимать последовательные и согласованные решения.

Любопытно отметить, что в мае 2001 года Албания передала все регистрационные полномочия окружному суду Тираны, отобрав их у местных окружных судов. Правда, этот шаг причинил немалые неудобства НКО, действующим за пределами столицы.

Большинство стран возлагают на какой-то один орган функции регистрации определенных форм НКО, независимо от целей их деятельности. Однако в некоторых странах для разных организационно-правовых форм НКО предусмотрены отдельные процедуры регистрации. Так, в Чешской Республике объединения регистрируются в Министерстве внутренних дел, а суды регистрируют благотворительные, общественные фонды и общественно-полезные компании. Некоторые страны — особенно когда речь идет о фондах — привлекают к процессу регистрации министерство, курирующее сферу деятельности НКО. Так, Словения, возлагает регистрационные полномочия на министерство, предметом компетенции которого является сфера деятельности данного фонда, тогда как в Хорватии за регистрацию фондов отвечает Центральный административный орган, но при обязательном согласии курирующего министерства. Такое разделение регистрационных полномочий не только порождает неразбериху и

бюрократические проволочки, если организация не подпадает в точности под надзор одного министерства, но и по утверждениям местных экспертов повышает риск неправомерного прямого и косвенного контроля над НКО со стороны государства.

2. Процедуры регистрации

Процедуры регистрации существенно разнятся, в зависимости от страны и организационно-правовой формы НКО. Однако, как правило, НКО, подающая заявку на регистрацию, обязана представить регистрационному органу следующие документы: учредительный акт, уставные документы и заявление о регистрации. Эта документация должна, разумеется, содержать основные требуемые законом сведения (название, адрес, цели и характер деятельности, учредители, процедуры внутреннего управления и т.д.). В ряде стран, как минимум, некоторые организационно-правовые формы обязаны представить ряд дополнительных документов. Так, в Румынии объединения и фонды обязаны получить и представить разрешение министерства или специализированного центрального административного органа, курирующего сферу деятельности данного объединения. В Венгрии от ОПО (специализированная форма НКО¹⁶) требовалось представление «контракта об общественной пользе», заключенного с государственным ведомством. В Польше действуют отдельные процедуры регистрации, выдачи разрешений на осуществление экономической деятельности и предоставления общественно-полезного статуса.

Регистрационные сборы, если таковые взимаются, обычно носят символический характер и не имеют целью создание препятствий или помех для регистрации НКО. Так, в Хорватии общественные объединения и фонды платят регистрационный сбор в размере около €10. В Сербии расходы на регистрацию составляют около €8. Венгрия вообще не взимает регистрационных сборов с объединений и фондов, но требует уплаты в казну эквивалента €100 за регистрацию некоммерческих компаний.

3. Основания для отказа

Во многих странах регистрационный орган может отказать НКО в регистрации только в том случае, если регистрационные документы страдают существенной неполнотой, не удовлетворены основополагающие требования закона, или противозаконна цель организации. Однако в некоторых странах по-прежнему обязательно тщательное изучение целесообразности или осуществимости задач потенциальной НКО. Так, законодательство ряда стран запрещает регистрировать НКО, если ее деятельность «безнравственна» (см., например, Закон Хорватии о фондах). При этом закон не дает четких разъяснений, что именно считается «безнравственным», и в результате чиновники регистрационных органов получают широкое поле для субъективных толкований, определяя, какие цели являются безнравственными. К этому хорватский закон добавляет еще один повод для отказа: чиновники вправе отказать в регистрации «если не существует серьезных оснований для учреждения фонда, особенно, если цель фонда явно несерьезна»¹⁷. Аналогичным образом в Сербии чиновники могут отказать в регистрации,

¹⁶ С 1 июля 2007 г. организационно-правовая форма «общественно-полезная компания» прекратила свое существование и была заменена «некоммерческой компанией», которая тоже может претендовать на общественно-полезный статус. Нельзя исключить, что некоммерческая компания тоже будет обязана включить в документацию контракт с государственным ведомством.

¹⁷ Статья 6 Закона Хорватии о фондах (1995).

если не сочтут учреждение фонда «уместным»¹⁸. Подобные субъективные положения оказались на деле весьма проблематичными, и сегодня в этих странах действуют инициативы по реформированию законов с целью большей конкретизации оснований для отказа в регистрации.

4. Процессуальные гарантии

Большинство стран региона приняли меры (по меньшей мере, на бумаге) к тому, чтобы решения о регистрации принимались быстро и с соблюдением закона. Обычно регистрационные органы обязаны принять решение о регистрации НКО в четко указанный срок продолжительностью от 10 дней до 3 месяцев¹⁹. Чтобы гарантировать соблюдение временных рамок, некоторые страны дополнительно установили, что по истечении указанного срока организация будет считаться зарегистрированной по умолчанию²⁰. Кроме того, как указано в прилагаемых таблицах, многие страны разрешают учредителям обжаловать отказы в суде или в административном порядке.

5. Регистрация общественно-полезной организации

Определяя порядок регистрации (или сертификации) ОПО, страны отдавали предпочтение разным подходам. В одних эта функция возложена на налоговые органы. В других общественно-полезный статус предоставляет суд или государственный орган, например, Министерство юстиции.

Как правило, НКО, подающие заявку на получение общественно-полезного статуса, обязаны представить документацию, в которой подтверждается: (1) квалифицирующая общественно-полезная деятельность; (2) соблюдение требований внутреннего управления, включая гарантии предотвращения конфликта интересов и операций в собственных интересах; (3) соблюдение требований к характеру деятельности (масштабы общественно-полезной деятельности) и ограничений деятельности (коммерческая, политическая и т.д.). Так, Венгрия и Польша приводят перечень конкретных положений, которые должны быть включены в учредительный документ организации, претендующей на общественно-полезный статус. Кроме того, как и при первоначальной регистрации НКО, процедуры регистрации/сертификации ОПО обычно содержат процессуальные гарантии защиты заявителей, в частности жесткие сроки

¹⁸ Статья 24 Закона Сербии о дарственных, благотворительных и общественных фондах (1989).

¹⁹ Если НКО отказано в регистрации вследствие технического недочета в заявлении о регистрации или уставе, в ряде стран прямо предусмотрено, что регистрирующий орган обязан уведомить НКО о наличии проблемы и разрешить ей повторно подать документы в установленный срок (обычно в течение месяца).

²⁰ Следует также отметить, что правовые последствия регистрации по умолчанию остаются неясными. Если регистрирующий орган не будет обязан выдать свидетельство о регистрации, то организация, зарегистрированная по умолчанию, может столкнуться с трудностями при открытии банковского счета, получении печати или подтверждении статуса юридического лица. Более того, организация не сможет обратиться в суд с иском против не зарегистрировавшего ее органа, поскольку технически (хотя, возможно, не на практике) она зарегистрирована. Примечательно, что Сербия заняла в этом случае противоположную позицию: если в течение 30 дней после подачи заявления решение не будет принято, сербский закон считает заявление о регистрации *отвергнутым*. На первый взгляд такой подход может показаться более суровым, но на практике он облегчает для НКО возможность обжаловать отказ в регистрации, ибо в данном случае имеется отказ, который можно обжаловать.

принятия решения о регистрации и право на обжалование отказа путем обращения к независимому арбитру.

Е. Государственные реестры

Сегодня во многих странах создаются государственные реестры, содержащие базовые сведения обо всех зарегистрированных НКО. Они облегчают жизнь третьим сторонам, намеревающимся заключать контракты с НКО, способствуют организационной прозрачности, снабжают ценной информацией потенциальных доноров и другие заинтересованные стороны.

В ряде стран государственный реестр размещается в зданиях общенациональных учреждений. Так, реестр Албании находится в здании окружного суда Тираны, а реестр фондов Хорватии – в здании Центральной администрации. Боснийский государственный реестр объединений и фондов находится в здании Министерства юстиции, равно как реестр объединений и фондов Черногории. Румыния определила местом нахождения национального реестра некоммерческих организаций город Бухарест. В Словакии фонды и некоммерческие организации по оказанию общественно-полезных услуг, включены в центральный реестр, который ведется в Министерстве внутренних дел. В Чешской Республике центральный реестр общественных и благотворительных фондов, а также реестр общественно-полезных компаний ведется Министерством юстиции и открыт для доступа через Интернет (Министерство внутренних дел также ведет список общественных объединений, но он редко обновляется).

В других странах государственный реестр размещается на местном уровне. В Хорватии реестр объединений ведется на местах. Эстония ведет реестры в окружных и городских судах. Румыния в дополнение к национальному реестру ведет специальные местные реестры, размещенные в офисе секретаря того судебного органа, в юрисдикции которого действует данная НКО. В Македонии государственные реестры тоже ведутся на национальном и местном уровнях.

Некоторые из стран, признающих ОПО, создали специальный реестр ОПО на государственном уровне (Босния и Герцеговина — Министерство юстиции; Болгария — Центральный реестр при Министерстве юстиции; Польша — Государственный судебный реестр). Исключением из этой тенденции является Венгрия, не имеющая государственных реестров ни НКО в целом, ни ОПО в частности, хотя в настоящее время в стране ведется подготовка к созданию в 2009 году государственного реестра на базе Интернета.

Где бы ни размещался государственный реестр, главные его черты – общедоступность и простота ведения поиска. К примеру, в Албании, где общедоступность реестра гарантирована законом, на практике доступ к нему можно получить только с разрешения судебного секретаря; более того, информация хранится в хронологическом порядке, что затрудняет поиск файла по имени. Одним из новаторских методов обеспечения доступа является Интернет; ряд стран, в том числе Болгария, Хорватия, Чешская Республика и Эстония уже открыли доступ к своим реестрам в режиме он-лайн.

Ж. Общие полномочия

Зарегистрированные НКО (в том числе ОПО) в целом наделены правами и полномочиями в таком же полном объеме, что и другие юридические лица, включая право брать, сдавать в аренду, приобретать недвижимое имущество и заключать контракты. В

зависимости от организационно-правовой формы, закон может, например, ограничить право НКО заниматься политической деятельностью, причем по отношению к ОПО диапазон этих ограничений может быть шире. Более того, НКО должны ограничивать свою деятельность сферами, перечисленными в уставных документах, и могут быть обязаны получить лицензию на осуществление некоторых видов деятельности (например, на содержание детских дошкольных учреждений).

Нарушение этих ограничений может быть опротестовано двумя категориями истцов: лицами, имеющими законный интерес, или регулятивным органом. Во-первых, лица, имеющие законный интерес, вправе подать жалобу в суд (Албания, Болгария, Чешская Республика) или государственному прокурору. Если НКО осуществляет незаконную деятельность, член ее руководящего органа (или объединения) имеет право подать в суд исковое заявление против НКО (Венгрия, Словакия) или требование аннулировать принятое НКО решение (Румыния); любое заинтересованное лицо вправе потребовать, чтобы суд распустил данную организацию (Румыния), или уведомить судебного адвоката о факте незаконной деятельности (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия). Более того, граждане Чешской Республики даже обязаны сообщать полиции о любых замеченных преступлениях против Конституции, безопасности или благосостояния государства или против имущества.

Во-вторых, регулятивный орган — будь-то министерство, суд или государственный прокурор — обычно наделен прямым правом надзора за соблюдением закона. Подобным образом орган, регулирующий деятельность объединений, придя к выводу, что данное объединение нарушает закон или собственный устав, может потребовать исправления нарушений, выдать предостережение, или возбудить судебный иск. В Боснии и Хорватии судебный адвокат вправе по долгу службы возбудить судебное производство по данному делу.

Потенциальные или предполагаемые благополучатели НКО вправе преследовать организацию по суду в случае нарушения их прав или причинения ущерба (Венгрия), либо в тех случаях, когда они могут доказать свои законные интересы в данном судебном деле (Босния, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Черногория и Сербия). Согласно эстонскому Закону о фондах «благополучатель или другое лицо, имеющее законные интересы» вправе требовать от фонда предоставления информации о выполнении им своих задач и проверять его годовые финансовые отчеты и отчеты о проделанной работе, заключения аудитора, бухгалтерскую документацию, резолюции фонда и учредительные документы. В случае невыполнения фондом этих требований правомочное лицо может добиваться реализации своих прав через суд.

II. РУКОВОДСТВО

Законы стран Центральной и Восточной Европы существенно разнятся в деталях, касающихся вопросов внутреннего руководства НКО. Одни просто требуют, чтобы в уставе организации была в общих чертах определена ее структура. Другие посвящают целые страницы правоустанавливающих документов описанию процедур голосования и требований к кворуму, предусматривая всевозможные сбои в руководстве, и т.д. В некоторых случаях эти подробно выписанные правила могут быть изменены уставными документами организации; в иных случаях это невозможно.

А. Структуры

1. Объединения

Высшим руководящим органом объединения является общее собрание его членов (или в некоторых крупных объединениях – собрание избранных в надлежащем порядке представителей). В ряде стран в дополнение к общему собранию предусматривается руководящий орган, занимающийся повседневными делами объединения. Кроме того, во многих странах объединение обязано назначить лицо, уполномоченное представлять организацию в отношениях с третьими сторонами (Босния, Хорватия, Венгрия и Сербия). Большинство стран гарантируют право выхода из объединения, а некоторые разрешают членам опротестовывать решения объединения, противоречащие закону или уставу. Иногда страны конкретно определяют (или требуют определения в уставе организации) ряд других организационных характеристик объединения – например, критерии приема/исключения членов, права и обязанности членов, право представлять НКО и другие аспекты внутреннего руководства.

Законодательство стран региона, как правило, резервирует право принятия решений по особо важным вопросам за общим собранием. К компетенции общего собрания повсеместно относятся такие вопросы, как роспуск объединения; его преобразование, разделение или слияние с другим объединением; внесение изменений в уставные цели объединения; избрание или снятие должностных лиц; установление размера членских взносов. Зачастую для принятия решения по этим вопросам недостаточно стандартного простого большинства. В Эстонии за внесение изменений в устав должны проголосовать две трети всех членов, а изменение целей объединения допускается только с согласия 9/10 его членов. В ряде других стран действуют аналогичные требования «супербольшинства» голосов для принятия важнейших организационных решений.

В разных странах действуют разные процедуры созыва общего собрания. Многие разрешают регулировать эту процедуру положениями устава организации. Некоторые страны регулируют ряд дополнительных вопросов – например, количество голосов (от 1/10 в Эстонии до 1/3 в Венгрии), требуемое для созыва внеочередного общего собрания. В отдельных странах обязательно уведомление о повестке дня предстоящего собрания; например, в Эстонии отклонения от объявленной повестки имеют для объединения законную силу, только если на собрании присутствуют все его члены. Как правило, законы, регулирующие порядок созыва общего собрания, также определяют необходимое для кворума количество присутствующих членов. Некоторые страны также определяют процедуру опротестования в судебном порядке неправомερных действий объединения. В Албании, Венгрии, Румынии, Болгарии и Эстонии законы предоставляют членам прямое право опротестовывать в суде решения, которые, по их мнению, нарушают закон или устав объединения. Такой протест должен быть подан в четко определенный срок (обычно от 10 дней до 3 месяцев).

2. Фонды и другие нечленские организации

Обычно руководство нечленскими организациями осуществляет совет директоров. Они также вправе иметь отдельный руководящий орган для ведения повседневных дел

организации и отдельный контрольный совет (или, как минимум, аудитора) для надзора за деятельностью организации (в целях недопущения неправомерных действий, финансовых злоупотреблений и т.д.). Некоторые организации разрешают учредителям играть постоянную роль в руководстве их деятельностью.

Как видно из прилагаемых таблиц, в разных странах применяются разные практические подходы. В Словении предусмотрен один руководящий орган – правление. Напротив, румынские фонды, венгерские и словацкие общественно-полезные компании обязаны дополнительно иметь контрольный совет. В других странах наличие контрольного совета обязательно лишь определенных случаях. Например, венгерские организации, претендующие на общественно-полезный статус, должны иметь контрольный совет, если их годовой доход превышает 5 млн. форинтов; в Чешской Республике действует аналогичный порог, определяющий, должен ли фонд иметь контрольный совет или достаточно одного аудитора. Чешская общественно-полезная компания обязана иметь контрольный совет, если она осуществляет вспомогательную экономическую деятельность, получает некоторые виды финансовой помощи от государства, или если в предшествующем году ее доход превысил 3 млн. крон. Словацкие фонды должны иметь контрольный совет, если стоимость их имущества превышает 5 млн. крон, в противном случае достаточно иметь одного «инспектора».

Говоря вкратце, общая тенденция состоит в установлении ряда базовых положений, регулирующих структуры внутреннего руководства НКО. Как правило, эти положения определяют тип высшего руководящего органа (или органов в некоторых фондах) и круга их обязанностей. В то же время законодательство обычно предоставляет учредителям или высшему руководящему органу широкие полномочия по созданию и изменению руководящих структур организации в установленных законом рамках.

Б. Отчетность

Обязанности и обязательства руководящих органов

Как правило, высший руководящий орган уполномочен и обязан анализировать и утверждать годовой бюджет, годовой финансовый отчет и годовой отчет о работе организации (если это применимо). Кроме того, высший руководящий орган уполномочен определять политику организации, избирать или назначать должностных лиц, принимать решения о преобразовании, прекращении деятельности и роспуске, а также вносить изменения в руководящие документы организации. Хотя высший руководящий орган вправе делегировать правлению некоторые полномочия — в частности, право подписи (Венгрия) — как правило, перечень делегируемых полномочий довольно ограничен - например, право вносить изменения в устав или утверждать бюджет (Болгария).

Члены руководящих органов могут нести персональную ответственность за ущерб, причиненный НКО или третьим сторонам. Во многих странах (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия) любое лицо, имеющее законный интерес, вправе предъявить иск о возмещении ущерба, понесенного им вследствие невыполнения членом правления своих обязанностей. В некоторых странах, например в Чешской Республике, ответственность перед третьими сторонами ложится на организацию, а не на конкретных членов правления. В то же время организация вправе взыскать убытки с виновного члена правления путем возбуждения гражданского иска. В других странах, например, в Албании и Македонии, ответственные за ущерб члены правления могут быть прямо признаны виновными в нанесении ущерба третьим сторонам в тех случаях, когда ответственный за

ущерб член правления действовал, выполняя свои должностные обязанности, с умыслом или проявляя грубую халатность. Эстония возлагает на членов правления солидарную ответственность за ущерб, неправомерно нанесенный НКО или ее кредиторам вследствие ненадлежащего выполнения ими своих должностных обязанностей.

В законах стран региона все чаще появляются правовые нормы, предотвращающие конфликты интересов и сделки в собственных интересах. В Албании предусмотрены следующие механизмы предотвращения конфликта интересов: (1) обязательное раскрытие информации о наличии конфликта интересов между физическим лицом и организацией; (2) самоотвод этого человека от участия в процессе принятия решений; (3) обязательное утверждение всех взаимосвязанных сделок высшим директивным органом организации; (4) требование, чтобы сделка заключалась на базе справедливой рыночной цены или на более благоприятных для организации условиях. Страны, в которых действуют правовые нормы, касающиеся конфликта интересов, как правило, применяют их ко всем организационным формам. Однако в Венгрии эти нормы применяются только к фондам и ОПО, но не к другим организационным формам.

Применение норм урегулирования конфликта интересов может осуществляться на базе декларации о соблюдении этих норм, которую организация подает при регистрации и последующих изменениях в составе ее руководящего органа (Венгрия). В Румынии, если член объединения нарушает запрет конфликта интересов — и требуемое для принятия решения большинство голосов не может быть достигнуто без голоса данного члена, — тогда он или она несет ответственность за причиненный объединению ущерб.

На практике лишь в немногих странах имелись прецеденты привлечения членов руководящих органов к ответственности за нарушения обязанности соблюдать интересы объединения, следовать нормам закона, быть добросовестным и т.д. Для лиц, уличенных в неэтичном поведении, обычно предусмотрено право на обжалование обвинений в соответствии с правилами гражданского судопроизводства.

III. РОСПУСК, ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЛИКВИДАЦИЯ АКТИВОВ

Роспуск НКО, как правило, бывает добровольным или принудительным. Во многих случаях высший руководящий орган вправе свободно принимать решение о добровольном роспуске организации. Единственное заслуживающее внимания исключение делается для ОПО по оказанию услуг, на которые в ряде стран налагаются ограничения, чтобы не допустить внезапного прекращения работы, которое может негативно сказаться на получателях услуг. Что до принудительного роспуска, то здесь проявляется тенденция к ограничению свободы действий, приводящая эти положения законов в большее соответствие со Статьей 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1953)²¹.

Следует также отметить, что во многих странах определенные события автоматически приводят в действие механизм роспуска — например, при истечении

²¹ В деле *ÖZDEP* Европейский Суд по правам человека прямо распространил защитное действие Статьи 11 на роспуск организации.

периода времени, на который создавался тот или иной фонд. В подобных случаях компетентный руководящий орган НКО должен предпринять шаги по роспуску организации. Во многих странах, если организация не самораспустится при возникновении одного из таких «автоматических» условий, регистрационный орган вправе распустить ее принудительно.

А. Добровольный роспуск

Как правило, общественные объединения и аналогичные организации могут в любой момент принять решение о самороспуске путем принятия резолюции общего собрания (для принятия подобной резолюции может понадобиться больше голосов, чем простое большинство). В случае добровольного роспуска организация обязана уведомить регистрационный орган о принятом решении. Некоторые страны, например, Македония и Сербия (Федеральный закон), требуют, чтобы конкретное должностное лицо уведомило регистрационный орган о таком решении в предписанный законом срок (от 3 до 15 дней). Закон этих стран разрешает налагать значительные штрафы на должностных лиц, несвоевременно сообщивших о таком решении.

Некоторые страны допускают роспуск фонда учредителями в случае, если налицо определенные условия, описанные в уставных документах (Эстония и Македония). Интересен тот факт, что учредитель чешской благотворительной организации обладает реальным правом наложить вето на решение о самороспуске организации при условии того, что учредитель предоставит дополнительные ресурсы для продолжения деятельности данной организации.

В некоторых странах, как, например, в Чешской Республике, определенные организации, обладающие статусом работающих на благо общества, могут быть распущены лишь при условии, что их остающиеся активы передаются иной организации той же организационной формы. Например, роспуск благотворительного фонда возможен лишь при условии того, что пожертвованные ему активы и прочее имущество передаются другому благотворительному фонду со сходными уставными целями. Если же подобного фонда не существует или же он не желает принимать на себя указанное имущество, оно должно быть передано той местной административной единице, где зарегистрирован главный офис фонда, и использовано на благотворительные цели.

Б. Принудительный роспуск

Почти все законодательства предполагают принудительный роспуск в случае нарушения организацией норм закона или собственного устава (хотя некоторые предусматривают, что нарушения в таком случае должны быть воистину вопиющими, или же предполагают сначала предупреждение, а затем уже роспуск). Эстония, также, применяет роспуск в случае, если цель организации становится невыполнимой, противозаконной или же представляющей угрозу конституционному порядку или общественной безопасности. Словения разрешает соответствующему министерству прекратить деятельность фонда, если, по мнению данного министерства, вследствие изменения обстоятельств продолжение деятельности фонда более не является необходимым. Это положение, однако, подвергалось критике в силу того, что

предоставляло чиновникам органа регистрации излишнюю свободу действий при решении вопроса о роспуске организации на свое усмотрение.

Организации могут также быть распущены в случае неосуществления деятельности, соответствующей их уставным целям, или же в случае чрезмерного занятия предпринимательской деятельностью. Чешские общественно полезные организации могут быть распущены спустя 6 месяцев не только в силу невыполнения своей службы на благо общества, но и в случае, если дополнительная хозяйственная деятельность организации нанесла серьезный ущерб качеству предоставляемых обществу услуг или послужила причиной перерыва в предоставлении данных услуг. Эстония также недвусмысленно предполагает роспуск организации в случае, если основной деятельностью организации становится коммерческая.

Многие страны также предполагают роспуск организации в случае ее бездействия, но при этом используются различные критерии определения того, когда именно организация, по сути, прекращает функционирование. Словения и Сербия не имеют каких-либо иных критериев, кроме определения руководящим органом организации того, что данное объединение «прекратило деятельность». Венгрия пользуется более объективным критерием: объединение распускается в случае пяти лет бездействия. Подобный подход предписывается и во все еще действующем Федеральном Законе Сербии²². Словакия подходит к данной проблеме иначе: организация подлежит роспуску, если ее правление не проводит собрания или не заполняет имеющиеся в нем вакансии в течение установленного периода времени. В Чешской Республике установлено, что в случае, если учредители или иной руководящий орган организации не заполняет вакансии в правлении в течение 60 дней, это делает местный орган самоуправления.

В большинстве ЦВЕ стран для принудительного роспуска НКО необходимо решение суда. Как правило, ходатайство о роспуске НКО направляет прокуратура или административный орган, осуществляющий контроль за НКО. В некоторых странах и иные заинтересованные стороны (в частности, учредители и члены правления организации) могут просить о роспуске НКО. Обычно, решение о принудительном роспуске может быть обжаловано в обычном административном или судебном порядке.

В. Ликвидация

После принятия решения о роспуске, НКО проходит процедуру ликвидации. Некоторые страны (к примеру, Хорватия и Эстония) установили четко определенный порядок ликвидации НКО, другие же просто указывают, что НКО ликвидируется в том же порядке, что и коммерческие предприятия²³. В иных странах процедура ликвидации НКО остается неоднозначной, что приводит к некоторой правовой неопределенности, которая затрудняет для НКО вступление в деловые отношения с третьими сторонами²⁴. Обычно по

²² Статья 47 законопроекта Сербии «Об общественных объединениях», который был недавно повторно подан в Парламент и который предполагает, что объединение можно считать недействующим в случае, если оно не проводит уставную деятельность в течение двух лет подряд, или же если общее собрание не созывается в течение периода, в два раза превышающего регулярность созыва общего собрания, предписанную уставом.

²³ Проект Закона Сербии «Об общественных объединениях» также содержит детально прописанные положения касательно порядка ликвидации.

²⁴ В Венгрии, как сообщалось, отмечалась данная проблема. См. «*Select Legislative Texts and Commentaries*» (в базе данных МЦНП).

окончании ликвидации представительские полномочия обычных руководящих органов организации прекращаются, и для выполнения данных функций назначается ликвидатор. (В случае добровольного роспуска, НКО может сама избрать ликвидатора. В иных случаях ликвидатора назначает суд или административный орган). Ликвидатор несет ответственность за установление кредиторов и удовлетворение их исков, а также за передачу остающихся активов в соответствии с законом. По окончании ликвидации ликвидатор сообщает об этом органу регистрации, который исключает данную организацию из реестра. В некоторых странах положения закона обязывают архивировать документацию распушенной организации или, по крайней мере, хранить документы в течение нескольких лет после роспуска.

Активы, остающиеся после ликвидации, обычно распределяются согласно уставу организации при условии соблюдения некоторых важных положений. Активы благотворительного фонда, как правило, должны продолжать работать на те же общественно полезные цели и не могут быть распределены между учредителями после роспуска. Законы Чехии и Литвы однозначно устанавливают то, что активы общественных/благотворительных фондов должны передаваться другим аналогичным организациям. Закон Словакии предполагает то, активы должны быть переданы другому благотворительному фонду или муниципальному образованию, однако собственность, сформированная в результате целевого пожертвования, может лишь быть передана другому благотворительному фонду, зарегистрированному согласно закону. Аналогичное правило применимо и по отношению к латвийским организациям, обладающим статусом общественно полезных. В то же время, Венгрия разрешает учредителю распустить благотворительный фонд и снова стать владельцем активов (или же, в случае открытого фонда – своего вклада) при условии соблюдения определенных условий, содержащихся в учредительных документах. На практике, однако, статус общественно полезной организации не предоставляется фонду, если в его учредительных документах не указывается, что любые остающиеся активы должны быть переданы иному фонду, преследующему аналогичные цели.

Общественные объединения обычно сталкиваются с меньшими ограничениями, накладываемыми на распределение остающегося имущества, и обычно им не возбраняется распределять его между учредителями. В Литве данное правило работает «по умолчанию» (хотя при этом, на общественные объединения Литвы, которые получили статус, позволяющий им получать пожертвования и спонсорские средства, данное правило не распространяется). В Эстонии распределение имущества между учредителями недвусмысленно разрешено в случае, если объединение было учреждено, по сути, в качестве организации взаимопомощи, очевидно, исходя из того, что подобная организация не получает налоговых льгот или государственного финансирования. В противоположность этому, Словения и Латвия запрещают всем общественным объединениям – как взаимной выгоды, так и работающим исключительно на благо общества, – распределять остающиеся активы среди учредителей. Вместо этого данные активы должны быть переданы другому общественному объединению или общественной организации. Латвийские некоммерческие организации следуют некоему среднему правилу: им дозволяется возвращать участникам финансовые пожертвования, но не какие-либо доходы организации.

Некоторые страны практикуют различные подходы к распределению активов НКО, в зависимости от того, является роспуск принудительным или нет. Правительственным

органам предоставляется больше контроля над процессом принудительной ликвидации, чем в случае самороспуска. К примеру, законодательство Эстонии предусматривает, что в случае, если организацию распускают за нарушение закона, угрозу конституционному порядку или общественной морали, ее собственность передается государству, независимо от того, что гласят положения уставных документов данной организации. Латвия имеет аналогичное положение, которое, кроме того применимо и в том случае, когда причиной роспуска стало то, что предпринимательская деятельность превратилась в основную цель организации. Тем не менее, в данном регионе однозначно просматривается тенденция ухода от такого способа экспроприации государством активов НКО.

Вкратце, преобладающая тенденция в регионе заключается в том, чтобы предоставлять высшему руководящему органу НКО (особенно общественных объединений) достаточно свободы в принятии решения о прекращении существования своей организации. При том, что многие страны предоставляют широкие полномочия правительственным органам принимать решения о принудительном роспуске НКО, есть немало стран, которые более четко соблюдают требования международного права и жестко ограничивают круг оснований для принудительного роспуска. Законодательства практически всех стран предписывают то, что активы общественно полезных организаций (или же иных организаций, получающих значительные налоговые/финансовые льготы или государственную помощь) после роспуска должны быть переданы другой общественно полезной организации. Некоторые страны также разрешают организациям взаимной выгоды распределять по крайней мере часть остающихся активов среди учредителей.

IV. РЕГУЛИРОВАНИЕ

A. Контролирующие органы

В различных государствах региона ЦВЕ НКО контролируются разными государственными органами. К примеру, в Болгарии и Венгрии контролирующим органом является прокуратура района, в котором зарегистрирована НКО. В Эстонии и Словакии деятельность общественных объединений и фондов регулируется Министерством внутренних дел; в Чешской Республике Министерство внутренних дел контролирует объединения, а суд по месту регистрации осуществляет надзорную функцию за деятельностью общественных и благотворительных фондов и общественно полезных организаций.

Помимо этого, налоговые органы обычно отслеживают соблюдение положений налогового законодательства. Другие органы контроля могут фокусировать свое внимание на соблюдении трудового законодательства и положений законов о борьбе с отмыванием денежных средств. В Болгарии, например, Государственному Агентству национальной безопасности вменен в обязанность мониторинг отмывания денежных средств, а Национальное налоговое агентство отслеживает правильность оплаты социального страхования согласно трудовым договорам и уплату налогов (напр., подоходного налога, налога на прибыль от коммерческой деятельности и т.д.), в то время, как местные власти ответственны за сбор местных налогов и пошлин (напр., налога на недвижимость, на некоторые сделки с собственностью и т.д.).

Правительства осуществляют более широкий контроль за деятельностью общественно полезных организаций (ОПО). В Болгарии регистрационная служба в рамках Министерства юстиции имеет право инспектирования ОПО и наблюдения за их деятельностью. В Венгрии, в случае если ОПО получала бюджетное финансирование, Государственная счетная палата может вести мониторинг расходования данных средств. В Румынии существует особый правительственный департамент, контролирующей деятельность общественных объединений и фондов, обладающих статусом ОПО.

Б. Лицензирование и согласование в правительственных органах

Почти во всех странах ЦВЕ для осуществления определенных видов деятельности НКО необходимо испрашивать разрешение у правительственных органов. В Венгрии, к примеру, общественные объединения и фонды должны обладать лицензией на проведение таких видов деятельности, как предоставление услуг в области общественного питания, ухода на дому, семейного ухода, некоторых особых видов базовых социальных услуг, а также организацию детских садов и ухода за немощными и престарелыми. В Болгарии, для предоставления социальных услуг организации не нужно получать лицензию, но необходимо зарегистрироваться в специальном реестре, отдельная же лицензия необходима лишь для работы с детьми. Тенденция в данном регионе предполагает одинаковое отношение к НКО, занимающимся предоставлением специализированных услуг, и к прочим юридическим лицам (от частных коммерческих компаний и до государственных учреждений), занимающимся предоставлением данных услуг.

В случае необходимости получения особых лицензий, разрешительный орган вправе требовать предоставления особой отчетности о деятельности. Объем подобной отчетности различается в зависимости от характера деятельности, ее продолжительности и уровня воздействия на общество.

В. Отчетность

Многие НКО, как и прочие организации, обязаны подавать ежегодную отчетность о своих финансах (по крайней мере, для налоговых ведомств, при условии того, что их оборот превысил пороговую сумму, обязательную для подачи налоговой декларации). От некоторых организаций, помимо налоговой отчетности, требуется подача более подробной информации о своей деятельности и в иное ведомство (или ведомств), каковыми зачастую могут быть орган регистрации НКО или же профильное министерство, контролирующее ту область деятельности, которой занимается данная организация. В то же время, в ряде стран общественные объединения освобождены от подобной отчетности. Например, чешские и словацкие общественные объединения освобождены от подачи какой-либо отчетности до тех пор, пока их доход не превышает определенного уровня. Тем не менее, они должны вести бухгалтерский учет и могут быть подвергнуты аудиторской проверке. В этих странах отчетность также зависит от наличия статуса ОПО, который предполагает более высокий уровень отчетности как от благотворительных фондов, так и от общественных объединений.

Некоторые страны требуют от определенного типа НКО подачи более обстоятельной отчетности о своей деятельности. Словакия, к примеру, требует краткое описание проводимой деятельности с пояснением того, как данная деятельность соответствует уставным целям организации, а также отдельную бухгалтерскую отчетность

по расходам, связанным с предпринимательской деятельностью, а от благотворительных фондов дополнительно еще требуется разбивка расходов на административные цели и те, что непосредственно связаны с выполнением целей фонда. ОПО в Венгрии и Польше должны подавать довольно подробные отчеты о своих программах. Фонды, кроме того, зачастую должны отчитываться по вопросам управления целевыми пожертвованиями (к примеру, в Словении и Хорватии). Более того, в некоторых случаях, как, скажем, в случаях с благотворительными фондами в Эстонии и Словакии, обязательным является и проведение независимого внешнего аудита.

Помимо накладывания требования по отчетности, власти зачастую пользуются и иными инструментами контроля, такими как аудиты и проверки, проводимые государственными органами, особенно в целях мониторинга ОПО. В Болгарии ОПО подвергаются финансовым аудитам, целью которых является проверка использования государственных или муниципальных субсидий или грантов, предоставляемых в рамках европейских программ. Соответствующий контролирующий орган должен иметь основания для проведения аудита, однако отсутствует требование о заблаговременном уведомлении об аудиторской проверке. Венгерские ОПО зачастую проверяются Государственной счетной палатой на предмет использования бюджетных субсидий. В Польше министерство, ответственное за вопросы социального страхования, имеет право доступа к имуществу организации, ее документации и прочим носителям информации, а также имеет право затребовать устные и письменные объяснения. Подобные проверки должны проводиться в присутствии представителя ОПО, при этом члены польского Совета по общественно полезной деятельности также имеют право участвовать в проверках. Инспектирующие чиновники обязаны составить письменный отчет, затем глава ОПО в течение 14 дней имеет возможность подать письменные пояснения или возражения по содержанию такого отчета.

Вкратце, задача состоит в том, чтобы обеспечить достаточно узкую формулировку требований по отчетности – так, чтобы они соответствовали легитимным требованиям закона, не были излишне обременительными и не приводили к излишнему вмешательству во внутренние дела организаций. НКО обычно обязаны подавать налоговую отчетность согласно регламенту, установленному законами о налогообложении. Иногда данная отчетность должна проходить аудит, но небольшие организации зачастую освобождаются от выполнения данного требования, что соответствует наилучшей деловой практике в данном регионе. Что же касается отчетности по программам, тенденция такова, что ОПО, которым предоставлены налоговые/фискальные льготы, должны подавать отчетность, но при этом малые организации нередко освобождаются от этой обязанности или же подают упрощенную отчетность. Следует также отметить и то, что НКО зачастую обязаны выполнять и другие требования по отчетности, включая отчеты перед своими руководящими органами, а также отчеты, подающиеся в соответствующие разрешительные органы в случае, если данная НКО проводит деятельность, предполагающую лицензирование. Кроме того, отчетность подается и в государственные финансирующие органы, и частным донорам.

Г. Принуждение к выполнению и санкции

В случае неподачи отчетности, как правило, накладываются штрафы. Такова ситуация в Болгарии, где государство может оштрафовать НКО на сумму от €50 до €500. В Польше общественное объединение, не соблюдающее требование о предоставлении документации, может быть подвергнуто одноразовому штрафу на сумму, не превышающую 5000 злотых, уплаты которого можно избежать при условии незамедлительного выполнения требований после наложения штрафа. В Словакии благотворительный фонд, не подавший отчетность, может быть оштрафован на сумму от 10 до 100 тысяч словацких крон. Во многих странах (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия) штрафами могут быть наказаны как организации, так и их ответственные лица.

Во многих странах неоднократная неподача отчетности может привести к прекращению деятельности и роспуску организаций. В то же время, прекращение деятельности должно предварять соответствующее уведомление организации и предоставление ей возможности исправить недостатки. В случае наложения штрафа или вынесения решения о прекращении деятельности обычно предоставляется возможность обжалования.

Санкции, применимые к ОПО, могут включать утрату налоговых льгот и статуса ОПО. В Болгарии, например, ОПО может прекратить свое существование в случае систематических нарушений требований по отчетности. В Косово и в Румынии ОПО, не подающие отчетность, также могут утратить свой статус общественно полезной организации. В определенной степени ситуация аналогична и в Чехии, где ОПО могут утратить свое общее освобождение от уплаты налогов в год совершения нарушения и частичные налоговые льготы в следующем финансовом году.

V. ИНОСТРАННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Текущая тенденция в Центральной и Восточной Европе такова, что как иностранным, так и национальным организациям предоставляются равные условия. При этом законы большинства стран содержат конкретные положения касательно регистрации филиалов иностранных организаций. Обычно, для регистрации филиала иностранной организации необходимо представить следующие документы:

1. документ, подтверждающий регистрацию организации в стране происхождения;
2. уставные документы, содержащие информацию о целях и видах деятельности иностранной организации и ее филиала;
3. официально оформленное решение учредить филиал в данной стране; а также
4. адрес филиала и имя лица, уполномоченного представлять данный филиал.

Некоторые страны предъявляют дополнительные требования к иностранным организациям. К примеру, Румыния признает иностранные организации при условии взаимного признания, а также на основании предварительно полученного согласия правительства Румынии. Для других стран региона подобное положение закона оказалось проблематичным.

Интересно отметить, что в Венгрии не существует правовых оснований для иностранной организации зарегистрировать филиал. Однако на практике иностранным организациям разрешено регистрироваться в качестве филиалов коммерческой компании. Аналогична ситуация и в Сербии, где филиалы иностранных организаций проводят деятельность на основании свидетельства, которое выдает Министерство иностранных дел, хотя в действующем в настоящее время законодательстве отсутствуют положения, которые бы поддерживали подобную практику²⁵.

VI. РАЗНОЕ

А. Преобразование

Слияние или разделение НКО нередко рассматривается в качестве внутреннего дела организации, которое осуществляется в соответствии с руководящими документами данной организации. Признавая данный принцип, некоторые страны, такие, как Босния, устанавливают, что данный вопрос должен решаться в соответствии с положением устава организации. Согласование преобразования зависит от решения разрешительного органа - суда или министерства (или же административного органа).

В то же время законы многих стран устанавливают ограничения на подобные преобразования. К примеру, в то время как общественные объединения могут свободно разделяться либо на объединения, либо на фонды, фонды могут лишь сливаться с другими фондами или разделяться на отдельные фонды (в силу соображений защиты собственности фонда, а также в силу того, что в некоторых странах фонды, по определению, являются ОПО, в то время, как общественные объединения могут учреждаться как в целях взаимной выгоды, так и для общественного блага). Албания, Чехия, Эстония и Словакия запрещают преобразование фондов (равно, как и общественно полезных организаций и центров) в общественные объединения или слияние с ними, и наоборот. Что более важно, ОПО обычно ограничены в плане преобразования в организации взаимной выгоды или в коммерческие организации, поскольку ОПО должны использовать свои активы (включая переданные им государственные средства) исключительно на благо общества.

Вслед за преобразованием, вновь сформированные НКО несут совместную ответственность по обязательствам, взятым до преобразования.

²⁵ В проекте Закона «Об общественных объединениях» довольно детально прописана регистрация иностранных организаций.

Б. Пожертвования / Инвестиции

В большинстве стран ЦВЕ региона не существует каких-либо особых правил в отношении пожертвований или инвестиций, включая вложение инвестиций за границей. Как юридические лица НКО работают в рамках существующего законодательства каждой отдельно взятой страны в отношении инвестиций в данной стране. К примеру, в Венгрии разрешены любые инвестиции, но освобождаться от налогообложения могут лишь инвестиции в государственные облигации.

Исключениями из этого правила являются Чехия и Словакия, где существуют конкретные ограничения на инвестирование пожертвованных средств благотворительным фондом. В Словакии Закон о благотворительных фондах также устанавливает особые ограничения на инвестиционную деятельность для защиты пожертвованных активов. Целевые пожертвования, переданные фонду, не могут быть перепожертвованы, инвестированы в качестве взноса в коммерческую компанию, обещаны или каким-либо иным способом использованы в качестве гаранта по обязательствам фонда или какой-либо третьей стороны. Фонд обязан хранить все денежные активы, составляющие часть целевого пожертвования, в местном банке или в филиале иностранного банка. Подобные денежные активы могут быть использованы лишь для приобретения государственных ценных бумаг, ценных бумаг, имеющих котировку на рынке ценных бумаг, и акций открытых инвестиционных фондов; облигаций, обеспеченных закладными на недвижимость; банковских вкладов, сберегательных или депозитных сертификатов, а также недвижимости.

В. Политическая деятельность

НКО разрешается участвовать в разнообразной деятельности, связанной с публичной политикой, включая проведение кампаний по защите общественных интересов (эдваокаси) по различной тематике. Но в то же время, с немногими значимыми исключениями страны региона склонны запрещать НКО номинировать кандидатов на политических выборах. Некоторые из них, как Македония и Босния, также запрещают НКО как напрямую участвовать в кампаниях, так и финансировать кандидатов и партии. Венгрия установила небольшие ограничения на участие НКО в политической деятельности, но НКО лишается налоговых льгот, если выставляет кандидатов на национальные выборы. Некоторые законодательства менее четко делают подобные определения: либо в силу того, что не указывают непосредственно на политическую деятельность, либо поскольку не объясняется то, какая именно политическая деятельность запрещается НКО. Примером может служить литовский закон о благотворительных и спонсорских фондах. Подобные запреты обычно имеют очень узкую направленность, так что на практике литовские НКО могут проводить (и проводили) разнообразную политическую деятельность. Очень либеральное в этом отношении законодательство Польши практически не накладывает ограничений на политическую деятельность общественных объединений, вплоть до разрешения объединениям участвовать в выборах через специальные избирательные комитеты. При этом польские НКО, принимающие активное участие в избирательном процессе, рискуют тем, что их могут рассматривать в качестве лоббистских организаций, что может привести к штрафам в силу неясного определения лоббизма в соответствующем законодательстве. Литва же однозначно выводит безвозмездные кампании за принятие законов, проводимые общественными

объединениями в интересах своих членов, из-под применения положений законов о лоббизме.

В Венгрии ограничения на политическую деятельность связаны со статусом ОПО. В целом, венгерское законодательство разрешает фондам и общественным объединениям финансировать политические партии, но лишает статуса ОПО любую НКО, финансирующую политические партии, связанную с какими-либо политическими партиями или выставляющую кандидатов на национальные выборы (баллотироваться на местных выборах не возбраняется). Венгрия также приняла закон о фондах в поддержку политических партий, аналогичный немецкому, предполагающему предоставление бюджетной поддержки партийным фондам, которым также разрешено проведение фандрейзинга и финансирование партии, при которой они существуют.

Вкратце, законодательства в данном регионе в целом признают НКО в качестве ключевых участников процесса формирования государственной политики и дискуссии по проблемным вопросам политики, и то, что точно так же, как и отдельные граждане, они должны обладать правом свободно высказываться по всему кругу вопросов, имеющих значение для общества, включая существующее и предлагаемое законодательство, действия и политику государства. Аналогично, в соответствии с наилучшей международной деловой практикой, НКО в целом имеют право критиковать или поддерживать государственных лидеров и кандидатов на политических выборах. Кроме того, они обычно обладают правом проводить деятельность, связанную с публичной политикой, например, информационная и образовательная деятельность, проведение исследований, кампаний в защиту общественных интересов и публикации статей, освещающих позицию НКО. В то же время, им обычно запрещается участие в «про-партийной» политической деятельности, такой, как выставление кандидатов на выборы, проведение избирательных кампаний, финансирование партий или кандидатов от политических партий.

VII. ЗАКОНЫ О НАЛОГООБЛОЖЕНИИ

На этапе перехода от социализма, первый шаг в направлении создания жизнеспособного сектора НКО во многих странах Центральной и Восточной Европы предполагал изменение, дополнение и уточнение базового рамочного законодательства, регулирующего учреждение НКО и формулирующего их основные характерные черты. По мере формирования все новых и новых благотворительных организаций в рамках указанных законов, появилась необходимость помочь этим организациям (и их благотворительной деятельности) стать жизнеспособными, что и вывело на передний план проблему необходимости предоставления налоговых льгот. При этом, далеко не во всех странах этот второй этап реформ претворяется в жизнь так же быстро, как первый. Следует отметить то, что для ряда стран данного региона существующий на данный момент налоговый режим является лишь самым недавно предпринятым шагом в продолжающемся процессе реформирования и усовершенствования законодательства.

А. Налоговые льготы для благотворительных учреждений

1. Национальный подоходный налог/налог на прибыль

Все страны региона предоставляют общественно полезным организациям некое освобождение от уплаты подоходного налога/налога на прибыль²⁶. В некоторых случаях это происходит, поскольку налог на прибыль не применяется по отношению ко всем НКО, как таковым. Более распространена ситуация, при которой налоговое законодательство применимо к НКО, но может предоставлять освобождение от уплаты налога (с разной степенью нюансов) в зависимости от типа организации, ее цели и источника доходов.

Наиболее частым освобождением является отказ от налогообложения членских взносов и иных пожертвований. Представляется, что все страны данного региона исключают данные средства из налогооблагаемой суммы дохода благотворительных организаций (по сути, многие из них освобождают все НКО от подобного налогообложения). Некоторые страны рассматривают не только то, является ли организация-бенефициарий благотворительной по своей природе, но и то, используются ли пожертвованные средства на благотворительные цели, даже если получатель и не является благотворительной организацией. Например, Чехия освобождает от налогообложения все пожертвования общественным и благотворительным фондам, а также общественно полезным организациям, которые, уже по своей сути, работают на благо общества. Кроме того, от налогообложения освобождаются пожертвования, сделанные другим юридическим лицам, если данные пожертвования используются на некие установленные общественные цели. Аналогичные системы работают, также, в Польше и Албании. В Литве же для того, чтобы организация была освобождена от налогообложения пожертвований, она должна соответствовать определенным критериям (вся сумма пожертвований должна расходоваться на деятельность на благо общества). В то же время, литовские НКО не платят налог на прибыль, если их ежегодная прибыль не превышает 1 млн. литовских лит (прибл. 300,000 евро)²⁷.

Больше разночтений существует в том, как облагать налогом доход от предпринимательской деятельности и пассивный доход, получаемый в виде дохода от инвестиций в акции, ценные бумаги, от сдачи помещений в аренду или в виде авторского гонорара. Об этом пойдет речь ниже.

Квалификационные требования для освобождения от налогообложения в значительной степени зависят от специфики налоговых льгот. В некоторых странах уже сама регистрация в качестве определенной формы НКО сама по себе является достаточным фактором, квалифицирующим данную организацию в качестве получателя налоговых льгот. Таким образом, решение органа регистрации определяет не только статус юридического лица, но и его налогообложение.

²⁶ В Эстонии рассматриваются не доходы юридических лиц, как таковые, а скорее то, как именно они распределяются. Пожертвования, передаваемые благотворительным организациям, подпадают под налоговые льготы и не облагаются налогом. То же справедливо и по отношению к некоторым распределяемым доходам (напр., дивидендам), которые в обычной ситуации облагаются налогом.

²⁷ Martinas Zaltauskas & Viktorija Daujotyte, European Foundation Center, *Country Profile December 2008: Lithuania* (updated by Vaidotas Ilgius), at 7, см.: <http://www.efc.be/ftp/public/eu/CountryProfiles/lithuania.pdf>.

Эстония, Болгария, Венгрия, Латвия и Польша разработали более сложные системы, в соответствии с которыми благотворительная организация, претендующая на определенные налоговые льготы, должна целенаправленно подавать заявление на получение статуса освобожденной от налогообложения. Лишь после того, как данное заявление будет удовлетворено, и название организации будет внесено в список организаций, пользующихся налоговыми льготами, данная организация сможет пользоваться своим льготным статусом.

В тех юрисдикциях, в которых организации подают заявления на получение льготного статуса, реестр таких организаций может находиться в ведении различных ведомств. В Болгарии такой реестр ведется Министерством юстиции, в Косово – Бюро регистрации НКО. В Латвии не существует отдельного списка организаций-«льготников», а определение того, какие организации получают статус ОПО при занесении в реестр юридических лиц, принадлежит Комиссии по ОПО, при этом налоговые органы обязаны предоставить льготы организации, получившей данный статус.

2. НДС

НДС может применяться по отношению к ОПО по-разному. Первый вариант – это просто вывести ОПО из-под действия системы НДС. Это означает, что ОПО не взимают оплату НДС за предоставленные ими товары или услуги, но не позволяет им претендовать на возврат уплаченного НДС на товары и услуги, которые они приобретают сами. Более благоприятная система предполагает «нулевую ставку» НДС на товары и услуги ОПО, а также возврат НДС, уплаченный ими при приобретении товаров и услуг. Европейский Союз установил иную систему, которая сейчас вводится во всех государствах – новых членах Союза. Согласно правилам этой системы, режим НДС зависит не от статуса организации, а от типа предоставляемых ею товаров и услуг. В рамках ограничений, предоставляемых 6-й Директивой Евросоюза²⁸, государства-члены могут на свое усмотрение освобождать определенные товары или услуги от уплаты НДС или снижать его ставку на данные товары или услуги.

Некоторые страны установили полное освобождение для НКО в общем, и для благотворительных организаций – в частности (Черногория). Подобные льготы зачастую неприменимы, если данные товары или услуги входят в сферу коммерческой деятельности организации (Румыния), или в случае, когда налоговые льготы могут нарушить свободную рыночную конкуренцию (Черногория). В Македонии существуют более узкие основания для предоставления льгот по НДС и под них подпадают лишь учреждения культуры, ботанические сады, зоопарки, парки, архивы и центры хранения документации. Некоторые страны также пытаются стимулировать международную помощь путем предоставления особых льгот по НДС для международных организаций, безвозмездных поставок из-за границы, а также для местных НКО, финансируемых международными донорами. Однако подобные освобождения от НДС должны быть прекращены в процессе вступления в ЕС, поскольку, согласно правилам ЕС, при установлении НДС источник дохода во внимание не принимается.

²⁸ Шестая Директива Совета 77/388/ЕЭС от 17 мая 1977 касательно согласования законов стран-участниц в отношении налогов с оборота – Общая система НДС: единообразные принципы начисления <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977L0388:EN:HTML>

Даже в странах, которые не предоставляют непосредственное освобождение от уплаты НДС благотворительным организациям, многие ОПО освобождаются согласно общим правилам, ограничивающим начисление НДС лишь налогоплательщикам, чья сумма оборота превышает определенный уровень. Хотя такая пороговая сумма различна в разных странах, большинство государств данного региона установили данный уровень в рамках где-то от €10,000 до €30,000, при этом самый высокий порог установлен в Румынии - около €50,000. В Косово организация должна зарегистрироваться в качестве плательщика НДС, если она ведет экспортно-импортные операции с другими частями бывшей Республики Югославия (БРЮ), или же если ее ежегодный оборот превышает €100,000. Организации, обладающие статусом ОПО, вправе получить возврат НДС, начисленного на импортно-экспортные операции со странами БРЮ.

Помимо налоговых льгот, предоставляемых благотворительным организациям в целом, и согласно инструкциям ЕС многие страны либо предоставляют стопроцентные льготы в отношении определенных товаров или услуг или облагают их налогом по льготной ставке. Многие из этих товаров и услуг соответствуют тому типу товаров и услуг, которые обычно предоставляются благотворительным организациям. Примерами соответствия подобной нулевой ставке или же льготному налогообложению товаров и услуг могут служить образовательные и научные материалы и публикации, здравоохранение, религиозная атрибутика и обряды, культурные мероприятия, уход за пожилыми людьми, услуги социального обеспечения. Интересно отметить то, что Албания предоставляет льготы по многим товарам и услугам, но лишь при условии того, что НКО предоставляет их по цене, которая вне всяких сомнений ниже той, которая взималась бы на коммерческой основе.

Б. Льготы для доноров.

Практически все страны региона предоставляют по крайней мере некоторые льготы донорам в отношении пожертвований, которые они делают определенным НКО. Исключением является Словакия.

В то же время, некоторые страны (Венгрия, Литва, Польша, Румыния и Словакия) приняли инновационные законодательства, позволяющие налогоплательщикам передавать 1-2% уплаченных ими налогов соответствующим НКО по их выбору. Одним из преимуществ подобных законодательств является то, что они создают возможность для существования источников финансирования НКО, не контролируемых непосредственно правительственными органами или иностранными донорами, тем самым делая вклад в поддержание независимости некоммерческого сектора. Более того, подобный режим позволяет благотворительным организациям конкурировать за подобные целевые фонды, стимулирует эффективное управление выделенными им средствами и соответствующий уровень прозрачности в отношении их деятельности и управления, а также определение видов деятельности, которые в глазах общественности являются наиболее насущными.

1. Льготы для доноров – коммерческих фирм

За исключением Словакии, во всех юрисдикциях региона ЦВЕ коммерческие фирмы подпадают под некоторые налоговые льготы в случае передачи благотворительных пожертвований. В юрисдикциях, где организации могут получить особый статус ОПО, получатель пожертвования обычно должен обладать данным статусом; в других же странах пожертвования обычно должны передаваться на один из установленных специальным перечнем видов благотворительности.

Льготы обычно предоставляются в форме возможности вычета суммы пожертвования из налогооблагаемой базы (то есть, общей суммы прибыли, с которой взимается налог). Тем не менее, некоторые страны отошли от данной практики. Литва позволяет бизнесу списывать сумму, вдвое превышающую сумму пожертвования, при этом общая сумма списания может составлять до 40% прибыли; Венгрия разрешает списание до 150% от суммы пожертвования, сделанного организациям, обладающим статусом «ведущих ОПО», но лишь при условии того, что подобное списание не превышает 20% налогооблагаемой прибыли. Латвия допускает налоговый зачет (уменьшение суммы налога, но не налогооблагаемой базы) в объеме 85% от пожертвования (до 20% от суммы налоговых обязательств), переданного большинству организаций, включенных в правительственный перечень, и 90% от пожертвований некоторым отдельно устанавливаемым организациям (таким, как Латвийский Олимпийский Комитет, Детский Фонд и Фонд Культуры).

Все страны ограничивают объем льгот или налоговых зачетов, на которые компания может претендовать. Некоторые из них устанавливают лимит в виде процента от валового дохода или прибыли. Среди них: Босния (0.5%), Македония (5%), Сербия (3.5%, или 1.5% для пожертвований на культурные цели), а также Словения (3%). Эстония разрешает в качестве списания с базовой суммы налогообложения до 3% для уплаты социального налога (на случай утраты трудоспособности служащих). Более популярный подход, однако, предполагает ограничение вычетов определенным процентом от налогооблагаемого дохода/прибыли, например: 1% (Албания²⁹), 5% (Чехия, Косово и Румыния) или 10% (Болгария, Польша, Словакия).

Некоторые страны предоставляют более значительные льготы некоторым особо поддерживаемым видам деятельности. К примеру, Албания обычно допускает вычеты в размере 4% от налогооблагаемого дохода, но в то же время для пожертвований на издательскую деятельность разрешено списывать до 10%; Польша учредила перечень видов деятельности, включая научные исследования, для которых верхняя граница списания установлена на уровне до 15%. Хорватия разрешает компетентному министерству увеличивать общепринятый предел в 2% для тех проектов, которые оно может посчитать наиболее необходимыми.

2. Льготы для индивидуальных доноров

Шесть юрисдикций в данном регионе обычно не разрешают физическим лицам вычитать их пожертвования на благотворительность: Албания³⁰, Босния и Герцеговина, Косово, Литва, Румыния и Сербия. Все прочие страны региона обычно предоставляют пожертвованиям частных лиц те же преференции, что и пожертвованиям юридических лиц, за исключением возможных расхождений в лимитах на списание (обычно они выше для индивидуальных доноров). Например, Чехия разрешает компаниям списывать до 5% от своего дохода; при этом частные лица могут списывать до 10%. Венгрия предоставляет частным лицам налоговый зачет на благотворительные пожертвования, который не может

²⁹ В Албании существует предел в 1%, применимый к юридическим лицам, которые платят сниженные корпоративные налоги. Юридические лица, облагаемые по обычной шкале, могут списывать до 4% с налогооблагаемой суммы дохода.

³⁰ Албания разрешает вычеты для «торговцев», независимо от того, являются ли они юридическими или физическими лицами. Таким образом, индивидуумы могут списывать пожертвования на той же основе, что и компании.

превышать 30% от налоговой задолженности в сумме до 50,000 форинтов (прибл. €200), или же до 100,000 форинтов для «ведущих» общественных организаций. В то же время, физические лица с высоким уровнем дохода, облагаемым налогом по самой высокой ставке, не могут воспользоваться этими льготами, поскольку им отказано в каких-либо налоговых льготах в принципе.

В Македонии физические лица вправе списывать до 20% общего объема налоговой задолженности, но не более 24,000 MKD (€390) при условии того, что соответственные пожертвования сделаны гражданским объединениям и благотворительным фондам, государственным учреждениям, организациям местного самоуправления и другим юридическим лицам, указанным в законе. В Польше физические лица могут вычитать 6% от своего пожертвования «обычной НКО» и 100% пожертвования, сделанного религиозной организации.

В. Целевой капитал

Сам термин «целевой капитал» может применяться по отношению к части активов НКО (обычно благотворительного фонда), пожертвованных с особым предназначением. Эти средства должны постоянно сохраняться и использоваться лишь на уставные цели организации по мере необходимости. В более узком смысле, лишь некоторые страны данного региона установили особые правила касательно целевых капиталов. В то же время многие НКО получают значительную часть своего дохода от инвестиций или использования своего имущества. Подобные активы можно (с некоторой натяжкой) рассматривать в качестве «целевого капитала», так что, в широком смысле, все пассивные инвестиции организации могут рассматриваться в качестве инвестирования в целевые капиталы.

1. Налогообложение инвестиций

Обычно НКО в регионе ЦВЕ разрешается заниматься разнообразной инвестиционной деятельностью, включая операции с облигациями, депозитными счетами, интеллектуальной собственностью и недвижимостью. Ставка налогообложения доходов от таких инвестиций различается в различных странах и зависит от типа инвестиций. В некоторых странах (включая Боснию и Герцеговину, Хорватию и Румынию) такие инвестиции в принципе не рассматриваются в качестве налогооблагаемого дохода юридических лиц. В этих юрисдикциях доход от инвестиций благотворительных организаций не облагается налогом. Иные правила, не имеющие отношения непосредственно к НКО, могут сказаться на том, облагаются или нет налогом конкретные виды инвестиционной деятельности.

Некоторые юрисдикции предоставляют особые налоговые льготы на доходы от пассивных инвестиций благотворительных организаций. Примерами подобного подхода могут служить Косово и Польша³¹. Чехия и Сербия предусматривают, что доход от использования пожертвованных средств благотворительного фонда не облагается

³¹ В Эстонии не существует корпоративного подоходного налога, а налогооблагаются распределяемые суммы. В то же время, дивиденды выплачиваемые организациям, которые включены в правительственный перечень ОПО, не облагаются обычными налогами при распределении. Иные формы пассивного налога не облагаются налогами, как таковые, однако расходы, понесенные в процессе получения данных типов дохода, могут рассматриваться в качестве налогооблагаемого распределения средств в случае, если приносящая доход деятельность не связана с уставными целями организации.

налогом, но, поскольку благотворительные фонды в этих юрисдикциях должны ставить целью своей деятельности пользу обществу, власти не ограничивают налоговые льготы на пассивный доход для ОПО. Другие страны предоставляют более ограниченные налоговые льготы на пассивный доход. Например, в Черногории освобождается от налогообложения пассивный доход в объеме до €4,000. В Венгрии доход от инвестиций обычно облагается налогом, но если некая часть их общего дохода получена в результате проведения их уставной деятельности, они могут вычесть пропорциональную долю из суммы своего налогооблагаемого дохода от пассивных инвестиций. Кроме того, ОПО, не ведущие предпринимательскую деятельность, могут списать все доходы, полученные с депозитных вкладов или ценных бумаг и потраченные на цели, соответствующие благотворительным задачам организаций.

И, наконец, 4 страны – Албания, Болгария³², Словакия и Словения – обычно не предоставляют льгот на пассивный доход вообще, и на пассивный доход благотворительных организаций в частности. Отказ от вывода из-под налогообложения дохода на инвестиционную деятельность может привести к нелепым результатам. Поскольку многие из этих же стран позволяют третьей стороне передавать благотворительным организациям тот же инвестиционный доход, не платя при этом на него налоги, непонятно, почему в менее привилегированной ситуации оказываются инвестированные активы ОПО по сравнению с активами третьей стороны.

2. Ограничения на инвестирование

Страны данного региона установили относительно немного ограничений на то, как могут инвестироваться активы. Как указывалось выше, от благотворительных фондов иногда требуется поддерживать лимит имеющихся активов на определенном уровне, который представляет собой либо зафиксированный объем средств, либо такой, который необходим для проведения уставной деятельности. Подобные ограничения могут накладываться на благотворительные организации требование инвестировать исключительно консервативно и не опускаться ниже соответствующего порогового уровня. Законодательство Венгрии конкретно устанавливает, что предпринимательская деятельность (включая и пассивное инвестирование) не может ставить под угрозу проведение уставной деятельности ОПО и содержит требование о принятии ОПО внутренних правил инвестиционной политики. Словакия и Чехия установили более конкретные ограничения на инвестирование активов, переданных благотворительному фонду в качестве целевого капитала (в узком, техническом смысле), ограничивая инвестиции определенными, относительно безопасными типами инвестиционной деятельности. В Словакии подобные активы могут инвестироваться лишь в государственные облигации, ценные бумаги, акции, имеющие хождение на основных фондовых рынках, облигации ипотечных кредитов, депозитные счета и сертификаты, сертификаты долевого участия и недвижимость. Чехия разрешает инвестирование в банковские депозитные счета, государственные и гарантированные облигации, недвижимость, доходы приносящее искусство, определенные виды интеллектуальной собственности, определенные инвестиционные инструменты ОЭСР. Кроме того, чешские

³² Болгария не облагает налогом процент на банковские депозиты средств, полученных в рамках некоммерческой деятельности НКО. Кроме того, существуют некоторые общие льготы для дохода от инвестиций в акции публичных фирм, продающиеся на фондовом рынке Болгарии.

благотворительные фонды не вправе инвестировать более 20% активов в акции, котирующиеся на фондовых рынках, и не вправе приобретать более 20% акций акционерных компаний. Литва установила, что благотворительные и спонсорские фонды держат свои активы в банковских учреждениях.

Г. Коммерческая/предпринимательская/экономическая деятельность

Принимая во внимание нехватку крупных целевых пожертвований, а также отсутствие долговременных традиций частной филантропии, реальность жизни такова, что многие организации в регионе ЦВЕ могут выживать лишь благодаря ведению некоей экономической деятельности, которая призвана дополнять доход от пожертвований и инвестиционной деятельности. Правила допустимости подобной деятельности и ее налогообложения, таким образом, оказывают значительное влияние на развитие и жизнеспособность сектора. В то же время, режимы, введенные в ряде государств, по-разному подходят к тому, как обеспечить, чтобы НКО, ведущие экономическую деятельность, не были на самом деле лишь замаскированными коммерческими организациями. Конечно же, основным защитным механизмом является запрет на распределение прибыли НКО между владельцами, учредителями и другими руководителями организаций. Различные юрисдикции ЦВЕ, помимо указанного базового требования, ввели различные ограничения на ведение предпринимательской деятельности или на предоставление соответствующих налоговых льгот.

Частично проблемы, связанные с экономической деятельностью, порождены самим определением того, что именно составляет «экономическую деятельность», когда термин охватывает широкий спектр обычных видов деятельности, включая потенциально проблемные. К примеру, некоторые традиционные фандрейзинговые виды деятельности, такие, как благотворительные концерты или лотереи, могут, потенциально, подпадать под определение коммерческой деятельности, если не делать соответствующей дифференциации. Как правило, экономическая деятельность может определяться в качестве «регулярно проводимых торговых или деловых сделок, включающих сбыт товаров или услуг и не включающих деятельности, которая не соответствует данному определению в силу наличия неких четких отличий»³³. Обычно данная формулировка выводит из-под определения экономической деятельности получение даров и пожертвований (см. выше), некоторый доход от пассивной инвестиционной деятельности, эпизодическую деятельность, такую, как фандрейзинговые мероприятия, деятельность, проводимую силами волонтеров, а также взимание оплаты, которая «по самой своей сути связана с общественно полезной деятельностью организации» (например, оплата за обучение в образовательном учреждении)³⁴. Некоторые страны (например, Чехия) однозначно установили, что некоторые культурные мероприятия, благотворительные лотереи и т.д. не подпадают под ограничения, накладываемые на предпринимательскую деятельность.

1. Допустимость экономической деятельности

³³ МЦНП “Economic Activities of Not-for-Profit Organizations,” опубликовано в *Regulating Civil Society*, доклад на конференции, (Будапешт, май 1996 г.), стр. 6-7 (см.: <http://www.icnl.org>); (“Economic Activities”); Lee Davis and Nicole Etchart, *Profits for Nonprofits: An Assessment of the Challenges in NGO Self-financing*, (Santiago, Chile: NESsT 1999), pp. 72-73.

³⁴ Там же.

Практически все страны данного региона разрешают (по крайней мере некоторым типам) НКО напрямую заниматься экономической деятельностью, то есть, без создания отдельной коммерческой организации для этих целей. Помимо установления ограничения в виде запрета на распределение какой бы то ни было прибыли, полученной в результате данной деятельности, многие страны добавляют требование о том, что доход должен направляться на поддержание уставной деятельности. Некоторые государства устанавливают и дополнительные требования. К примеру, они могут настаивать на том, что любые экономические виды деятельности организации должны указываться в ее уставных документах (Албания и Хорватия), так, чтобы органы регистрации могли заранее установить их легитимность. Или же они могут установить ограничения целей организации, и тогда ее основные задачи окажутся несовместимыми с ведением экономической деятельности (Албания, Венгрия, Латвия и Словения). Некоторые страны устанавливают положение о том, что экономическая деятельность может быть лишь эпизодической и не может составлять часть деятельности организации, проводимой на регулярной основе (Румыния), или же, что подобная деятельность допускается лишь в объеме, который необходим для поддержания деятельности, направленной на достижение уставных целей (Хорватия, Венгрия, Литва и Словения).

Существует достаточно широкое понимание того, что НКО должно быть позволено заниматься экономической деятельностью и поддерживать следование уставным задачам организации. В противном случае, к примеру, продажа одежды малоимущим по (или ниже) себестоимости может рассматриваться в качестве недопустимой коммерческой деятельности. Гораздо меньше ясности в вопросе о том, может ли НКО заниматься деятельностью, совершенно не связанной с основной. Босния, Болгария, Латвия, Румыния и Словения приняли законы, которые однозначно позволяют НКО заниматься экономической деятельностью, *связанной* с основной, что, тем не менее, не снимает вопроса о том, что происходит, если такой связи нет. Латвия допускает «прочую» экономическую деятельность при условии того, что она «дополняет» и «имеет отношение к обслуживанию и использованию» собственности данной НКО, из чего можно сделать вывод о том, что экономической деятельности все же отводится роль подсобной по отношению к другим видам деятельности НКО. Аналогично, в Албании Закон «О некоммерческих организациях» предусматривает, что НКО могут заниматься экономической деятельностью, подчиненной основной цели организации. Экономическая деятельность должна «соответствовать» целям организации, что, по сути, разрешает деятельность, которая не противоречит уставным целям, хотя и необязательно связана с ними. Польша разрешает НКО заниматься экономической деятельностью лишь в объеме, необходимом для выполнения уставных задач НКО, и лишь при соблюдении определенных условий. Польша также признает категорию «оплачиваемая деятельность, направленная на общественное благо» при условии соблюдения определенных условий и соответствия правилам. Иной подход избрала Черногория, которая вместо того, чтобы проводить грань между деятельностью, связанной и не связанной с основной, устанавливает процент/пороговую сумму дохода, полученного от подобных видов деятельности, при превышении которой организация может заниматься экономической деятельностью лишь через отдельное коммерческое юридическое лицо.

Некоторые страны различно трактуют допустимость коммерческой деятельности, если речь идет о благотворительном фонде или об иных типах НКО. В Чехии общественным и благотворительным фондам обычно возбраняется заниматься

предпринимательской деятельностью³⁵, но всем другим типам НКО она разрешена. Аналогичная ситуация в Словакии, где благотворительным и неинвестиционным фондам запрещено заниматься коммерческой деятельностью.

Существуют также некоторые исключения из этой общей тенденции в плане разрешения НКО напрямую заниматься экономической деятельностью. В Македонии благотворительные фонды и объединения не могут непосредственно заниматься предпринимательством, а для того, чтобы самим зарабатывать средства для поддержания своих некоммерческих целей, они должны учреждать акционерные общества или компании с ограниченной ответственностью. Эти отдельные дочерние фирмы облагаются теми же налогами, что и обычные коммерческие предприятия.

2. Налогообложение экономической деятельности

Как и в случаях с другими типами дохода, экономическая деятельность благотворительных организаций в Литве и Федерации Боснии и Герцеговины не облагается налогами, поскольку они освобождены от налога на прибыль в принципе³⁶. Другую крайность представляют Албания, Болгария, Словения, Румыния и Сербия, облагающие налогом любую экономическую деятельность – связанную с некоммерческой или нет, – что представляет собой ограничительный подход, несовместимый с наилучшей деловой практикой в регионе, и в настоящее время в ряде указанных стран данное положение будет пересматриваться. Государства, находящиеся между указанными полюсами, приняли разнообразные промежуточные подходы. Одним из таких промежуточных подходов является тот, который используется в Эстонии, где налогом облагается лишь та экономическая деятельность НКО, которая не связана с уставными целями организации³⁷.

Иной подход используется в Польше и Косово, где отправной точкой является использование фондов, и от налогообложения освобождается доход от экономической деятельности, предпринятой для продвижения задач НКО (при этом, очевидно, необходимо представлять свидетельство того, что средства были потрачены в течение определенного периода после их получения).

Другой альтернативой является механическая установка на налогообложение дохода лишь в случае превышения определенной пороговой суммы, а все, что не «дотягивает» до нее, от налогообложения освобождается. В Венгрии объем экономической деятельности, не облагаемой налогом, зависит от статуса общественной полезности организации. Организации, не обладающие статусом ОПО, освобождаются от уплаты налога на доходы от экономической деятельности в случае, если они не превышают 10% от общего дохода, или 10 млн. форинтов общего дохода; пороговой же

³⁵ Существует ограниченное исключение для инвестиций в акционерные предприятия. Кроме того, благотворительные фонды вправе организовывать культурные, общественные, спортивные и образовательные мероприятия, а также лотереи и общественные сборы средств.

³⁶ В 2003 г. в Литве были законодательные предложения облагать экономическую деятельность НКО налогом на прибыль.

³⁷ В Эстонии налог на доходы от предпринимательской деятельности не облагается налогом непосредственно. Вместо этого накладные расходы, связанные с получением дохода от деятельности, не связанной с основной, рассматриваются в качестве налогооблагаемого распределения средств со стороны НКО. Таким образом, Эстония освобождает от налогов деятельность, связанную с основной, и не освобождает не связанную.

суммой для ОПО является 20 млн. форинтов. «Ведущим» ОПО позволено не платить налог на доходы от предпринимательской деятельности в объеме до 15% от общей суммы дохода.

Некоторые страны также добавили положения о том, что доход от предпринимательской деятельности не может освобождаться от налогообложения в случае, если предоставление каких-либо льгот данной предпринимательской деятельности может привести к несправедливой рыночной конкуренции с коммерческими предприятиями. К примеру, законодательство Хорватии не допускает налоговых льгот, если предоставление таковых НКО ставит последнюю в «необоснованно привилегированную позицию на рынке».

Д. Разное

1. *Административные расходы*

В общих чертах, страны Центральной и Восточной Европы не устанавливают правовых ограничений на административные расходы или зарплаты.

Одним из немногих исключений из этого правила является Словакия. Административные расходы неинвестиционных фондов (одной из особых форм НКО, присущих Словакии) не могут превышать 15% общих расходов фонда, не включая расходы на регистрацию, фандрейзинг, аудиторские услуги и проверку должного расходования средств грантов. Это оказалось крайне проблематичным положением, несовместимым с наилучшей деловой практикой данного региона. Ранее спонсорские фонды Литвы также подвергались 20%-му ограничению на использование средств в административных целях, которое впоследствии было отменено³⁸.

Кроме того, согласно Закону Чехии «Об общественных и благотворительных фондах», уставные документы организации должны содержать предписания об избранных данной организацией ограничениях на административные и операционные расходы фонда, и эти ограничения не могут меняться по крайней мере в течение 5 лет. В благотворительном фонде это правило может быть выражено в виде процента от общей суммы дохода от переданных в дар активов, или в виде процента от общей суммы грантов, передаваемых данным фондом третьим сторонам в течение года. В случае общественного фонда это правило может быть выражено в виде процента от общей суммы активов по состоянию на конец года или в виде процента от общей суммы грантов, передаваемых данным фондом третьим сторонам в течение года.

2. *Отчетность*

В большинстве стран региона ЦВЕ не существует отдельных правил об отчетности НКО. К примеру, НКО обычно отчитываются отдельно по своим уставным некоммерческим видам деятельности и по своей предпринимательской деятельности (Болгария, Венгрия, Польша). Они должны указывать средства, полученные из государственного бюджета (Венгрия), и соблюдать правила отчетности, обязательные для расходования бюджетных средств (Хорватия).

³⁸ Zaltauskas & Daujotyte, *supra* note 27, at 6.

Кроме того, требования по отчетности зачастую могут быть различными в зависимости от размера организации. Румыния позволяет НКО, не являющейся ОПО, подавать упрощенную отчетность при наличии согласия государственных финансовых органов, если ее ежегодный доход не превышает €30,000.

VIII. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

В большинстве стран НКО разрешено конкурировать за получение правительственных средств. Зачастую это устанавливается законодательно. В Болгарии и Эстонии Закон «О государственных закупках» конкретно указывает на то, что все юридические лица вправе участвовать в открытых тендерах на получение государственных средств. Закон «О государственных закупках» Словакии вступает в противоречие с данной тенденцией, прямо указывая на то, что НКО исключаются из государственных тендеров. Однако после вступления в ЕС все новые государства-члены приняли определенные формы постановлений, которые позволяют НКО подавать заявки на участие в освоении Структурных Фондов ЕС, реализуемых через национальные правительства. Эти постановления также могут включать положения о грантах и об участии в государственных тендерах.

В случаях, когда участие НКО в государственных закупках разрешено, правила участия в тендерном конкурсе могут сильно различаться. К примеру, в Боснии и Сербии министерства обладают значительной свободой на свое усмотрение определять правила предоставления государственного финансирования, при этом данные правила далеки от того, чтобы быть четкими и прозрачными³⁹. В Чехии, с другой стороны, существуют четкие публикуемые правила подачи заявок на гранты в области науки, исследований, проектов развития, образования, ухода за детьми, экологии. Аналогично, в Венгрии существует несколько законов, положения которых регулируют доступ НКО к бюджетным средствам на основе свободной и открытой конкуренции и при наличии четких правил проведения конкурсов; более того, в определенных случаях НКО могут получить доступ к правительственным фондам путем подачи собственных заявок (по своей собственной инициативе, вне объявленных тендеров) на гранты и контракты⁴⁰. Румыния приняла Закон «О грантах», который предполагает применение одинаковых базовых правил для проведения грантовых конкурсов национальными и местными правительственными учреждениями. В Хорватии был принят кодекс наилучшей деловой практики, призванный обеспечить прозрачность процесса предоставления грантов правительством на основании объективных критериев и открытой конкуренции. И, наконец, в Черногории право на распределение государственных фондов предоставлено межведомственной комиссии⁴¹.

³⁹ Однако, проект Закона «Об общественных объединениях» Сербии и проект Закона «О целевом капитале и благотворительных фондах» содержат прозрачные правила касательно государственного финансирования и значительно ограничивают свободу принятия правительством решений на свое усмотрение.

⁴⁰ К примеру, некоторые министерства обладают фондами, которые они могут расходовать на свое усмотрение для поддержки НКО.

⁴¹ С дополнительной информацией о партнерстве между НКО и правительствами можно ознакомиться на сайте Европейского Центра некоммерческого права: <http://www.ecnl.org>.

IX. ПРИВАТИЗАЦИЯ

Некоторые страны создали особые правовые формы, позволяющие способствовать приватизации государственных активов некоммерческим сектором. В Чехии ОПО были изначально предназначены для того, чтобы стать механизмами, посредством которых правительство могло приватизировать услуги, которые финансировались через государственные органы, что включало больницы, учебные заведения и музеи, но, поскольку не существовало достаточных стимулов, приватизации через ОПО сопутствовал лишь весьма скромный успех. В Венгрии ОПО также создавались для содействия разгосударствлению экономики. На практике, государственные органы, министерства и учреждения местного правительства учредили ОПО, наняв бывших государственных чиновников, и заключали с ними контракты на предоставление услуг, ранее предоставляемых государством. Данный механизм, конечно же, далек от прозрачного предоставления независимым НКО возможности взять на себя предоставление услуг. К 2007 г. подобная практика была прекращена, а вместо нее была создана «некоммерческая компания» более общего типа, менее подверженная подобным злоупотреблениям.

В то же время, некоторые типы социальных услуг (напр., приюты для бездомных, дома для инвалидов, системы оказания ухода на дому) эффективно предоставляются НКО, получающим оплату, частично покрывающую их расходы, от государства посредством так называемой системы нормативной поддержки (предоставляемой из расчета на душу населения). Школы, содержащиеся благотворительными фондами, пусть и немногочисленны, но пользуются большим успехом в Венгрии.

В Болгарии правовые изменения позволили НКО участвовать в конкурсах на заключение контрактов с местными правительственными учреждениями на предоставление социальных услуг, однако реализация данных перемен оказалась нескорым делом.

В некоторых странах, особенно юго-восточной Европы, приватизация государственного сектора лишь начинается, так что об эффективном механизме включения НКО в данный процесс говорить пока что не приходится. В других же странах, таких, как Венгрия, НКО могут подавать заявки на получение определенных активов (музеев, поликлиник), но на практике в подобных конкурсах они побеждают редко. Гораздо чаще правительственные активы и финансирование распределяются между квази-НКО или теми НКО, которые правительство же и организовало.

X. ВЫВОДЫ

Законодательство об НКО в странах ЦВЕ развивается быстрыми темпами. Основные тенденции включают следующее:

- *Организационные формы.* Большинство стран сейчас признают как общественные объединения, так и благотворительные фонды. Преобладает тенденция гибко формулировать их определения, что сокращает необходимость введения дополнительных организационных форм. Государства также признают незарегистрированные объединения.

- *Учредители.* Большинство стран установило требование о наличии от 2 до 5 учредителей для объединения и одного или более - для благотворительного фонда. Большинство стран разрешают юридическим лицам и иностранным гражданам выступать учредителями НКО.
- *Уставной фонд.* Необязателен для объединений. Благотворительным фондам обычно необходима некая начальная собственность, но существующая тенденция предполагает сведение данного требования к номинальной сумме. Как вариант встречается формулировка о том, что активов должно быть достаточно для выполнения организационных задач.
- *Регистрирующий орган.* Тенденция такова, что полномочия по регистрации НКО передаются от профильных министерств и МВД судам и иным менее влияющим на политику органам. Регистрация все чаще передается на местный уровень.
- *Основания для отказа.* Тенденция предполагает более четкое и узкое определение оснований, по которым в регистрации может быть отказано. Для объединений, по крайней мере, таковые должны основываться на положениях Статьи 11 Европейской Конвенции.
- *Процедурные гарантии.* Большинство стран установили обязательные временные лимиты на принятие решений о регистрации, а также позволяют (по крайней мере, учредителям) вносить изменения в документы в случае принятия отрицательных решений.
- *Государственные реестры.* Для достижения прозрачности страны все более переходят к созданию государственных реестров НКО. Некоторые страны, такие, как Чехия и Хорватия, разместили данные реестры в Интернете.
- *Руководящие органы НКО.* Объединениями обычно руководит общее собрание членов. Фондами обычно руководит правление, некоторые из них также имеют наблюдательный совет или иные структуры. Для организаций, которым предоставлены финансовые/налоговые льготы, могут быть предусмотрены дополнительные структуры, к примеру, комитеты по аудиту. Подобные структуры обычно устанавливаются положениями законов, в остальном же проблемы внутреннего руководства являются прерогативой учредителей.
- *Экономическая деятельность.* Тенденция предполагает разрешение НКО проводить разнообразную деятельность, приносящую доход, и рассматривать экономическую деятельность в качестве вопроса налогообложения, а не статуса НКО.
- *Политическая деятельность.* Большинство стран запрещают НКО участвовать в «партийной политической деятельности», такой, как выдвижение кандидатов на выборные должности или проведение сбора средств для партии или кандидата. В то же время НКО разрешено участие в широком круге деятельности, влияющей на формирование государственной политики, и проведение кампаний в защиту общественных интересов.

- *Отчетность.* НКО обычно подают налоговые декларации в соответствии с законами о налогообложении. От организаций, получающих налоговые/финансовые льготы или значительные государственные субсидии, обычно требуется подача обязательной отчетности. Тенденция предполагает введение узконаправленных требований, выполнение которых соответствовало бы требованиям закона и в то же время не было бы излишне обременительным для НКО. В силу этих же соображений, небольшие НКО иногда освобождаются от выполнения требований по отчетности или же подают упрощенную отчетность.
- *Налогообложение.* Во всех странах НКО обладают определенными налоговыми привилегиями, и почти все страны установили систему стимулирования донорских пожертвований как для частных лиц, так и для корпораций. Тенденция предполагает установление зависимости между типом налогообложения и характером деятельности НКО; при этом основная задача состоит в том, чтобы добиться должного исполнения этих норм на практике.
- *Правительственное финансирование.* Правительства все более предоставляют финансирование НКО непосредственно, а также стремятся способствовать приватизации государственных активов частным сектором, в том числе и НКО. Тенденция предполагает развитие данного процесса и обеспечение открытого и прозрачного перехода государственных активов в неправительственный сектор.
- *Роспуск.* Тенденция предполагает предоставление высшему руководящему органу организации (особенно объединения) широких полномочий в роспуске НКО, а также сужение и выработку четких формулировок тех оснований, по которым возможен принудительный роспуск НКО.
- *Ликвидация.* Тенденция предполагает установление нормы в законе, согласно которой после роспуска НКО, которой предоставлены существенные налоговые/финансовые льготы или государственные субсидии, она должна передать остающиеся активы другой организации с аналогичными или схожими уставными целями. Иным организациям, например, объединениям взаимной выгоды, зачастую допускается распределять остающиеся активы между членами и, если такое применимо, между учредителями.

Сложные задачи правовой реформы все еще ожидают своего решения в деле развития сектора НКО в Центральной и Восточной Европе. Основными среди них являются следующие: (1) пересмотр основных законодательных рамок в направлении обеспечения более скорой регистрации и достижения более высоких стандартов по отчетности; (2) усовершенствование правовых рамок для общественно полезных организаций в целях стимулирования их деятельности; (3) усовершенствование налогообложения НКО и доноров в целях поддержания жизнеспособности НКО; (4) улучшение системы бюджетного финансирования в целях достижения более эффективного предоставления социальных услуг.

Настоящим завершается обзор законодательства ЦВЕ, регулирующего общие правовые рамки, включая организационные формы, порядок регистрации, руководство и отчетность, роспуск и ликвидацию, функции контроля, налогообложение и иные правовые вопросы, влияющие на НКО. С дополнительной информацией можно ознакомиться на сайте: <http://www.icnl.org>.

Типичные организационно-правовые формы НКО				
Страна	Объединение	Фонд	Общественно-полезная компания	Другие
Албания	Объединение	Фонд	Центр ⁴²	
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	Объединение	Фонд		
Босния и Герцеговина (Федерация)	Объединение	Фонд		
Босния и Герцеговина (РС)	Объединение	Фонд		
Болгария	Объединение	Фонд		Читалишта ⁴³
Хорватия	Объединение	Фонд Общественный фонд		Частные учреждения
Чешская Республика	Гражданское объединение, Объединение юридических лиц по интересам	Фонд Общественный фонд	Общественно-полезная компания	Публичное учреждение ⁴⁴ , Благотворительное учреждение ⁴⁵
Эстония	Некоммерческое объединение	Фонд		Некоммерческое партнерство
Венгрия	Объединение/ Общественная организация	Фонд Открытый фонд ⁴⁶	Некоммерческая компания	Публичный фонд, Публичное общество

⁴² Албанские центры во многом схожи с фондами с той разницей, что они не предоставляют гранты сами, а функционируют за счет грантов из других источников.

⁴³ Традиционные дома культуры в Болгарии.

⁴⁴ Эта форма используется для таких полуавтономных финансируемых из бюджета учреждений, как университеты.

⁴⁵ Эта форма, используемая Католической церковью, дает учредителю больше контроля над руководством организации, но при этом делает учредителя ответственным за ее деятельность.

⁴⁶ Эта особая организационно-правовая форма является самой распространенной формой фонда.

Типичные организационно-правовые формы НКО				
Страна	Объединение	Фонд	Общественно-полезная компания	Другие
Косово	Объединение	Фонд		
Латвия	Объединение	Фонд	Некоммерческая организация	
Литва	Объединение	Благотворительный и спонсорский фонд, Фонд, Публичное учреждение	Публичное учреждение	
Македония	Объединение граждан, Объединение иностранцев	Фонд		
Черногория	Объединение	Фонд		
Польша	Объединение, Простое объединение	Фонд	Общественно-полезная компания	
Румыния	Объединение	Фонд		
Словакия	Гражданское объединение	Фонд Неинвестиционный фонд	Некоммерческая организация, оказывающая социальные услуги, Неинвестиционный фонд	
Словения	Объединение	Фонд		
Сербия	Объединение ⁴⁷	Фонд		

⁴⁷ Согласно законодательству Сербии, объединения делятся на общественные организации или объединения граждан и объединения иностранцев.

Требования к учреждению членских организаций						
Страна	Минимум членов	РАЗРЕШЕНО УЧРЕЖДАТЬ И ВСТУПАТЬ?				Особая форма зонтичной организации? Если да, то сколько организаций требуется для учреждения?
		Граждане	Иностранцы	Юридич. лица	Несовершеннолетние	
Албания	2/5 ⁴⁸	Да	Да	Да		Нет
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	3	Да	Да, если постоянно проживают, или зарегистрированы в БиГ	Да	Да	Не рассматривается
БиГ (Федерация)	3	Да	Да	Да	Да	Не рассматривается
БиГ (РС)	3	Да	Да	Да	Да ⁴⁹	Не рассматривается
Болгария	3 ⁵⁰	Да	Да	Да		Нет
Хорватия	3	Да	Да	Да ⁵¹	Нет	Да; 2 или более объединений

⁴⁸ Членами объединения должны быть, как минимум, два юридических лица или пять физических лиц.

⁴⁹ Хотя все три закона Боснии и Герцеговины (на уровне государства, федеральный и закон РС) конкретно не рассматривают вопроса о несовершеннолетних, как учредителях объединения, согласно общим положениям гражданского права, несовершеннолетний, достигший 14-летнего возраста, может быть учредителем объединения с согласия своих родителей или законного опекуна. Кроме того, несовершеннолетние могут на правах членов участвовать в деятельности объединения в порядке, предусмотренном его уставом.

⁵⁰ Общественно-полезные объединения должны насчитывать в качестве членов, как минимум, 7 физических лиц или 3 юридических лица.

⁵¹ Как местные, так и иностранные юридические лица вправе учреждать объединения. Иностранные юридические лица вправе вступать в объединения, чьи уставы предусматривают такую возможность.

Требования к учреждению членских организаций						
Страна	Минимум членов	РАЗРЕШЕНО УЧРЕЖДАТЬ И ВСТУПАТЬ?				Особая форма зонтичной организации? Если да, то сколько организаций требуется для учреждения?
		Граждане	Иностранцы	Юридич. лица	Несовершеннолетние	
Чешская Республика	3	Да ⁵²	Только вступать ⁵³	Только вступать	Да ⁵⁴	Да; 2 или более объединений
Эстония	2	Да	Да	Да	Да	
Венгрия	10	Да	Да	Да	Да	Да, федерация: требуется 10 объединений
Косово ⁵⁵	3	Да	Да	Да		Действующий закон их не запрещает
Латвия	2	Да	Да	Да		Да; 2 или более объединений
Литва	3	Да	Да	Да	Только вступать ⁵⁶	Не рассматривается
Македония	5	Да	Только вступать ⁵⁷	Нет	Нет	Да; объединения и фонды

⁵² Граждане любого государства-члена Европейского Союза, постоянно проживающие в Чешской Республике, пользуются равными правами.

⁵³ Иногда оспаривается Министерством внутренних дел, но поддерживается постановлениями Конституционного Суда.

⁵⁴ Как минимум, один учредитель должен быть в возрасте 18 лет.

⁵⁵ Как минимум, один учредитель должен постоянно проживать или иметь юридический адрес в Косово.

⁵⁶ Дети до 18 лет могут быть членами организации, действующей в сфере работы с детьми или молодежью.

⁵⁷ В уставе объединения должно быть прямо указано, что иностранным гражданам разрешается в нее вступать; в противном случае им это запрещено. В то же время иностранцы вправе основывать особые «объединения иностранных граждан».

Требования к учреждению членских организаций						
Страна	Минимум членов	РАЗРЕШЕНО УЧРЕЖДАТЬ И ВСТУПАТЬ?				Особая форма зонтичной организации? Если да, то сколько организаций требуется для учреждения?
		Граждане	Иностранцы	Юридич. лица	Несовершеннолетние	
Черногория	5	Да	Да ⁵⁸	Да	Да ⁵⁹	Да; 2 или более юридических лиц
Польша <i>Объединения</i>	15	Да	Только вступать ⁶⁰	Да, как член, оказывающий поддержку ⁶¹	Только вступать (16+)	Да; 3 или более
Польша <i>Простые объединения</i>	3	Да	Да	Нет	Только вступать (16+)	Нет
Румыния	3	Да	Да	Да		Да; 2 или более объединений или фондов
Словакия	3	Да	Да ⁶²	Только вступать	ДаError! Bookmark not defined.	Да; 2 или более объединений
Словения	10	Да	Только вступать ⁶³	Нет		

⁵⁸ Должны постоянно проживать или иметь коммерческое предприятие в Черногории.

⁵⁹ Этот вопрос конкретно законом не рассматривается, но, по-видимому, согласно общим положениям гражданского права несовершеннолетний, достигший 14-летнего возраста, может быть учредителем объединения с согласия своих родителей или законного опекуна.

⁶⁰ Иностранцы, не проживающие в Польше постоянно, могут вступить в польское объединение, если это прямо предусмотрено его уставом.

⁶¹ Юридические лица могут вступать в польские объединения как «члены, оказывающие поддержку».

⁶² Однако на практике рекомендуется, чтобы иностранцы учреждали объединения с участием местных граждан.

Требования к учреждению членских организаций						
Страна	Минимум членов	РАЗРЕШЕНО УЧРЕЖДАТЬ И ВСТУПАТЬ?				Особая форма зонтичной организации? Если да, то сколько организаций требуется для учреждения?
		Граждане	Иностранцы	Юридич. лица	Несовершеннолетние	
Сербия	10	Да	Нет ⁶⁴	Нет	Нет ⁶⁵	

⁶³ Лица, постоянно проживающие в Словении и иностранные граждане вправе вступать в объединения, если это прямо предусмотрено их уставом.

⁶⁴ Иностранцы (в том числе, предположительно, постоянно проживающие в стране) вправе учреждать в Сербии особые «объединения иностранных граждан».

⁶⁵ Как правило, несовершеннолетний – это лицо, не имеющее права голосовать, что в Сербии означает лицо, не достигшее 18 лет.

Требования к капитализации фондов		
Страна	Организационная форма	Минимальный первоначальный капитал
Албания	Фонд	Отвечающий целям ⁶⁶
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	Фонд	Наличие активов обязательно, но без указания минимальной суммы
БиГ (Федерация)	Фонд	2,000 конвертируемых марок (\$1,800)
БиГ (РС)	Фонд	Наличие активов обязательно, но без указания минимальной суммы
Болгария	Фонд	Наличие первоначального капитала обязательно, но без указания минимальной суммы. Таким образом, по меньшей мере, теоретически 1 болгарского лева будет достаточно, чтобы удовлетворить это требование.
Хорватия	Фонд	Достаточный для осуществления целей на бессрочной основе; доход должен превышать сумму, необходимую для содержания имущества
	Общественный фонд	Отвечающий целям
Чешская Республика	Фонд	500,000 крон
	Общественный фонд	Размер не указан
Эстония	Фонд	Может быть ликвидирован, если активов явно недостаточно, и в ближайшем будущем не предвидятся никакие приобретения.
Венгрия	Закрытый фонд	Отвечающий целям
	Открытый фонд ⁶⁷	Достаточный для того, чтобы приступить к осуществлению его целей
Косово	Фонд	Нет
Латвия	Фонд	Нет

⁶⁶ Закон прямо этого не устанавливает, но в Албании фонд обязан указать в своем учредительном документе имущество, достаточное для осуществления своих целей.

⁶⁷ В Венгрии 95% фондов являются «открытыми фондами».

Требования к капитализации фондов		
Страна	Организационная форма	Минимальный первоначальный капитал
Литва	Благотворительный и спонсорский фонд/Фонд	Нет
Македония	Фонд	5,000 евро
Черногория	Фонд	Нет
Польша	Фонд	Обязательно наличие резерва в размере 1000 злотых, если фонд осуществляет коммерческую деятельность
Румыния	Фонд	Как минимум, 100-кратный размер минимальной заработной платы брутто (или 20-кратный, если единственной целью фонда является сбор средств для других объединений или фондов)
Словакия	Фонд	200,000 крон
	Неинвестиционный фонд	2,000 крон
Словения	Фонд	Отвечающий целям
Сербия	Фонд	Отвечающий целям

Процедуры регистрации НКО				
Страна	Тип субъекта	Орган	Срок	Особые причины отказа
Албания	Объединение, Фонд, Центр	Окружной суд Тираны	15 дней	
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	Объединение	Министерство юстиции Боснии и Герцеговины	30 дней	Если программа или деятельность организации подрывает конституционный строй БиГ; либо направлена на его насильственное свержение, разжигание этнической, расовой или религиозной ненависти, или любые другие виды дискриминации, запрещенные законом
	Фонд			
БиГ (Федерация)	Объединение	В пределах одного кантона: Кантональное министерство; в ином случае Министерство юстиции	30 дней	То же, что на уровне государства БиГ и/или если они проводят предвыборные кампании или сбор средств для кандидатов, либо финансируют кандидатов или политические партии.
	Фонд	Министерство юстиции и правительство		
БиГ (РС)	Объединение	Окружной суд	15 дней	То же, что в Федерации БиГ, и/или если главной программной целью организации является извлечение прибыли
	Фонд	Окружной суд		
Болгария	Объединение	Местный окружной суд; ОПО также обязаны зарегистрироваться в Министерстве юстиции	14 дней для Министерства юстиции	
	Фонд			

Процедуры регистрации НКО				
Страна	Тип субъекта	Орган	Срок	Особые причины отказа
Хорватия	Объединение	Окружные органы власти	30 дней	Если программа или деятельность организации противоречит Конституции или законодательству
	Фонд	Центральная Администрация (при наличии обязательного разрешения курирующего министерства)	30 дней для курирующего министерства; всего 60	Если цель неосуществима или безнравственна, либо если «отсутствуют серьезные основания», или цель «явно несерьезна»
	Общественный фонд			
Чешская Республика	Объединение	Министерство внутренних дел		
	Фонд	Регистрационный суд		Военизированные организации должны получить предварительное разрешение правительства
	Общественный фонд	Регистрационный суд		
Венгрия	Объединение, Фонд	Окружные суды	Ускоренная процедура	
	Некоммерческая компания	Окружной коммерческий суд	Ускоренная процедура	

Процедуры регистрации НКО				
Страна	Тип субъекта	Орган	Срок	Особые причины отказа
Косово	Объединение, Фонд, ОПО	Департамент по делам регистрации и связям с НКО, Министерство государственного управления	60 рабочих дней	Отказ, если (а) регистрационные документы не отвечают действующим нормам; (b) уставные документы нарушают положения Резолюции №1244 СБ ООН или нормативного документа Миссии ООН в Косово (UNMIK); (c) название организации совпадает с названием уже зарегистрированной организации или имеет с ним столь близкое сходство, что может вызвать путаницу.
Латвия	Некоммерческая организация	Регистрирующий орган	30 дней	
	Объединение		7 дней	
	Фонд		7 дней	
Литва	Объединение	Регистр компаний		
	Публичное учреждение			
	Общественный фонд			
Македония	Объединение	Суд первой инстанции той территории, где находится НКО	30 дней	Если устав, программа или деятельность НКО направлены на насильственное свержение конституционного строя, провоцирование военной агрессии, либо разжигание национальной, религиозной или расовой ненависти и нетерпимости, либо нарушают запрет на политическую деятельность
	Фонд	Центральный регистр	5 дней	

Процедуры регистрации НКО				
Страна	Тип субъекта	Орган	Срок	Особые причины отказа
Черногория	Объединение	Министерство юстиции	10 дней	
Польша	Объединение	Местное отделение Национального регистрационного суда	3 месяца	Административные органы уведомлены и могут выдвинуть возражения
	Фонд	Местное отделение Национального регистрационного суда	14 дней	
	Простое объединение	Канцелярия местного старосты	30 дней	
Румыния	Объединение Фонд	Суд первой инстанции	3 дня	
Словакия	Объединение	Министерство внутренних дел	10 дней	Если цели НКО не исключают принудительного членства, либо если это церковь, партия или фирма
	Фонд	Министерство внутренних дел		Если это не простое накопление имущества, или фонд не приносит общественной пользы (что определяется по докладу курирующего министерства)
	Некоммерческая организация	Министерство внутренних дел		Если на самом деле организация не является некоммерческой или не оказывает общественно-полезных услуг.
	Неинвестиционный фонд	Региональный офис	Дата назначается специальным декретом	

Процедуры регистрации НКО				
Страна	Тип субъекта	Орган	Срок	Особые причины отказа
Словения	Объединение	Местные органы государственной администрации		
	Фонд	Министерство, курирующее сферу деятельности фонда		
Сербия	Объединение	Министерство государственного управления и местного самоуправления; муниципальный административный орган внутренних дел	Союз: 15 дней; Сербия: 30 дней	Союз: Если программа или деятельность направлены на насильственное свержение конституционного строя, против территориальной целостности или независимости страны; либо нарушают права и свободы, гарантированные Конституцией; либо разжигают этническую, расовую или религиозную ненависть.
	Фонд	Министерство культуры		Если фонд сочтен ненужным; процедура обжалования не предусмотрена

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО					
Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательные орган
Албания	Объединение	Да		Единоличный руководитель или комитет	
	Фонд		Не меньше 3 членов		
Босния и Герцеговина (уровень Государства)	Объединение	Да		Правление или назначенный общим собранием представитель объединения	
	Фонд		Учредитель или уполномоченное им лицо назначает правление в составе не менее 3 членов		
БиГ (Федерация)	Объединение	Да		Правление или назначенный общим собранием представитель объединения	
	Фонд		Учредитель или уполномоченное им лицо назначает правление в составе не менее 3 членов.		
БиГ (РС)	Фонд		Учредитель или уполномоченное им лицо назначает правление в составе не менее 3 членов.		
	Объединение	Да	Правление или назначенное общим собранием лицо, представляющее организацию		

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО					
Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательные орган
Болгария	Фонд		Бессменное	Избирается правлением	ОПО должны иметь два руководящих органа: коллективный высший орган и правление.
	Объединение	Да		Не меньше 3, хотя общее собрание может согласиться с правлением в составе 1 члена (или управляющего)	
Хорватия	Объединение	Да			
	Фонд		Общее положение для представительных и распорядительных «руководящих органов фондов». В первый раз назначаются министерством; в обычном порядке – директором. ⁶⁸		
	Общественный фонд				
Чешская Республика	Объединение	Да			
	Фонд		Не меньше 3 членов		Аудитор и Контрольный совет в составе 3 человек ⁶⁹
	Общественный фонд				
Эстония	Общественно-полезная компания		3, 6, 9, 12 или 15 членов ⁷⁰	Директор-распорядитель	Контрольный совет в составе 3-7 человек
	Объединение	Да		1 или несколько членов	
	Фонд		Да		Аудитор

⁶⁸ В Хорватии «директор» - это временно назначенное учредителем специальное должностное лицо, которое начинает работу организации.

⁶⁹ Организации с доходом менее 5 млн. крон могут иметь только одного аудитора.

⁷⁰ Члены правления чешской общественно-полезной компании, как правило, не являются бессменными, если учредитель не утрачивает способности их назначать. Учредитель может указать, что определенное число директорских должностей контролируется определенной группой.

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО

Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательные орган
Венгрия	Объединение	Да		Да	Статус ОП требует наличия контролирующего органа, если годовой доход превышает 5 млн. форинтов.
	Фонд		Да		
	Некоммерческая компания	Да		Да, как в компании с ограниченной ответственностью или в другой сравнимой правовой формой компании.	Контрольный совет и аудитор, либо как требуется для сравнимой правовой формы
Косово	Объединение	Да			
	Фонд		Не меньше 3 членов		
Латвия	Некоммерческая организация	Инвесторы некоммерческой организации имеют право управлять ею.			
	Объединение	Да		1 или несколько членов	
	Фонд			Не меньше 3 человек, если не существует отдельный контрольный совет в составе 3 человек	Да

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО					
Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательные орган
Литва	Объединение	Да		Либо один человек, либо коллегиальный орган, либо то и другое	
	Благотворительный и спонсорский общественный фонд	Собрание учредителей	Да	Глава и финансовый директор	Аудитор
	Публичное учреждение	Собрание учредителей		Единоличный директор	
Македония	Объединение	Да		Да	
	Фонд			Да	
Черногория	Объединение	Да ⁷¹		Если не меньше 10 членов	
	Фонд		Да ⁷²	Да	
Польша	Объединение	Да	Да		Внутренний ревизионный орган
	Фонд			Да	Фонд со статусом ОПО должен иметь внутренний ревизионный орган

⁷¹ Но если организация насчитывает более 10 членов, по-видимому, не все они должны будут участвовать в общем собрании.

⁷² Закон Черногории предусматривает, что фонд должен иметь правление и контрольный совет.

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО					
Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательный орган
Румыния	Объединение	Да	Да		Аудитор или ревизионная комиссия ⁷³
	Фонд		Не меньше 3 членов		Нечетное количество аудиторов ⁷⁴
Словакия	Объединение	Да			
	Фонд		Не меньше 3 членов	Единоличный администратор, назначаемый советом директоров	Контрольный совет (стоимость имущества свыше 5 млн. крон) или один аудитор.
	Некоммерческая организация		Не меньше 3 членов	Управляющий	Контрольный совет (стоимость имущества свыше 5 млн. крон) или один аудитор. Не меньше 3 членов ⁷⁵
	Неинвестиционный фонд		Как предусмотрено уставом	Администратор, назначенный советом директоров	Согласно уставу

⁷³ Для объединений, насчитывающих свыше 100 членов, обязательно наличие ревизионных комиссий.

⁷⁴ Согласно статутному законодательству, здесь применяются те же нормы, которые регулируют деятельность объединений. Это порождает путаницу, ибо буквальное применение этой нормы означало бы, что несколько аудиторов должны быть только в фондах, насчитывающих свыше 100 членов, и что большинство аудиторов должны быть членами фонда. Между тем фонды являются нечленскими организациями.

⁷⁵ Хотя прямо об этом не сказано, закон, по-видимому, разрешает замещать этот совет одним аудитором.

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО

Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательные орган
Словения	Объединение	(Должно иметь какой-нибудь высший руководящий орган)			
	Фонд	(Руководящий орган по усмотрению учредителей)	Не меньше 3 членов		
Сербия	Объединение	Да			
	Фонд			Да	

Ограничения по составу руководящих органов НКО		
Страна	Тип организации	Ограничения по составу руководства
Босния и Герцеговина (Федерация)	Фонд	Членами руководящего органа не могут быть несовершеннолетние, наемные работники фонда, члены других органов и ревизионных комиссий
БиГ (РС)	Фонд	Членами руководящего органа не могут быть наемные работники фонда, члены других органов и ревизионных комиссий
Хорватия	Фонд	Руководителями должны быть заслуживающие доверия и способные люди, не являющиеся чиновниками министерств или членами учредительного совета (национальный орган)
	Общественный фонд	
Чешская Республика	Фонд	Членами Совета директоров и Контрольного совета не могут быть лица, судимые за умышленные преступления; наемный работник фонда или его близкий родственник; не допускается также одновременное членство в обоих советах
Венгрия	Объединение	Руководителями могут граждане Венгрии либо иностранные граждане, постоянно проживающие в Венгрии и имеющие вид на жительство ⁷⁶
Македония	Объединение	Большинство членов правления должны составлять граждане Македонии.
	Фонд	
Словакия	Фонд	Должности администратора и директоров могут занимать только физические лица с безупречной репутацией (не должны иметь судимостей за уголовные преступления). Одно лицо не вправе одновременно занимать должности в двух руководящих органах. Администратором может быть лицо, постоянно или длительно проживающее в стране.
	Некоммерческая организация	
	Неинвестиционный фонд	Должности администратора и директоров могут занимать только юридически дееспособные физические лица с безупречной репутацией (не должны иметь судимостей за уголовные преступления). Благополучатель фонда не может быть членом Совета директоров. Администратор может быть членом Совета директоров, только если это предусмотрено уставом.

⁷⁶ Это ограничение не распространяется на организации «международного характера». Единственное ограничение для таких организаций касается должностных лиц, утративших свои гражданские права (как осужденные за преступления или признанные некомпетентными). Это дополнительное требование применяется также к другим категориям объединений.

Ограничения по составу руководящих органов НКО		
Страна	Тип организации	Ограничения по составу руководства
Словения	Фонд	В состав правления не могут входить несовершеннолетние или юридически недееспособные лица, наемные работники фонда или лица, контролирующие его деятельность.

Особые права учредителей НКО		
Страна	Тип организации	Особые полномочия учредителей⁷⁷
Болгария	Фонд	За учредителями могут быть закреплены некоторые права; в случае смерти учредителя или утраты им дееспособности эти права переходят к фонду.
Хорватия	Фонд	Устав не может противоречить учредительному акту без согласия учредителя (если он жив); учредитель вправе опротестовать первоначальный подбор должностных лиц.
Чешская Республика	Фонд	При определенных условиях учредители (как и другие заинтересованные стороны) могут потребовать ликвидации или роспуска фонда.
	Общественный фонд	
	Общественно-полезная компания	При определенных условиях учредители (как и другие заинтересованные стороны) могут потребовать ликвидации или роспуска. Учредители вправе наложить вето на решение Совета директоров о ликвидации или роспуске, если желают взять на себя ответственность за продолжение определенных видов деятельности общественно-полезной компании
Эстония	Фонд	Учредители вправе распустить фонд, если это разрешено уставом; в случае изменения внешних условий деятельности они вправе изменить устав.
Венгрия	Фонд	Только учредители вправе заменять членов правления, если те ставят под угрозу цели фонда; они же могут вносить изменения в учредительный акт (но не менять название, цель или активы фонда). ⁷⁸
Латвия	Фонд	Учредители вправе назначать первоначальный состав правления и ликвидировать фонд до момента его регистрации; все доноры имеют право проверять дела фонда.
Македония	Фонд	Устав может разрешить учредителям распустить фонд при определенных обстоятельствах.
Словакия	Фонд	В уставе может быть конкретно указано, какие уставные нормы вправе изменять только учредитель; учредители могут принимать решения о роспуске фонда.

⁷⁷ Данная таблица представляет собой сводку законодательных положений ряда стран, закрепляющих за учредителями особые полномочия после перехода основных контрольных функций к отдельным руководящим органам. Сюда не включены членские или квазичленские организации, в которых учредители фактически действуют как руководящий орган организации.

⁷⁸ При условии соблюдения тех же процедур утверждения решений, что и при первоначальной регистрации фонда.

Особые права учредителей НКО		
Страна	Тип организации	Особые полномочия учредителей⁷⁷
		Учредители вправе принимать решения о роспуске/слиянии фонда; учредители назначают/снимают членов совета директоров, если уставом не предусмотрено иное.
	Некоммерческая организация	Учредители могут оставить за собой право вносить определенные изменения в уставные документы.
	Неинвестиционный фонд	Учредитель сохраняет за собой право назначать и снимать директоров, если иное не предусмотрено уставом, а также назначать и снимать председателя правления. Учредитель также вправе принимать решения о ликвидации, слиянии или объединении фонда.
Словения	Фонд	Учредители и доноры вправе потребовать снятия с должности за невыполнение обязанностей или действия, противоречащие интересам фонда.

Ограничения касающиеся участия НКО в политической деятельности		
Страна	Тип организации	Ограничения
Албания	Объединение, Центр, Фонд	Политические партии не подпадают под действие Закона о некоммерческих организациях.
Босния и Герцеговина (Государство и Федерация)	Объединение, Фонд	Цели и деятельность зарегистрированного объединения или фонда не должны включать участия в предвыборных кампаниях, сбор денег для кандидатов либо финансирования кандидатов или политических партий.
Босния и Герцеговина (РС)	Фонд, Объединение	Цели и деятельность зарегистрированного объединения или фонда не должны включать участия в политических кампаниях, сбора денег для политических партий и кандидатов либо финансирования политических партий и политических кандидатов .
Болгария	Объединение, Фонд	Деятельность организаций, преследующих политические цели, регулируется отдельным законом.
Хорватия	Объединение, Фонд	Политические партии регулируются отдельным законом.
Чешская Республика	Объединение	Не может быть учреждено, если прямо занимается политической деятельностью (закон об объединениях не распространяется на политические партии или движения, которые регулируются отдельными законами), но вправе лоббировать, поддерживать кандидатов, снабжать информацией и проводить кампании в защиту общественных интересов.
	Фонд	Запрещено оказывать финансовую поддержку политическим партиям или политическим движениям, но разрешено лоббировать, поддерживать кандидатов, снабжать информацией и проводить кампании в защиту общественных интересов
	Общественно-полезная компания	Разрешено лоббировать, поддерживать кандидатов, снабжать информацией и проводить кампании в защиту общественных интересов
Эстония	Объединение, Фонд	Только политические партии вправе выдвигать кандидатов на выборах, но НКО вправе проводить лоббистскую деятельность. Может применяться ряд общих запретов на финансирование политических партий.

Ограничения касающиеся участия НКО в политической деятельности		
Страна	Тип организации	Ограничения
Венгрия	Объединение, Фонд (кроме партийных фондов), Некоммерческая компания	<p>Венгерским ОПО запрещено заниматься непосредственной политической деятельностью (политической партийной деятельностью и выдвижением кандидатов на национальные выборы) или финансировать политические партии; они также должны быть независимыми от политических партий. Лицо, распоряжающееся бюджетными средствами, не вправе расходовать их на политическую деятельность, не имея на то официального разрешения.</p> <p>Фонд, финансируемый из бюджетных средств, не имеет права финансировать политические партии.</p>
Косово	Объединение, Фонд	НКО не вправе проводить сбор средств или кампании в поддержку политических партий или кандидатов на политические посты, а также не вправе выдвигать, регистрировать или каким-либо способом поддерживать кандидатов на государственные должности.
Латвия	Некоммерческая организация	
	Объединение, Фонд	Политические партии регулируются другими законами; ассоциациям и фондам разрешено проводить такие виды общественной деятельности, как распространение информации в СМИ, пикетирование и проведение митингов.
Литва	Объединение, Благотворительный и спонсорский фонд, Публичное учреждение	Литовским НКО запрещено участвовать в предвыборных кампаниях, спонсировать политические партии или организации, однако разрешена другая политическая, законодательная и лоббистская деятельность.
Македония	Объединение, Фонд	Запрещено осуществлять политическую деятельность (прямое участие в предвыборных кампаниях или финансирование партий).
Черногория	Объединение, Фонд	Конкретно не рассматривается; на практике почти никаких ограничений. Политические партии регулируются отдельным законом.

Ограничения касающиеся участия НКО в политической деятельности		
Страна	Тип организации	Ограничения
Польша	Объединение	Польский закон прямо предоставляет объединениям право публичного выражения своих взглядов; они вправе проводить почти любую политическую деятельность, даже участвовать в предвыборных кампаниях.
	Фонд	Зависит от целей фонда; политические цели не могут быть квалифицированы как общественно-полезные.
Румыния	Объединение	Политические партии не регулируются законом об общественных объединениях и фондах. В целом, по меньшей мере, до принятия нового закона, лоббирование и поддержка кандидатов были разрешены.
	Фонд	
Словакия	Объединение	Политические партии и политические движения регулируются отдельным законом. По-видимому, НКО вправе поддерживать кандидатов, лоббировать и даже жертвовать деньги на политические кампании.
	Фонд	Запрещено финансировать деятельность политических партий/движений или оказывать материальную поддержку кандидатам на выборные должности.
	Некоммерческая организация	Запрещено финансировать деятельность политических партий/движений или делать взносы в фонд кандидата.
Словения	Объединение	Деятельность групп, созданных исключительно в политических целях, регулируется специальным законом о политических партиях.
	Фонд	Закон прямо не запрещает фонды, преследующие политические цели.
Сербия	Объединение, Фонд	Конкретно не рассматривается; на практике почти без ограничений. Политические партии регулируются отдельным законом.