



## 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.

Отчет по стране: МОЛДОВА  
Илья Тромбицкий  
P.O.Box 570  
Chisinau 2043, Moldova  
Tel./Fax: +373 2 243274; для СНГ: (0422) 243274  
E-mail: paolo@mdearn.cri.md

## 1. Введение

От экспертов, представляющих отчеты по стране, требуется чтобы они рассматривали существующие проблемы действующего законодательства о НКО (термин “некоммерческие организации” НКО используется здесь в широком смысле, охватывающем все организации, которые известны, как благотворительные, некоммерческие, неправительственные организации НПО, частные добровольные организации ЧДО, организации гражданского общества ОГО и т.д.) данной страны и принимали во внимание принципы, которые присущи законам и правилам, действующим по всему миру. Данный отчет представляет собой обзор законодательства об НКО в странах, которые принимали участие в конференции, а также поможет составить аналитическую структуру, в рамках которой можно сформулировать круг проблем, затронутых на конференции. Обращение к таким проблемам требует от экспертов использования предлагаемого здесь формата и подготовки отчета не более чем на 20 минут. Также приветствуются письменные отчеты.

## 2. Положения основных законов

### А. Последовательность и ясность законов.

Одним из важных вопросов, требующий внимания, является вопрос о том, сколько законов регулирует данный сектор и насколько эти законы являются противоречивыми. Много ли законов? Существуют ли различия в законах (нормативных документах) на государственном и региональном уровне (уровне субъектов федерации)? Насколько просты эти законы в понимании и применении.

В Молдове действует три законодательных акта, целиком посвященных регулированию деятельности некоммерческих организаций (исключая при этом политические партии и религиозные организации и конфессии, для которых имеются самостоятельные законы). Это законы “О благотворительности и спонсорстве” (1995) (О БС), “Об общественных объединениях” (Об ОО) и “О фондах” [в значении *Foundations*] (ОФ) (в конце сентября 1999г. еще не промульгирован [но в данном обзоре мы принимаем, что он уже действует]). Закон “О БС” в силу декларативности подавляющего большинства статей почти не применялся на практике. Закон “Об ОО” является основным, в соответствии с которым происходит регистрация, деятельность, сертификация и ликвидация общественных объединений. В силу того, что одновременно с принятием закона

“ОФ”, в закон “Об ОО” были внесены изменения, исключая отнесение фондов к объединениям, эти два закона полностью гармонируют между собой. Закон “О БС” в принципе требует аннулирования, и этого не происходит из-за того, что для части людей (творческая интеллигенция и т.п.) он играет роль моральной поддержки.

Молдова имеет законодательство и нормативную базу лишь на национальном уровне. Вместе с тем, следует признать, что непризнанная международным сообществом Приднестровская Молдавская Республика имеет свое законодательство в этой и других областях, коренным образом отличающееся от молдавского.

#### Б. Конституция.

Имеются ли какие - либо положения Конституции, гарантирующие свободу создания ассоциаций, выражения своего мнения, а также другие права, являющиеся важными для данного сектора?

Конституция Молдовы в отношении права на объединение касается только политических партий и профсоюзов (Ст. 41 и 42). Поэтому право на ассоциации обеспечивается через положение Ст. 4 (2) Конституции, согласно которому “При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы. Поскольку Молдова ратифицировала и Декларацию о правах человека ООН, и Конвенцию Совета Европы по правам человека, эти документы стали частью национального законодательства. Права на свободу мнений и выражения, творчества, на информацию о публичных делах, на свободу совести, на свободу собраний, на подачу петиций отражены в Конституции.

#### В. Типы организаций.

Какие типы организаций можно создавать, следуя тому или иному закону, и каковы определяющие характеристики организации каждого вида? Признаются ли ассоциации и фонды юридическими лицами? Предусматривает ли закон различия между НКО, которые служат общественной пользе, и теми, которые служат частной, взаимной пользе своих членов? Регулируется ли деятельность религиозных организаций, профсоюзов и политических партий в отдельности?

В соответствии с законом “Об ОО”, в Молдове могут быть созданы следующие типы объединений: общественная организация [членская ассоциация физических и/или юридических лиц (только общественных объединений)], общественное движение [объединение физических и/или юридических лиц (только общественных объединений), выступающих в качестве участников, без их фиксации], и общественные учреждения [создаваемые общественными объединениями для выполнения конкретных некоммерческих задач учреждения]. Кроме того, имеется возможность создать союз (ассоциацию) общественных объединений. Фонд с соответствии с законом “ОФ” является является

некоммерческой организацией, не имеющей членства, созданной на основе учредительного документа одним или несколькими физическими и/или юридическими лицами, наделенной имуществом, обособленным и отдельным от имущества учредителей, которое предназначено для достижения некоммерческих целей, предусмотренных уставом. И общественные объединения, и фонды после регистрации приобретают статус юридического лица. И те, и другие ясно подразделяются на общественно-полезные и те, которые служат частной пользе. Общественно-полезным ассоциациям и фондам присваивается Государственный сертификат о прохождении сертификации Сертификационной комиссией, действующей при Министерстве юстиции. Деятельность политических партий и религиозных организаций регулируется отдельными законами - "О партиях и других общественно-политических организациях" и "О культурах". Готовятся к принятию также законы "О профсоюзах" и "О патронате", т.е. объединениях работодателей.

#### Г. Цели.

Для каких целей и в какой форме могут быть созданы некоммерческие юридические лица? Могут ли НКО принимать участие в законодательном процессе (в данном контексте мы имеем дело с законами, регулирующими НКО в целом, а не со специфическими, которые регулируют деятельность, например, только профсоюзов) или представлении информации правительству?

Некоммерческие юридические лица частного права могут быть созданы в формах общественных объединений и фондов [не считая политических партий и религиозных организаций]. Однако, в законодательстве встречаются противоречия, когда, например, любое учебное заведение согласно закону "Об образовании" провозглашено изначально некоммерческой организацией. Вместе с тем, большинство частных учебных заведений регистрируются как общества с ограниченной ответственностью или акционерные общества и в случае их ликвидации имущество будет разделено между акционерами и учредителями, что вступает в противоречие с определением некоммерческой организации, впервые данным в Налоговом кодексе (1997) - как не имеющей извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющей полученный доход между участниками, учредителями и членами (ст. 12). То же в определенной мере относится к негосударственным пенсионным фондам, которые соответствующим законом провозглашены некоммерческими организациями. Вообще говоря, в силу того, что в Налоговом кодексе (ст. 52) ясно сказано, что некоммерческие организации освобождаются от налога на доход, а процедура сертификации касается только общественных объединений и фондов (в значении Foundations), это становится привлекательным для лоббирования отнесения к категории НКО достаточно широкого круга организаций, в том числе и тех, где происходит распределение дохода между участниками, членами и учредителями.

#### Д. Требования к порядку регистрации и членству в НКО.

Где НКО должны регистрироваться? Кто их может создавать? Могут ли юридические лица или иностранные граждане быть учредителями или членами НКО? Разрешается ли создание зонтичных организаций НКО? Сколько должно быть учредителей или членов? Каковы основные регистрационные процедуры и каким требованиям нужно отвечать, прежде чем будет разрешена регистрация? Требуется ли определенная сумма начального капитала для создания НКО? Какой государственный орган занимается регистрацией НКО? Имеется ли свободный доступ к данным государственной регистрации? По каким причинам может быть отказано в проведении регистрации? Существует ли возможность апелляции на такой отказ? Какие требуются взносы?

Национальные и международные общественные объединения, а также все фонды [в значении Foundations] регистрируются Министерством юстиции, а местные ОО - органами местного управления. Любые общества ограниченной ответственности, в том числе, например, учебные заведения, желающие быть ООО или АО, регистрируются в Регистрационной палате при Министерстве юстиции. Иностранцы и юридические лица (ассоциации) могут быть членами молдавских общественных объединений. Никаких ограничений сегодняшнее законодательство в этом плане не предусматривает. В отношении учредительства общественных объединений и фондов таких ограничений нет. Руководителями общественных объединений, а также членами их контрольно-ревизионных органов могут быть только лица, постоянно проживающие в Молдове. Не менее половины членов совета фонда должны быть гражданами Молдовы. Зонтичные организации могут быть созданы в виде союзов общественных объединений. Для создания общественного объединения достаточно одного юридического лица - общественного объединения, либо трех физических лиц. Для учреждения фонда достаточно одного физического или юридического лица.

Для регистрации общественного объединения оно должно представить в регистрирующий орган устав, который должен предусматривать:

- a) организационно-правовую форму объединения;
- b) наименование объединения;
- c) юридический адрес объединения и территорию, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность;
- d) цели и задачи, стоящие перед объединением, методы их достижения; период, на который создается общественное объединение;
- e) условия и порядок приема в члены общественного объединения и выхода из него (при наличии фиксированного членства);
- f) права и обязанности членов общественного объединения (при наличии фиксированного членства);
- g) структуру общественного объединения, порядок его образования; точное наименование, структуру, компетенцию и сроки полномочий руководящих, исполнительных и контрольно-ревизионных органов объединения, место их нахождения;
- h) порядок принятия устава, внесения в него изменений и дополнений;

и) источники, порядок формирования и использования собственности и иного имущества общественного объединения; размер членских взносов (при наличии фиксированного членства); орган, правомочный принимать решения о приобретении, распределении и отчуждении собственности;

ж) порядок и сроки созыва общих собраний, конференций, съездов;

к) формы участия общественного объединения в делах общества и государства;

л) порядок формирования, статус, структуру и методы деятельности первичных организаций общественного объединения;

м) основные параметры финансового отчета и способ его обнародования;

п) порядок реорганизации и прекращения деятельности общественного объединения.

Устав общественного объединения может содержать описание символики объединения, а также и иные положения, относящиеся к деятельности объединения, не противоречащие законодательству.

Для регистрации устава общественного объединения в месячный срок со дня утверждения устава в соответствующий государственный орган подаются следующие документы, перечень которых не может быть расширен:

а) заявление, подписанное всеми членами руководящего органа общественного объединения с указанием места жительства каждого из них;

б) устав в двух экземплярах;

в) копия протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, принявшего устав общественного объединения, в двух экземплярах. Протокол должен содержать сведения о создании общественного объединения, утверждении его устава, о выборах руководящих и контрольно-ревизионных органов;

г) сведения об учредителях общественного объединения: для физических лиц - фамилия, имя, год рождения, место жительства, гражданство (заверяются их подписью); для общественного объединения - копия свидетельства о государственной регистрации устава этого объединения, выписка из протокола заседания уполномоченного руководящего органа общественного объединения с решением об основании нового общественного объединения, а при создании общественного учреждения либо союза (ассоциации) общественных объединений - и копия учредительного договора;

д) заявление гражданина или в случае, если его нет в живых, - родственников, о согласии на использование в наименовании общественного объединения личного имени гражданина;

е) решение высшего органа общественного объединения о наделении руководящего или исполнительного органа правом представлять объединение в процессе регистрации;

ж) документ, подтверждающий местонахождение общественного объединения;

з) документ банка, подтверждающий уплату регистрационного взноса.

Для регистрации фонда в месячный срок со дня подписания учредителем (учредителями) акта об учреждении фонда необходимо представить следующие документы, перечень которых не может быть расширен:

- а) заявление о регистрации, в котором содержатся информация о целях фонда, оценка имущества, необходимого для их достижения, а также порядок образования этого имущества. Заявление подписывается всеми членами совета фонда с указанием места жительства каждого члена;
- б) устав фонда в двух экземплярах;
- с) акт об учреждении фонда в двух экземплярах;
- д) банковский документ, подтверждающий уплату регистрационного сбора;
- е) документы, подтверждающие передачу имущества фонду;
- ф) письменное согласие родственников в случае использования имени физического лица в наименовании фонда;
- г) документ, подтверждающий местонахождение фонда;
- h) документ, подтверждающий правильность наименования фонда;
- и) регистрационный лист о присвоении фонду единого идентификационного кода организаций.

Для регистрации филиалов и представительств зарубежных фондов необходимо представить решение руководящего органа фонда об учреждении филиала или представительства с указанием лица, уполномоченного фондом представлять последний в Республике Молдова, устав фонда с переводом его на государственный язык, а также документы, перечисленные выше в пунктах а), б), d), e), g), h) и i).

Регистрационный взнос при регистрации общественных объединений и фондов составляет три минимальных заработных платы (т.е. в сентябре 1999г. - примерно \$5). Начальный уставной капитал для создания ОО не требуется, а для фонда он должен составлять сумму, достаточную для реализации целей фонда, но не может быть меньше двух сот минимальных заработных плат (т.е. примерно \$380).

Отказ в регистрации устава общественного объединения возможен по следующим исключительным основаниям:

- а) устав противоречит Конституции Республики Молдова, настоящему закону и другим законодательным актам;
- б) в трехмесячный срок не выполнены требования, приведенные в решении об отсрочке в регистрации устава;
- с) ранее был зарегистрирован устав общественного объединения с тем же наименованием;
- д) заявление о регистрации устава общественного объединения подано до истечения года со дня вступления в законную силу решения суда о прекращении деятельности указанного объединения;
- е) регистрирующим органом установлено, что в представленных объединением документах содержится недостоверная информация;

f) название общественного объединения оскорбляет общественную мораль, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в регистрации устава по причине нецелесообразности создания объединения либо в связи с тем, что предоставленный общественному объединению юридический адрес является местом жительства гражданина, не допускается.

В случае отказа в регистрации устава учредителям общественного объединения сообщается об этом письменно в сроки, установленные для регистрации, с указанием мотивов отказа.

Отказ в регистрации устава не является препятствием для повторной подачи документов на регистрацию.

Рассмотрение повторного обращения в регистрирующий орган и вынесение по этому обращению решения производятся в общем порядке, предусмотренном настоящим законом, включая уплату регистрационного взноса.

В регистрации фонда может быть отказано в случае, если:

- a) цели фонда являются противозаконными или его деятельностью может наноситься ущерб принципам правового государства, суверенитету, независимости и территориальной целостности Республики Молдова, а также правопорядку или нормам морали;
- b) в трехмесячный срок не были выполнены требования, изложенные в решении об отсрочке регистрации;
- c) регистрирующим органом установлено, что в представленных фондом документах содержится недостоверная информация;
- d) ранее был зарегистрирован фонд с таким же наименованием.

Решение об отказе в регистрации фонда сообщается заявителю в трехдневный срок.

Решение об отказе в регистрации фонда в установленный срок либо по мотивам, которые считаются заявителем безосновательными, может быть обжаловано в судебную инстанцию в течение месяца со дня его принятия.

Отказ в регистрации фонда по причине нецелесообразности его создания не допускается.

Отказ в регистрации фонда не является препятствием для повторной подачи документов на регистрацию, если причины, послужившие основанием для принятия решения об отказе в регистрации, устранены. Повторное рассмотрение документов осуществляется в общем порядке с взиманием регистрационного сбора.



В соответствии с законом “Об ОО”, Министерство юстиции ведет Государственный реестр общественных объединений. Органы местного публичного управления ведут реестр местных общественных объединений. Данные о регистрации таких объединений в десятидневный срок передаются в Министерство юстиции. Обязательный учет первичных структурных звеньев республиканских и международных общественных объединений ведется по месту их нахождения также органами местного публичного управления. Сведения, которые вносятся в Государственный реестр общественных объединений, подлежат обязательному опубликованию в официальных печатных органах Республики Молдова до конца второго квартала каждого календарного года по данным за предыдущий календарный год.

Согласно новому закону “О фондах”, Государственный реестр ОО через шесть месяцев после вступления в силу закона о фондах становится составной частью Государственного реестра некоммерческих организаций, держателем которого является Министерство юстиции. Данные реестра публикуются в официальной печати.

Е. Основные полномочия.

Каковы права и обязанности НКО? Кто может ставить вопрос о невозможности ограничения деятельности НПО?

Права и обязанности НКО за небольшими исключениями, касающимися их коммерческой деятельности, не связанной с уставными целями, совпадают с правами и обязанностями других субъектов частного права. Например, права ОО защищены достаточно подробным законом “Об ОО”. Защита права граждан на объединение осуществляется в порядке государственного надзора за соблюдением законности, в судебном или административном порядке. Сами ОО имеют право обращаться в суд за защитой своих прав и законных интересов, и что особенно важно, за защитой общественно значимых интересов. При этом необоснованное вмешательство государственных органов, организаций и их должностных лиц в деятельность общественных объединений ... не допускается, кроме случаев, когда это право прямо предусмотрено законодательством (ст. 10 закона “Об ОО”).

Ж. Членские организации.

Существуют ли особые правила осуществления деятельности членских НПО? Могут ли членские НКО производить исключение своих членов? Какова процедура прекращения членства в НКО?

Членскими НКО в Молдове являются общественные объединения, созданные в форме общественной организации. Процедура исключения членов может быть установлена в уставе организации. При этом законодатель оставляет на

усмотрение каждой организации право установления оснований и процедур исключения.

### 3. Управление

Что предусматривает закон относительно управления НКО? Имеются ли различия в управлении фондами и ассоциациями? Структура управленческих органов? Каковы правила проведения голосования? Что предусматривает закон относительно прав и обязанностей управляющих органов? При каких условиях члены управляющих органов несут персональную ответственность за причинение вреда другой организации или третьим лицам? Предусмотрены ли правила, исключающие конфликт интересов и осуществления сделки с самим собой?

Согласно закону “Об ОО”, высшим органом управления общественного движения (ОД) и общественной организации (ООр) является съезд (конференция) или общее собрание участников движения или членов организации. Постоянно действующим руководящим органом ОД (ООр) является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию, который после регистрации ОД осуществляет права юридического лица от имени общественного движения (ООр) и исполняет его (ее) обязанности в соответствии с уставом (ст. 6 и 7).

Общественным учреждением (ОУ) управляют лица, назначенные учредителями. В соответствии с учредительными документами при ОУ может создаваться коллегиальный орган, назначаемый или избираемый учредителем (учредителями), который может определять содержание деятельности ОУ, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но не вправе распоряжаться имуществом ОУ, если это право не предоставлено ему учредителем (учредителями).

При этом субъектом собственности на все имущество в ОД является постоянно действующий выборный коллегиальный орган, обладающий правами юридического лица, в то время как субъектом собственности на все имущество в ООр является сама ООр, а отдельные ее члены не имеют права собственности на долю имущества. В отношении имущества ОУ субъектом права собственности является его учредитель - ОО, и в этом заключается коренное отличие ОУ от фонда, где субъектом права собственности выступает сам фонд.

Общественное объединение (ст. 15) должно иметь, кроме руководящих, исполнительные и контрольно-ревизионные органы.

Законодатель отнес вопросы правил проведения голосования, прав и обязанностей управляющих органов, персональной ответственности членов управляющего органа за причинение вреда другой организации или третьим лицам

и профилактики конфликта интересов и осуществления сделки с самим собой на усмотрение самой организации, которая может предусмотреть их в уставе.

Высшим органом управления фондом является, в соответствии с законом ОФ, совет фонда (совет директоров). Учредитель не может быть членом совета фонда, в его обязанность входит лишь назначение состава первого совета. Ротация состава совета обязательна, причем продолжительность мандата члена совета не может превышать пять лет. Фонд должен иметь контрольно-ревизионный орган. Фонд может иметь попечительский совет, выполняющий консультативные функции, а также другие исполнительные органы в соответствии с уставом. Закон ОФ предусматривает профилактику конфликта интересов, в т.ч. путем обязательности заявления каких-либо платежей и услуг в пользу родственников членов совета и других органов фонда, а также штата фонда, и несовместимости права пользования средствами и услугами фонда с занятием этих должностей. В соответствии с законом, не могут быть членами органов фонда члены правительства и государственные служащие, в обязанности которых входит проведение государственной политики в сферах, сходных с целями, для которых учрежден фонд. Последняя позиция верна и для ОО, но в этом случае ограничение действует и по отношению к учредителям ОО.

#### **4. Прекращение деятельности НКО и распределение оставшегося имущества.**

А. Добровольная ликвидация.

Кто принимает решение и при каких условиях может осуществляться добровольная ликвидация НКО? Какова процедура ликвидации? Как распределяется имущество, оставшееся после ликвидации НКО? Каковы права кредиторов?

Решение о добровольной ликвидации ОО принимается съездом (конференцией) или общим собранием членов (участников) ОО большинством, установленным уставом. Имущество, оставшееся после ликвидации ОО и удовлетворения требований кредиторов, направляется на осуществление целей и задач, предусмотренных уставом ОО, а при отсутствии соответствующих разделов в уставе - на реализацию целей и задач, определенных решением съезда (конференции) о ликвидации ОО. Если при ликвидации решением съезда вопрос об использовании оставшегося имущества не решен, то после удовлетворения требований кредиторов решением руководящих органов ОО это имущество направляется на реализацию уставных целей. Решение об использовании оставшегося имущества публикуется в печати.

Порядок прекращения деятельности фонда в случае добровольной ликвидации устанавливается учредителем и должен быть, согласно закону ОФ, предусмотрен в уставе фонда.

Б. Принудительная ликвидация.

Кто принимает решение и при каких условиях осуществляется принудительная ликвидация НКО? Какова процедура ликвидации? Как распределяется имущество организации в случае принудительной ликвидации? Можно ли обжаловать решение о принудительной ликвидации?

Принудительная ликвидация ОО осуществляется по решению суда. Инициатором может быть регистрирующий орган или орган, осуществляющий надзор. Основаниями для этого могут быть:

- а) подготовка и (или) осуществление действий по насильственному изменению конституционного строя либо нарушению территориальной целостности Республики Молдова;
- б) подготовка и (или) осуществление действий по свержению законно сформированных органов публичной власти;
- в) разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды;
- г) нарушение охраняемых законодательством прав и свобод граждан;
- д) создание военизированных формирований;
- е) повторное в течение одного года предупреждение объединения зарегистрировавшим его органом о необходимости устранения нарушений законодательства.

Имущество ликвидированного решением суда ОО после удовлетворения требований кредиторов может быть безвозмездно обращено в собственность государства.

Решение суда о ликвидации ОО может быть обжаловано руководящим органом последнего в вышестоящую судебную инстанцию в установленном законодательством порядке. Решение Высшей судебной палаты о ликвидации общественного объединения является окончательным и обжалованию не подлежит.

Признание решения суда о ликвидации ОО противоречащим закону влечет за собой отмену такого решения и возмещение государством убытков, понесенных ОО в связи с его незаконной ликвидацией.

Фонд может быть ликвидирован по требованию Министерства юстиции на основании решения судебной инстанции:

- а) если годовая стоимость его имущества меньше стоимости его начального имущества;
- б) если он в своей деятельности отклоняется от уставных целей;
- в) если его цели или используемые им средства стали незаконными либо противоречат общественному порядку или нормам морали, а также если его деятельностью наносится ущерб принципам правового государства либо суверенитету, независимости или территориальной целостности Республики Молдова;

д) в случае непредставления в течение двух лет Министерству юстиции отчета о деятельности, фонд исключается по требованию Министерства юстиции на основании решения судебной инстанции из Государственного реестра некоммерческих организаций.

Ликвидация фонда происходит в следующем порядке.

Орган, принявший решение о ликвидации фонда, образует ликвидационную комиссию и в соответствии с Гражданским кодексом и настоящим законом устанавливает порядок и сроки ликвидации.

Ликвидационная комиссия публикует информацию о ликвидации фонда, которая должна содержать:

а) имена членов ликвидационной комиссии и местонахождение фонда;  
б) порядок и сроки, в которые будет осуществляться ликвидация фонда;  
в) предельный срок предъявления претензий кредиторами, который не может быть менее двух месяцев со дня опубликования информации о ликвидации фонда;

г) приглашение кредиторов предъявить доказательства своих претензий. Кредиторы, которые известны, приглашаются индивидуально.

Ликвидационная комиссия принимает меры по выявлению дебиторов, взиманию кредиторских сумм, извещая при этом в письменной форме дебиторов о ликвидации фонда.

По истечении срока предъявления кредиторами претензий ликвидационная комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который должен содержать сведения об имуществе фонда в период ликвидации, перечисление всех претензий кредиторов, а также результат их рассмотрения.

Если имеющихся в период ликвидации денежных средств фонда недостаточно для выплаты всех долгов кредиторам, ликвидационная комиссия продает имущество фонда.

После выплаты долгов всем кредиторам ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, утверждаемый уполномоченным на то органом в соответствии с уставом фонда.

Имущество, оставшееся после ликвидации фонда и выплаты долгов кредиторам, используется в соответствии с уставом фонда, а при отсутствии соответствующих положений в уставе - на реализацию уставных целей фонда. Использование указанного имущества осуществляется путем передачи его аналогичному по уставным целям фонду в соответствии с решением о ликвидации. Решение об использовании оставшегося имущества обнародуется.

Члены ликвидационной комиссии несут солидарную ответственность перед фондом и кредиторами за ущерб, причиненный по их вине.

## 5. Регулирование

А. Какие органы осуществляют надзор и контроль за деятельностью НКО? Какие существуют требования по предоставлению отчетности? что должно содержаться в отчетах? Могут ли они быть опубликованы для общественности?

Контроль за деятельностью ОО и фондов осуществляет регистрирующий орган - Министерство юстиции и органы местного публичного управления, финансовый контроль - налоговая инспекция Министерства финансов. Надзор за соответствием деятельности ОО Конституции, за соблюдением им законности осуществляют органы прокуратуры.

ОО должны ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении деятельности объединения с указанием его наименования, местонахождения руководящего органа, с приведением данных о руководителях в объеме сведений, включаемых в Государственный реестр общественных объединений. Отчеты ОО являются общедоступными.

При желании пройти сертификацию на получение Государственного сертификата ОО общественной пользы ОО должно представить краткий отчет о своей деятельности и справку налоговой инспекции об отсутствии претензий по финансовому управлению ОО.

Ежегодный отчет, предоставляемый регистрирующему органу фондом, должен содержать по крайней мере данные о деятельности фонда, о выполненных программах, источниках финансирования, общем размере средств, использованных в течение финансового года, о пользователях фонда, о размере средств, использованных на покрытие административных расходов. Отчет должен содержать также фамилии и имена членов совета и сотрудников фонда, их родственников I-III очередей родства, пользовавшихся его средствами и услугами в отчетном году, а также информацию о местонахождении фонда и идентификационные данные его руководителя.

По окончании каждого финансового года, но не позднее шести месяцев со дня его истечения, фонд публикует отчет о своей деятельности, который должен содержать: общий объем финансовых и/или материальных средств, использованных в течение финансового года для достижения уставных целей, реализованные фондом программы, количество и категории пользователей фонда, объем финансовых средств, использованных на покрытие административных расходов. К отчету о деятельности фонда имеет доступ любое лицо.

Б. Существуют ли санкции в случае непредставления отчетности? Каким образом они могут быть реализованы?

Непредставление обновленных сведений для внесения в Государственный реестр общественных объединений, а также неинформирование в течение двух лет регистрирующего органа о продолжении деятельности объединения влекут за собой исключение общественного объединения из Государственного реестра и утрату им статуса юридического лица, установленного настоящим законом, на основании решения суда.

Непредставление в течение двух лет отчета о деятельности фонда, влечет за собой исключение фонда по требованию Министерства юстиции на основании решения судебной инстанции из Государственного реестра некоммерческих организаций.

## **6. Иностранцы НКО**

Имеются ли особые правила, регулирующие деятельность иностранных НКО? Что это за правила?

Международные союзы (ассоциации) общественных объединений создаются, действуют и прекращают свою деятельность на территории Республики Молдова в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений.

Филиалы, отделения, представительства и другие организационные структуры иностранных общественных (неправительственных, неприбыльных) объединений создаются, действуют и прекращают свою деятельность на территории Республики Молдова в соответствии с законами об ОО и ОФ и иными законодательными актами.

Филиалы и представительства зарубежных фондов, созданные на территории Республики Молдова, являются юридическими лицами.

## **7. Разное**

А. Каковы правила реорганизации (слияния, разделения) НКО?

Общественное объединение может быть реорганизовано путем слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования по решению съезда (конференции) или общего собрания членов (участников) объединения. Регистрация устава вновь образованного общественного объединения осуществляется в общем порядке.

При реорганизации общественного объединения его имущество переходит к вновь созданным юридическим лицам в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом.

Для фондов возможности реорганизации ограничены слиянием с другим фондом, причем лишь в том случае, если такая реорганизация предусмотрена уставом.

Б. Существуют ли особые правила, регулирующие осуществление сделок НКО с имуществом? (Например, могут ли НКО заниматься инвестиционной деятельностью?)

Ясного ответа на этот вопрос законодательство не дает.

В. Могут ли НКО инвестировать средства за границу?

Ясного ответа на этот вопрос законодательство не дает.

Г. Разрешается ли НКО заниматься политической деятельностью? В каких пределах?

Законодательство не запрещает НКО заниматься политической деятельностью (поддержкой кандидатов на выборах), но ясно указывает, что НКО, занимающиеся такой деятельностью в любых формах и объемах, не могут быть признаны общественно-полезными независимо от того, каковы их уставные цели, и следовательно, не подпадают под освобождения от налога на доход (ст. 52 Налогового кодекса). Кроме того, юридические и физические лица, направляющие часть дохода на поддержку таких НКО, не будут пользоваться снижением налогооблагаемого дохода на переданную сумму (ст. 36 Налогового кодекса).

## **8. Налоговые льготы**

А. Предоставляется ли НКО статус организаций, освобожденных от налогов, или же закон освобождает от налогов лишь определенные типы доходов, например вклады? Если так, то:

Какой орган принимает решение об освобождении НКО от налога на доходы и прибыль, и какие требования в соответствии с этим существуют?

Решение принимается Министерством финансов на основании решения Сертификационной комиссии при Министерстве юстиции.

Какой орган принимает решение об освобождении НКО от других налогов, включая местные, каковы существующие требования при этом?



Решение может приниматься ежегодно при принятии Парламентом государственного бюджета. Решения по местным налогам принимают органы местной публичной власти (например, по уровню платы за аренду помещений, находящихся в муниципальной собственности), однако индивидуальные льготы не допускаются.

Каковы требования к предоставлению льгот по НДС, обложению НДС по нулевой ставке, и какой правительственный орган принимает решение об этом?

Решения по обложению НДС принимаются Министерством финансов на основании межправительственных соглашений о технической помощи. Другие возможности исключены.

Освобождаются ли НКО от оплаты таможенных пошлин и других налогов при осуществлении экспортно-импортных операций?

Только в случае, когда товары поступают по линии межправительственных соглашений о технической помощи (Мировой Банк, TACIS, USAID и т.п.). В отношении гуманитарной помощи решение в каждом случае принимается Государственной комиссией по гуманитарной помощи при Правительстве.

Б. Имеют ли право доноры на льготное налогообложение средств, которые жертвуются в пользу НКО? Если да, то:

Существуют ли какие либо ограничения на пожертвование средств полученных от коммерческой деятельности?

Да, льготы по налогообложению доходов не могут превышать 7% годового дохода юридического лица.

Существуют ли какие либо ограничения на пожертвование средств, которые осуществляются физическими лицами? Льгота аналогична предоставляемой юридическому лицу.

Могут ли пожертвования осуществляться в виде имущества? Да. В этом случае их оценка проводится в соответствии с рыночными ценами.

Существуют ли какие либо особые правила в общегосударственных и местных законах, касающиеся подоходного налога? Нет.

В. Проблемы пожертвований

Облагаются ли налогом доходы, полученные от пожертвований?

Нет, если они оформлены как пожертвования..

Могут ли пожертвования вноситься в качестве доли в юридические лица частной формы собственности или инвестироваться в частный бизнес? Законодательство не дает ясного ответа.

#### Г. Коммерческая деятельность НКО

В какой степени НКО имеют право заниматься коммерческой деятельностью?

- Да. Кроме того, НКО может учреждать коммерческие организации, для которых нет подобных ограничений.

ОО имеют право: учреждать собственные средства массовой информации и пользоваться в установленном порядке государственными; осуществлять издательскую деятельность; осуществлять производственно-хозяйственную и иную предпринимательскую деятельность, способствующую реализации уставных целей и задач, в соответствии с законодательством, в том числе с помощью создаваемых для этого предприятий, которые являются юридическими лицами;

Может ли НКО осуществлять коммерческую деятельность напрямую или она должна вестись через коммерческие юридические лица, учредителем которых является НКО? Как правило, для коммерческой деятельности требуется создание предприятия.

Эти правила носят рекомендательный характер и не зафиксированы законодательно в отношении ОО. Решение вопроса отнесено к трактовке закона представителями Минюста и Минфина. Что касается фондов, то их экономическая деятельность должна быть связана с уставными целями.

До какой степени НКО может заниматься соответствующей коммерческой деятельностью без обложения налогом ее дохода? Как определяется термин “соответствующий”?

В той мере, в какой деятельность соответствует уставной. Хотя четкую грань провести трудно, обычно для этого тщательно изучается устав, в котором должны быть зафиксированы все конкретные виды уставной деятельности. Для ОО необходимо пройти госсертификацию

До какой степени НКО могут заниматься “несоответствующей” коммерческой деятельностью без обложения налогом ее дохода? Как определяется термин “несоответствующий”?

Налоговый кодекс (ст. 53) содержит понятие “побочный бизнес”, определяемый как бизнес, осуществляемый за пределами той деятельности, для занятия которой создаются НКО (ст. 52).

#### Д. Отчетность

Какой тип налоговой отчетности требуется?

Формы налоговой отчетности НКО не отличаются от отчетности прибыльных организаций. Форма отчетности значительно упрощена, не требуется предоставление многих форм, предусмотренных для КО. Налоговый кодекс требует предоставления деклараций по видам налогов независимо от организационно-правовой формы. Отчетность по социальному фонду не отличается от КО.

Существует ли особое правило осуществления пожертвований?

Да, в соответствии с законом “О БС”, о пожертвованиях жертвователь заявляет в Министерство финансов, которое фиксирует факт для снижения налогообложения дохода жертвователя на соответствующую сумму.

Существуют ли особые правила, распространяющиеся на порядок осуществления пожертвований в пользу фондов?

Нет.

#### Е. Разное

Установлены ли какие-либо ограничения на административные расходы или зарплату?

Для ОО таких ограничений нет, а для фондов административные расходы, включая заработную плату, не должны превышать 20%.

Установлены ли правила специальной отчетности для НКО?

Нет.

### 9. Соответствие законам

Является ли соответствие (следование законам) хорошо известной проблемой? Верит ли широкая общественность в то, что НКО используются для избежания налогов и как персональные учреждения политиков? Затрудняет ли

такое негативное восприятие достижение высокого уровня следования законам обычными НКО?

Исполнение законов является общей проблемой пост-советских государств, и Молдова не является исключением.

Основываясь на данных опроса общественного мнения населения, людей, принимающих решения, и НКО, проведенного Экологическим обществом "БИОТІСА" в 1997 году и опубликованного в книге "Для чего и как создаются общественные объединения", Кишинев, 1997, можно утверждать следующее:

- 1) НКО в Молдове в большинстве достаточно слабо знают законодательство, относящееся к третьему сектору, и свои права;
- 2) авторитет НКО невысок, однако он в два раза выше, чем у государственной власти;
- 3) 75% людей, принимающих решения, считают третий сектор положительным явлением, и лишь 2% - что это организации, где работают в основном нечестные люди;
- 4) вместе с тем, лишь 40% людей, принимающих решения, знают основные признаки некоммерческих организаций.

Молдова имеет крайне негативный опыт создания т.н. фондов, которым была разрешена любая коммерческая деятельность и через которые беспощинно ввозились табачные изделия и алкоголь. Другой аналогичный фонд использовал большой объем гуманитарной помощи в избирательной кампании. Поскольку эти факты широко известны, люди, принимающие решения, в большинстве своем плохо понимая, что нарушения произошли из-за отсутствия ограничений сфер деятельности и контроля, предпочитают предельно лимитировать возможности НКО зарабатывать средства для своей деятельности.

## 10. Правительственное финансирование

Разрешается ли НКО участвовать в открытых и свободных конкурсах на государственные фонды, для которых установлены правила заявок? Могут ли они получить доступ к государственным фондам через не востребуемые предложения на гарантии и контракты? Разрешает ли правительство оставаться НКО реципиентами определенного имущества, которое правительство хочет приватизировать? Когда правительство говорит о партнерстве, означает ли это возможность партнерства с независимыми НКО или только с организациями, которые оперируются и контролируются государством? Рассматривается ли партнерство между коммерческим юридическим лицом и НКО, как путь усиления стабильности данного проекта?

В соответствии с законами "Об ОО" и "ОФ", НКО могут на конкурентной основе использовать средства бюджета и внебюджетных фондов для выполнения

работ и оказания услуг в своих сферах деятельности. Наиболее четко это демонстрируется на примере Национального внебюджетного экологического фонда, имеющего правила и формы заявок, экспертную комиссию и т.д. НКО могут приватизировать публичное имущество на равных основаниях с коммерческими организациями. Хотя в соответствии с законом “Об ОО” все ОО признаются равными перед государством, на практике такое равенство достаточно условно. Это вытекает из неравного положения, в котором находятся бывшие советские НКО (творческие союзы, наследники имущества Общества охраны природы, Детский фонд и т.д.) и НКО, созданные на голом месте, во-первых, в силу того, что они унаследовали имущество, которое и не снися новым НКО, а во-вторых, потому, что в менталитете госаппарата сохранилось особое отношение к ним как к полугосударственным структурам. Учитывая, что из-за этого государство позволило приватизацию помещений, занимаемых первой группой НКО, на льготных условиях, следует ожидать, что неформальное неравенство сохранится еще очень долго, и именно с этой группой, государство будет предпочитать иметь дело. Учитывая, что Молдова первая с СНГ приняла закон “ОФ”, направленный на привлечение денег местного бизнеса в НКО, партнерство между коммерческим юридическим лицом и НКО следует рассматривать как перспективный путь повышения устойчивости третьего сектора в Молдове.

## 11. Выводы

Как вы считаете, какие правовые проблемы являются наиболее важными в настоящее время для сектора НКО? Какие конкретные шаги могут быть предприняты для решения этих проблем?

К наиболее важным правовым проблемам для сектора НКО в Молдове относятся следующие:

- 1) Недостаточная четкость Налогового кодекса в отношении налогообложения “связанной” и побочной деятельности;
- 2) Неурегулированность сектора НКО в целом (НКО частного и публичного права не имеют единого закона). Не вполне ясно, нужен ли единый закон о НКО;
- 3) Отсутствие отдельных бухгалтерских стандартов учета для НКО;
- 4) Слабая юридическая грамотность в этой сфере людей, принимающих решения, не позволяющая внедрять меры разумной поддержки общественно-полезных НКО в законодательство.