

Анализ законодательства Республики Беларусь о неправительственных организациях¹

**Международный центр некоммерческого права в рамках
Программы содействия реформам и СМИ в Беларуси
(БРАМА)**

¹Этот Анализ стал возможен при щедрой поддержке Американского народа через Агентство по международному развитию США через Программу содействия реформам и СМИ в Беларуси (БРАМА) под руководством ПАКТ. Содержание является ответственностью МЦНП и не обязательно отражает взгляды ЮСАИД, правительства США или ПАКТ.

Настоящий Анализ был подготовлен Натальей Боржелли, Вице президентом по Евразии Международного Центра Некоммерческого Права.

Международный Центр Некоммерческого Права выражает искреннюю благодарность Центру Правовой Трансформации и, в особенности, Ольге Смолянко, за их комментарии и мнение, которые помогли подготовить и улучшить Анализ.

Международный Центр Некоммерческого Права также выражает искреннюю благодарность Ребекке Уллман, Советнику по правовым вопросам Международного Центра Некоммерческого Права, за предоставленную помощь по подготовке этого Анализа.

Оригинальный текст Анализа законодательства Республики Беларусь о неправительственных организациях был подготовлен на английском языке, и был размещен на вебстранице Международного Центра Международного Права http://www.icnl.org/programs/eurasia/Belarus_Assessment%20of%20NGO%20Legislation.pdf. Настоящая публикация является переводом с английского языка на русский и может содержать неточности перевода, в сравнении с оригинальными текстами законодательных актов Республики Беларусь, использованных при подготовке настоящего Анализа, и оригинальным текстом Анализа.

Коротко о содержании Анализа

«Анализ законодательства Республики Беларуси о неправительственных организациях» («Анализ») был подготовлен Международным Центром некоммерческого права (МЦНП) под эгидой Программы содействия реформам и СМИ в Беларуси» (БРАМА). Анализ предлагает всеобъемлющий обзор различных аспектов законодательства Беларуси, имеющего отношение к организациям гражданского общества (ОГО). Помимо базовой правовой основы, сюда включается законодательство об участии граждан в государственном управлении, налогообложение, регулирование управления, и др. сферы, важные для ОГО. Данный обзор сопровождается анализом, который позволяет читателю сравнить законодательство Беларуси с законодательством соседних стран, а также с передовой европейской практикой. Задача данного обзора – проинформировать международные организации и экспертное сообщество о правовом положении ОГО в Беларуси. В то же время, мы надеемся, что Анализ поможет заинтересованным сторонам в Беларуси в планировании и приоритизации общих реформ законодательства, регулирующих ОГО. И обзор, и анализ были оригинально выполнены на английском языке, и затем переведены на русский язык.

По сравнению с другими странами евразийского региона, свобода объединения в Беларуси сталкивается со значительными преградами. К примеру, участие в руководстве и финансировании незарегистрированного общественного объединения в Беларуси рассматривается в качестве правонарушения, наказуемого как в административном, так и в уголовном порядке. Несмотря на данные преграды, многие ОГО продолжают существовать и ведут активную деятельность в Беларуси, а гражданское общество остается энергичным и жизнеспособным. Тот факт, что в Беларуси налицо как условия, призванные ограничить функционирование ОГО, так и активное гражданское общество делает необходимым более глубинное понимание правовых рамок для деятельности ОГО, которое позволило бы ОГО и международным организациям лучше понимать и правильно использовать возможности, предоставляемые существующим законодательством, и, в то же время, работать над совершенствованием последнего.

И правительство Беларуси, и ОГО выиграли бы от более совершенного законодательства, регулирующего ОГО. ОГО играют важную роль в экономической и общественной жизни многих демократических стран. Лестер Саламон – известный социолог – назвал сектор ОГО стратегической связкой, которая позволяет найти средний путь между рынком и государством.² По сути, ОГО способны играть важную роль в решении вопросов качества жизни и заполняют дефицит в предоставлении социальных услуг. Данные проблемы не могут разрешаться исключительно силами правительства, а частному сектору зачастую не хватает экономических мотиваций для активного участия в решении данной проблематики.

² Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector, by Lester M. Salamon; Helmut K. Anheier; Regina List; Stefan Toepler; S. Wojciech Sokolowski; and Associates, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies Baltimore, MD, 1999.

Согласно глобальному исследованию, проведенному Центром изучения гражданского общества Университета Джона Хопкинса по 35 странам³, сектор ОГО в указанных странах является:

- **Отрасль экономики, которая оценивается в \$1.3 триллиона.** Общий объем средств, освоенных сектором гражданского общества, включая религиозные конгрегации, к концу 1990-х составил US\$1.3 триллиона, что составило 5.1% валового национального продукта данных стран.
- **Седьмая по размеру экономика в мире.** Чтобы рассмотреть эти цифры в определенном контексте, отметим, что если бы сектор гражданского общества в этих странах рассматривался в качестве отдельной экономики, то общий объем средств, которые проходят через данный сектор соответствовал бы седьмой по размеру экономике мира, обгоняя Италию, Бразилию, Россию, Испанию и Канаду, лишь немного пропуская вперед Францию и Великобританию.
- **Один из ведущих работодателей.** Сектор гражданского общества в данных 35 странах также является одним из ведущих работодателей, предоставляя трудоустройство, эквивалентное 39.5 миллионам рабочих мест, включая работников в рамках религиозных конгрегаций. Это означает то, что организации гражданского общества:
 - Предоставляют работу в среднем 4.4% от общего экономически активного населения, другими словами, трудоустривая почти каждого двадцатого экономически активного индивидуума;
 - Трудоустраивают суммарно в 10 раз больше людей, чем предприятия коммунального и текстильного секторов в данных странах, а также в пять раз больше, чем пищевая отрасль, на 20 процентов больше, чем транспортная.

В то же время, жизнеспособные и стабильные ОГО, готовые внести значительный вклад в развитие экономики, не могут создаваться без поддержки и инвестиций со стороны правительства. Когда правительство желает укрепить малый и средний бизнес, оно создает благоприятную правовую среду, включающую налоговое стимулирование. Аналогично, для укрепления сектора ОГО, создание благоприятного правового режима для ОГО также представляется жизненно важным. Правовая регуляторная среда для ОГО может считаться благоприятной при условии разрешения упрощенного порядка регистрации для всех типов ОГО, поддержки и способствования жизнеспособности ОГО путем предоставления определенного налогового стимулирования и преференций, которые помогли бы ОГО не только генерировать доход из различных источников, но и стать важной составляющей политической жизни, а также делать свой вклад в развитие экономики.

Наиболее эффективно реформа законодательства, регулирующего ОГО, осуществляется в условиях взаимного доверия между правительством и ОГО, что

³ Global Civil Society. An Overview, by Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List. The Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, 2003 pgs. 13-15, http://www.wingsweb.org/download/global_civil_society.pdf.

способствует совместным поискам решений существующих проблем в вышеупомянутом законодательстве.

В данном Анализе освещается следующая проблематика:

Регистрация. Анализ предоставляет подробный обзор порядка создания различных видов местных ОГО, а также требований, существующих для открытия офисов и представительств иностранных ОГО. Порядок регистрации новой ОГО в Беларуси представляется излишне сложным и оставляет за правительством широкие полномочия на свое усмотрение принимать решение относительно разрешения или отказа в регистрации. Анализ конкретизирует основные проблемы, которые следует принимать во внимание при регистрации новой организации, и отмечает, что создание некоторых форм ОГО является более простым по сравнению с другими. К примеру, регистрация учреждений представляется относительно простой процедурой, аналогичной порядку, который существует относительно коммерческих организаций.

Требования к руководству и проведению текущей деятельности. Анализ, также, предоставляет подробный обзор юридических требований относительно внутреннего управления и деятельности ОГО. Регулирование внутреннего руководства детально прописано в белорусском законодательстве и это необходимо учитывать при создании новой ОГО. Важным представляется и то, что ОГО должны четко понимать требования, существующие в отношении проведения их текущей деятельности. В случае нарушения ОГО положений своего собственного устава, включая правила внутреннего управления, установленные законодательством и/или уставом, деятельность данного ОГО может быть прекращена. На положительной же ноте следует отметить то, что большинство ОГО в Беларуси (за исключением фондов) обладают свободой участия в политической деятельности, особенно в аспекте консультирования правительства по вопросам политики и законодательства.

Жизнеспособность. Анализ, также, обращает пристальное внимание на законодательство с точки зрения стабильности ОГО. При том, что определенным типам ОГО (в частности, активным в области спорта и культуры) предоставлены особые преференции, такие, как возможность осуществления предпринимательской деятельности и возможность вычета стоимости благотворительных пожертвований из налогооблагаемого дохода для тех, кто их поддерживает, большинство ОГО сталкиваются с проблемой получения какого бы то ни было дохода. К примеру, общественным объединениям (наиболее распространенному типу ОГО) запрещена продажа товаров и услуг даже если данная деятельность напрямую связана с их уставными целями. ОГО сталкиваются с огромными трудностями в получении финансирования из-за границы, поскольку все иностранное финансирование должно быть заранее согласовано с правительством Беларуси. Местным коммерческим организациям запрещено поддерживать какую-либо некоммерческую деятельность за исключением той, которая перечислена в указе президента; нарушение чревато финансовыми штрафами за поддержку направлений деятельности, которые не упоминаются в указе в качестве разрешенной для подобной поддержки. Не

существует отдельного законодательства относительно волонтеров. При этом, деятельность в этой не регулируемой области пока что не сталкивалась с каким-либо препонами со стороны правительства на практике.

Государственный контроль. Правительство Беларуси в целом, и конкретно ведомства, ответственные за регистрацию ОГО, обладают очень широким кругом полномочий в плане контроля и приостановления функционирования ОГО, ведущих свою деятельность в Республике Беларусь - как национальных, так и иностранных. Данные полномочия нередко применяются относительно ОГО, занимающихся адвокацией и защитой прав человека. Жесткие санкции накладываются на тех, кто не соблюдает положения законодательства.

Законодательные акты, регулирующие деятельность ОГО и соответствующие международным стандартам и передовой практике, создают благоприятную среду для всех типов объединений – как для ОГО, так и для неформальных групп. Законодательство Беларуси выиграло бы от реформирования, в авангарде которого могли бы выступить все заинтересованные стороны в Беларуси. Данный Анализ призван предоставить информационную основу для подобной работы, и МЦНП надеется на то, что сможет быть полезным в запуске данного процесса.

Содержание

Коротко о содержании анализа

Введение

1. Защита свободы объединений

- 1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции Беларуси
- 1.2. Ограничения свободы объединений
- 1.3. Государственные гарантии в случаях, когда предъявлено обвинение в нарушении свободы объединений
- 1.4. НПО без статуса юридического лица

Анализ

2. Юридически закрепленное существование НПО

- 2.1. Регистрация (инкорпорирование) НПО
 - 2.1.1. Учредители
 - 2.1.2. Территориальный статус
 - 2.1.3. Правила создания и регистрации НПО
 - 2.1.4. Утверждение названия и регистрация символики
 - 2.1.5. Регистрация изменений в учредительных документах
 - 2.1.6. Правила регистрации организационных структур НПО
 - 2.1.7. Особенности порядка регистрации некоторых видов НПО
 - 2.1.8. Регистрация иностранных НПО
 - 2.1.9. Филиалы и представительства НПО
 - 2.1.9. Основания для отказа в регистрации
 - 2.1.10. Порядок обжалования

Анализ

- 2.2. Прекращение деятельности и ликвидация

Анализ

3. Структура и внутреннее управление

- 3.1. Обязательные и необязательные положения руководящих документов
- 3.2. Структура внутреннего управления
 - 3.2.1. Органы управления общественных объединений
 - 3.2.2. Органы управления фондов
- 3.3. Распределение прибыли и других личных благ

Анализ

4. Деятельность НПО

- 4.1. Общая правоспособность
- 4.2. Адвокационная и политическая деятельность
- 4.3. Экономическая деятельность

Анализ

5. Финансовая устойчивость

- 5.1. Иностранное финансирование

Анализ

- 5.2. Государственное финансирование

Анализ

- 5.3. Налоговые льготы для НПО и их доноров

- 5.3.1. Налог на прибыль НПО

- Виды доходов, освобожденных от налогообложения налогом на прибыль
- Налогообложение доходов от предпринимательской (хозяйственной) деятельности

- Наличие налоговых льгот в отношении пассивного (инвестиционного) дохода

- 5.3.2. Законодательное регулирование оказания помощи НПО белорусскими донорами.

- 5.3.3. НДС для НПО и доноров

- Регистрационный порог
- Обороты, освобождаемые от налога
- Процедура возврата НДС

- 5.3.4. Земельные, имущественные и иные налоги, влияющие на НПО

Анализ

- 5.4. Волонтеры

Анализ

6. Государственный контроль

- 6.1. Контроль и требования к отчетности.

Анализ

- 6.2. Санкции

Анализ

7. Прозрачность и отчетность

- 7.1 Прозрачность и отчетность

Анализ

Список материалов, использованных в данном Анализе

Введение

Данный анализ включает обзор белорусского законодательства, касающегося неправительственных организаций (НПО), а также сравнительную оценку и рекомендации по его приведению в соответствие международному праву и практике. Надеемся, что наша работа сможет дать международным и белорусским организациям и экспертам представление о законодательстве Беларуси по НПО и послужить основой для разработки будущих стратегий правовой реформы в этой стране.

Внимание авторов сосредоточено на семи областях законодательства об НПО:

1. Защита свободы объединений;
2. Юридически закрепленное существование НПО;
3. Организация и управление НПО;
4. Деятельность НПО;
5. Устойчивое развитие;
6. Правительственный надзор;
7. Прозрачность и подотчетность.

Мы хорошо понимаем, что на состояние гражданского общества влияет гораздо более широкий круг вопросов: независимая судебная власть, коррупция, СМИ, доступ к информации о работе правительства, право на свободу собраний и свободу слова и др. Каждый из них затрагивает не только НПО, но также общество в целом и требует отдельного рассмотрения. По этой причине наш обзор будет касаться только тех аспектов законодательства, которые имеют непосредственное отношение к НПО.

Каждый раздел работы начинается с краткого описания передовой международной практики в соответствующей области. В своей характеристике состояния международной практики мы исходим из Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – «МПГПП»),⁴ Рекомендации Совета Европы о правовом статусе НПО в Европе (2007)⁵ (далее – «Рекомендация СЕ»), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁶ (далее – «ЕКПЧ»), а также соответствующих решений Европейского суда по правам человека (далее – «ЕСПЧ»)⁷. Каждая характеристика лучшей практики сопровождается общим обзором белорусского законодательства по данному вопросу и анализом положений белорусских законов в сравнении с международным правом и практикой.

⁴Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ратифицирован Беларусью 12 ноября 1973 г., в то время Белорусской ССР..

⁵Рекомендация CM/Res (2007) 14 Комитета министров государств – членов Совета Европы, принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании заместителей министров.

⁶Европейская конвенция по правам человека, принята Советом Европы в Риме, 4 ноября 1950 г.

⁷www.echr.coe.int.

Основной текст Анализа посвящен вопросам, касающимся всех НПО. Закон Республики Беларусь (РБ) «Об общественных объединениях»⁸ (далее – «Закон об ОО»), Положение о создании, деятельности и ликвидации фондов в Республике Беларусь, утвержденное Указом Президента РБ⁹ (далее – «Указ о фондах»), и положения Гражданского Кодекса РБ¹⁰, регулирующие, соответственно, учреждения и объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, охватывают создание, деятельность и отношения общественных объединений, фондов, учреждений и объединений юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей (ассоциаций и союзов). В этой связи для целей данного документа под НПО подразумеваются общественные объединения, фонды, учреждения и союзы юридических лиц. Общественное объединение определяется как «добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав»¹¹. Фонд – как «не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами (гражданином) и (или) юридическими лицами (юридическим лицом) на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные, содействующие развитию физкультуры и спорта, научные или иные общественно полезные цели, указанные в уставе фонда»¹². Учреждение – как «организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично»¹³. Союзы или ассоциации юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей – как «объединения коммерческих организаций и (или) индивидуальных предпринимателей, а также коммерческих и (или) некоммерческих организаций, созданные в целях координации их деятельности, представления и защиты общих интересов»¹⁴.

Везде в документе речь идет об НПО, поскольку большинство положений законов РБ касается всех основных организационных форм НПО. Общественные объединения, фонды или другие конкретные виды НПО упоминаются там, где соответствующее положение относится только к названной организационно-правовой форме НПО.

Анализ не рассматривает особенности регулирования политических партий, профсоюзов, религиозных организаций и других видов объединений, в отношении которых существуют отдельные законы.

⁸Закон РБ «Об общественных объединениях» от 4 октября 1994 г. № 3254-ХП, с изменениями и дополнениями от 15 февраля 2013 г. (далее – «Закон об ОО»).

⁹Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 302 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности фондов» (далее – «Указ о фондах»).

¹⁰Гражданский Кодекс РБ от 7 декабря 1998 г. №218-3 (далее – «ГК РБ»).

¹¹Ст. 1 Закона об ОО.

¹²Ст. 118 ГК РБ.

¹³Ст. 120 ГК РБ.

¹⁴Ст. 121 ГК РБ.

1. Защита свободы объединений

Каждый человек имеет право на свободу объединений, включая право создавать и вступать в профессиональные союзы для защиты своих интересов. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на пользование этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.¹⁵

НПО могут быть как неформальными структурами или организациями, так и структурами или организациями со статусом юридического лица. НПО могут быть национальными и международными по составу, и по сфере деятельности. Необходимо иметь возможность оспаривать в административном порядке действия или бездействие властей, затрагивающие права НПО, а также оспариваться НПО в независимом и беспристрастном суде, наделенном полной юрисдикцией.¹⁶

Белорусское законодательство

1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции Беларуси

Беларусь является одной из стран, подписавших МПГПП и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее – «МПЭСКП»)¹⁷.

Конституция Беларуси¹⁸:

- Признает приоритет общепризнанных принципов международного права и требует, чтобы законодательство Беларуси соответствовало не только конкретным правовым обязательствам, но и общим принципам (Ст. 8).
- Провозглашает право каждого человека на свободу объединений (Ст. 36).
- Гарантирует право на свободу объединений всем лицам, включая иностранных граждан и лиц без гражданства (Ст. 11).

1.2. Ограничения свободы объединений

¹⁵Ст. 22 МПГПП.

¹⁶Пункты 3, 4 и 10 Рекомендации СЕ.

¹⁷ ¹⁷ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г., вступил в силу 3 января 1976 г., ратифицирован Беларусью в 1973 г.

¹⁸Конституция Республики Беларусь 1994 г., с последующими изменениями от 17 октября 2004 г. (далее – «Конституция»).

Следующие положения Конституции позволяют устанавливать ограничения свободы объединений:

- «Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону» (Ст. 23).
- «Судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели» (Ст. 36).
- «Запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды» (Ст. 5).

В Беларуси запрещена деятельность незарегистрированных общественных объединений, союзов (вместе – ОО),¹⁹ незарегистрированных фондов.²⁰

Деятельность ОО и фондов запрещена также, если она имеет целью насильственное изменение конституционного строя, осуществление пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной или расовой ненависти²¹. Также, фондам запрещено иметь цели, связанные с формулированием или выражением политического волеизъявления граждан²². Кроме того, запрещается деятельность ОО, направленная на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства²³.

Согласно Закону об ОО, иностранные граждане могут являться учредителями только ОО со статусом международных, которые создаются на территории Республики Беларусь.²⁴

Закон об ОО приводит список нечетко сформулированных причин, по которым может быть отказано в регистрации ОО, включая любое нарушение порядка учреждения ОО или несоответствие его учредительных документов законам РБ²⁵.

¹⁹Ст. 7 Закона об ОО.

²⁰Пункт 5 Указа о фондах.

²¹ Пункт 2 Указа о фондах и Ст. 7 Закона об ОО.

²²Пункт 2 Указа о фондах.

²³Ст. 7 Закона об ОО.

²⁴Ст. 2 Закона об ОО.

²⁵Ст. 15 Закона об ОО.

По сравнению с Законом об ОО, Указ о фондах содержит еще более длинный список причин, по которым может быть отказано в регистрации фонда, если, в частности: фонд расположен в жилом помещении без соответствующего решения местного исполнительного и распорядительного органа; гражданин-учредитель фонда являлся членом руководящего органа ОО (политической партии), ликвидированного в судебном порядке за нарушение законодательства, и с момента ликвидации не прошло три года; если фонд не выполняет положения собственного устава²⁶.

Иностранная НПО не может работать в Беларуси до открытия на ее территории своего представительства,²⁷ в которой может быть отказано по усмотрению правительства страны.²⁸

1.3. Государственные гарантии в случаях, когда предъявлено обвинение в нарушении свободы объединений

Белорусское законодательство содержит ряд положений, гарантирующих осуществление свободы объединений и предусматривающих наказания за ее нарушение.

В Конституции РБ записано, что государство гарантирует гражданам права и свободы, определенные Конституцией и законодательством, и в соответствии со своими международными обязательствами²⁹. Кроме того, Конституция гарантирует право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставлять гражданину РБ возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.³⁰

И Кодексом об административных правонарушениях³¹, и Уголовным Кодексом³² предусмотрены наказания для государственных служащих, нарушающих права граждан, в т.ч. право на свободу объединений. Кодекс об административных

²⁶Пункт 37 Указа о фондах.

²⁷Положение «О порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций» от 22 июля 1997 г., с изменениями и дополнениями от 11 июля 2012 г., утвержденное Постановлением Совета Министров РБ № 929 от 22 июля 1997 г. «О порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций» (далее – Положение о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций).

²⁸Пункт 11 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

²⁹Ст. 21 Конституции.

³⁰Ст. 34 Конституции.

³¹Кодекс РБ об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3 (далее – «Кодекс об административных правонарушениях»).

³²Уголовный Кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3 (далее – «УК РБ»).

правонарушениях, например, устанавливает наказания для чиновников, незаконно отказывающих гражданам в доступе к информации или предоставляющих им неправдивую информацию³³; за другие нарушения законов, относящихся к порядку обращения граждан и юридических лиц в органы власти³⁴; за незаконное препятствование собраниям³⁵; за воспрепятствование объединению граждан либо принуждение их к объединению в политические партии и иные общественные объединения, если в этих деяниях нет состава преступления³⁶.

УК РБ предусматривает наказания для чиновников, препятствующих или вмешивающихся в законную деятельность ОО³⁷; незаконно препятствующих проведению собраний;³⁸ нарушающих права, свободы и законные интересы граждан вследствие жалобы гражданина в органы власти или критических замечаний гражданина в адрес государственного органа/служащего, сделанных в любой форме;³⁹ в случае их отказа предоставить гражданам информацию⁴⁰.

1.4. НПО без статуса юридического лица

Деятельность незарегистрированных общественных объединений, их союзов и фондов запрещена в Беларуси⁴¹. Ст. 193.1 УК РБ устанавливает уголовную ответственность за организацию деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации или приостановлении их деятельности, а равно за организацию деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию. Эти деяния наказываются штрафом, или арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы на срок до двух лет.

Анализ

1.1. Свобода объединений в свете международных обязательств и Конституции Беларуси

Примечательно, что Конституция Беларуси признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие национального законодательства этим принципам, а не только международным правовым обязательствам⁴². Данное положение Конституции – сильный аргумент в пользу признания положений ЕКПЧ «общепризнанными принципами международного

³³Ст. 9.6 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁴Ст. 9.13 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁵Ст. 9.7 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁶Ст. 9.8 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁷Ст. 194 УК РБ.

³⁸Ст. 196 УК РБ.

³⁹Ст. 197 УК РБ.

⁴⁰Ст. 204 УК РБ.

⁴¹Ст. 7 Закона об ОО.

⁴²Ст. 8 Конституции.

права». Конвенцию подписали и обязались выполнять все европейские государства, кроме Беларуси.

1.2. Ограничения свободы объединений

Положения Конституции Беларуси о свободе объединений соответствуют международному праву и лучшей практике. Налагаемые Конституцией ограничения на свободу объединений имеют ограниченный и законный характер. Существует, однако, определенный разрыв между текстом Конституции и другим белорусским законодательством. Так, по Конституции права иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами.⁴³ Тем не менее, по Закону об ОО, иностранные граждане не могут учреждать общественные объединения – за исключением международных общественных объединений, учреждаемых в Беларуси.⁴⁴ Хотя данное ограничение установлено законом, оно не прошло бы тест на соответствие как международному праву⁴⁵ в том, что касается допустимых ограничений в этой области, так и самой Конституции РБ, требующей соответствия законодательства международному праву и общепризнанным принципам.

Многочисленные расплывчатые формулировки о причинах отказа в регистрации и запрета деятельности ОО и фондов, которые можно встретить в Законе об ОО и Указе о фондах, противоречат международному праву. Перечисленные в них основания гораздо шире, чем те, что разрешены международным правом. НПО могут отказать в регистрации, приказать прекратить свою деятельность, их могут даже принудить к ликвидации на таких основаниях, как нарушение ими собственного устава, что, в большинстве случаев, должно быть делом самой НПО и ее учредителей и членов. Надо сказать, что белорусский перечень оснований для отказа в регистрации и запрета деятельности НПО шире и длиннее, чем в любой другой стране Европы. Так, Беларусь уникальна в том, что может отказать в регистрации фонда на основании отсутствия разрешения местного исполкома на нахождение офиса организации в жилом доме. В Беларуси фондам может быть также запрещено «преследовать цели, связанные с выявлением и выражением политической воли граждан»⁴⁶, а общественным объединениям и их союзам – вести деятельность, направленную «на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства»⁴⁷.

⁴³Ст. 11 Конституции.

⁴⁴Ст. 2 Закона об ОО.

⁴⁵Ст. 2 МПЭСКП четко указывает: «Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Подробнее см. в разделе «Анализ: 2.1.1. Учредители».

⁴⁶Пункт 2 Указа о фондах.

⁴⁷Ст. 7 Закона об ОО.

Хотя законодательство Беларуси соответствует принятой международной практике в том, что разрешает физическим лицам обжаловать отказ в регистрации в суде, вследствие хорошо ощутимой зависимости судебной власти от исполнительной таких апелляций подается крайне мало.⁴⁸ Как следствие, предоставление права на обжалование, как средства гарантирования свободы объединений, имеет скорее иллюзорную, чем реальную ценность. И, хотя чиновники могут быть привлечены к ответственности за нарушение прав граждан, в т.ч. за нарушение права на свободу объединений, нам не известны случаи, когда чиновники были бы действительно привлечены к ответственности за такое нарушение.

1.3. Государственные гарантии в случаях, когда предъявлено обвинение в нарушении свободы объединений

Белорусское законодательство содержит ряд положений, гарантирующих осуществление свободы объединений и предусматривающих наказания за ее нарушение. Это были бы замечательные положения, если бы они выполнялись на практике.

1.4. НПО без статуса юридического лица

Важно отметить, что запрет незарегистрированных объединений и фондов, а также деятельности иностранных НПО, не зарегистрированных на территории Беларуси, является прямым нарушением международных договоров и конвенций, подписанных Беларусью, а именно, МПЭСКП (Ст. 8) и МПГПП (Ст. 22). Ст. 22 МПГПП звучит так:

«1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».

⁴⁸«Доклады о соблюдении прав человека в различных странах в 2012 г.: Беларусь» (*The 2012 Country Reports on Human Rights Practices: Belarus*) Бюро по вопросам демократии, прав человека и занятости Госдепартамента США, размещены на странице: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.

Общепринято считать, что «свобода объединений» включает право на создание неформальных объединений, т.е. групп без юридического статуса. Многие другие источники международного права также подтверждают, что осуществление права на свободу объединений не требует от человека регистрации общественной организации и даже уведомления органов власти о ее создании. «Регистрация не должна быть обязательным требованием. Организации гражданского общества должны иметь право существовать и работать без регистрации, если они не желают регистрироваться». ⁴⁹ «Законодательство отдельных стран никоим образом не должно запрещать неформальные объединения только на основании отсутствия у них юридического лица». ⁵⁰

Запрет белорусского законодательства на незарегистрированные НПО противоречит самому понятию свободы объединений.

2. Юридически закрепленное существование НПО

2.1. Регистрация (инкорпорирование) НПО

Любое юридическое или физическое лицо, как гражданин, так и не гражданин страны, либо группа таких лиц должны иметь возможность свободно создавать НПО, а в случае НПО, не основывающейся на принципах членства, должны иметь возможность создавать ее путем дарения или завещания. Два или более лица должны иметь возможность создавать НПО, основывающуюся на принципах членства, но для приобретения статуса юридического лица может потребоваться более высокое число членов, однако оно не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО. ⁵¹ То или иное лицо может быть лишено права учреждать НПО, обладающую правосубъектностью, на основании осуждения за правонарушение, совершение которого делает его непригодным для учреждения такой организации. Сфера применения и продолжительность такого лишения этого права должны быть соразмерными. ⁵² НПО могут быть как неформальными структурами или организациями, так и структурами или организациями, обладающими правосубъектностью. НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции согласно нормам

⁴⁹ Доклад Специального представителя Генерального секретаря ООН по защитникам прав человека Хины Джилани согласно Резолюции ГА ООН № 58.178 от 1 октября 2004 г., с. 21 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/533/18/PDF/N0453318.pdf?OpenElement>)

⁵⁰ Документ ОБСЕ/БДИПЧ: OSCE/ODIHR, *Key guiding principles of freedom of association, with an emphasis on non-governmental organizations* («Основные руководящие принципы свободы объединений с особым вниманием к неправительственным организациям»), с. 67 (https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/page/OSCE_Guidelines_freedom_of_associati_on.pdf).

⁵¹ Пункты 16 и 17 Рекомендации СЕ.

⁵² Пункт 30 Рекомендации СЕ.

административного, гражданского и уголовного права, которые обычно применяются к этим юридическим лицам.⁵³

В случае, если правосубъектность не возникает автоматически при учреждении НПО, правила приобретения правосубъектности должны быть сформулированы объективно и не оставлять возможностей для их произвольной трактовки соответствующими ведомствами. Правила приобретения правосубъектности должны публиковаться для доведения до сведения широкой общественности, а связанный с этим процесс должен быть простым для понимания и исполнения. Действия или бездействие со стороны органов государственной власти, затрагивающие НПО, должны рассматриваться в административном порядке и могут оспариваться НПО в независимом и беспристрастном суде, наделенном полной юрисдикцией.⁵⁴

Заявки, подаваемые НПО, основывающимися на принципах членства, должны включать только их устав, их адрес и фамилии их учредителей, руководителей, должностных лиц и юридических представителей. В случае НПО, не основывающихся на принципах членства, может также предусматриваться требование о подтверждении наличия финансовых средств, необходимых для выполнения их задач. Основанной на принципах членства НПО следует начинать процедуру приобретения правосубъектности только после принятия собранием всех ее членов соответствующего решения. За подачу заявки на приобретение правосубъектности могут взиматься сборы, однако они не должны устанавливаться на запретительном уровне.⁵⁵

Отказ в приобретении правосубъектности может иметь место только в том случае, если не были представлены все четко предписанные необходимые документы, было использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое должным образом от наименования уже действующего в данном государстве физического или юридического лица, либо при наличии в уставе организации задач, очевидно несовместимых с требованиями демократического общества. Любая оценка приемлемости задач НПО, подавшей заявку на приобретение ею правосубъектности, должна производиться на основе адекватной информированности и уважения понятия политического плюрализма. Оценка должна производиться без каких-либо предрассудков. Орган, ответственный за предоставление статуса субъекта права, должен при принятии своих решений действовать независимо и беспристрастно. Для выполнения возложенных на него функций такой орган должен располагать достаточным числом должным образом подготовленных сотрудников. Для принятия решений о предоставлении или отказе в предоставлении статуса субъекта права должен быть установлен разумный срок. Заявитель должен информироваться о любых решениях, а любой отказ должен сопровождаться письменным объяснением причин и может быть обжалован в независимом и беспристрастном суде.⁵⁶

⁵³Пункты 3 и 7 Рекомендации СЕ.

⁵⁴Пункты 28, 29 и 10 Рекомендации СЕ.

⁵⁵Пункты 31-33 Рекомендации СЕ.

⁵⁶Пункты 34-38 Рекомендации СЕ.

Для НПО не должны устанавливаться требования о периодическом повторном приобретении правосубъектности. К НПО не должно предъявляться требований о получении каких-либо разрешений на создание филиалов как в пределах данной страны, так и за рубежом. Последующие изменения в уставе НПО должны утверждаться органом государственной власти только в том случае, если такие изменения касаются наименования и задач организации. Утверждение должно происходить в соответствии с теми же процедурами, которые применялись при приобретении правосубъектности, однако такие изменения не должны влечь за собой обязанность соответствующей НПО учреждать новую организацию. Может быть предъявлено требование о направлении уведомления соответствующему ведомству о других поправках к уставу НПО до их вступления в силу.⁵⁷

Без ущерба для применения положений Конвенции №124⁵⁸ в отношении тех государств, которые ратифицировали эту конвенцию, от зарубежных НПО может требоваться получение разрешения на работу в принимающей стране. Они не должны быть обязаны создавать для этих целей новое, отдельное юридическое лицо. Разрешение на деятельность может быть отозвано только в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезного правонарушения.⁵⁹

Белорусское законодательство

Порядок создания и регистрации приведен в Законе об ОО и Указе о фондах, а также в Декрете Президента №1⁶⁰. Ниже мы обрисовываем основные правила регистрации НПО, а также особенности порядка регистрации общественных объединений (союзов), фондов и учреждений.

На 1 января 2013 г. в Беларуси насчитывалось 2477 ОО, среди них 229 с международным, 688 с республиканским и 1560 с местным статусом. По данным Министерства юстиции (далее – Минюст), в 2012 г. оно зарегистрировало 111 новых ОО, включая 2 международных, 10 общенациональных и 99 местных, 4 союза ОО, 22 фонда (2 международных, 20 местных)⁶¹. Общее количество НПО, зарегистрированных в 2012 г., близко к цифрам за предыдущие годы. Среди зарегистрированных ОО было 56 физкультурно-спортивных. Другие относились к различным сферам социальной и благотворительной деятельности. И ни одной, чья основная деятельность была бы направлена на защиту прав человека и развитие

⁵⁷Пункты 41-43 Рекомендации СЕ.

⁵⁸Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций, Страсбург, 24.04.1986.

⁵⁹Пункт 45 Рекомендации СЕ.

⁶⁰Декрет Президента РБ №1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» (16 января 2009 г.) (далее – «Декрет №1»).

⁶¹Вебсайт Минюста РБ http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/

демократии. Из всех зарегистрированных ОО 44% ведут свою деятельность в столице страны, городе Минске⁶².

Согласно Минюсту,⁶³ в 2012 г. 19 ОО получили отказ в регистрации. Тем не менее, вебсайт Министерства не содержит о них детальной информации – в отличие от зарегистрированных ОО. По данным Центра правовой трансформации, принятие решений по регистрации НПО в значительной мере зависит от личности учредителей и целей НПО. Так, в 2012 г. ОО «Краёваезгуртаваннелітваіў» (Региональное объединение литовцев) было отказано в регистрации в третий раз. Для помощи с подготовкой документов по всем требованиям учредители привлекли профессионального юриста – и все равно всякий раз получали отказ, с новой формулировкой. Другие примеры отказа в регистрации можно найти в отчете об индексе устойчивого развития НПО за 2011 г.⁶⁴ Эксперты Центра правовой трансформации считают, что непропорционально большое число среди получивших отказ составляют организации, чьи цели включают защиту прав человека или демократизацию политического климата в Беларуси.

2.1.1. Учредители

Учредителями ОО в Беларуси могут быть граждане Беларуси, достигшие возраста 18 лет. Единственным исключением являются молодежные и детские организации, учредители которых могут иметь возраст 16 лет.⁶⁵

Молодежным признается ОО граждан в возрасте до 31 года (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы, и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи. Детским признается ОО граждан в возрасте до 18 лет (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы, и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития детей⁶⁶.

Для создания и деятельности общественного объединения Закон об ОО требует не менее 10 учредителей. Согласно Закону об ОО, их может требоваться гораздо больше, в зависимости от места проведения планируемой деятельности и территориального статуса общественного объединения (связь между формой ОО и ее территориальным статусом). Общественное объединение может быть учреждено как международное, общенациональное (республиканское) или местное. Международному ОО требуется не менее 10 учредителей (членов) от Республики Беларусь и не менее чем по 3 учредителя (члена) от одного или нескольких

⁶²По информации Центра правовой трансформации: <http://lawtrend.org/ru/content/nko/monitoringsvobodiasociaciiBelarus/monitoringsvobodiasociaciiBelarus-2012/>

⁶³<http://news.tut.by/society/333830.html>

⁶⁴http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/НПОindex/reports/2011/2011CSOSI_Index_complete.pdf#page=44

⁶⁵Ст. 8 Закона об ОО.

⁶⁶Ст. 8 Закона об ОО.

иностранных государств, а также наличие на территории этих государств организационных структур данного ОО. Не менее 50 учредителей необходимо для основания республиканского ОО, чтобы оно могло вести свою деятельность по всей Беларуси, при этом 10 из них должны проживать в Минске и по 10 – в 4 различных областях страны. Для местного общественного объединения необходимо не менее 10 учредителей (членов) от большинства административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого ОО (под административно-территориальными единицами имеются в виду сельсоветы, районы, поселки городского типа и города). В Минской области, например, насчитывается 22 района, 307 сельсовета, 22 города и 20 ПГТ, так что, согласно закону, для основания местного ОО, которое могло бы вести деятельность по всей Минской области, потребовалось бы 186 учредителей.⁶⁷

Юридические лица и отдельные граждане не могут выступать соучредителями общественных объединений, союзов.

Общественные объединения могут быть учредителями союзов ОО. Не менее двух общественных объединений требуется для учреждения союза ОО. Однако, в зависимости от территории своей деятельности, международные, республиканские и местные союзы должны также удовлетворять ряду дополнительных требований. Международные союзы должны иметь среди своих учредителей, по меньшей мере, одно местное и одно иностранное общественное объединение, республиканские – минимум два общественных объединения с республиканским статусом, или одно с республиканским и одно с местным статусом, местные союзы – минимум два местных общественных объединения.

Иностранцы могут выступать учредителями международных ОО, создаваемых на территории Республики Беларусь, а также иностранные лица и лица без гражданства могут быть членами действующих ОО, если это предусмотрено их уставами.⁶⁸

Фонд может быть создан одним физическим или юридическим лицом, включая иностранных граждан и юридических лиц.⁶⁹ Юридическим и физическим лицам разрешено быть соучредителями фондов.

Учреждение может быть создано одним юридическим или физическим лицом, как местным, так и иностранным.⁷⁰

2.1.2. Территориальный статус

Все общественные объединения, их союзы и фонды должны определить территорию, на которой они планируют вести свою деятельность (территориальный статус), в

⁶⁷ По информации Центра правовой трансформации: <http://lawtrend.org/ru/content/nko/>

⁶⁸Ст. 2 Закона об ОО.

⁶⁹Пункт 2, 3 Указа о фондах.

⁷⁰Ст. 120 ГК РБ.

момент регистрации в качестве юридического лица.⁷¹ Эти НПО могут быть учреждены и работать с международным, общенациональным (республиканским) или местным статусом.

Республиканские НПО могут вести свою деятельность на всей территории Беларуси. Местные НПО должны ограничиться одной или более административно-территориальной единицей страны. Международные НПО ведут деятельность на всей территории Беларуси и как минимум в одной зарубежной стране.⁷² Если после регистрации в качестве юридического лица НПО решит изменить географию своей деятельности, она должна пройти процедуру, сходную с порядком регистрации НПО.

Чем выше территориальный статус, тем больше требований к регистрации. Кроме требования к учредителям, о котором шла речь в Разделе 2.1.1, международная НПО (общественное объединение, союз или фонд) обязана зарегистрировать свое отделение как минимум в одной зарубежной стране. Республиканский фонд должен зарегистрировать свои организационные структуры (представительства) минимум в 4 областях Беларуси в течение 6 месяцев со дня регистрации в качестве юридического лица. Если он этого не сделает, ему придется пройти перерегистрацию – в течение 6 месяцев со дня первоначальной регистрации – уже с новым территориальным статусом.

Чем выше территориальный статус, тем больше и сбор за государственную регистрацию. Так, для местного фонда или ОО он составит 5 базовых величин⁷³ (ок. \$54), для республиканских и международных фондов или ОО – 10 базовых величин (ок. \$109)⁷⁴. Кроме того, для учреждения фонда учредители должны иметь капитал: местные фонды - 100 базовых величин, или \$1,089; международные или республиканские – уже 1000 базовых величин, или \$10, 893.⁷⁵

Международные или республиканские НПО могут обжаловать отказ в регистрации и другие решения государственного органа, отвечающего за их регистрацию, контроль или надзор за их деятельностью, только в Верховном суде, что исключает возможность обжалования решения суда низшей инстанции, за исключением возможности обжалования в кассационном порядке.

⁷¹ Два вида НПО, рассматриваемые в данной работе, а именно учреждения и объединения юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей, не обязаны иметь территориальный статус и после регистрации могут вести свою деятельность без ограничений по месту. Следует отметить, что объединение юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей является организационно-правовой формой, отличной от союза общественных объединений. Правовой статус такого объединения регулируется Гражданским кодексом (Ст. 121-123), а порядок регистрации установлен Указом Президента РБ №1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» (16 января 2009 г.).

⁷² Ст. 3 Закона об ОО; Ст. 7-10 Указа о фондах.

⁷³ Пункты 3.3, 6.1 Приложения 22 к Налоговому кодексу Республики Беларусь (Особенная часть) от 29 декабря 2009 г. N 71-3 (далее – «НК РБ») (одна базовая величина равна 100000 белорусских рублей).

⁷⁴ Пункты 3.2, 6.2 Приложения 22 к НК РБ.

⁷⁵ Пункт 15 Указа о фондах.

В случае установления государственным органом, отвечающим за контроль или надзор за деятельностью НПО, нарушения НПО своего устава в виде деятельности за пределами территории, определенной уставом, НПО будет предупреждена⁷⁶, ее деятельность приостановлена⁷⁷, а если нарушение не будет устранено, НПО подлежит принудительной ликвидации в судебном порядке.⁷⁸

2.1.3. Правила создания и регистрации НПО

Список документов

Общественные объединения/их союзы (вместе – ОО) и фонды обязаны зарегистрироваться в качестве юридических лиц в Минюсте (в органах юстиции). И те, и другие должны подать обширный список документов. В дополнение к обычным документам, требуемым в других странах (заявление учредителей, устав, список учредителей и руководителей ОО с именами и контактной информацией и т.д.), ОО должны представить, например, схему организационных структур с указанием их местонахождения, списки учредителей и членов руководящих органов с детальной информацией о каждом (домашний адрес, место работы, гражданство, образец личной подписи и т.п.), документ, подтверждающий наличие офисной площади юридического адреса и решение о наделении не менее трех членов руководящего органа ОО полномочиями представлять ОО в процессе государственной регистрации либо в суде. Международные ОО должны представить протоколы собраний и списки своих членов за рубежом. Такие документы, если они были оформлены за рубежом, должны быть легализованы в соответствии с международными договорами (апостилизация или другое подобное заверение).

Фонды должны также представить заполненные анкеты по каждому учредителю, гарантийное письмо учредителей, в котором те обязуются передать в течение трех месяцев в собственность фонда имущество в виде не денежных взносов при формировании имущества фонда в размере не менее минимально необходимого для создания и деятельности фонда, в полном объеме или части в виде не денежных взносов.⁷⁹

Сроки

Государственная регистрация ОО и фондов, а также изменений и (или) дополнений, вносимых в уставы, осуществляется регистрирующими органами (Минюстом, управлениями юстиции облисполкомов, Минского горисполкома⁸⁰) в месячный срок со дня подачи всех необходимых для государственной регистрации документов.⁸¹ Минюст вправе провести проверку достоверности поданных документов.⁸² В случае фондов Минюст имеет также право запрашивать и получать от государственных органов (т.е.

⁷⁶Ст. 27 Закона об ОО и пункт 44 Указа о фондах.

⁷⁷Ст. 28 Закона об ОО.

⁷⁸Ст. 29 Закона об ОО и пункт 49 Указа о фондах.

⁷⁹Пункт 31 Указа о фондах.

⁸⁰Ст. 13 Закона об ОО; пункт 23 Указа о фондах.

⁸¹Пункт 35 Указа о фондах; Ст. 14 Закона об ОО.

⁸²Пункт 36 Указа о фондах; Ст. 14 Закона об ОО.

милиции, службы национальной безопасности, налоговой инспекции, других органов) дополнительные сведения об учредителях (учредителе) регистрируемых фондов⁸³. Процесс регистрации может быть приостановлен, если Минюст решит, что в поданных документах имеются недочеты, и они должны быть устранены. Процесс может быть приостановлен на срок до одного месяца. Минюст обязан уведомить заявителей о приостановлении регистрации и требуемых исправлениях в течение пяти дней после вынесения решения о приостановлении регистрации.⁸⁴ В случае выполнения требований по устранению недостатков регистрация продолжается.⁸⁵ Общий срок регистрации включает один месяц и еще месяц на приостановление регистрации, если такое имеет место.

Минюст обязан уведомить заявителей о своем решении по регистрации, приостановлении процедуры регистрации или отказе в регистрации в течение 5 дней после принятия соответствующего решения.⁸⁶

2.1.4. Утверждение названия и регистрация символики

Согласование названий осуществляют в обязательном порядке учреждения и союзы коммерческих и (или) некоммерческих организаций. Название ОО или их союза должно содержать указание на ее организационно-правовую форму и основной предмет деятельности. Кроме того, запрещено использовать в названии ряд слов, такие как «Беларусь», «белорусский», «национальный», «академия», «народный», официальные названия иностранных государств, имена людей (без их согласия), указание на превосходство одной национальности, расы, религии или социальной группы над другой. (Для учреждений и союзов (ассоциаций) требования к названию регулируется отдельным законодательством.) Название должно также отличаться от названий других общественных объединений, союзов (для учреждений и союзов – других юридических лиц), зарегистрированных в Беларуси или ликвидированных по решению суда, не должно противоречить действующему законодательству, учредительным документам НПО, нарушать права интеллектуальной собственности.⁸⁷

До подачи в регистрирующий орган для государственной регистрации документов, один из учредителей создаваемого фонда может согласовать его наименование с регистрирующими органами.⁸⁸ Порядок согласования наименований юридических лиц для последующей их государственной регистрации определяется Положением о порядке согласования наименований коммерческих и некоммерческих организаций, согласно которому наименование юридического лица может быть согласовано, если оно не противоречит законодательству и соответствует требованиям по использованию наименований, установленным Министерством юстиции.⁸⁹ Кроме требований предъявляемых ко всем юридическим лицам, в отношении некоммерческих организаций отмечается, что некоммерческие организации могут использовать в качестве сокращенного наименования аббревиатуру полного наименования в целом

⁸³Пункт 36 Указа о фондах.

⁸⁴Ст. 15 Закона об ОО; пункты 38, 39 Указа о фондах.

⁸⁵Пункт 38 Указа о фондах; Ст. 15 Закона об ОО.

⁸⁶Пункт 34 Указа о фондах; Ст. 14 Закона об ОО.

⁸⁷Ст. 12 Закона об ОО.

⁸⁸Пункт 29 Указа о фондах.

⁸⁹Положение о порядке согласования наименований коммерческих и некоммерческих организаций, утверждено Постановлением Совета Министров РБ от 5 февраля 2009 г. № 154.

либо сокращать отдельные части наименования, вводить аббревиатуру отдельных частей наименования. При этом такое сокращенное наименование не должно терять своей информативности, то есть должно отражать основной смысл, заложенный в полном наименовании. При наличии специального наименования аббревиатура организационно-правовой формы некоммерческих организаций в сокращенном наименовании не применяется в отношении учреждений, союзов, ассоциаций.⁹⁰

ОО может иметь флаг, гимн, эмблему, значок, вымпел, галстук, нагрудные и опознавательные знаки (эти положения зак-ва распространяются только на ОО).⁹¹ Особая процедура государственной регистрации официальных геральдических знаков применяется к регистрации флагов и эмблем (для их регистрации ОО подает заявление в Комитет по архивам и делопроизводству при Совете министров РБ после получения экспертного заключения Геральдического совета при Президенте РБ). Гимн, значок, галстук и вымпел регистрируются в том же порядке, что и при получении ОО статуса юридического лица, и это может быть сделано одновременно с получением статуса юридического лица или отдельно.⁹²

2.1.5. Регистрация изменений в учредительных документах

Все изменения в уставе НПО требуют регистрации в соответствующем регистрирующем органе. Изменения в уставе общественного объединения, союза или фонда подаются в регистрирующий орган в течение месяца после того, как они внесены. Процедура при схожа с процедурой регистрации НПО в качестве юридического лица.⁹³ Например, для регистрации изменений в своем уставе фонд должен подать заявление о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, оформленное в установленном порядке; копию решения о внесении изменений и (или) дополнений в устав фонда, утвержденного в установленном порядке; два экземпляра копий изменений и (или) дополнений, оформленных в виде приложений к уставу фонда; оригинал свидетельства о государственной регистрации при изменении наименования фонда; платежный документ, подтверждающий внесение сбора за государственную регистрацию изменений и (или) дополнений.⁹⁴ Похожий перечень документов требуется от общественного объединения, их союзов.⁹⁵

Пошлина за внесение изменений и дополнений для местных фондов (за исключением изменения их вида, в этом случае платится как за регистрацию) – 1 базовая величина (\$11), для международных и республиканских – 3 базовых величин (\$33), для общественных объединений – 30% от суммы пошлины за регистрацию (освобождаются молодежные и детские местные и республиканские, а также объединения ветеранов Великой Отечественной Войны).⁹⁶

⁹⁰Постановление Министерства юстиции РБ от 5 марта 2009 г. № 20 «О согласовании наименований юридических лиц».

⁹¹Ст. 12 Закона об ОО.

⁹²Ст. 13 Закона об ОО.

⁹³Ст. 13 Закона об ОО; пункт 32 Указа о фондах.

⁹⁴Пункт 32 Указа о фондах.

⁹⁵ Ст. 13 Закона об ОО.

⁹⁶Пункты 3.5., 6.3., 6.4. Приложения 22 к НК РБ.

2.1.6. Правила регистрации организационных структур НПО

НПО имеют право и в ряде случаев обязаны учредить свои организационные структуры (ОС). НПО с международным статусом (общественные объединения и фонды) обязаны учредить ОС по меньшей мере еще в одной стране, кроме Беларуси.⁹⁷ Международный фонд обязан зарегистрировать такие структуры в зарубежных государствах не позднее 6 месяцев со дня регистрации и представить в регистрирующий орган для государственной регистрации изменения и (или) дополнения, вносимые в устав фонда в связи с созданием таких представительств и (или) филиалов.⁹⁸ Республиканский фонд должен учредить в течение шести месяцев со дня государственной регистрации ОС (минимум в четырех областях и в Минске и представить в установленном порядке в регистрирующий орган для государственной регистрации изменения и (или) дополнения, вносимые в устав фонда в связи с созданием таких представительств и (или) филиалов.⁹⁹ Если фонд не учредит такие ОС, он обязан до истечения 6 месяцев подать на перерегистрацию в качестве фонда с иным (местным) территориальным статусом.¹⁰⁰

Наличие у ОС НПО статуса юридического лица зависит от устава НПО. Я не понимаю этого предложения.

ОС общественного объединения, наделенные правами юридического лица, подлежат государственной регистрации. ОС общественного объединения, не наделенные правами юридического лица, подлежат постановке на учет. Государственная регистрация, постановка на учет организационной структуры общественного объединения осуществляются управлением юстиции областного, Минского городского исполнительного комитета, районным, городским исполнительным и распорядительным органом по месту нахождения руководящего органа этой ОС.

Для регистрации ОС ОО в Минюсте требуются следующие документы: заявление о государственной регистрации ОС общественного объединения, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа ОО; списки членов выборных органов ОС ОО, в которых указаны их должности в этих выборных органах; документ, подтверждающий наличие юридического адреса ОС ОО (места нахождения руководящего органа этой ОС); документ банка, подтверждающий уплату государственной пошлины а список учредителей, документ об оплате за сообщение о регистрации в периодичном печатном издании, протокол учредительного мероприятия, графическое изображение организационных структур, решение высшего органа о наделении не менее трех членов руководящего органа ОО полномочиями представлять ОО в процессе государственной регистрации либо в суде – это минимальный перечень документов, необходимых для всех ОО.

Срок регистрации – до 60 дней (включая 30 дней на приостановку процесса в случае, если Минюст выявит неточности в поданных документах и потребует их

⁹⁷Ст. 8 Закона об ОО.

⁹⁸Пункт 8 Указа о фондах.

⁹⁹Пункт 9 Указа о фондах.

¹⁰⁰Пункт 11 Указа о фондах.

устранения). В регистрации ОС может быть отказано, если: ОО нарушила предписанный законом порядок учреждения ОС; поданные документы не соответствуют требованиям закона; представленное название ОС не соответствует уставу НПО или действующему законодательству; или если неточности, вызвавшие приостановку процесса регистрации, не устранены НПО в сроки, указанные в письменном предупреждении Минюста.

Основания для отказа:

нарушения установленного порядка создания ОО, если такое нарушение носит неустранимый характер;

несоответствия Устава ОО требованиям законодательства;

представления ОО иных документов и (или) сведений, не соответствующих требованиям законодательства (не закона!, а именно законодательства – любого), в том числе подложных, поддельных или недействительных документов;

несоответствия названия ОО, в том числе сокращенного, его символики, а также условий членства в ОО требованиям законодательства и (или) Уставу;

неустранения ОО в месячный срок нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации ОО.

ОО может обжаловать отказ в регистрации ОС в суде. Деятельность незарегистрированной ОС запрещается.¹⁰¹

2.1.7. Особенности порядка регистрации некоторых видов НПО

Объединения юридических лиц, потребительские кооперативы, садоводческие товарищества и учреждения, среди прочих форм НПО, должны быть зарегистрированы в соответствии с Положением о государственной регистрации субъектов хозяйствования.¹⁰² Порядок регистрации этих видов НПО такой же, как для коммерческих организаций. Местные органы исполнительной власти проводят регистрацию и подают соответствующие сведения в Минюст. Регистрация происходит в тот же день, когда подан упрощенный список документов (т.е. заявление, устав, для учредителей, являющихся иностранными лицами или организациями - документально подтвержденные сведения о статусе учредителя (учредителей) в качестве юридического лица и/или документально подтвержденные сведения о личности учредителей – физических лиц, документ банка, подтверждающий уплату государственной пошлины. Запрещается требовать какие-либо другие документы, кроме перечисленных в Декрете №1.¹⁰³ Декрет запрещает регистрационному органу требовать у перечисленных лиц включения в поданный на регистрацию устав списка видов деятельности¹⁰⁴. В регистрации может быть отказано: если поданы не все требуемые по закону документы; заявление оформлено с нарушением требований законодательства; документы поданы не в тот

¹⁰¹Ст. 16 Закона об ОО.

¹⁰²Утверждено Декретом Президента РБ №1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» (16 января 2009 г.) (далее – «Декрет №1»).

¹⁰³Пункт 13 Декрета № 1.

¹⁰⁴Пункт 19 Декрета № 1.

регистрирующий орган. Регистрирующий орган информирует заявителей об отказе в день подачи ими документов. Отказ может быть обжалован в хозяйственном суде.¹⁰⁵

Если в ходе регистрации заявители представили заведомо ложные сведения, их деятельность подлежит запрещению, а их статус юридического лица может быть признан недействительным, если хозяйственный суд вынесет соответствующее решение в ходе разбирательства, открытого по просьбе заинтересованных лиц.¹⁰⁶

2.1.8. Регистрация иностранных НПО

Иностранные НПО, желающие осуществлять деятельность в Беларуси, обязаны открыть представительство. Согласно Положению о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций (далее в этой главе – «Положение»), порядок регистрации таких представительств, включая перечень требуемых документов, одинаков для всех иностранных юридических лиц – как НПО, так и коммерческих организаций. Деятельность организаций на территории РБ без открытия представительства запрещена, за несколькими исключениями, такими как проведение на территории Республики концертно-зрелищных мероприятий.¹⁰⁷

Представительства иностранных юридических лиц открываются и осуществляют деятельность на территории РБ на основании разрешений, выдаваемых им Министерством иностранных дел (далее – МИД). Представительством организации является ее обособленное подразделение, осуществляющее защиту и представительство ее интересов. Представительства вправе заниматься предпринимательской деятельностью только от имени и по поручению представляемой ими организации.¹⁰⁸ Положение перечисляет цели, для осуществления которых могут быть открыты представительства как коммерческих, так и некоммерческих юридических лиц. Для иностранной НПО это: социальная поддержка и защита граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые не способны самостоятельно реализовывать свои права и законные интересы; подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий; оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий и иных катастроф; содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами; содействие укреплению престижа семьи в обществе; содействие деятельности в сфере образования, культуры, искусства, защиты животных; иные общественно полезные цели. Выдача разрешения на открытие представительства осуществляется МИДом по согласованию с заинтересованными государственными органами.¹⁰⁹ Если госорганы

¹⁰⁵Пункт 24 Декрета №1.

¹⁰⁶Пункт 26 Декрета №1.

¹⁰⁷Пункт 11 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

¹⁰⁸Пункт 2 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

¹⁰⁹Подпункт 3.2 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

решат, что деятельность иностранной организации в Беларуси не нужна, в регистрации представительства такой организации будет отказано.

МИД должен принять решение по регистрации в течение 10 дней со дня подачи документов. Этот срок может быть продлен до одного месяца, если МИД установит, что необходимы дополнительные сведения от других государственных органов¹¹⁰. Положение не перечисляет причины, по которым может быть отказано в регистрации; это может быть сделано по усмотрению МИДа, который не обязан объяснять причины отказа. Отказ не может быть обжалован в суде.

Если МИД регистрирует представительство иностранной НПО, оно должно вести свою деятельность на основании программ и проектов, соответствующих приоритетным направлениям деятельности организации, утвержденных этой организацией. Положение определяет такие программы как «комплекс мероприятий, направленных на решение конкретных задач, соответствующих целям открытия представительства, предусматривающий сроки и ресурсы для их исполнения»¹¹¹. Представительствам разрешено выдавать гранты только в рамках утвержденных программ и проектов.

После выдачи МИДОм разрешения на регистрацию иностранная НПО должна совершить определенные действия, необходимые для физического открытия представительства, в течение шести месяцев со дня выдачи разрешения, иначе оно потеряет силу.¹¹² Например, иностранная НПО должна зарегистрироваться в налоговых и статистических органах, открыть счет в банке и снять офис, а также совершить ряд других обязательных действий.

Раз в полугодие зарегистрированные представительства иностранных НПО подают отчеты в МИД. Отчеты включают нынешний адрес представительства, номер телефона и факса, адрес электронной почты; сведения о штатном расписании работников, открытых счетах, осуществляемых проектах и программах, сроках и ресурсах для их исполнения, размере выделенных общественным объединениям и гражданам грантов и их получателях, описание деятельности за истекший период.¹¹³

Государственные органы при выявлении нарушений законодательства Республики Беларусь представительствами иностранных организаций направляют в МИД соответствующую информацию в месячный срок после их выявления. За нарушение представительствами организаций требований Положения МИД может быть

¹¹⁰Пункт 17 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

¹¹¹Пункт 4 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

¹¹²Пункт 13, 16 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

¹¹³Пункт 18 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

вынесено письменное предупреждение об устранении допущенных нарушений.¹¹⁴ Если МИД решит, что представительство совершало действия в нарушение Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций или другого законодательного акта, он может направить представительству предупреждение с требованием устранить нарушение.

2.1.9. Основания для отказа в регистрации

Минюст может отказать в регистрации ОО либо союза в случае:

- нарушения установленного порядка создания ОО, союза если такое нарушение носит неустранимый характер;
- несоответствия учредительных документов ОО, союза требованиям законодательства;
- представления ОО, союзом иных документов и (или) сведений, не соответствующих требованиям законодательства, в том числе подложных, поддельных или недействительных документов;
- несоответствия названия ОО, союза в том числе сокращенного, символики, а также условий членства в ОО, союзе требованиям законодательства и (или) учредительным документам;
- неустранения в месячный срок нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации ОО, союза.¹¹⁵

В дополнение к этому перечню, фондам может быть отказано в регистрации на таких дополнительных основаниях:

- фонд расположен в жилом помещении без соответствующего решения местного исполнительного и распорядительного органа или по месту нахождения (в одном помещении) другого юридического лица;
- гражданин - учредитель фонда являлся членом руководящего органа общественного объединения (политической партии), ликвидированного в судебном порядке за нарушение законодательства, и с момента ликвидации не прошло три года;
- в отношении одного из учредителей (учредителя) фонда не исполнено судебное решение об обращении взыскания на имущество.¹¹⁶

Хотя официальная статистика по отказам в регистрации НПО отсутствует, свидетельства отдельных лиц подтверждают, что причиной может послужить даже незначительное нарушение законодательства.

2.1.10. Порядок обжалования

Решения об отказе в регистрации, а также нарушение сроков рассмотрения регистрационных документов могут быть обжалованы в суде в течение месяца со дня

¹¹⁴Пункт 23 Положения о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций

¹¹⁵Ст. 15 Закона об ОО.

¹¹⁶Пункт 37 Указа о фондах.

принятия решения или невыполнения названных сроков. Решение Министерства юстиции обжалуется в Верховный суд РБ, решения управлений юстиции областных, Минского городского исполнительных комитетов – соответственно в областные, Минский городской суды.¹¹⁷

Анализ

2.1.1. Учредители

В белорусском законодательстве имеется ряд положений о требованиях к учредителю, которые противоречат международному законодательству и лучшей практике. Это:

1. Количество учредителей, необходимое для создания ОО. Хотя Закон об ОО требует, чтобы учредителями ОО были минимум 10 человек, в действительности, в большинстве случаев требуется более 10. Законы, требующие слишком большое количество учредителей, препятствуют отдельным гражданам в осуществлении права на свободу объединений и противоречат международному праву и принятой в других странах практике. Невозможно обосновать такие требования тем, что они «необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других».¹¹⁸ Какой ущерб демократическому обществу или национальной безопасности может нанести разрешение двум или пяти лицам образовать объединение, вместо требуемых пятидесяти? В Рекомендации СЕ говорится: «17. Двое или более лиц должны иметь возможность создать НПО...». В Беларуси минимум 50 учредителей требуется для создания общенациональной ОО, чтобы вести деятельность на всей территории страны; из них 10 человек должны проживать в Минске и еще по 10 человек в 4 различных областях. Для местного общественного объединения необходимо не менее 10 учредителей (членов) от большинства административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого общественного объединения. Если в Минской области, например, насчитывается 22 района, 307 сельсовета, 22 города и 20 ПГТ, то, согласно закону, для основания местного ОО, которое могло бы вести деятельность по всей Минской области, потребовалось бы 186 учредителей. Кроме того, учредители обязаны проживать в разных административно-территориальных подразделениях в пределах территории, обозначенной в качестве основания получения территориального статуса деятельности. Требование о месте проживания учредителей еще больше усложняет задачу их нахождения и регистрации ОО. Международному ОО требуется не менее 10 учредителей (членов) от Беларуси и как минимум по 3 учредителя (члена) от одного или нескольких иностранных государств, в которых ОО планирует вести деятельность.

Вероятно, чрезмерные требования к учредителям являются одной из причин, по которым в Беларуси ежегодно регистрируется так мало республиканских и

¹¹⁷Ст. 15 Закона об ОО; Ст. 40 Указа о фондах

¹¹⁸Ст. 22 МПГПП.

международных ОО и большинство организаций зарегистрировано так, что они могут работать только в Минске.

Многие европейские страны требуют в качестве минимума два или три учредителя ОО (например, два учредителя необходимы в Австрии, Эстонии, Франции, Латвии, Нидерландах, Испании; три – в Болгарии, Польше, Румынии, Чехии, Словакии, Литве, Люксембурге, Ирландии и др.). Что касается соседних стран бывшего СССР, то в большинстве из них также требуется менее 10 учредителей: в Украине, Грузии, Армении, Азербайджане – два учредителя; в России, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане – три.

2. Юридические и физические лица не могут быть соучредителями ОО в Беларуси. Хотя отсутствие такого разрешения не обязательно составляет нарушение Беларусью ее международных обязательств, оно противоречит общепринятой международной практике и норме, как они определены в Рекомендации СЕ: «Любое лицо, как физическое, так и юридическое, как гражданин, так и не гражданин страны, либо группа таких лиц должны иметь возможность свободно создавать НПО».¹¹⁹ В международной практике совместное учреждение ОО юридическими и физическими лицами является общей практикой. Оно разрешено большинством европейских государств (Албания, Франция, Германия, Болгария, Бельгия, Люксембург, Ирландия, Италия, Греция, Литва, ряд других). Только несколько стран (Польша и Хорватия, например) пока не разрешают совместное учреждение ОО юридическими и физическими лицами; в регионе бывшего СССР оно разрешено в Украине, Грузии, Азербайджане, и не разрешено в Кыргызстане, Армении, Казахстане, Молдове, Таджикистане, России, Туркменистане и Узбекистане.

Многие государства разрешают юридическим и физическим лицам быть соучредителями (членами) ОО по ряду причин. Там, где это было разрешено всегда (Франция, Германия, США, Соединенное Королевство), ни разу не возникало проблем с выполнением данного положения, несмотря на существование тысяч таких ОО. Учитывая, что у регулирования ОО, образованного исключительно юридическими или физическими лицами, а также и теми, и другими, особенностей совсем немного, логично было бы разрешить юридическим и физическим лицам выступать соучредителями. Страны разрешают это как способ облегчения задач объединения и предоставления гражданам и юридическим лицам более широкого выбора для объединения усилий и ресурсов, чтобы иметь возможность решать социальные и другие общественно полезные задачи.

3. Иностранцы не могут выступать учредителями ОО – кроме международных ОО. Данное положение белорусского законодательства противоречит международным обязательствам Беларуси, поскольку в Ст. 2 МПЭСКП ясно сказано: «Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений,

¹¹⁹Пункты 16 и 17 Рекомендации СЕ.

национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Право на объединение, включая право быть учредителем или членом объединения, защищено МПГПП (Ст. 22) и ЕКПЧ (Ст. 1, 10 и 11); следовательно, оно должно предоставляться всем, кто находится под юрисдикцией государств-членов. Согласно ЕСПЧ, по замыслу Конвенции ее блага распространяются на «всех лиц на территориях государств-участников, даже на тех, кто не мог бы считаться проживающим на этих территориях в правовом смысле слова».¹²⁰ Кроме того, понятие юрисдикции выходит за пределы данного государства и включает лиц, на которых распространяются «полномочия и ответственность» государства-участника Конвенции.¹²¹

Запрет иностранцам создавать НПО и быть их членами является прямым нарушением Ст. 22 МПГПП и Ст. 10-11 ЕКПЧ. Согласно ЕКПЧ, бремя доказывания необходимости ограничения прав лежит на государстве-участнике, и Правительство Беларуси в случае возникновения такого вопроса должно показать, почему ограничения в отношении иностранцев – учредителей и членов организаций «необходимы в демократическом обществе» для обеспечения конкретных государственных интересов.¹²² В данном случае совершенно неясно, каким государственным интересам может служить запрещение некоторым иностранцам быть учредителями, членами и участниками организаций и как оправдать такой запрет его необходимостью в демократическом обществе.

В европейских странах, как правило, любое физическое или юридическое лицо может создавать НПО или участвовать в ее деятельности на территории любой европейской страны. В Германии иностранным гражданам разрешено создавать объединения, фонды и другие виды НПО. Нет для них ограничений на создание НПО и в Нидерландах. Страны, недавно присоединившиеся к ЕС, также не имеют значительных ограничений в отношении иностранцев. Так, в Венгрии при создании объединения или фонда (двух основных организационных форм НПО) нет требований по гражданству или сроку проживания.

4. Категории лиц, которым не разрешено учреждать фонды

По белорусскому законодательству фонду могут отказать в регистрации, если один из учредителей (физическое лицо) являлся членом руководящего органа общественного объединения (политической партии), ликвидированного в судебном порядке за нарушение законодательства, и с момента ликвидации не прошло три года; или в отношении одного из учредителей фонда не исполнено судебное решение об обращении взыскания на имущество. Данные ограничения избыточны и урезают права человека в нарушение международного права и принятых стандартов практики.

¹²⁰См. Дело *Bankovic v. Belgium*, (2001) 11 BHRC 435, Para.19/21.

¹²¹См. Дело *G v. United Kingdom and Ireland* (Application No. 9837/82), Para. 25.

¹²²В отношении Ст. 11 ЕКПЧ см. Дело *Sidiropoulos v. Greece*, 4 *Eur. Ct. H.R.* 500 (1998).

Международное право разрешает определенные ограничения в отношении определенных категорий лиц.¹²³ Рекомендации СЕ объясняют также, что «то или иное лицо может быть лишено права сформировать НПО, являющуюся юридическим лицом, после того, как будет осуждено за правонарушение, продемонстрировавшее, что оно не способно сформировать такую организацию. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными».¹²⁴ Следует помнить, что даже в свете данного положения Рекомендации СЕ правомочность учредителей не может быть ограничена, кроме как в случаях, предписанных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

В случае с белорусским законодательством трудно доказать, почему человек, бывший членом руководящего органа НПО, ликвидированной в судебном порядке, должен быть угрозой демократическому обществу или национальной безопасности. Во-первых, между ликвидацией НПО и действиями данного лица не обязательно имеется прямая причинно-следственная связь. Аналогично, судебное решение о конфискации частного имущества человека может не иметь ничего общего с его или ее правом учредить НПО. Во-вторых, три года – это слишком большой срок. В-третьих, даже в тех случаях, когда конфискация имущества явилась следствием действий учредителя, не государство должно судить о настоящих намерениях лица, собирающегося стать учредителем, на основании его деятельности в прошлом. Любое такое решение приведет к ограничению свободы объединений и будет противоречить букве и духу международного права.

2.1.2. Территориальный статус

Практика определения статуса ОО на основании территориального деления коренится в советском праве (СССР, как и Российская Федерация сегодня, состоял из множества различных юрисдикций с правом принимать собственные законы и регионов с различной степенью законодательной свободы). Данная традиция сохранилась в нескольких странах бывшего СССР, хотя в них отсутствует такое территориальное деление.

В любой стране подготовка и проведение той или иной деятельности в условиях ограничений отражается на развитии организации в том, что касается расширения ее деятельности. Требование перерегистрации в органах власти для изменения территориального статуса создает дополнительный объем работы для регистрирующих органов, а для ОО – множество проблем, связанных с бюрократическими процедурами.

¹²³Согласно Ст. 22 МПГПП, «Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства».

¹²⁴Пункт 30 Рекомендации СЕ.

Кроме того, может быть не просто выполнять такой закон. К примеру, мы можем только надеяться, что представители местной ОО, зарегистрированной в Гомеле, смогут участвовать в конференции, проводимой в Минске, или присоединиться к европейской международной организации, в силу того, что местная ОО зарегистрирована в Гомельской области.

Положения, требующие территориальной регистрации, не касаются коммерческих юридических лиц, а, значит, они не должны применяться к некоммерческим юридическим лицам, включая общественные объединения (союзы) и фонды. Процесс регистрации не должен быть сложнее или обременительнее действий по созданию коммерческой структуры.

2.1.3. Правила регистрации НПО

Сроки рассмотрения регистрации:

Процесс регистрации НПО – общественного объединения (союза) или фонда – в Беларуси может занимать до 60 дней, что значительно больше того, что требуется для коммерческой структуры (один день). Тот факт, что коммерческие структуры могут быть зарегистрированы в течение дня, показывает, что для 60-дневного срока нет ни законодательных, ни процессуальных оснований. Как сказано в Пункте 7 Рекомендации СЕ, «НПО, являющиеся юридическими лицами, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица...». Лучшая практика регистрации НПО требует ограничения свободы административных действий регистрирующих органов и того же отношения к НПО, что и к другим видам юридических лиц.

Регистрационный сбор:

Сбор за государственную регистрацию местных ОО и фондов составляет столько же, сколько для коммерческих структур (для коммерческих – 5 базовых величин¹²⁵ (около \$55), тогда как регистрация республиканского или международного ОО или фонда требует уже 10 базовых величин, или около \$109.)¹²⁶ Хотя размеры сбора соответствуют тем, что приняты за рубежом, их следует оценивать также с точки зрения среднего дохода граждан Беларуси и других стран. В целом надо сказать, что белорусское законодательство дискриминационно по отношению к ОО и фондам в сравнении с коммерческими и некоторыми некоммерческими организациями, от которых при регистрации требуется практически одно заявление. Как сказано в Рекомендации СЕ, «За оформление заявки на регистрацию юридического лица может взиматься сбор, однако его сумма не должна устанавливаться на уровне, который не стимулирует подачу заявки» (Пункт 33).

Перечень требуемых документов:

¹²⁵Подпункт 11 Приложения 22 к НК РБ.

¹²⁶Пункт 26 Указа о фондах.

Общественные объединения (союзы) и фонды должны подать длинный список документов одновременно с заявлением о регистрации в качестве юридического лица. В то время как ряд документов в этом списке требуется во всех европейских странах (заявление по установленной форме за подписью учредителя (-ей) или уполномоченного лица, устав, протокол учредительного собрания (в ряде стран и для ряда организационно-правовых форм НПО), имя и контактная информация лица, уполномоченного представлять НПО, и квитанция об уплате регистрационного сбора), другие документы, требуемые по белорусскому законодательству, представляются избыточными и ненужными. Для ОО, например, это требование представить «схему организационных структур с указанием их местонахождения», список учредителей и членов руководящих органов с детальной информацией о каждом (домашний адрес, место работы, гражданство, образец личной подписи и т.п.), документ, подтверждающий наличие офисной площади и решение о наделении не менее трех членов руководящего органа общественного объединения полномочиями представлять общественное объединение в процессе государственной регистрации либо в суде. Фонд обязан также представить гарантийное письмо от владельца здания, названного в качестве юридического адреса фонда или ОО, письменное обязательство учредителей по формированию его капитала или документальное подтверждение, что вклады были внесены при учреждении фонда, а также справку экспертов о стоимости не денежных взносов.

Примечательно, что ни один из таких дополнительных документов не требуется при подаче заявления о регистрации согласно Декрету №1 коммерческими структурами и некоторыми видами НПО (такими как учреждения и союзы юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей), а только заявление, документ, подтверждающий статус юридического лица от иностранного юридического лица-учредителя и/или копия удостоверения личности иностранного гражданина-учредителя, устав и квитанция об уплате регистрационного сбора. Данный перечень полностью отвечает международной практике – в отличие от длинного списка для ОО и фондов.

Юридический адрес:

Белорусским фондам запрещено размещать свой главный офис (юридический адрес фонда) в жилом помещении без особого разрешения местных органов власти; или в помещении офиса другого юридического лица. Любая НПО должна иметь юридический адрес в нежилом помещении, исключение составляют индивидуальные жилые дома, размещение в которых юридического адреса для любой НПО (не только для фондов) возможно по согласованию с местными органами власти. Общественные объединения (союзы) и фонды обязаны представлять документ о наличии юридического адреса в момент подачи заявления о регистрации в качестве юридического лица. Эти требования противоречат лучшей международной практике. Также устав НПО должен содержать, среди другой обязательной информации, юридический адрес, что вызывает необходимость перерегистрировать устав каждый раз, когда ОО или фонд переезжает на новое место.

В международной практике юридический адрес – это тот, который организация называет, начиная процесс регистрации в компетентном органе – городской администрации, суде и т.д. Данный адрес используется в последующем государственными органами для связи с организацией. В законодательстве ряда европейских стран, сходных с Беларусью, юридический адрес также определен как местонахождение руководящего органа НПО (т.е. ее физический офис). Законы Германии требуют, чтобы юридический адрес был адресом руководящего органа НКО. По венгерскому законодательству, зарегистрированный офис – это то место, откуда осуществляется управление организацией. Во Франции юридический адрес юридического лица – это местонахождение его главного офиса. Законы ряда других стран определяют юридический адрес как местонахождение основных документов организации (устав, счета, протоколы собраний и т.д.). Так обстоит дело в Венгрии и Польше.

В целом, вполне законно, чтобы регистрирующий орган запрашивал у заявителя контактную информацию и требовал ее своевременного обновления. Указание в учредительных документах юридического адреса или адреса главного офиса является стандартным требованием законодательства по НПО в большинстве стран. Этим упрощается контакт с новообразованной организацией, указывается компетентный орган для целей регистрации. В большинстве европейских стран указание компетентного органа имеет чисто административное значение, так как этим определяется юрисдикция компетентного органа.

Как бы ни определялся юридический адрес, во всех европейских странах разрешено, чтобы им служил фактический адрес физического или юридического лица. Отметим, что во Франции общие положения Коммерческого кодекса в отношении юридических лиц – НПО¹²⁷ однозначно разрешают им иметь в качестве юридического адреса физический адрес их законного представителя.¹²⁸

Все европейские страны требуют указания юридического адреса в уставе компании. В Венгрии, например, закон предписывает указать точный адрес вплоть до номера дома. В других странах это не обязательно. Во Франции в документах, подаваемых в местную администрацию, необходимо дать полный адрес, но в уставе его можно не называть. Этот нюанс имеет значение с правовой и практической точки зрения, поскольку закон требует от объединений вносить все изменения в устав. Требование об указании полного адреса в уставе может представлять серьезное неудобство, так как влечет за собой не только внесение изменений, но и, возможно¹²⁹, необходимость в голосовании общего собрания членов юридического лица при любых незначительных изменениях адреса (даже если речь идет о переезде в соседнее

¹²⁷Ст. L123-11-1 Коммерческого кодекса Франции, введенная в действие 3 августа 2005 г.

¹²⁸Многие объединения еще до введения данного положения использовали в качестве юридического адреса физический адрес одного из учредителей. В этом смысле положение узаконило неформальную практику, которая в любом случае могла рассматриваться как выражение конституционного права на свободу объединений. Данное дополнение могло быть полезным преимущественно в практическом аспекте отношений между домовладельцем и съемщиком – например, как возможность указать название НКО на почтовом ящике, если иначе это запрещено правилами кондоминиума, и т.д.

¹²⁹В зависимости от того, дает ли устав совету директоров право решать такие вопросы.

здание на той же улице), не говоря уже о перерегистрации устава в государственных органах, как в Беларуси.

Кроме того, большинство европейских стран либо не требует отдельный документ, подтверждающий право организации использовать помещение в качестве юридического адреса (например, договор об аренде, разрешение домовладельца и т.д.), либо не имеет четко установленной практики по этому вопросу. В Беларуси требуется заверенное заявление владельца или пользователя здания, подтверждающее его/ее согласие на то, чтобы юридическое лицо указывало данный физический адрес в качестве юридического.

Проверка представляемого пакета документов

По белорусскому законодательству Минюст имеет право осуществлять проверку достоверности представляемых для государственной регистрации документов.¹³⁰ Что касается фондов, Минюст вправе также запрашивать и получать от государственных органов (т.е. милиции, службы национальной безопасности, налоговой инспекции и любых других) дополнительные сведения об учредителях (учредителе), необходимые для решения вопроса о государственной регистрации.¹³¹ Для общественных объединений законодательство также содержит пункт: «Принятию решения о государственной регистрации объединения, государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения, предшествует рассмотрение материалов, в ходе которого анализируются устав и другие документы с точки зрения достоверности информации, содержащейся в представленных документах».¹³²

Это еще одно непростое требование к документам для регистрации НПО, и такая практика и легализующее ее законодательство противоречат международным нормам. Согласно Рекомендации СЕ, «Правила, которым подчиняется получение юридического лица, должны в тех случаях, когда такое получение не следует автоматически из создания НПО, быть сформулированы объективно, и их применение не должно быть оставлено на усмотрение соответствующих властей».¹³³

«Любая оценка приемлемости задач НПО, которая обращается за регистрацией юридического лица, должна производиться на основе адекватной информированности и уважения к понятию политического плюрализма. Оценка не должна диктоваться предвзятыми мнениями».¹³⁴

¹³⁰Пункт 36 Указа о фондах; Ст. 14 Закона об ОО.

¹³¹Пункт 36 Указа о фондах.

¹³²Постановление Министерства юстиции РБ «Об утверждении нормативных правовых актов по вопросам оформления и рассмотрения документов, связанных с государственной регистрацией политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, их союзов (ассоциаций), а также государственной регистрацией и исключением из журнала государственной регистрации, постановкой на учет и снятием с учета их организационных структур» от 30 августа 2005 г. № 48.

¹³³Пункты 28, 29 и 10 Рекомендации СЕ.

¹³⁴Пункты 34-38 Рекомендации СЕ.

Срок в 60 дней представляется необоснованно большим для процедуры регистрации. В соответствии с лучшей международной практикой, «для принятия решения о предоставлении или отказе в предоставлении юридического лица должен быть установлен разумный срок».¹³⁵ Обычный срок в странах Европы – от одного дня до одного месяца. В Беларуси коммерческие структуры и некоторые виды НПО (учреждения и союзы юридических лиц) могут получить регистрацию за один день. Если правительство Беларуси имеет административные возможности для регистрации этих организаций за один день, то же правило должно применяться и к регистрации всех НПО.

Регистрация названия / символики

Процесс регистрации символики ОО¹³⁶ необычно сложен по сравнению с европейским законодательством. Чрезвычайно обременительны также ограничения и требования, связанные с названием НПО, в особенности на фоне европейского законодательства, в котором, как правило, содержится всего несколько ограничений. Некоторые из них касаются названий и символики, составляющих пропаганду войны или нетерпимости, другие имеют целью предотвратить нарушение прав интеллектуальной собственности или дублирование уже существующих названия/символики. Третий вид ограничений направлен на то, чтобы организация не использовала свое название для обмана общественности. Однако все эти правила касаются всех юридических лиц, не только НПО.

По белорусскому законодательству такие усложненные требования к регистрации названия и символики противоречат лучшей международной практике.

Регистрация организационных структур НПО

Имеющееся в белорусском законодательстве требование об учреждении филиалов (организационных структур) накладывает дополнительное бремя на НПО и усложняет ей задачу регистрации, в особенности, если учредители хотят вести свою деятельность на всей территории страны или также за ее пределами. Трудности регистрации таких филиалов препятствуют расширению деятельности и реализации планов. Данное требование идет вразрез с принятой в Европе практикой. Согласно Рекомендации СЕ, «От НПО не должно требоваться получать какое-либо разрешение на создание филиалов как в той же стране, так и за рубежом» (Пункт 41). Следует отметить, что в сравнении с европейской практикой предоставление ОС статуса юридического лица также выглядит необычно. С одной стороны, оно служит основанием необходимости регистрации, поскольку все юридические лица обязаны зарегистрироваться в государственном органе для получения соответствующего статуса. С другой, общая практика применения гражданского права в Европе состоит в том, что ОС, не имеют собственного юридического лица. Этим структурам обычно

¹³⁵Пункты 34-38 Рекомендации СЕ.

¹³⁶Понятие «символика» в Беларуси включает в себя флаг, гимн, эмблему, значок, вымпел, галстук, нагрудные и опознавательные знаки (Ст. 12 Закона об ОО).

не требуется отдельная регистрация – кроме случаев, когда они учреждаются за пределами страны.

Регистрация изменений в уставе

Любые изменения в уставе НПО (общественных объединений и фондов) должны быть зарегистрированы в государственном органе. Это требование также обременительно и не необходимо с точки зрения международного законодательства. Согласно Рекомендации СЕ, «От НПО не должно требоваться утверждения каким-либо государственным органом внесения дальнейших изменений в устав, если только изменения не касаются ее названия и задач. Выдача такого разрешения должна подчиняться тем же процедурам, как и получение юридического лица, однако при таких изменениях от НПО не должно требоваться заново создавать организацию. Допустимо требование об уведомлении соответствующего государственного органа об иных поправках к уставу НПО перед их вступлением в действие».¹³⁷

2.1.4. Особенности порядка регистрации некоторых видов НПО

Учреждения и союзы юридических лиц, а также другие виды НПО, регистрируемые согласно Декрету №1, пользуются порядком регистрации, который полностью соответствует международному законодательству и общепринятой практике.

2.1.5. Регистрация иностранных НПО

Деятельность иностранных НПО в Беларуси без зарегистрированного представительства запрещена. Белорусское законодательство позволяет также очень широкую, практически неограниченную свободу действий, чтобы отказать иностранной НПО в регистрации и не позволить ей обжаловать этот решение. После регистрации представительства должны дважды в год отчитываться перед государственным органом о своей деятельности. Если государство решит, что представительство каким-либо образом нарушило закон, оно направит иностранной НПО предупреждение, и, если та не устранил нарушение, может запретить ее деятельность.

Очевидно, что такие правила накладывают ограничения на деятельность иностранных НПО в Беларуси и противоречат лучшей международной практике европейских стран. Право образовывать НПО для осуществления общих задач признано международными законами как часть права на объединение.¹³⁸ Единственные возможные ограничения – это те, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Лишь

¹³⁷Пункты 41-43 Рекомендации СЕ.

¹³⁸См. дело *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998).

«убедительные и веские» причины могут служить основанием для ограничения права на объединение, и эти ограничения подлежат «узкому толкованию».¹³⁹ Те же правила применимы к местным и иностранным НПО. Своим отношением к иностранным НПО белорусское законодательство не выполняет требования международного законодательства.

2.1.6. Основания для отказа в регистрации

Основания для отказа в регистрации: Положения, касающиеся отказа в регистрации НПО, вызывают особое беспокойство. Хотя ряд оснований для отказа, перечисленных белорусским Законом об ОО и Указом о фондах, сходны с теми, что имеются в законах европейских стран, белорусский список гораздо шире и включает, например, несоответствие названия, символики или требований к членству требованиям законодательства и (или) уставным требованиям.¹⁴⁰ Для фондов список таких оснований включает, среди прочего, следующее: фонд расположен в жилом помещении без соответствующего решения местного исполнительного и распорядительного органа; гражданин-учредитель фонда являлся членом руководящего органа ОО (политической партии), ликвидированного в судебном порядке за нарушение законодательства, и с момента ликвидации не прошло три года.¹⁴¹

Право создания некоммерческих организаций для достижения общих целей признано в международном законодательстве как защищаемое право на свободу объединения.¹⁴² Единственные возможные ограничения – это те, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Лишь «убедительные и веские» причины могут служить основанием для ограничения права на объединение, и эти ограничения подлежат «узкому толкованию».¹⁴³ Нам представляется, что вышеперечисленные основания для отказа в регистрации ОО и фондов не соответствуют этим требованиям.

ЕСПЧ специально рассмотрел случаи отказа в Греции и вынес решение, что основания для отказа не были «необходимы в демократическом обществе». В деле «Сидиропулос и др. против Греции» греческий суд отказал объединению на том основании, что его цель – не пропаганда местной культуры, как было заявлено, а «пропаганда идеи о том, что в Греции существует македонское [этническое] меньшинство, что противоречит национальным интересам страны и, соответственно, противозаконно».¹⁴⁴ Правительство Греции утверждало, что его противодействие регистрации данного объединения вызвано необходимостью поддержания

¹³⁹См. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998); *United Communist Party v. Turkey*, 4 Eur. Ct. H.R. 1 (1998).

¹⁴⁰Ст. 15 Закона об ОО.

¹⁴¹Пункт 37 Указа о фондах.

¹⁴²См. *Sidiropoulos and Others v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998).

¹⁴³См. там же; see *United Communist Party v. Turkey*, 4 Eur. Ct. H.R. 1 (1998).

¹⁴⁴*Sidiropoulos and Others v. Greece at 10*.

«греческих культурных традиций, исторических и культурных символов». Европейский суд (далее – «ЕСПЧ») постановил, что такая цель не может служить законным основанием для ограничения государством права на объединение, защищенного Ст. 11 ЕКПЧ, и отметил, что «исключения из права на свободу объединения должны толковаться узко, их перечень является строго исчерпывающим, а даваемое им определение должно носить ограничительный характер».¹⁴⁵

Далее ЕСПЧ рассмотрел вопрос о том, был ли отказ в регистрации необходим для обеспечения одной из целей государства, перечисленных в Статье 11 ЕКПЧ, – защиты национальной безопасности и предотвращения беспорядков. ЕСПЧ постановил: «Ни территориальная целостность, ни национальная безопасность, ни общественный порядок не подвергались угрозе в результате деятельности объединения, целью которого была пропаганда культуры данного региона, даже если предположить, что оно частично ставило своей целью пропаганду культуры [этнического] меньшинства; существование меньшинств и различных культур в стране являлось историческим фактом, который «демократическое общество» должно не только воспринимать толерантно, но защищать и поддерживать, согласно принципам международного права».¹⁴⁶

ЕСПЧ установил, что отказ объединению в регистрации нарушает Ст. 11 ЕКПЧ. Хотя Беларусь не подписала ЕКПЧ, этот и другие случаи, рассмотренные ЕСПЧ, являются важным источником толкований права и формулируют «общепринятые принципы международного права», соответствовать которым, согласно Конституции Беларуси, должны ее законы.¹⁴⁷

Что касается тех оснований для отказа в регистрации, которые имеются в других европейских странах, надо отметить, что применяются они там редко. Например, в Германии правительство имеет право *отклонить* заявление о регистрации объединения, если оно по форме не полностью соответствует требованиям закона (Гражданский кодекс ФРГ, Ст. 56-59). Такое решение, однако, должно быть надлежаще обосновано; оно может быть принято только в тех случаях, когда объединение запрещено или может быть запрещено в соответствии с гражданским правом. Это предполагает, что цели или деятельность объединения нарушают уголовное законодательство, направлены против конституционного строя или принципов взаимопонимания народов (Основной закон, Ст. 9-2.) Отметим, что запрещение объединений в Германии – явление крайне редкое, чаще всего такое решение выносится в отношении неонацистских организаций в силу одной из вышеприведенных причин.¹⁴⁸ Возможности государственных органов по недопущению регистрации жестко ограничены. Испания – еще одна страна, где

¹⁴⁵*Id.* at 37, 40.

¹⁴⁶*Id.* at 41.

¹⁴⁷Ст. 8 Конституции Республики Беларусь 1994 г., с последующими изменениями от 17 октября 2004 г. (далее – «Конституция»).

¹⁴⁸ Elie Alfandari, Amaury Nardone, *Associations et Fondations en Europe, régime juridique et fiscal* («Объединения и фонды в Европе – юридический и финансовый режим»), (EditionsJuris-Service, 1994), 390-391.

государственные органы могут препятствовать регистрации объединения. Однако они вправе сделать это в двух случаях: когда цели объединения незаконны или когда они не определены. Цель незаконна, если она противоречит основному закону, - нарушает политическое и социальное единство Испании (Закон от 24 декабря 1964 г., Ст. 1-3). Цель не определена, если устав и учредительный договор организации оставляют сомнения в том, чем она собирается заниматься (там же, Ст. 1-2.) В случае непредставления необходимой по закону информации, регистрация может быть отклонена (там же, Ст. 3-2-1-3-2-9). Согласно французским законам, в отсутствие недостающих сведений местная администрация обязана подтвердить получение пакета документов в течение пяти дней.¹⁴⁹ Известен только один случай, когда в таком подтверждении было законным образом отказано из-за отсутствия части требуемых сведений (соблюдение этого требования – обязанность одного из сотрудников НПО). Кроме того, Конституционный совет Франции постановил в 1971 г., что, поскольку свобода объединений гарантирована конституцией, регистрация не может быть разрешительной процедурой.¹⁵⁰ Следовательно, во Франции регистрирующий орган не имеет законных прав на отказ в регистрации, если заявление подано с соблюдением формальностей, а оценка законности целей НПО является делом судов. Такой «автоматический» подход к регистрации НПО преобладает в Западной Европе, его следует применять и в Беларуси.

Важно также отметить, что для учреждений и другие виды НПО и коммерческих структур, регистрируемых в соответствии с Декретом №1, предусмотрен гораздо более короткий список оснований для отказа в регистрации, полностью соответствующий международному праву и лучшей практике.

2.1.7. Порядок обжалования

Естественно предположить, что решения об отказе в регистрации и случаи несоблюдения сроков рассмотрения пакета документов НПО можно обжаловать в суде. Так, решение Министерства юстиции, управлений юстиции, облисполкомов, Минского горисполкома может быть обжаловано соответственно в Верховный суд, областной, Минский городской суд.¹⁵¹ Стоит отметить, однако, что права республиканских и международных ОО, союзов и фондов, ограничивает, по нашему мнению, уже то обстоятельство, что они не могут обжаловать решение суда, поскольку для них судом первой инстанции является Верховный суд – наивысший суд в Беларуси.

К сожалению, у общественности нет доступа к статистике относительно отказов в регистрации НПО, а также их обжалований в суде.

2.2. Прекращение деятельности и ликвидация.

¹⁴⁹Ст. 5 Закона об объединениях (от 1 июля 1901 г.).

¹⁵⁰Решение № 71-44 DC (16 июля 1971 г.).

¹⁵¹Ст. 15 Закона об ОО; Ст. 40 Указа о фондах.

Правосубъектность НПО может быть прекращена только в рамках добровольно совершаемых действий ее членом либо, если НПО не основывается на принципах членства, - ее руководящего органа, или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных проступков.¹⁵² Прекращение деятельности НПО или, в случае иностранной НПО, отмена разрешения на ее деятельность могут производиться только по постановлению суда при убедительных доказательствах наличия оснований, предусмотренных в пункте 44 [см. предыдущее предложение].... Должна быть предусмотрена возможность для оперативного обжалования такого постановления.¹⁵³

НПО, создаваемая путем слияния двух или более НПО, должна становиться преемником их прав и обязательств.¹⁵⁴

Обладающая правосубъектностью НПО может назначать преемника для получения принадлежащих ей активов на случай прекращения своей деятельности, но только после выполнения своих обязательств и соблюдения всех прав жертвователей на возврат им средств. Однако в случае, когда преемник не был назначен или соответствующая НПО недавно получила государственное финансирование или другую форму поддержки, может быть выдвинуто требование о передаче активов либо другой НПО, либо юридическому лицу, которое наиболее близко соответствует ее задачам, либо об их применении для выполнения этих задач государством. Кроме того, в случаях, когда будет сочтено, что либо задачи, либо средства, применявшиеся НПО для их выполнения, являются неприемлемыми, правопреемником может стать государство.¹⁵⁵

Белорусское законодательство

В Беларуси общественные объединения, их союзы и фонды могут быть ликвидированы в соответствии с Законом об ОО и Указом о фондах.¹⁵⁶ НПО может быть также реорганизована в новое юридическое лицо путем слияния, присоединения, разделения, выделения из нее юридического лица любой организационно-правовой формы и преобразования (последнее невозможно для фондов).¹⁵⁷ Прекращение деятельности может быть осуществлено по инициативе самой НПО, в соответствии с ее учредительными документами и/или по решению ее высшего органа (добровольная ликвидация), или, по инициативе третьей стороны, - по решению суда (принудительная ликвидация). Решение о добровольной ликвидации ОО может быть принято ее высшим органом¹⁵⁸. Согласно Гражданскому кодексу, решение о прекращении деятельности (ликвидации) фонда всегда

¹⁵²Пункт 44 Рекомендации СЕ.

¹⁵³Пункт 74 Рекомендации СЕ.

¹⁵⁴Пункт 27 Рекомендации СЕ.

¹⁵⁵Пункт 56 Рекомендации СЕ.

¹⁵⁶Ст. 19, 29 Закона об ОО; пункты 48, 49, 50 Указа о фондах; Ст. 119 ГК РБ.

¹⁵⁷Ст. 119 ГК РБ.

¹⁵⁸Ст. 19 Закона об ОО.

принимается судом на основании заявления заинтересованного лица.¹⁵⁹ Для выполнения решения руководящего органа о роспуске фонда требуется его формальное утверждение судом. Поэтому в случае с фондом даже добровольное прекращение деятельности требует решения суда.

Ликвидация и реорганизация других видов НПО (учреждений и союзов юридических лиц) регулируется Декретом №1, которым утверждено Положение о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования. Представительства и филиалы иностранных юридических лиц могут быть ликвидированы в соответствии с порядком добровольной или принудительной ликвидации согласно Положению о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций.

Ниже мы рассмотрим порядок ликвидации ОО, фондов и представительств иностранных НПО. Мы не станем рассматривать реорганизацию, поскольку через нее проходят считанные НПО, и ликвидацию учреждений, союзов юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей, т.к. ее порядок идентичен процедуре для коммерческих юридических лиц и, следовательно, может считаться вполне справедливым и соответствующим принятой международной практике.

Общественное объединение, их союзы (вместе – ОО) ликвидируются¹⁶⁰:

- По решению их высшего органа;
- По решению суда в случае принудительной ликвидации на основаниях, предусмотренных законом.¹⁶¹

Решение высшего органа ОО или суда о ликвидации ОО направляется в Минюст и публикуется ОО в периодическом печатном издании, определенном актами законодательства.

На основании решения высшего органа ОО или суда о ликвидации ОО регистрирующий орган исключает ОО из Государственного реестра ОО.¹⁶²

Общественное объединение, их союзы (вместе – ОО) ликвидируются по решению суда в случае:

- осуществления ОО деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного порядка, пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды;
- нарушения ОО законодательства и (или) его учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения;
- если при государственной регистрации ОО со стороны его учредителей были допущены нарушения Закона об ОО и (или) иных актов законодательства, носящие неустранимый характер;

¹⁵⁹Ст. 119.3 ГК РБ.

¹⁶⁰Ст. 19 Закона об ОО.

¹⁶¹Ст. 29 Закона об ОО.

¹⁶²Ст. 18 Закона об ОО.

- если численность ОО упадет ниже минимума, предусмотренного законом, или его состав не соответствует требованиям Закона об ОО (в том, что касается особых требований к местным, республиканским и международным ОО);
- неустранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности ОО в срок, установленный решением суда.

Общественное объединение, союз (вместе – ОО) могут быть ликвидированы по решению суда за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также за нарушение ОО, его организационной структурой установленных законодательством требований, предъявляемых к использованию иностранной безвозмездной помощи.¹⁶³

Фонд может быть ликвидирован в следующих случаях¹⁶⁴:

- в случае непредставления в регистрирующий орган в течение трех месяцев после государственной регистрации фонда документов о передаче имущества в минимальном размере, предусмотренном для формирования имущества фонда;
- в случае неисполнения обязанности по созданию в установленный срок после государственной регистрации фонда представительств и (или) филиалов и непредставления для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда в связи с изменением его вида;
- если по окончании календарного года стоимость имущества фонда станет меньше минимального размера, необходимого для создания и деятельности фонда, и фонд не увеличит стоимость имущества после получения предупреждения регистрирующего органа;
- если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения этих целей не могут быть произведены;
- в случае уклонения фонда в своей деятельности от целей, предусмотренных уставом;
- в случае осуществления деятельности, запрещенной законодательством, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства и устава фонда;
- в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Ликвидация международных и республиканских ОО и фондов проводится по решению Верховного суда РБ по представлению Минюста. Ликвидация местных ОО и фондов проводится по решению местных судов.

Представительства или филиалы иностранных юридических лиц могут быть ликвидированы в соответствии с порядком добровольной или принудительной

¹⁶³Ст. 29 Закона об ОО.

¹⁶⁴Пункт 49 Указа о фондах.

ликвидации, предусмотренным Положением о порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций. Деятельность представительства иностранной НПО может быть прекращена в случае ликвидации самой организации; в случае прекращения действия заключенного международного договора, на основании которого открыто представительство, если это предусмотрено договором; по решению организации, открывшей представительство; по решению суда в случае нарушения законодательства Республики Беларусь; в случае истечения срока действия разрешения на открытие или продление срока деятельности представительства.¹⁶⁵

Анализ

Добровольная ликвидация

Порядок добровольной ликвидации ОО и фондов, предусмотренный белорусским законодательством, в целом соответствует общепринятой международной практике: высший орган ОО имеет широкие полномочия принять решение о самороспуске. Общее правило таково, что объединения и подобные им структуры могут прекратить свою деятельность/самоликвидироваться в любое время по решению общего собрания, принятым простым большинством голосов. При добровольном самороспуске организация, как правило, обязана проинформировать регистрирующий орган о своем решении.

Большая свобода действий в отношении порядка добровольной ликвидации НПО и ее имущества, предоставляемая белорусским законодательством учредителям и руководящим органам организации, характерна также для законодательства других стран. Заметным исключением в Европе являются организации общественной пользы, предоставляющие различные услуги; для них некоторые страны предусматривают ограничения, не позволяющие немедленно прекратить оказание услуг, чтобы от этого не пострадали получатели.

По белорусскому законодательству, как нам представляется, обязанность высшего органа фонда получить в случае даже добровольной ликвидации решение суда имеет аналогичное обоснование, учитывая, что в Беларуси все фонды приносят общественную пользу. Однако, в отношении фондов, как правовой формы НПО, некоторые европейские страны позволяют учредителям ликвидировать фонд, если выполнены условия, предусмотренные его уставом (Эстония, Македония).

В таких странах, как Чехия, некоторые организации общественной пользы могут быть ликвидированы только при условии, что оставшееся имущество будет передано другой организации той же правовой формы или со сходным благотворительным статусом, либо на цели, ради которых была в свое время создана организация. Если такого фонда или желающих принять имущество не нашлось, оно должно быть передано местной администрации или государству для его использования с общественно полезной целью. Белорусское законодательство расширяет это условие и передает имущество всем НПО со сходными целями, не только имеющим общественно-полезный статус (который, отметим в скобках, белорусским законодательством специально не предусмотрен). Поэтому некоторые ОО

¹⁶⁵Ст. 24 Постановления № 929.

взаимопомощи могут оказаться в проигрыше, если белорусское законодательство потребует от них после ликвидации распорядиться своим имуществом: члены ОО могут не получить своей доли имущества.

Принудительная ликвидация

Как и в Беларуси, почти все европейские страны разрешают принудительную ликвидацию, если организация нарушила закон или свой же устав (хотя большинство стран при этом требуют, чтобы нарушение носило крайне серьезный характер, или предупреждают организацию перед тем, как ее распустить). Например, Эстония разрешает ликвидировать ОО, если ее цели становятся невыполнимыми, незаконными, противоречат конституционности или государственной политике. В ряде стран организация может быть распущена, если не выполняет уставные задачи или чрезмерно увлечена хозяйственной деятельностью. В Европе наблюдается тенденция к сужению свободы действий ОО в этом смысле и приближению законодательных требований к тем, что содержатся в Ст. 11 ЕКПЧ (1953).¹⁶⁶ В этой связи белорусское законодательство, регулирующее вопросы принудительной ликвидации, дает ряд оснований для беспокойства. Международным стандартам ликвидации в судебном порядке могут не соответствовать следующие основания:

- нарушение ОО законодательства и (или) своих учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения (учитывая, что такие предупреждения могут выноситься даже за минимальные нарушения, которые не должны повлечь за собой ликвидацию НПО);
- если численность членов падает ниже минимального уровня, требуемого законом, или состав ОО не отвечает требованиям Закона об ОО, т.е. особым требованиям к местным, международным и республиканским ОО (данное основание может не отвечать международному праву, учитывая, что минимальное число учредителей для ряда видов ОО избыточно и также противоречило бы международному праву, если бы было рассмотрено в ЕСПЧ);
- ОО может быть ликвидировано по решению суда за единичное нарушение законодательства по массовым мероприятиям, а также нарушение им или его организационной структурой законодательных требований по использованию иностранных грантов (такие основания вообще отсутствуют в европейских государствах и не соответствуют международному праву).

Во многих европейских странах некоторые события – например, окончание срока, на который был образован фонд – влекут за собой автоматическую ликвидацию. Соответствующий орган НПО должен в этих случаях ставить вопрос о роспуске организации. Во многих странах, если при наступлении одного из таких обстоятельств организация не распускается сама, регистрирующий орган может ликвидировать ее принудительно. Опять же, белорусское законодательство

¹⁶⁶ЕСПЧ однозначно распространил защиту, предоставляемую Ст. 11, на случай прекращения деятельности организации в деле *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* (8 декабря 1999 г.).

выполняет требования в тех случаях, когда НПО ликвидируется принудительно если, например, фонд не подал в Минюст в течение трех месяцев после его регистрации в качестве юридического лица документы, подтверждающие, что ему было передано имущество в минимальном размере, установленном законодательством, или цели, в которых он был создан, не могут быть изменены или являются невыполнимыми. Если бы в Беларуси было установлено разумное минимальное число членов (2-3, меньше 10), было бы оправдано и требование ликвидации ОО в случае, если это количество упадет ниже определенного порога.

Во многих странах организация обязана также самоликвидироваться, если прекращает свою деятельность, хотя для установления этого факта используются различные критерии. Словения и Сербия не имеют таких критериев; они оставляют регистрирующему органу право определить, прекратило ли ОО свою деятельность. В Венгрии применяется более объективный критерий – для отсутствия деятельности ОО установлен четкий срок (пять лет), после которого оно может быть ликвидировано. Словакия использует другой подход: там ликвидируются организации, в руководящих органах которых по прошествии определенного времени остаются незанятые должности. В Чехии обязанность заполнить вакансии ложится на орган местного самоуправления, если учредители или другой соответствующий орган самой ОО не смогут сделать этого в течение 60 дней.

Как и в Беларуси, в большинстве европейских стран для принудительной ликвидации НПО суд обязан вынести соответствующее решение. Обычно вопрос о ликвидации ставит прокурор или административный орган, осуществляющий надзор над НПО. В ряде стран другие заинтересованные стороны (учредители и ответственные лица организации) могут инициировать ликвидацию НПО. Как правило, решения о ликвидации обжалуются в обычном административном или судебном порядке.

3. Структура и внутреннее управление

3.1 Обязательные и необязательные положения руководящих документов. НПО, обладающие правосубъектностью, как правило, должны иметь уставы, включающие учредительный или регистрационный документ либо, когда это применимо, любой другой документ, определяющий условия деятельности НПО.¹⁶⁷ В уставе НПО, обладающей правосубъектностью, обычно указывается следующее: ее название; ее задачи; ее полномочия; высший руководящий орган; периодичность заседаний этого органа; процедура созыва таких заседаний; порядок утверждения данным органом финансовых и иных отчетов; порядок изменения устава и роспуска организации, либо ее слияния с другой НПО.¹⁶⁸ Если в основе НПО лежит принцип членства, ее высшим руководящим органом должен являться членский состав, и для

¹⁶⁷Пункт 18 Рекомендации СЕ.

¹⁶⁸Пункт 19 Рекомендации СЕ.

внесения любых изменений в устав требуется его согласие. Для других НПО высшим руководящим органом является орган, определенный уставом.¹⁶⁹

Белорусское законодательство

Белорусское законодательство содержит подробные указания по форме и содержанию руководящих (учредительных) документов, как общественных объединений (союзов), так и фондов. В данном разделе мы рассмотрим ключевые требования к этим документам.

Общественные объединения (союзы)¹⁷⁰

Учредительным документом общественного объединения является устав общественного объединения. Учредительными документами союза являются устав союза и учредительный договор союза (учредительный договор отменили в соответствии с Гражданским кодексом, в Закон об ОО еще не внесли соответствующие изменения).

Устав общественного объединения, их союзов (вместе – ОО) должен содержать:

- полное и сокращенное название ОО;
- цели, задачи, предмет и методы деятельности ОО;
- указание на территорию распространения деятельности ОО;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, а также порядок учета членов ОО;
- права и обязанности членов ОО;
- порядок управления деятельностью ОО; название, состав, порядок избрания, порядок и периодичность созыва, сроки полномочий органов ОО, органов организационных структур общественного объединения и их компетенцию; порядок принятия и обжалования решений органов ОО, органов организационных структур общественного объединения;
- источники и порядок формирования денежных средств и иного имущества ОО; орган, правомочный принимать решения о приобретении имущества и распоряжении им; пределы распоряжения имуществом общественного объединения его организационными структурами;
- порядок внесения изменений и (или) дополнений в учредительные документы ОО;
- порядок реорганизации и ликвидации ОО и порядок использования имущества, оставшегося после ликвидации ОО;
- юридический адрес ОО (место нахождения руководящего органа);
- структуру общественного объединения, условия и порядок создания и прекращения деятельности его организационных структур (только для устава общественного объединения).

¹⁶⁹Пункт 20 Рекомендации СЕ.

¹⁷⁰Ст. 9 Закона об ОО.

В уставе ОО могут содержаться и другие положения, касающиеся создания и деятельности ОО и не противоречащие законодательству РБ.

В дополнение к этому, учредительный договор союза должен содержать:

- полное и сокращенное название союза;
- порядок совместной деятельности учредителей союза по его созданию;
- условия передачи союзу имущества учредителей союза и других его членов;
- условия участия в деятельности союза учредителей союза и других его членов;
- условия и порядок управления деятельностью союза;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в союзе;
- ответственность членов союза по его обязательствам.

В учредительный договор союза по согласию его учредителей могут быть включены и другие условия.

В учредительных документах ОО не допускается указание на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы.

Фонды¹⁷¹

Фонд действует на основании устава, утверждаемого учредителями (учредителем) фонда. Устав фонда должен содержать:

- наименование фонда (включающее слово «фонд», указание на характер деятельности и вид фонда);
- сведения об учредителях (учредителе) фонда;
- цели, задачи, предмет и методы деятельности фонда;
- порядок управления деятельностью фонда и порядок формирования его органов;
- порядок формирования, полномочия и сроки полномочий попечительского совета фонда;
- порядок назначения и освобождения должностных лиц фонда;
- порядок внесения изменений и (или) дополнений в устав фонда;
- источники и порядок формирования имущества фонда;
- срок, на который создается фонд, или указание о его бессрочной деятельности;
- сведения о месте нахождения фонда (руководящего органа фонда);
- сведения о созданных фондом представительствах и (или) филиалах, включающие наименование представительств, филиалов и место нахождения (руководящих органов представительств, филиалов);

¹⁷¹Пункты 12-14 Указа о фондах.

- сведения о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации. При этом такое имущество должно направляться на цели, для достижения которых был создан фонд;
- иные положения, предусмотренные законодательством и не противоречащие настоящему Положению.

ОО или фонд обязаны подать заявление на регистрацию любых изменений в уставе в регистрирующий орган. Порядок регистрации таких изменений/дополнений такой же, как и регистрации НПО в качестве юридического лица, но с уплатой меньшего регистрационного сбора. Фонд, например, должен подать на регистрацию изменений в уставе в случае: изменения целей фонда; изменения наименования фонда; изменения вида фонда; изменения места нахождения фонда (руководящего органа фонда); создания или ликвидации представительств и (или) филиалов фонда; изменения сведений об органах фонда, в том числе о попечительском совете, порядке назначения и освобождения должностных лиц фонда, порядке формирования имущества фонда, а также о других фактических обстоятельствах, сведения о которых в соответствии с законодательством должны содержаться в уставе фонда.

3.2 Структура внутреннего управления. В НПО, построенной на принципах членства, лица, ответственные за управление организацией, должны избираться или назначаться высшим руководящим органом либо органом, которому он делегировал эту задачу. Управленческий персонал НПО, не основывающийся на принципах членства, должен назначаться в соответствии с ее уставом. НПО должна обеспечить, чтобы ее органы управления и принятия решений соответствовали ее уставу, но в остальном она имеет право самостоятельно определять меры по достижению своих задач. В частности, для изменения внутренней структуры или правил НПО к ней не должны предъявляться требования о получении разрешения от какого – либо органа государственной власти. Назначение, выборы или смена должностных лиц, а также прием в члены или исключение из организации должны являться предметом ведения соответствующей НПО. Вместе с тем то или иное лицо может быть лишено права выступать в качестве должностного лица НПО на основании осуждения за правонарушение, совершение которого делает его непригодным для выполнения таких обязанностей. Сфера применения и продолжительность такого лишения этого права должны быть соразмерными.¹⁷²

НПО не должна подвергаться каким-либо особым ограничениям в силу присутствия в составе ее управленческого персонала или среди сотрудников лиц, которые не являются гражданами данного государства.¹⁷³

НПО не должны распределять какую-либо прибыль, которая может возникнуть в результате их деятельности, среди своих членов или учредителей, но могут использовать ее для достижения своих задач.¹⁷⁴

¹⁷²Пункты 46-48 Рекомендации СЕ.

¹⁷³Пункт 49 Рекомендации СЕ.

¹⁷⁴Пункт 9 Рекомендации СЕ.

Белорусское законодательство

Белорусское законодательство содержит весьма подробные указания на то, как должно быть организовано внутреннее управление общественным объединением (союзом)¹⁷⁵ или фондом¹⁷⁶. В данном разделе мы предлагаем обзор соответствующих положений.

3.2.1. Органы управления ОО

Высшим органом общественного объединения, их союза является съезд, конференция, общее собрание или иное собрание членов общественного объединения или их представителей (делегатов), представителей членов союза.

Высший орган общественного объединения, союза (вместе – ОО):

- утверждает название и устав ОО;
- избирает руководящий орган ОО, осуществляющий в период между заседаниями (созывами) высшего органа ОО, руководство деятельностью ОО;
- избирает контрольно-ревизионный орган ОО, осуществляющий внутреннюю проверку финансово-хозяйственной деятельности общественного объединения, союза, а также внутренний контроль над соответствием деятельности ОО законодательству и их учредительным документам;
- вносит в устав ОО изменения и (или) дополнения, если иное не предусмотрено статьей 10 Закона об ОО;
- принимает решения о реорганизации или ликвидации ОО, если иное не предусмотрено Законом об ОО;
- принимает иные решения, обязательные для всех органов и членов ОО.

Руководящий орган общественного объединения состоит не менее чем из трех членов общественного объединения.

Руководящий орган союза состоит не менее чем из трех членов общественных объединений, входящих в союз.

Руководящий орган общественного объединения в период между заседаниями (созывами) высшего органа общественного объединения имеет право вносить в устав изменения и (или) дополнения, связанные с переменной юридическим адресом (места нахождения руководящего органа) либо обусловленные изменениями в законодательстве.

Высшим органом организационной структуры ОС (ОС) в соответствии с уставом общественного объединения является конференция, общее собрание или иное собрание.

¹⁷⁵Ст. 10-11 Закона об ОО.

¹⁷⁶Пункты 19-22 Указа о фондах.

Высший орган ОС общественного объединения, союза (вместе – ОО): избирает в порядке, определенном уставом ОО, руководящий орган ОС, осуществляющий в период между заседаниями (созывами) высшего органа ОС руководство ее деятельностью; избирает контрольно-ревизионный орган ОС; принимает решения, обязательные для органов ОС и состоящих в ней членов ОО.

Руководящие и контрольно-ревизионные органы ОО (общественного объединения или союза), его ОС, являются выборными органами. В выборные органы общественного объединения, его ОС могут быть избраны только члены этого общественного объединения, достигшие восемнадцатилетнего возраста. В выборные органы союза могут быть избраны только члены общественных объединений, входящих в этот союз, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Не допускается одновременное занятие членом общественного объединения должностей в руководящем и контрольно-ревизионном органах общественного объединения, его организационных структур, союза.

Общественное объединение, его ОС, союз могут образовывать иные органы, необходимые для осуществления уставной деятельности. Порядок образования таких органов, их компетенция и порядок принятия ими решений определяются учредительными документами ОО.

Общественные объединения имеют фиксированное членство.¹⁷⁷ «Фиксированное членство» по белорусскому законодательству означает, что имена и другие личные сведения членов заносятся в списки ОО и могут быть проверены государственными органами. Членами ОО могут быть граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Иностранцы и лица без гражданства могут вступать в действующие ОО, если это предусмотрено их уставами.¹⁷⁸ В случаях, предусмотренных уставом ОО, их членами с письменного разрешения их законных представителей могут становиться также лица младше 16 лет. Юридические лица не могут быть членами общественного объединения. Членами союза являются общественные объединения, входящие в этот союз.

3.2.2. Органы управления фондов¹⁷⁹

Органами управления фонда являются: правление (совет); исполнительный орган (дирекция, директор); попечительский совет. Устав фонда может предусматривать также иные органы, необходимые для осуществления деятельности фонда. Состав и порядок формирования органов фонда определяются его уставом.

Высший коллегиальный орган фонда – формируемое его учредителями (учредителем) правление (совет) фонда, основной функцией которого является обеспечение соблюдения целей, для достижения которых создан фонд. К

¹⁷⁷Ст. 11 Закона об ОО.

¹⁷⁸Ст. 2 Закона об ОО.

¹⁷⁹Пункты 19-22 Указа о фондах.

исключительной компетенции правления (совета) фонда относится: изменение и (или) дополнение устава фонда; образование (назначение) исполнительного органа фонда (дирекции, директора) и досрочное прекращение его полномочий; создание и ликвидация представительств, филиалов фонда, определение их компетенции; утверждение годового отчета и бухгалтерского баланса фонда; реорганизация фонда, если возможность реорганизации предусмотрена его уставом.

Дирекция (директор) фонда является исполнительным органом фонда, осуществляющим текущее руководство деятельностью фонда. Дирекция (директор) фонда в своей деятельности подотчетны правлению (совету) фонда.

Учредителями (учредителем) при учреждении фонда, а в дальнейшем, если это предусмотрено его уставом, правлением (советом) фонда в соответствии с уставом формируется попечительский совет, осуществляющий контроль за деятельностью фонда. Работой попечительского совета фонда руководит председатель, который созывает и проводит заседания. К исключительной компетенции попечительского совета фонда относится: контроль за соответствием деятельности фонда законодательству и уставу фонда; контроль за выполнением решений высшего органа фонда, исполнительного органа фонда; контроль за использованием денежных средств и иного имущества фонда в соответствии с уставными целями фонда; предварительное рассмотрение и согласование годового отчета фонда. Попечительский совет фонда имеет право получать все документы, относящиеся к деятельности фонда. Его решения обязательны для исполнительного и других органов фонда, а также его филиалов и представительств.

3.3. Распределение прибылей и других личных благ. НПО не создаются с первичной целью получения доходов от деятельности организации. НПО не должны распределять какую-либо прибыль, которая может возникнуть в результате их деятельности, среди своих членов или учредителей, но могут использовать ее для достижения своих задач.¹⁸⁰

Обладающая правосубъектностью НПО должна иметь доступ к услугам банковских учреждений.¹⁸¹ и должна быть вправе требовать через суд возмещения любого ущерба, причиненного ее имуществу.¹⁸²

К обладающим правосубъектностью НПО может предъявляться требование о том, чтобы они прибегали к услугам независимых консультантов при продаже или приобретении какой-либо земли, помещений и других крупных активов, если они получают какую-либо форму государственной поддержки.¹⁸³ Обладающая правосубъектностью НПО не должна использовать имущество, приобретенное на условиях освобождения от уплаты налогов, для цели, применительно к которой

¹⁸⁰Пункт 9 Рекомендации СЕ.

¹⁸¹Пункт 51 Рекомендации СЕ.

¹⁸²Пункт 52 Рекомендации СЕ.

¹⁸³Пункт 53 Рекомендации СЕ.

освобождения от уплаты налогов не предусмотрено.¹⁸⁴ Обладающая правосубъектностью НПО может использовать свои активы для оплаты труда своих сотрудников, а также может возмещать всем сотрудникам и лицам, работающим на добровольных началах от имени НПО, понесенные ими в связи с этим обоснованные расходы.¹⁸⁵

Обладающая правосубъектностью НПО может назначать преемника для получения принадлежащих ей активов на случай прекращения своей деятельности, но только после выполнения своих обязательств и соблюдения всех прав жертвователей на возврат им средств. Однако в случае, когда преемник не был назначен или соответствующая НПО недавно получила государственное финансирование или другую форму поддержки, может быть выдвинуто требование о передаче активов либо другой НПО, либо юридическому лицу, которое наиболее близко соответствует ее задачам, либо об их применении для выполнения этих задач государством. Кроме того, в случаях, когда будет сочтено, что либо задачи, либо средства, применявшиеся НПО для их выполнения, являются неприемлемыми, правопреемником может стать государство.¹⁸⁶ Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО не должны нести личную ответственность за долги и обязательства организации. Вместе с тем они могут нести ответственность перед НПО, третьими сторонами или перед теми и другими за ненадлежащее исполнение профессиональных функций или невыполнение своих обязанностей.¹⁸⁷

Белорусское законодательство

Белорусские НПО не имеют извлечение прибыли в качестве основной цели и не распределяют полученную прибыль между участниками.¹⁸⁸

Денежные средства и другое имущество ОО¹⁸⁹ не могут быть перераспределены между членами ОО и должны использоваться только на уставные цели и задачи. Разрешается использовать собственные средства ОО на благотворительные нужды.

Общественное объединение не отвечает по обязательствам своих членов. Члены общественного объединения не отвечают по обязательствам общественного объединения, членами которого являются. Союз не отвечает по обязательствам своих членов. Члены союза несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в порядке и размерах, предусмотренных учредительными документами союза¹⁹⁰.

Что касается фондов, закон указывает, что учредители (учредитель) фонда не отвечают по обязательствам созданного фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей (учредителя).¹⁹¹ Далее в законе сказано, что имущество,

¹⁸⁴Пункт 54 Рекомендации СЕ.

¹⁸⁵Пункт 55 Рекомендации СЕ.

¹⁸⁶Пункт 56 Рекомендации СЕ.

¹⁸⁷Пункт 75 Рекомендации СЕ.

¹⁸⁸Ст. 46 ГК РБ.

¹⁸⁹Ст. 21 Закона об ОО.

¹⁹⁰Ст. 21 Закона об ОО.

¹⁹¹Пункт 6 Указа о фондах.

переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Фонд использует имущество для целей, определенных его уставом.¹⁹²

Устав ОО должен устанавливать источники и порядок формирования денежных средств и иного имущества ОО; орган, правомочный принимать решения о приобретении имущества и распоряжении им; пределы распоряжения имуществом ОО его организационными структурами.¹⁹³

После полного удовлетворения всех требований кредиторов имущество ликвидированного ОО или фонда используется на цели, предусмотренные их учредительными документами, если только это имущество не подлежит передаче в доход государства в соответствии с законодательными актами. Что касается фондов: если имущество не может быть использовано для достижения уставных целей, оно должно быть разделено на равные части и передано фондам, имеющим сходные цели и обратившимся в суд с соответствующим заявлением. В случае отсутствия таких заявлений оставшееся имущество ликвидированного фонда передается государству и используется на цели, для достижения которых был учрежден ликвидированный фонд.

Законы Беларуси конкретно не рассматривают вопрос вознаграждения лицам, отвечающим за управление деятельностью НПО.

Анализ

Законодательство Беларуси содержит один из наиболее детально проработанных списков требований к содержанию устава, внутреннему управлению и организационной структуре НПО (общественных объединений, союзов и фондов). В то время как столь детальное регулирование может быть уместно в случае фондов (особенно с учетом того, что белорусские фонды могут существовать только как общественно-полезные организации), чрезмерное регулирование всех ОО имеет меньше смысла. Прежде чем перейти к сравнительному анализу, надо отметить, что настолько детальное регулирование по белорусскому законодательству следует рассмотреть особенно тщательно (даже в сравнении со столь же детальными законами некоторых других стран), исходя из того факта, что нарушение любого такого закона может вылиться в приостановление и даже принудительное прекращение деятельности НПО.

Европейские законы об НПО значительно различаются по степени детализации в вопросах внутреннего управления. В ряде стран просто требуется, чтобы в уставе организации в общих чертах описывалась ее структура. В других подробно, на десятках страниц расписываются процедуры голосования и требования к кворуму, действия в случае невыполнения руководящими органами тех или иных обязанностей и т.п. В одних случаях устав организации может несколько видоизменить эти скрупулезно разработанные правила, в других это невозможно.

¹⁹²Пункт 18 Указа о фондах.

¹⁹³Ст. 9 Закона об ОО.

Общая тенденция такова, что общественно-полезные организации и фонды находятся под более пристальным вниманием и обязаны выполнять большее количество требований по сравнению с объединениями, которые не пользуются особыми правами. Ниже мы рассмотрим ряд европейских законов и сравним их с белорусским законодательством.

Организационные структуры и органы управления

Объединение

Законы многих стран устанавливают базовые требования к тому, какую именно информацию должны содержать учредительные документы. Обычно такая информация должна включать: название объединения; его цели; полномочия; характеристику высшего руководящего органа; периодичность его заседаний; процедуру созыва этих заседаний; процедуру внесения изменений в учредительные документы и роспуска организации либо ее слияния с другой НПО.

Хотя в разных странах требования в отношении учредительных документов существенно разнятся, мы здесь выделим ряд нетипичных требований белорусского законодательства, которые не встречаются в законах других европейских государств и могут показаться чрезмерными. Таково, в частности, требование указывать в учредительных документах не только цель/миссию, но и текущие задачи, предмет и методы деятельности общественного объединения/союза. Эти требования звучат весьма расплывчато, с трудом поддаются четкому определению и могут послужить поводом для дискреционного решения регистрирующего органа отказать в регистрации общественного объединения, если, по мнению ведающего регистрацией чиновника, они не выполнены должным образом.

Еще одно требование – обязательно указывать территориальный статус общественного объединения (международное, республиканское или местное). Проблемы, связанные с этим статусом, подробно рассматриваются в Разделе 2.1.2. *Территориальный статус* настоящего анализа.

Белорусское законодательство также требует четко регламентировать не только условия и порядок вступления и выхода из членов общественного объединения/союза, но и процедуру их регистрации. Коль скоро объединение ведет учет своих членов, неважно, как именно это делается, и нет смысла предоставлять о них подробные сведения, которые не так просто обновлять и корректировать, если это предписано учредительными документами. (По белорусским законам все изменения, внесенные в учредительные документы, должны регистрироваться в государственных органах, что представляет собой весьма обременительную процедуру).

Белорусское законодательство также требует указывать в учредительных документах название, состав, порядок избрания, процедуру, периодичность созыва и сферу полномочий руководящих органов общественного объединения/ союза, органов его организационной структуры и сферу их компетенции; порядок принятия и обжалования решений, принятых руководящими органами общественного объединения/союза или органами его организационной структуры; источники и порядок формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения/союза. Многие из

этих вопросов действительно должны решаться общественным объединением, однако порядок их регламентации – будь то в учредительных документах или в каком-либо ином внутреннем документе – оно должно устанавливать по своему усмотрению.

Высшим органом общественного объединения является общее собрание его членов или, как в некоторых крупных объединениях, собрание законно избранных представителей. Белорусское законодательство тоже требует наличия аналогичного руководящего органа. Как и в Беларуси, общепринятой нормой в законах европейских стран является принятие особо важных решений на общем собрании. К ведению общего собрания, как правило, отнесены решения о ликвидации объединения; его преобразовании, разделении либо слиянии с другим объединением; о внесении изменений в уставные цели объединения; об избрании или смещении должностных лиц; а также об установлении размера членских взносов. Законодательство многих стран также требует принятия некоторых «ключевых решений» (например, о ликвидации объединения) квалифицированным большинством голосов участников общего собрания. Кроме того, в разных европейских странах действуют разные процедуры созыва общего собрания членов общественного объединения. Во многих случаях допускается регламентирование этой процедуры учредительными документами организации. Помимо этого некоторые страны регламентируют целый ряд дополнительных положений – к примеру, какая часть голосов членов объединения (от 1/10 в Эстонии до 1/3 в Венгрии) необходима для созыва внеочередного общего собрания. Как правило, законы, регламентирующие порядок созыва общего собрания, определяют и то, какое количество присутствующих необходимо для кворума. Наряду с общим собранием многие европейские страны предусматривают наличие руководящего органа, занимающегося вопросами повседневной деятельности объединения. Белорусское законодательство тоже требует наличия такого органа, особо отмечая, что он должен состоять, как минимум, из трех членов, и четко определяя сферу его компетенции. Подобно законам других европейских стран белорусское законодательство разрешает также создавать дополнительные руководящие органы общественных объединений.

Фонды и другие нечленские организации

Обычно законы европейских стран предъявляют ощутимо больше требований к учредительным документам фондов и других организаций, не основанных на членстве. Поэтому, говоря в целом, если не считать положения об указании территориального статуса (см. *Раздел 2.1.2. Территориальный статус* настоящего Анализа), в Беларуси требования к учредительным документам фондов схожи с европейскими.

Обычно в Европе, как и в Беларуси, организациями, не основанными на членстве, руководят правления. Кроме того, такая организация может иметь отдельный руководящий орган для управления текущими делами и отдельный контрольный орган (или, как минимум, аудитора) для надзора за ее деятельностью (чтобы не допускать противоправных действий, нецелевого расходования средств и т.д.).

Некоторые организации разрешают своим учредителям постоянно участвовать в управлении их делами.

В Европе внутренняя организационная структура НПО обычно регламентируется несколькими законодательными положениями. Как правило, они предусматривают наличие высшего руководящего органа (или нескольких органов в некоторых фондах) с указанием перечня их обязанностей. В тоже время законодательство обычно предоставляет учредителям или высшему руководящему органу право широкого усмотрения при создании и изменении управленческих структур организации в установленных законом рамках¹⁹⁴. Белорусское законодательство выиграло бы от упрощения требований, в особенности, к учредительным документам и организационной структуре общественных объединений.

Распределение прибылей и другие частные выгоды; конфликты интересов

В принципе, белорусское законодательство отвечает международным стандартам в том, что касается распределения прибылей и извлечения частной выгоды. В Европе, как и в Беларуси, высший руководящий орган обычно уполномочен и обязан подвергать аудиту и утверждать годовой бюджет, годовой финансовый отчет и годовой отчет о результатах деятельности (в соответствующих случаях). Помимо этого, высший руководящий орган уполномочен устанавливать общие правила работы; избирать или назначать должностных лиц; принимать решения о преобразовании, ликвидации и роспуске; а также принимать решения о внесении изменений в учредительные документы организации. Хотя высший руководящий орган вправе делегировать некоторые полномочия правлению (например, право подписи (Венгрия)), обычно существуют определенные ограничения относительно того, какие именно полномочия могут быть делегированы – в частности, право вносить изменения в учредительные документы или утверждать бюджет (Болгария).

При определенных, установленных законом обстоятельствах члены руководящих органов могут нести персональную ответственность за ущерб, причиненный НПО или третьим сторонам. Во многих странах (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия) любое лицо, имеющее законный интерес, вправе добиваться по суду возмещения ущерба, причиненного ему вследствие нарушения членом правления своих обязанностей. В некоторых странах, например, в Чешской Республике, ответственность перед третьими сторонами возлагается на организацию, а не на отдельных членов ее правления. Однако организация вправе добиваться в гражданском суде возмещения ущерба от несущего ответственность члена правления. В других странах, например, в Албании и Македонии, член правления может нести прямую ответственность за причиненный третьим сторонам ущерб в тех случаях, когда он действовал, исполняя свои обязанности, с умыслом или проявил

¹⁹⁴Сравнительная информация взята из научной статьи «О законодательной базе деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе», МЦНП, Дуглас Ратцен, Дэвид Мур и Майкл Дарэм, 2009, www.icnl.org.

грубую халатность. Эстония возлагает на членов правления совместную ответственность за ущерб, противоправно причиненный НПО или ее кредиторам, вследствие ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей.

Все большее распространение получают правовые нормы, призванные предотвращать конфликты интересов и злоупотребления служебным положением. Тем не менее, в белорусском законодательстве они отсутствуют. В Албании конфликты интересов разрешаются путем: (1) обязательного раскрытия информации о конфликте интересов между индивидом и организацией, (2) самоустранения этого лица от процесса принятия решений, (3) обязательного утверждения любой связанной с конфликтом интересов транзакции высшим руководящим органом организации, (4) требования, чтобы транзакция заключалась по справедливой рыночной цене либо на более выгодных для организации условиях. Страны, в которых действуют правовые нормы предотвращения конфликта интересов, обычно распространяют их действие на все формы организаций. Однако в Венгрии эти нормы применяются только к фондам и общественно-полезным организациям, не касаясь других организационных форм.

Применение правовых норм о предотвращении конфликта интересов может основываться на письменном обязательстве соблюдать эти нормы, поданном организацией в момент ее регистрации, и последующих изменениях в составе руководящего органа (Венгрия). В Румынии, если член общественного объединения нарушил правила предотвращения конфликта интересов — а требуемое законом большинство голосов не может быть получено без голоса этого члена — последний несет ответственность за причиненный объединению ущерб.

На практике лишь немногие страны привлекают к ответственности членов руководящих органов за нарушения своих обязанностей (блести интересы организации, соблюдать лояльность, добросовестность и т.д.). Для лиц, привлеченных к ответственности за неэтичное поведение, обычно существует право на подачу апелляции в соответствии с общими гражданско-процессуальными нормами.

4. Деятельность НПО

4.1. Общая правоспособность. НПО должны иметь возможность свободно работать над достижением своих задач при условии, что и задачи, и применяемые для их достижения средства соответствуют требованиям демократического общества. НПО должны иметь возможность свободно работать над достижением своих задач путем членства в ассоциациях, федерациях и конфедерациях НПО, как национальных, так и международных.¹⁹⁵

НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции согласно нормам

¹⁹⁵Пункты 11, 15 Рекомендации СЕ.

административного, гражданского и уголовного права, которые обычно применяются к этим юридическим лицам.¹⁹⁶

Законодательство Беларуси

НПО могут создаваться для достижения социальных, природоохранных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и юридических лиц, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи в соответствии с законодательством, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Некоммерческие организации могут создаваться для удовлетворения материальных (имущественных) потребностей граждан либо граждан и юридических лиц в случаях, предусмотренных белорусским законодательством (таковы, в частности, потребительские кооперативы, которые, в соответствии с Гражданским Кодексом Беларуси тоже считаются неправительственными организациями).¹⁹⁷

Общественным объединением является добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся, на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав. Союзом (ассоциацией) общественных объединений (далее - союз) является добровольное объединение общественных объединений, создаваемое на основе учредительного договора между ними для координации их уставной деятельности, представления и защиты общих законных интересов¹⁹⁸. Вся деятельность общественных объединений (союзов) осуществляется в рамках, определенных в вышеуказанном пункте.

НПО приобретают права и обязанности юридического лица со дня их государственной регистрации. Они могут иметь гражданские права, соответствующие целям их деятельности, предусмотренным в их учредительных документах, а также предмету деятельности, указанным в их учредительных документах.¹⁹⁹ Согласно белорусскому законодательству, НПО, зарегистрированные в качестве юридических лиц, пользуются, в целом, теми же правами, что и другие юридические лица. К примеру, НПО, как юридическое лицо, может выступать истцом или ответчиком в суде, и может владеть имуществом, зарегистрированным на ее имя. Однако общественные объединения (союзы) могут владеть только тем имуществом, которое необходимо для материального обеспечения деятельности, предусмотренной их учредительными документами.²⁰⁰ Белорусские НПО обладают такой же правоспособностью, как и все прочие юридические лица, в том, что

¹⁹⁶Пункты 7 Рекомендации СЕ.

¹⁹⁷Статья 46 Гражданского Кодекса.

¹⁹⁸Статья 1 Закона об ОО.

¹⁹⁹Статья 45 Гражданского Кодекса.

²⁰⁰Статья 21 Закона об ОО.

касается учреждения другого юридического лица, включая коммерческую компанию, в единоличном порядке или совместно с другими юридическими или физическими лицами. Фонд имеет право создавать коммерческие предприятия, хозяйственные общества или участвовать в них, за исключением обществ с дополнительной ответственностью.²⁰¹ Теоретически НПО могут брать банковские ссуды, но на практике они не берут кредитов, так как не имеют обеспечения.

В то же время общественные объединения (союзы), на практике, имеют те права, которые четко прописаны в законе (за некоторым исключением, например, общественное объединение имеет право выступить учредителем учреждения, но такое право четко в законе не прописано, а вытекает из ГК) . Если то или иное право не написано в законе, как дозволенное, общественные объединения (союзы) им не пользуются. Законом Об ОО сформулированы следующие права общественных объединений (союзов):²⁰²

- осуществлять деятельность, направленную на достижение уставных целей;
- беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности;
- пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством;
- учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством;
- защищать права и законные интересы, а также представлять законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях;
- участвовать в подготовке и проведении выборов в порядке, установленном законодательством;
- поддерживать связи с другими общественными объединениями, союзами;
- создавать союзы.

Существует ряд дополнительных ограничений правоспособности НПО по сравнению с другими юридическими лицами.

В частности, НПО может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для достижения ее уставных целей, соответствует этим целям и отвечает основному предмету деятельности НПО, установленному в ее учредительных документах, либо, если данная предпринимательская деятельность необходима для реализации важных для государства задач. Некоторые формы НПО (в частности, общественные объединения (союзы)) могут осуществлять предпринимательскую деятельность только посредством образования отдельных коммерческих организаций и (или) участия в них²⁰³.

²⁰¹Пункт 4 Указа о фондах.

²⁰²Статья 20 Закона об ОО.

²⁰³Статья 46 ГК РБ.

Существует также ряд ограничений, касающихся учреждения и деятельности общественных объединений (союзов) и фондов, которые рассматриваются в *Разделе 2. Правосубъектность НПО настоящего Анализа*.

Общественные объединения (союзы) в соответствии с их учредительными документами могут участвовать в создании на территории иностранных государств международных общественных объединений, союзов; вступать в международные общественные объединения, союзы, созданные на территории иностранных государств. Общественные объединения (союзы) могут поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соответствующие соглашения и осуществлять иную деятельность, не противоречащую законодательству Республики Беларусь, в том числе международным договорам Республики Беларусь²⁰⁴.

4.2. Адвокационная и политическая деятельность.

НПО должны иметь возможность свободно работать над достижением своих задач при условии, что и задачи, и применяемые для их достижения средства соответствуют требованиям демократического общества.²⁰⁵ НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, работать в сфере образования и вести информационно-пропагандистскую деятельность по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, соответствует ли их позиция политике правительства или она предполагает выдвижение требований об изменении законодательства.²⁰⁶

НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии открытого декларирования ими своей мотивации. Любая такая поддержка должна также осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании выборов и политических партий.²⁰⁷

Государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения разнообразных мнений людей относительно функционирования общества. Способствовать этому участию и сотрудничеству должно обеспечение надлежащего раскрытия официальной информации или доступа к ней.²⁰⁸

НПО следует привлекать для консультаций во время работы над первичным и вторичным законодательством, затрагивающим их статус, финансирование или сферы деятельности.²⁰⁹

²⁰⁴Статья 30 Закона об ОО.

²⁰⁵Пункт 11 Рекомендации СЕ.

²⁰⁶Пункт 12 Рекомендации СЕ.

²⁰⁷Пункт 13 Рекомендации СЕ.

²⁰⁸Пункт 76 Рекомендации СЕ.

²⁰⁹Пункт 77 Рекомендации СЕ.

Белорусское законодательство

Конституция Республики Беларусь устанавливает, что общественные объединения, в том числе политические партии, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах. Политические партии и другие общественные объединения имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определенном законодательством (Статья 5).

Конституция также предоставляет политическим партиям, трудовым коллективам, инициативным группам граждан и другим общественным объединениям право выдвигать кандидатов на выборные государственные должности в соответствии с законом (Статья 69). Однако согласно Избирательному Кодексу Республики Беларусь²¹⁰ этим правом пользуются только инициативные группы, политические партии и трудовые коллективы (Статьи 61-65 Избирательного Кодекса.)

Поскольку Конституция гарантирует гражданам права на доступ к информации (Статья 34), свободу собраний и объединений (Статья 35), участие в решении государственных дел, например, посредством участия в обсуждении проектов законов или вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях (Статья 37); направлять личные или коллективные обращения в государственные органы (Статья 40), этими правами могут пользоваться и НПО.

Участие в политическом процессе

Кроме того, Конституция и другие законы предоставляют НПО, в том числе общественным объединениям, право участвовать в политической деятельности, включая выборы. Более конкретно, в соответствии с Избирательным Кодексом:

- Представители политических партий и других общественных объединений имеют право, среди прочих лиц, присутствовать на выборах в качестве наблюдателей (Статья 13);
- Представители политических партий и других общественных объединений могут, среди прочих лиц, участвовать в работе избирательных комиссий по выборам Президента, депутатов национального парламента и местных советов путем подачи соответствующих заявлений (Статьи 34; 35);
- Органы, формирующие избирательные комиссии, состоят, как минимум, на одну треть из представителей политических партий и других общественных объединений (Статья 34);

²¹⁰Избирательный Кодекс Республики Беларусь № 370-3 от 11 февраля 2000 г. с изменениями от 7 ноября 2011 г. (далее – «Избирательный Кодекс»).

- Политические партии, другие общественные объединения могут, среди прочих, проводить предвыборные кампании в поддержку или против избрания кандидатов на государственные должности, а также в поддержку или против проведения референдумов (Статья 35);
- Политическим партиям, другим общественным объединениям разрешается, среди прочих, использовать средства массовой информации во время избирательной кампании (регистрации кандидатов) или проведения референдумов (Статья 46);
- Общественные объединения могут вносить денежные средства на подготовку и проведение избирательной кампании, в соответствии с законодательством, посредством внесения этих средств во внебюджетный фонд, создаваемый центральной избирательной комиссией. В то же время они не вправе оказывать иную материальную помощь при подготовке и проведении выборов, референдума, кроме внесения денежных средств во внебюджетный фонд центральной избирательной комиссии и избирательные фонды отдельных кандидатов (Статья 48).

Важно отметить, что осуществлять эту деятельность разрешается только тем общественным объединениям, у которых эта деятельность указана в учредительных документах. Однако текущая практика регистрации НПО показывает, что зарегистрировать НПО, включившую в свои учредительные документы такую деятельность, очень трудно (см. *Раздел 2.1. Регистрация (Предоставление статуса юридического лица) НПО*).

В белорусском законодательстве предусмотрен ряд ограничений, касающихся адвокатской и политической деятельности НПО. В частности, фонды не могут иметь уставных целей, связанных с выявлением и выражением политической воли граждан.²¹¹

Деятельность общественных объединений (союзов), направленная на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с их политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства, запрещается.²¹²

Политическим партиям и созданным ими юридическим лицам запрещается получать (прямо или косвенно) финансирование от иностранных государств, иностранных и международных организаций, организаций с иностранным капиталом или организаций, получавших пожертвования, иностранную безвозмездную помощь от иностранных государств, иностранных и международных организаций, иностранных граждан или лиц без гражданства. Им также запрещено получать средства из анонимных источников и от юридических лиц, учрежденных менее чем за один год до передачи пожертвования, от религиозных организаций и учрежденных ими

²¹¹Пункт 2 Указа о фондах.

²¹²Статья 7 Закона об ОО.

юридических лиц, в числе прочих запрещенных источников. Аналогичные запреты распространяются на взносы в избирательные фонды индивидуальных кандидатов²¹³.

Представителям политических партий разрешается участвовать в конференциях или других мероприятиях за счет принимающей стороны, в том числе НПО.²¹⁴

НПО запрещается получать иностранную безвозмездную помощь или анонимные пожертвования в таких политических целях, как подготовка и проведение выборов, референдумов; проведение собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций; изготовление и распространение агитационных материалов в политических целях или иные формы политической и агитационно-массовой работы среди населения, другие деяния, запрещенные законодательством.²¹⁵

Консультации

Механизмы консультаций с общественностью по вопросам государственной политики регулируются более чем 70 законодательными актами²¹⁶.

Консультативные органы разного уровня (национальные и местные) функционируют при многих органах государственного управления. Они именуется «консультативными», «экспертными», «координационными» или «общественными» советами. Членами таких советов часто являются НПО. Каждый совет (разновидность совета) функционирует на основе собственного регламента (однако, далеко не во всех общественных советах есть регламенты), утвержденного тем государственным органом, при котором он существует, а также на основе особого законодательного акта; члены всех советов назначаются соответствующими государственными органами.

Многие общественные советы были созданы в результате принятия президентской Директивы № 4²¹⁷, которая требует, чтобы все проекты законодательных актов, которые могут оказать влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, проходили общественное обсуждение, в том числе посредством создания консультативных органов (т.е. общественных советов). Многие государственные органы создали такие советы, включив в их состав представителей НПО. Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 600 от 26 мая 2011

²¹³Статья 48(1) Избирательного Кодекса.

²¹⁴Статья 24 Закона Республики Беларусь «О политических партиях», 5 октября 1994 г., № 3266-ХП (с изменениями от 8 ноября 2011 г.) (далее - «Закон о политических партиях»).

²¹⁵Пункт 4 Декрета Президента Республики Беларусь № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи» от 28 ноября, 2003 г. с изменениями от 16 января, 2013 г. (далее - «Декрет № 24»).

²¹⁶*Общественные советы в Беларуси: Анализ правового регулирования. Автор: Ольга Смоляно, Юрий Чаусов* (на русском языке). В приложении к этой статье помещен перечень законодательных актов, регулирующих механизмы проведения консультаций в Беларуси. <http://lawtrend.org/ru/content/nko/communitycouncils/OSRespublikaBelarus/>

²¹⁷Директива №4 «О развитии предпринимательской инициативы и содействии деловой активности в Республике Беларусь» от 31 декабря 2010 г. (далее – «Директива № 4»).

г., требующее создания Экспертного совета по проектам государственных программ, уполномочило этот совет осуществлять анализ и давать рекомендации по проектам государственных программ. В числе других широко известных примеров – Общественный совет по вопросам культуры и искусства при Совете Министров Республики Беларусь и ряд других.

Несмотря на гарантированный конституцией доступ к информации и участие в выработке государственной политики, многочисленные законодательные акты о проведении консультаций с общественностью и даже существование общественных советов, далеко не все НПО имеют доступ к процессу принятия решений – например, они лишены возможности участвовать в подготовке законопроектов. Даже в тех случаях, когда НПО участвуют в законодательном процессе, на практике лишь очень немногие из них приглашаются соответствующим государственным органом к участию в обсуждениях. Более того, НПО не получают информации о том, были ли учтены их рекомендации. В большинстве своем НПО узнают о рассматриваемом в парламенте законопроекте из высказываний отдельных депутатов в средствах массовой информации, а сам законопроект либо вообще не размещается в Интернет-ресурсах, либо там можно найти только устаревшие версии. Подобных случаев довольно много. Так, например, произошло в ноябре 2011 г. с пакетом изменений к законам об общественных объединениях, о политических партиях и к Избирательному кодексу, с проектом нового Закона «О некоммерческих организациях», подготовленным Министерством юстиции в 2011 г., или с поправками к Закону «О массовых мероприятиях» в ноябре 2011 г.

4.3. Экономическая деятельность.

НПО должны иметь возможность свободно заниматься любой законной экономической, хозяйственной или коммерческой деятельностью, направленной на поддержку своей некоммерческой деятельности, без какого-либо специального разрешения, но с соблюдением всех условий лицензирования и нормативных требований, обычно применяемых к соответствующей деятельности.²¹⁸

Белорусское законодательство

НПО могут осуществлять в установленном законом порядке предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности общественного объединения (союза), как он определен в их учредительных документах, либо если эта деятельность необходима для выполнения важных для государства задач.²¹⁹ Общественные объединения (союзы) могут осуществлять коммерческую деятельность только посредством образования отдельных коммерческих организаций и (или) участия в них.²²⁰ Фонд может

²¹⁸Пункт 14 Рекомендации СЕ.

²¹⁹Статья 46 Гражданского Кодекса; Статья 20 Закона об ОО; пункт 4 Указа о фондах.

²²⁰Статья 20 Закона об ОО.

осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для достижения целей, ради которых этот фонд был создан, соответствует этим целям и отвечает предмету его деятельности. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе создавать унитарные предприятия, хозяйственные общества или участвовать в них, за исключением обществ с дополнительной ответственностью.²²¹

Определенные виды экономической деятельности подлежат лицензированию независимо от того, осуществляют ли их НПО или другие юридические лица.²²² В частности, подлежат предварительному лицензированию услуги в сфере образования, медицины и некоторые виды социальных услуг. НПО обязаны обращаться за такими лицензиями на тех же условиях, что и другие юридические лица и предприниматели. Однако подавляющее большинство НПО не обращается за такими лицензиями по целому ряду причин – главным образом, потому, что большинство подлежащих лицензированию видов деятельности для них не актуальны (не типичны для деятельности НПО). Другая причина в том, что для получения лицензии часто требуется наличие помещения и оборудования, необходимого для осуществления той или иной деятельности, как это определено лицензирующим государственным органом,²²³ а подавляющее большинство НПО не имеет ни того, ни другого. Кроме того, большинству НПО, зарегистрированных как общественные объединения, запрещено продавать товары и услуги.

Анализ

Общая правоспособность

Зарегистрированные НПО (в том числе общественно-полезные организации) в принципе имеют все права и полномочия, чтобы действовать как любые другие юридические лица. В то же время белорусские НПО имеют ограниченную правоспособность по сравнению с другими юридическими лицами. В отличие от коммерческих субъектов хозяйствования, которым разрешено осуществлять все виды деятельности, не запрещенные законом, белорусские общественные объединения (союзы) могут осуществлять только те виды деятельности, которые указаны в их учредительных документах в соответствии с законодательством. Эти положения лишают общественные объединения возможности пользоваться универсальным принципом гражданского права «разрешено все, что не запрещено», который распространяется на физических и юридических лиц, а это существенно ограничивает общую правоспособность общественных объединений по сравнению с другими субъектами и идет в разрез с общепринятой международной практикой.

Еще одним существенным ограничением правоспособности НПО является законодательное требование осуществлять деятельность в пределах территории их

²²¹Пункт 4 Указа о фондах.

²²²Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь №450 (1 сентября 2010 г.) (далее - «Положение о лицензировании»).

²²³Пункт 185 Положения о лицензировании.

регистрации (международной, общенациональной, местной). Более подробно см. настоящий Анализ, *Раздел 2.1.2. Территориальный статус*.

Адвокационная и политическая деятельность²²⁴

Европейские законы разрешают, как минимум, некоторым разновидностям НПО участвовать в политической деятельности, включая мониторинг и финансирование выборов. Примечательно, что в этом отношении белорусское законодательство тоже предоставляет общественным объединениям широкую сферу компетенции. Однако имеются опасения, что общественные объединения не так широко пользуются предоставленными правами. Существующая практика регистрации НПО показывает, что зарегистрировать НПО, включившую в свои учредительные документы подобную деятельность, очень трудно.²²⁵ (См. *Раздел 2.1. Регистрация (Предоставление статуса юридического лица) НПО*).

Всем белорусским фондам запрещено преследовать уставные цели, связанные с выявлением и выражением политической воли граждан.²²⁶ В случае расширительной интерпретации этот запрет в отношении фондов может быть довольно неясным.

Европейские страны (в которых действует система гражданского права) обычно придерживаются более либерального подхода в отношении политической деятельности. Как правило, в их гражданских кодексах нет конкретных положений о политической деятельности НПО. Такие страны, как Франция, Бельгия, Нидерланды, Финляндия, Италия, Испания, Германия, Швейцария и Дания никак не ограничивают деятельность НПО в сфере публичной политики. Более того, некоторые европейские страны всемерно поощряют политическую деятельность НПО. Так, в Бельгии существует четко сформулированное право «droitdecritique» (право критиковать), которое позволяет общественным объединениям использовать все законные средства для отстаивания интересов и идей, заложенных в задачах своих организаций. В Германии политические партии учреждают специальные фонды, направляющие ресурсы на финансирование партийной деятельности. В Швейцарии общественные объединения мобилизуют и представляют граждан в процессе принятия политических решений.

На фоне этого либерального подхода порой налагаются ограничения посредством налогового или административного законодательства с тем, чтобы ограничить сферу и масштабы политической деятельности – особенно там, где НПО осуществляют общественно-полезные или защищенные налоговыми льготами задачи. К примеру, в Германии политическая деятельность не входит в число защищенных налоговыми

²²⁴Более подробно см. *Политическая деятельность НПО: Международное право и передовая практика*, Международный центр некоммерческого права, 2009 (www.icnl.org).

²²⁵Важно отметить, что заниматься подобной деятельностью разрешено только тем общественным объединениям, у которых она указана в учредительных документах.

²²⁶Пункт 2 Указа о фондах.

льготами задач. Освобожденные от налогов организации не вправе оказывать прямую поддержку политическим партиям; им не разрешено поддерживать или проводить кампании в поддержку политических партий или их политических представителей.²²⁷ Во Франции, несмотря на то, что здешние законы не возбраняют общественно-полезной организации (объединению или фонду) заниматься политической деятельностью, постановление Государственного совета разъясняет, что организации, преследующие, в первую очередь, политические цели, (занимающиеся, главным образом, политической адвокацией), не могут быть признаны общественно-полезными организациями.

В новых государствах-членах ЕС нормативно-правовая база существования НПО и их политической деятельности тоже весьма либеральна, и здесь ограничения либо касаются прямого финансирования политических партий, либо только тех НПО, которые получают государственную поддержку. В качестве примера самой либеральной нормативно-правовой базы, можно привести Польшу: польское законодательство прямо предоставляет общественным объединениям право заниматься почти любой политической деятельностью и даже участвовать в избирательных кампаниях (через специальные избирательные комитеты). В Словакии общественные объединения тоже имеют право свободно заниматься разнообразными формами политической деятельности, включая поддержку кандидатов, лоббирование и даже, пожертвование средств на политические кампании; в то же время фондам запрещено финансировать политические партии. В Чешской Республике хотя и нельзя создавать общественные объединения в политических целях, они могут заниматься лоббированием, поддерживать кандидатов, предоставлять информацию и вести пропаганду; фондам, как и в Словакии, запрещено оказывать финансовую поддержку политическим партиям, но разрешено осуществлять лоббистскую деятельность, поддерживать кандидатов, предоставлять информацию и вести пропаганду. В Венгрии НПО имеют право заниматься лоббированием, выдвигать или поддерживать кандидатов, предоставлять информацию и оказывать финансовую поддержку политическим партиям. Ограничения касаются только общественно-полезных организаций (НПО с общественно-полезным статусом и пользующихся преференциальными налоговыми льготами), которым запрещено заниматься непосредственной политической деятельностью, в том числе выдвигать кандидатов на общенациональных выборах или финансировать политические партии.

Таким образом, в европейском гражданско-правовом контексте законодательство, в целом, признает НПО ключевыми участниками формулирования и обсуждения вопросов государственной политики, и так же, как физические лица, они имеют право свободно высказываться по всем важным для общества вопросам, включая действующее и предлагаемое законодательство, политику и действия государства. Подобным же образом НПО в целом имеют право критиковать или выступать в поддержку государственных должностных лиц и кандидатов на политические посты.

²²⁷В Германии даже пользующимся налоговыми льготами НПО разрешено в определенной степени влиять на общественное мнение. В частности, немецким законодательством в довольно широких рамках разрешена адвокационная и лоббистская деятельность.

Как правило, они также имеют право вести общественно-политическую деятельность, заниматься обучением, исследованиями, пропагандой и публиковать программные документы. Однако в некоторых случаях НПО (или, как минимум, определенным категориям НПО, например, фондам или общественно-полезным организациям) запрещено заниматься «партийно-политической» деятельностью, в частности, выдвигать кандидатов на выборные посты, проводить кампании финансировать партии или политических кандидатов. Таким образом, по сравнению со странами с системой общего права, гражданско-правовые государства применяют более либеральный подход, запрещая НПО заниматься лишь узко определенными видами политической деятельности.

Экономическая деятельность

Белорусские НПО могут осуществлять экономическую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности данного НПО, указанному в его учредительных документах, либо если она необходима для реализации важных для государства задач. Подобные ограничения в отношении экономической деятельности могут быть оправданы, если государство не потребует от НПО доказывать, что та или иная экономическая деятельность необходима для достижения их уставных целей, и эта необходимость будет определяться самими НПО. Эти ограничения будут также оправданы, если на момент регистрации в качестве юридического лица НПО разрешается широко определять сферы деятельности в своих учредительных документах. Если же эти предположения неверны, тогда в белорусское законодательство необходимо внести уточнения и разъяснения, чтобы свести эти ограничения к минимуму.

Белорусским общественным объединениям (союзам) запрещено осуществлять экономическую деятельность напрямую, что противоречит общепринятой международной практике. Передовой международной опыт подсказывает, что НПО, безусловно, должны иметь возможность заниматься экономической деятельностью, как средством поддержания своей некоммерческой деятельности.²²⁸ В то же время, очевидно, что должны существовать определенные ограничения того, в каких масштабах НПО может заниматься экономической деятельностью, продолжая при этом считаться НПО, поскольку организация, занимающаяся преимущественно бизнесом, скорее, похожа на коммерческую компанию и должна квалифицироваться как таковая.²²⁹ Две самые распространенные модели решения этой проблемы предусматривают введение одного из двух ограничений на допустимую экономическую деятельность НПО: (1) организация должна функционировать преимущественно в некоммерческих целях (тест на «основные цели»); либо (2)

²²⁸Пункт 14 Рекомендации СЕ; См. также: Обзор правового режима экономической деятельности НПО в Европе, МЦНП.
http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/Economic_Activities_Europe.pdf

²²⁹На самом базовом уровне НПО должны соблюдать запрет на распределение прибылей. Таким образом, все прибыли, полученные от экономической деятельности, должны направляться на финансирование уставной деятельности НПО и не подлежат распределению, как таковые.

организация должна направлять доход от экономической деятельности на финансирование своих уставных целей.

Почти все европейские страны разрешают, по меньшей мере, некоторым НПО заниматься той или иной экономической деятельностью. В большинстве случаев законы содержат ограничение, требующее, чтобы целью подобной деятельности была поддержка достижения уставных целей организации. Например, в Федерации Боснии и Герцеговины фондам прямо разрешено осуществлять связанную с уставными целями экономическую деятельность, если доход от нее используется исключительно для поддержки этих уставных целей. Закон Болгарии о некоммерческих юридических лицах разрешает некоммерческим фондам и общественным объединениям осуществлять экономическую деятельность, связанную с основной уставной деятельностью организации при условии, что полученный от нее доход используется для достижения ее уставных целей. К числу других стран, требующих, чтобы доход от экономической деятельности использовался для поддержания уставных целей, относятся: Чешская Республика, Латвия, Словакия и Югославия.

Важно отметить, что в большинстве стран бывшего Советского Союза общественным объединениям разрешается осуществлять экономическую деятельность. Это разрешено в Украине, России, Молдове, Грузии, Казахстане, Таджикистане, Кыргызстане, Азербайджане и Узбекистане. Только в Туркменистане, Армении и Беларуси общественным объединениям запрещено вести экономическую деятельность.

Международная практика в отношении фондов весьма разнообразна, и законы многих стран ограничивают их экономическую деятельность примерно так же, как белорусское законодательство.

5. Финансовая устойчивость

Правовая и фискальная база, применяемая к НПО, должна стимулировать их создание и продолжение деятельности. НПО должны иметь возможность свободно заниматься законной экономической хозяйственной или коммерческой деятельностью, направленной на поддержку своей некоммерческой деятельности, без какого-либо специального разрешения, но с соблюдением всех условий лицензирования и нормативных требований, обычно применяемых к соответствующей деятельности.²³⁰

Решения о предоставлении НПО права на получение финансовых или иных льгот должны приниматься независимо от решений, касающихся приобретения ими правосубъектности, и предпочтительно – другим органом.²³¹

НПО должна иметь право ходатайствовать о получении финансирования и получать его – в виде денежных средств или пожертвований в натуральной форме – не только от

²³⁰Пункты 8, 14 Рекомендации СЕ.

²³¹Пункт 39 Рекомендации СЕ.

государственных органов власти в своем государстве, но и от организаций или частных жертвователей из другого государства или от многосторонних учреждений, при условии обязательного соблюдения при этом общеприменимых правовых норм, относящихся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий.²³²

НПО следует оказывать содействие в выполнении их задач в виде государственного финансирования и других форм поддержки, таких, как освобождение от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, денежных средств и товаров, полученных от жертвователей или государственных и международных учреждений, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование. В отношении любой формы государственной поддержки НПО должны существовать четкие и объективные критерии. При принятии решения о том, оказывать или не оказывать государственную поддержку той или иной НПО в какой-либо форме, существенными факторами могут быть сочтены характер осуществляемой ею деятельности и то, в интересах кого она осуществляется. Оказание государственной поддержки может также зависеть от того, относится ли та или иная НПО к особой категории или режиму, определенным законодательством или имеющим конкретную правовую форму. Существенные изменения устава или деятельности НПО могут привести к корректировке или прекращению оказания любой государственной помощи.²³³

5.1. Иностранное финансирование. **Белорусское законодательство**

Существуют два типа иностранной помощи: иностранная безвозмездная помощь²³⁴ и международная техническая помощь.²³⁵ НПО могут быть получателями обоих типов помощи. Главное различие между ними заключается в процедуре регистрации в государственных органах. Ниже мы вкратце описываем особенности этой регистрации и ее нормативно-правовую базу, уделив особое внимание процедуре регистрации иностранной безвозмездной помощи, имеющей наибольшее значение для белорусских НПО.

Иностранная безвозмездная помощь определяется как денежные средства и другие товары (имущество), безвозмездно предоставляемые в пользование, владение, распоряжение организациям (в том числе НПО) или физическим лицам Республики Беларусь иностранными государствами, международными организациями, иностранными организациями и гражданами, а также лицами без гражданства и

²³²Пункт 50 Рекомендации СЕ.

²³³Пункты 57-61 Рекомендации СЕ.

²³⁴Декрет № 24.

²³⁵Указ Президента РБ №460 «О международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь» (от 22 октября 2003 г.) (далее - «Указ № 460»)

анонимными жертвователями. Анонимная помощь регламентируется теми же нормативными актами, что и иностранная безвозмездная помощь.²³⁶

Вся иностранная безвозмездная помощь, получателями которой являются НПО, независимо от ее стоимости, регистрируется в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь (далее – Департамент по гуманитарной деятельности).²³⁷ Требование обязательной регистрации не распространяется только на помощь, предоставляемую по проектам и программам, одобренным Президентом или в соответствии с действующими для Республики Беларусь межгосударственными договорами.²³⁸

НПО могут получать иностранную безвозмездную помощь только для достижения следующих целей, определенных законодательством: ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; содействие охране, восстановлению, созданию историко-культурных ценностей, развитию природоохранных заповедников; проведение научных исследований, разработок, обучения, а также для реализации научно-исследовательских программ; оказание медицинской помощи; оказание социальной помощи малообеспеченным гражданам, инвалидам, пенсионерам, детям, многодетным, неполным, опекунам и приемным семьям, а также гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, объективно нарушающей их нормальную жизнедеятельность. Перечень этих целей конкретен, весьма ограничен и может быть расширен только Управлением делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.²³⁹

Иностранная безвозмездная помощь не может использоваться для подготовки и проведения выборов, референдумов, организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и других форм протеста, изготовления и распространения агитационных материалов в политических целях или для других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения.²⁴⁰

Использование иностранной безвозмездной помощи до ее регистрации в государственных органах Беларуси запрещается.²⁴¹

Для регистрации иностранной безвозмездной помощи (в форме денежных средств) НПО-получатель обязана представить в Департамент по гуманитарной деятельности целый ряд документов, в том числе: заявление, подробный план целевого использования (распределения) иностранной безвозмездной помощи, копию договора с донором, копию своего регистрационного свидетельства, подтверждающего ее статус юридического лица, а также документ, подтверждающий поступление иностранной безвозмездной помощи на банковский счет НПО-

²³⁶Пункт 1 Декрета № 24.

²³⁷Подпункт 1.2 Декрета № 24.

²³⁸Подпункт 1.1 Декрета № 24.

²³⁹ Пункт 4 Декрета № 24.

²⁴⁰Пункт 4 Декрета № 24.

²⁴¹Подпункт 1.2 Декрета № 24.

получателя. Департамент по гуманитарной деятельности может также затребовать ряд дополнительных документов.²⁴² К примеру, на практике он всегда требует представления письма-поддержки от белорусского государственного органа, осуществляющего деятельность в той сфере, для которой предназначена данная иностранная помощь.

Процедура регистрации осуществляется бесплатно, в месячный срок со дня подачи заявочного пакета.

В регистрации может быть отказано по следующим причинам: отсутствие оснований для регистрации; представление получателем документов и (или) сведений, не соответствующих требованиям законодательства, в том числе подложных, поддельных или недействительных документов; или иные предусмотренные законом случаи (на практике наиболее распространенным основанием для отказа является нецелесообразность). В случае отказа в регистрации иностранная безвозмездная помощь будет отправлена обратно (подлежит возврату) иностранному донору или переадресована другим получателям.²⁴³

В случае невозможности использования иностранной безвозмездной помощи в соответствии с зарегистрированным планом, НПО обязана по истечении шести месяцев со дня получения удостоверения о регистрации иностранной безвозмездной помощи представить другой план, который позволит использовать/распределить эту помощь либо использовать ее в аналогичных целях, предусмотренных в изначальном плане.²⁴⁴ (См. Раздел 6.1 *Требования к контролю и отчетности*).

Международная техническая помощь - один из видов помощи, безвозмездно предоставляемой Республике Беларусь для оказания поддержки в социальных и экономических преобразованиях, охране окружающей среды, ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы и в иных аналогичных целях. Ее могут предоставлять иностранные государства, международные и иностранные организации на основании двух- и многосторонних договоров с Правительством Беларуси, как одной из сторон таких договоров. Эта помощь обычно предоставляется в форме денежных средств, проведения исследований, обмена студентами, проведения конференций и т.д. Как правило, в соответствии с договорами о предоставлении международной технической помощи ее получателями выступают правительство Беларуси и другие государственные органы. НПО обычно получают такую помощь в качестве субподрядчиков, суб- грантополучателей по отношению к

²⁴²Подпункт 1.2 Декрета № 24.

²⁴³Пункт 3 Инструкции о порядке регистрации, бухгалтерского учета, получения и использования иностранной безвозмездной помощи, утвержденной Управлением делами Президента Республики Беларусь № 9 « О порядке регистрации получения и использования иностранной безвозмездной помощи» (17 сентября 2010 г. с изменениями и дополнениями от 26 сентября 2011 г.). (Далее - «Инструкция об иностранной безвозмездной помощи»).

²⁴⁴Пункт 29 Инструкции об иностранной безвозмездной помощи.

первичному получателю (Правительству Беларуси).²⁴⁵ Эта помощь регистрируется в Комиссии по вопросам международного технического сотрудничества при Совете министров Республики Беларусь.²⁴⁶ Поскольку с заявкой на регистрацию в Комиссию обычно обращается государственный орган, мы не будем подробно рассматривать эту процедуру в настоящем Анализе.

В отношении международной технической помощи важно отметить, что правительство Беларуси утвердило Национальную программу международного технического сотрудничества на 2012-2016 гг.²⁴⁷ В этой программе определены национальные приоритеты в сфере международного сотрудничества, а также текущие и будущие потребности Республики Беларусь в международной технической помощи. В Национальной программе содержится перечень проектных предложений от имени Республики Беларусь (государственных, частных предприятий и некоторых НПО) на период с 2012 по 2016 г. Два из них предусматривают сотрудничество с белорусскими НПО: это разработка эффективной системы паллиативной помощи детям в Беларуси (в партнерстве с общественной организацией «Белорусский детский хоспис») и создание Волонтерского банка в Республике Беларусь (в партнерстве с республиканской молодежной общественной организацией «Лига добровольного труда молодежи»). К числу приоритетных направлений, наиболее актуальных для правовой базы существования НПО относится программа «Совершенствование законодательства о благотворительной деятельности в Республике Беларусь» (в партнерстве с Национальным центром законодательства и правовых исследований).

Анализ²⁴⁸

Белорусское законодательство, регулирующее оказание иностранной помощи, является наиболее ограничительным по сравнению с другими европейскими странами и одним из самых ограничительных среди стран бывшего Советского Союза.²⁴⁹ Предписываемая белорусскими законами обязательная предварительная регистрация иностранной безвозмездной помощи в государственных органах, сложная процедура этой регистрации, включающая запрашивание писем поддержки от государственных органов, запрет использовать иностранную помощь до ее регистрации, возможность использовать даже зарегистрированную помощь только в определенных законом ограниченных целях, а также широкое право государственных органов регистрировать или не регистрировать ее по собственному усмотрению — все это идет вразрез с международным правом и передовой практикой. Для НПО доступ к финансированию является необходимым

²⁴⁵Подпункт 1.1. Указа №460.

²⁴⁶Подпункт 1.2. Указа № 460.

²⁴⁷Национальная программа международного технического сотрудничества на 2012-2016 гг. одобрена Постановлением Совета Министров РБ № 411 от 4 мая 2012 г.

²⁴⁸См. подробнее: *Нарушения права НПО на финансирование: от притеснений до криминализации*, Обсерватория по защите правозащитников, Годовой отчет за 2013 г. http://www.omct.org/files/2013/02/22162/obs_annual_report_2013_uk_web.pdf

²⁴⁹Ограничительное законодательство в отношении иностранной помощи существует также в России, Узбекистане, Туркменистане и с недавних пор – в Азербайджане.

предварительным условием их функционирования. Поэтому правительства, уважающие права человека, должны гарантировать НПО доступ к финансированию, в том числе иностранному. При отсутствии других источников,²⁵⁰ иностранное финансирование является для многих НПО единственной возможностью продолжать свою деятельность и оставаться на плаву. Лишение их такого финансирования означает препятствование деятельности и, в конечном счете, существованию НПО, т.е. прямое нарушение права людей на свободу объединений.

В рамках довольно широких параметров НПО имеют право обращаться за финансированием и получать его из законных источников, в том числе от физических лиц, субъектов хозяйствования, гражданского общества, международных и межправительственных организаций, а также от местных органов власти, национальных и иностранных правительств. Статья 22 МПГПП, посвященная защите права на свободу объединений, существенно сужает возможности государства ограничивать это право; оправданными ограничениями считаются те, «которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Ограничения финансирования, сужающие возможности НПО осуществлять свои цели, вполне могут представлять собой неоправданное нарушение свободы объединений²⁵¹.

В комментарии к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы²⁵² (изданном в июле 2011 г.) специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников утверждает: «Для того, чтобы правозащитные организации имели возможность осуществлять свою деятельность, совершенно необходимо, чтобы они могли выполнять свои функции без каких-либо помех, в том числе без ограничений финансирования. Если люди беспрепятственно осуществляют свое право на свободу объединений, но при этом лишены ресурсов на проведение своей деятельности и функционирование организации, право на свободу объединений превращается в пустышку».²⁵³

²⁵⁰В Беларуси, где общественным объединениям запрещено генерировать доход от продажи товаров и услуг, государственное финансирование недоступно большинству НПО, а у местных предпринимателей нет стимулов, причем во многих случаях им даже запрещено оказывать поддержку НПО) См. подробнее в *Разделе 5.4 Налоговые льготы для НПО и их доноров*.

²⁵¹См. *На защите гражданского общества*, совместный доклад Международного центра некоммерческого права (МЦНП) и Секретариата Всемирного движения за демократию на сайте Национального фонда за демократию (NED) http://www.icnl.org/research/resources/dcs/DCS_Report_Second_Edition_English.pdfhttp://www.icnl.org/research/resources/dcs/DCS_Report_Second_Edition_English.pdf

²⁵²Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принята резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года (далее – «Декларация о правозащитниках»).

²⁵³Комментарий к Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик ООН о положении правозащитников, июль 2011 г., стр. 95, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>.

5.2. Государственное финансирование.

НПО следует оказывать содействие в выполнении их задач в виде государственного финансирования и других форм поддержки, таких, как освобождение от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, денежных средств и товаров, полученных от жертвователей или государственных и международных учреждений, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование.²⁵⁴

В отношении любой формы государственной поддержки НПО должны существовать четкие и объективные критерии. При принятии решения о том, оказывать или не оказывать государственную поддержку той или иной НПО в какой-либо форме, существенными факторами могут быть сочтены характер осуществляемой ею деятельности и то, в интересах кого она осуществляется. Оказание государственной поддержки может также зависеть от того, относится ли та или иная НПО к особой категории или режиму, определенным законодательством или имеющим конкретную правовую форму. Существенные изменения устава или деятельности НПО могут привести к корректировке или прекращению оказания любой государственной помощи.²⁵⁵

Белорусское законодательство

Основными законодательными актами, регулирующими государственное финансирование НПО, являются Закон о социальном обслуживании²⁵⁶ и Закон о государственных закупках²⁵⁷ с соответствующими изменениями.

В Законе о социальном обслуживании содержится статья, посвященная социальному контракту (заказу), который определяется как механизм привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к оказанию социальных услуг и реализации социальных проектов.²⁵⁸ Целью государственного социального заказа является удовлетворение потребностей граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в социальных услугах, обслуживании, повышение доступности и качества социальных услуг.²⁵⁹ Размещение государственного социального заказа осуществляется на основе открытой и прозрачной конкурсной процедуры путем финансирования за счет государственных субсидий тех НПО, которые будут предоставлять социальные услуги или реализовывать социальные проекты. Законодательство предусматривает единообразные, четкие требования и доступ к

²⁵⁴Пункт 57 Рекомендации СЕ.

²⁵⁵Пункты 58-61 Рекомендации СЕ.

²⁵⁶Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» № 395-З от 22 мая 2000 г. с изменениями от 13 июля 2012 г. (далее – Закон «О социальном обслуживании»).

²⁵⁷Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (услуг, работ)» № 419-З от 13 июля 2012 г. (далее – Закон «О государственных закупках»).

²⁵⁸Статья 1 Закона «О социальном обслуживании».

²⁵⁹Статья 17 Закона «О социальном обслуживании».

конкурсной информации для тех, кто претендует на такие субсидии. Конкурсы на размещение государственных социальных заказов могут проводиться местными органами власти и республиканскими органами исполнительной власти (например, министерствами)²⁶⁰, которые именуются «государственными заказчиками». Однако на данный момент только Министерство социальной защиты Республики Беларусь и местные органы исполнительной власти применяют этот закон на практике. Государственные заказчики формируют государственный социальный заказ, проводят конкурсы на распределение субсидий, заключают договоры с НПО, обеспечивают финансирование в форме субсидий и оказывают консультативную и информационную помощь тем НПО, которые выполняют социальный заказ, и контролируют его выполнение²⁶¹.

Закон о государственных закупках регулирует финансирование государственных социальных заказов из государственного бюджета. Правительство Беларуси Постановлением Совета Министров РБ № 1219 утвердило процедуру предоставления НПО субсидий на выполнение государственных социальных заказов,²⁶² в том числе Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого предоставлением НПО субсидий;²⁶³ Положение об условиях и порядке предоставления субсидий НПО;²⁶⁴ стандартную форму договора о предоставлении социальных услуг по государственному социальному заказу, а также стандартную форму договора о реализации социального проекта по государственному социальному заказу.

Объявление о конкурсе размещается в Интернете, на вебсайте проводящего конкурс государственного органа и на вебсайте государственных закупок (<http://www.icetrade.by>).²⁶⁵ Все конкурсы открыты для всех НПО с немногими исключениями.

Некоторые НПО исключены из участия в конкурсах на выполнение социальных заказов. К ним относятся те НПО, чьи активы взяты под арест по решению суда; которые находятся в процессе ликвидации или реорганизации; признаны банкротами (по решению суда); предоставили о себе ложные сведения; те, чьи представители

²⁶⁰Статья 17 Закона «О социальном обслуживании».

²⁶¹Статья 20 Закона «О социальном обслуживании».

²⁶²Постановление Совета Министров РБ № 1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа» от 27 декабря 2012 г. (далее – «Постановление Совета Министров РБ № 1219»).

²⁶³Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утверждено Постановлением Совета Министров РБ № 1219 (далее – «Положение о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа»).

²⁶⁴Положение об условиях и порядке предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утверждено Постановлением Совета Министров РБ № 1219.

²⁶⁵Пункт 6 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

являются членами конкурсной комиссии, рассматривающей их заявления; а также политические партии.²⁶⁶

Срок подачи конкурсных предложений должен составлять не менее 30 календарных дней со дня размещения в Интернете извещения о проведении конкурса, чтобы НПО успели подать заявочные пакеты.²⁶⁷ Для участия в конкурсе НПО представляют государственному заказчику следующие документы: заявление, копии свидетельства о государственной регистрации (подтверждающего статус юридического лица) и учредительных документов; копии лицензий на осуществление определенных видов деятельности (если таковые требуются); подробное описание планируемой деятельности в рамках государственного социального заказа в соответствии с требованиями конкурса; сведения об НПО, копию устава НПО, а также справку налогового органа об отсутствии задолженности перед государственным бюджетом. По инициативе НПО могут быть представлены другие документы, которые, по ее мнению, могут повысить ее шансы на победу в конкурсе.²⁶⁸ Для проведения конкурса государственным заказчиком создается конкурсная комиссия из государственных чиновников и представителей НПО (как минимум из 5 человек).²⁶⁹

Конкурсная комиссия осуществляет вскрытие конвертов с конкурсными предложениями НПО; регистрирует эти предложения; проверяет их на предмет соответствия требованиям закона и условий конкурса; проверяет достоверность представленной информации; отклоняет конкурсные предложения в случаях, определенных законодательством; при необходимости запрашивает у НПО дополнительную информацию для разъяснения представленных ими конкурсных предложений; производит оценку конкурсных предложений в соответствии с установленными конкурсными критериями; оформляет протоколы своих заседаний и публикует информационное сообщение об итогах конкурса.²⁷⁰

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют более половины ее членов. Все решения принимаются простым большинством голосов членов комиссии, присутствующих на заседании. При равенстве голосов принимается решение, за которое проголосовал председатель комиссии.²⁷¹

²⁶⁶Статья 21 Закона «О социальном обслуживании».

²⁶⁷Пункт 6 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

²⁶⁸Пункт 7 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

²⁶⁹Пункт 8 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

²⁷⁰Пункт 9 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

²⁷¹Пункт 10 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

Представители НПО, представившие конкурсные предложения, имеют право присутствовать на заседаниях комиссии при вскрытии конвертов с конкурсными предложениями.²⁷²

Каждым членом конкурсной комиссии производится оценка каждого конкурсного предложения и заполняется оценочный лист с выставлением баллов по каждому критерию конкурсного задания. Общая оценка конкурсного предложения определяется как среднее арифметическое оценок всех членов комиссии по каждому предложению. По итогам общей оценки конкурсных предложений члены конкурсной комиссии составляют их рейтинг в установленной законом форме. Итоговая оценка каждого участника конкурса определяется как среднее арифметическое общих оценок, выставленных всеми членами конкурсной комиссии. Участник конкурса, набравший наибольшее количество баллов в рейтинге конкурсных предложений, становится победителем конкурса. При возникновении спорных вопросов решение об определении победителя конкурса принимается конкурсной комиссией путем открытого голосования большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При некоторых, определенных законом обстоятельствах победителями конкурса могут быть признаны несколько участников. Участвующие в конкурсе НПО информируются о его итогах в трехдневный срок после принятия соответствующего решения.²⁷³

Конкурс признается несостоявшимся, если было представлено только одно конкурсное предложение, либо если в результате рассмотрения и отклонения конкурсных предложений к участию в конкурсе допущено лишь одно из них, или отклонены все предложения. В этом случае конкурс проводится повторно, в том же порядке.²⁷⁴

Поскольку Положение о порядке проведения конкурсов на выполнение социального заказа вступило в силу с 1 января 2013 г., мы пока не располагаем информацией о результатах его практического применения.

Закон о государственных закупках разрешает НПО участвовать в конкурсах на размещение государственных закупок наравне с другими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Закон не оговаривает никаких особых условий участия НПО по сравнению с остальными участниками. В то же время Закон о государственных закупках предусматривает ряд процедурных особенностей для субъектов малого и среднего предпринимательства. В частности, он гарантирует им предоставление возможности участия в процедуре государственных закупок товаров и услуг по перечню, определяемому Советом Министров. В этом же положении содержится требование, чтобы предмет государственной закупки и его объем по

²⁷²Пункт 12 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

²⁷³Пункты 15-19 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

²⁷⁴Пункты 20 и 22 Положения о порядке проведения конкурса на выполнение государственного социального заказа.

возможности распределялся по частям (лотам), как минимум, одна из которых (стоимостью не более 10% от общей стоимости предмета закупки) выставляется на конкурс только среди субъектов малого и среднего бизнеса, предлагающие товары (работы, услуги) собственного производства.²⁷⁵ Однако этот перечень не распространяется на НПО.

Закон о государственных закупках разрешает государственному заказчику (организатору) конкурса требовать, чтобы участники предоставляли конкурсное обеспечение в качестве гарантии того, что участник не отзовет свое предложение до окончания конкурса, не откажется от подписания договора в случае победы и т.д. Примечательно, что это требование предъявляется не к бюджетным (государственным) организациям, а только к НПО, коммерческим организациям и индивидуальным предприятиям.²⁷⁶

В целом лишь немногие НПО используют механизм государственных закупок, чтобы обеспечить себе государственное финансирование. Одна из причин этого в том, что большинство белорусских НПО зарегистрированы как общественные объединения, которым не разрешено заниматься предпринимательской деятельностью напрямую, не создавая отдельное коммерческое предприятие. Предоставление услуг по договору о государственных закупках является предпринимательской деятельностью и, следовательно, невозможно для общественных объединений.

Некоторые белорусские НПО имеют право получать государственную финансовую поддержку на основании специальных положений законодательства. Таковы, в частности, организации физической культуры и спорта,²⁷⁷ молодежные и детские общественные объединения.²⁷⁸ Как правило, некоторые республиканские общественные объединения, подобной направленности, поименно упоминаются в государственном бюджете и получают институциональное финансирование без каких-либо конкурсов.

Анализ

Мы начнем его с нового белорусского Закона «О социальном обслуживании», в котором имеется раздел, посвященный государственному социальному заказу (контракту). Хотя данных об практике применения этого закона пока нет, его положения закладывают хорошую базу для привлечения НПО к предоставлению социальных услуг и государственной поддержки НПО, работающих в социальной сфере. Привлечение НПО к предоставлению социальных услуг принесет немалые

²⁷⁵Статья 31 Закона «О государственных закупках».

²⁷⁶Статья 34 Закона «О государственных закупках».

²⁷⁷Декрет № 497 Президента РБ «Об оказании поддержки организациям физической культуры и спорта» от 3 ноября 2011 г.

²⁷⁸Закон РБ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» от 9 ноября 1999 г., № 305-3; Постановление Министерства образования РБ «Об утверждении Инструкции о порядке формирования республиканского реестра молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой» от 30 ноября 2005 г., № 101 (с изменениями и дополнениями от 11 мая 2009 г.).

выгоды государству, обществу и самим НПО. Закупки социальных услуг за счет государственного бюджета не только обеспечивают НПО новым источником финансирования, но и дают им возможность расширить диапазон доступных услуг и повысить качество обслуживания населения. Предоставление социальных услуг населению укрепляет связи между НПО и обслуживаемым контингентом. Укрепление связей между НПО и населением помогает НПО приобретать более широкую поддержку в обществе, привлекать волонтеров и пожертвования, что в свою очередь повышает финансовую устойчивость НПО. Со своей стороны государство получает от НПО эффективные и недорогие услуги, которые зачастую субсидируются из собственных ресурсов последних – например, труд волонтеров. Более того, когда государство и НПО сообща работают над решением социальных проблем, это нередко укрепляет взаимное доверие и сотрудничество. В отношении новой редакции Закона о социальном обслуживании мы отметим, что в разных странах бывшего Советского Союза (особенно в Кыргызстане и Украине) и Европы есть множество прекрасных примеров действия аналогичного законодательства, применяемого на практике уже в течение ряда лет.²⁷⁹

В то же время следует отметить, что запрет напрямую заниматься экономической деятельностью (продажей товаров и услуг, пусть даже непосредственно связанных с уставными целями), установленный для общественных объединений белорусским законодательством, остается серьезным препятствием вовлечению НПО в сферу социального обслуживания, как посредством социальных контрактов, так и через механизм государственных закупок.

5.3. Налоговые льготы для НПО и их доноров.

НПО следует оказывать содействие в выполнении их задач в виде государственного финансирования и других форм поддержки, таких, как освобождение от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, денежных средств и товаров, полученных от жертвователей или государственных и международных учреждений, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование.²⁸⁰ В отношении любой формы государственной поддержки НПО должны существовать четкие и объективные критерии. При принятии решения о том, оказывать или не оказывать государственную поддержку той или иной НПО в какой-либо форме, существенными факторами могут быть сочтены характер осуществляемой ею деятельности и то, в интересах кого она осуществляется. Оказание государственной поддержки может также зависеть от того, относится ли та или иная НПО к особой

²⁷⁹Эта полезная европейская практика обобщена в сборнике «Пособие по моделям предоставления негосударственных социальных услуг: Руководство для политических руководителей и практиков в регионе СНГ», ЕЦНП, ПРООН Братислава, 2012, http://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/undp-ecnl_handbook_on_social_contracting_2012.

²⁸⁰Пункт 57 Рекомендации СЕ.

категории или режиму, определенным законодательством или имеющим конкретную правовую форму. Существенные изменения устава или деятельности НПО могут привести к корректировке или прекращению оказания любой государственной помощи.²⁸¹ Обладающая правосубъектностью НПО не должна использовать имущество, приобретенное на условиях освобождения от уплаты налогов, для цели, применительно к которой освобождения от уплаты налогов не предусмотрено.²⁸²

Белорусское законодательство

НПО (некоммерческие организации²⁸³) признаются налогоплательщиками. На НПО распространяется действие тех же норм и правил, что и на остальных юридических лиц. Белорусский Налоговый кодекс не предусматривает для НПО особого льготного статуса. Определенные льготы распространяются только на доходы, получаемые из конкретно указанных источников, как описано ниже.

5.3.1. Налог на прибыль НПО

Плательщиками налога на прибыль признаются организации.²⁸⁴ Объектом налогообложения налогом на прибыль признаются валовая прибыль, а также дивиденды и приравненные к ним доходы, начисленные белорусскими организациями.²⁸⁵ По общему правилу, ставка налога на прибыль устанавливается в размере 18 процентов, за некоторыми исключениями.²⁸⁶

Валовая прибыль НПО определяется как сумма полученной от осуществления предпринимательской деятельности прибыли, в том числе от реализации товаров (работ, услуг), имущественных прав и внереализационных доходов, уменьшенных на сумму квалифицированных расходов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности или непредпринимательской деятельностью, доход от которой облагается подоходным налогом. Для того, чтобы пользоваться налоговыми льготами, НПО обязаны вести отдельный бухгалтерский учет налогооблагаемых доходов и связанных с ними затрат, и освобожденных от налога доходов и связанных с ними затрат.²⁸⁷

Не являются объектом налогообложения налогом на прибыль дивиденды, начисленные общественным объединениям "Белорусское общество инвалидов", "Белорусское общество глухих" и "Белорусское товарищество инвалидов по зрению" унитарными предприятиями, собственниками имущества которых являются эти объединения.²⁸⁸

²⁸¹Пункты 58-61 Рекомендации СЕ.

²⁸²Пункт 54 Рекомендации СЕ.

²⁸³В Налоговом Кодексе используется термин «некоммерческая организация» (НКО).

²⁸⁴Статья 125 Налогового кодекса.

²⁸⁵Статья 126 Налогового кодекса.

²⁸⁶Статья 142 Налогового кодекса.

²⁸⁷Часть 1 статьи 137 Налогового кодекса.

²⁸⁸Часть 5 статьи 126 Налогового кодекса.

- **От налогообложения налогом на прибыль освобождаются доходы НПО из следующих источников:** Вступительные, паевые и членские взносы в пределах сумм, указанных в учредительных документах НПО.²⁸⁹
- Стоимость товаров (услуг, работ), денежных средств, безвозмездно полученных НПО, при условии, что эти товары (услуги, работы) используются по их целевому назначению либо, если их целевое назначение не было указано, для достижения уставных целей НПО-получателя.²⁹⁰
- Доходы в виде процентов от хранения денежных средств из вышеуказанных источников на текущих (расчетных) либо иных банковских счетах.²⁹¹
- Товары (работы, услуги), имущественные права, денежные средства, безвозмездно полученные в качестве иностранной безвозмездной помощи или международной технической помощи в порядке и на условиях, установленных Президентом Республики Беларусь.²⁹²

Виды доходов, освобожденных от налогообложения налогом на прибыль

Как отмечалось выше, Налоговый Кодекс освобождает от налогообложения налогом на прибыль две разновидности доходов, получаемых НПО:

- Вступительные, паевые и членские взносы в пределах сумм, указанных в учредительных документах НПО.²⁹³
- Стоимость товаров (услуг, работ), денежных средств, безвозмездно полученных НПО, при условии, что эти товары (услуги, работы) используются по их целевому назначению либо, если их целевое назначение не было указано, для достижения уставных целей НПО-получателя.²⁹⁴
- Иностранная безвозмездная помощь или международная техническая помощь, полученные в порядке и на условиях, установленных Президентом²⁹⁵.

Ниже мы подробнее рассмотрим, при каких обстоятельствах освобождаются от налога на прибыль доходы из вышеназванных источников:

Вступительные, паевые и членские взносы в пределах сумм, указанных в уставных документах НПО

Уплата всех вступительных, паевых и членских взносов должна быть предусмотрена в уставных документах НПО.

²⁸⁹Подпункт 4.2.1. статьи 128 Налогового кодекса.

²⁹⁰Подпункт 4.2.3. статьи 128 Налогового кодекса.

²⁹¹Подпункт 4.2.4. статьи 128 Налогового кодекса.

²⁹²Подпункт 4.9.6. статьи 128 Налогового кодекса.

²⁹³Подпункт 4.2.1. статьи 128 Налогового кодекса.

²⁹⁴Подпункт 4.2.3. статьи 128 Налогового кодекса.

²⁹⁵ Подпункт 4.9.6. статьи 128 Налогового кодекса.

Вступительные и членские взносы могут принимать только те НПО, которые созданы на членской основе (общественные объединения, профсоюзы, политические партии, религиозные организации, союзы юридических лиц). НПО обязаны вести учет членских взносов (т.е. должен существовать список членов). Если в уставных документах не предусматривается уплата членских взносов и не оговаривается их конкретный размер/ периодичность уплаты, тогда эти положения должен установить уполномоченный руководящий орган организации своим письменным решением, принятым в рамках компетенции этого органа (возможность уплаты членских взносов должна быть предусмотрена в Уставе).

Закон дает определение членских взносов только в отношении членских взносов в потребительских кооперативах²⁹⁶, но не в отношении других НПО. Определение вступительных/ учредительных или паевых взносов в законодательстве отсутствует.

Учредители фонда обязаны вносить учредительные взносы в момент создания фонда. Эти взносы тоже признаются как доход фондов, не подлежащий налогообложению налогом на прибыль.²⁹⁷

Помимо этого, налогом на прибыль не облагаются все средства, финансируемые организации ее владельцем/ учредителем.

Стоимость товаров (услуг, работ), денежных средств, безвозмездно полученных НПО, освобождается от налогообложения налогом на прибыль для НПО-получателя, при условии, что эти товары (услуги, работы) используются по их целевому назначению либо, если их целевое назначение не было указано, для достижения уставных целей НПО-получателя. Отметим, что белорусский Налоговый кодекс не пользуется терминами «пожертвование» или «грант». Однако определение «пожертвования» и его критерии даются в Гражданском кодексе. В сущности, оно применяется к облагаемым налогом товарам (услугам, работам) и денежным средствам, безвозмездно полученным НПО. Пожертвованием признается дарение вещи или права в общепользовательных целях.²⁹⁸ Пожертвование может быть обусловлено его использованием по определенному назначению. Если пожертвование не передается по указанному донором назначению, оно используется в уставных целях НПО-получателя.

Налогообложение доходов от предпринимательской (хозяйственной) деятельности
Предпринимательская деятельность определяется Гражданским кодексом как самостоятельная деятельность юридических и физических лиц, осуществляемая ими в гражданском обороте от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность, и направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи вещей, произведенных, переработанных или приобретенных указанными лицами для продажи, а также от выполнения работ или

²⁹⁶Закон Республики Беларусь «О потребительских кооперативах» от 25 февраля 2002 г.

²⁹⁷Пункт 15 Указа о фондах.

²⁹⁸Статья 553 ГК.

оказания услуг.²⁹⁹ Общественным объединениям не разрешается осуществлять предпринимательскую деятельность.³⁰⁰ Фонды могут осуществлять ее лишь постольку, поскольку она необходима для достижения целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает предмету их деятельности³⁰¹. Согласно Налоговому кодексу доход, получаемый НПО от предпринимательской деятельности является объектом налогообложения налогом на прибыль.

Доходы от проведения благотворительных балов, аукционов и иных аналогичных мероприятий, организуемых в целях сбора средств, на сегодняшний день определяются как полученное безвозмездно имущество и освобождаются от налогов.

Наличие налоговых льгот в отношении пассивного (инвестиционного) дохода

Вообще говоря, пассивные (инвестиционные) доходы подлежат налогообложению. Никаких особых стимулов для НПО не предусмотрено. К примеру, в состав внереализационных доходов НПО включаются: дивиденды, полученные ими от источников за пределами Республики Беларусь; или полученные при сдаче в аренду, или в виде положительной курсовой разницы при обмене валют.³⁰² Процентные доходы, получаемые эмитентами от размещения акций, не являются объектом налогообложения налогом на прибыль для всех налогоплательщиков, включая НПО.³⁰³ Также исключение составляют доходы в виде процентов от хранения денежных средств, из источников, не включающихся в состав внереализационных доходов, на депозитных или иных банковских счетах.³⁰⁴ Не являются объектом налогообложения налогом на прибыль дивиденды, начисленные общественным объединениям «Белорусское общество инвалидов», «Белорусское общество глухих», «Белорусское товарищество инвалидов по зрению» предприятиями, собственниками имущества которых являются эти объединения (эти дивиденды не являются объектом налогообложения для них, но остаются таковыми для других организаций).³⁰⁵

5.3.2. Законодательное регулирование оказания помощи НПО белорусскими донорами

От налогообложения налогом на прибыль освобождается прибыль организаций (в размере не более 10 процентов валовой прибыли), переданная зарегистрированным на территории Республики Беларусь бюджетным организациям здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры, физкультуры и спорта, религиозным организациям, а также общественным объединениям «Белорусское общество инвалидов», «Белорусское общество глухих», «Белорусское товарищество инвалидов по зрению», «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников», «Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам», Белорусскому общественному объединению ветеранов, Белорусскому общественному

²⁹⁹Статья 1 ГК.

³⁰⁰Статья 20 Закона об ОО.

³⁰¹Пункт 4 Указа о фондах.

³⁰²Часть 3 статьи 128 Налогового кодекса.

³⁰³Пункт 4-1.1. статьи 126 Налогового кодекса.

³⁰⁴Подпункт 4.2.4. статьи 128 Налогового кодекса

³⁰⁵Часть 5 статья 126 Налогового кодекса.

объединению стомированных, унитарным предприятиям, собственниками имущества которых являются эти объединения, или использованная на оплату счетов за приобретенные и переданные указанным организациям товары (работы, услуги), имущественные права.³⁰⁶

Ни юридическим, ни физическим лицам не разрешено вычитать сделанные ими взносы в пользу НПО из сумм облагаемой налогом прибыли. Физические лица могут делать взносы в пользу НПО по своему усмотрению. Если эти взносы отвечают требованиям Налогового кодекса, они определяются как «товары (услуги, работы), средства, безвозмездно полученные НПО», и освобождаются от налогообложения подоходным налогом для НПО-получателя.

Однако юридические лица и индивидуальные предприниматели могут оказывать безвозмездную (спонсорскую) помощь только для поддержки ограниченного перечня видов деятельности, определенных Указом Президента.³⁰⁷ Этот Указ определяет, что безвозмездная (спонсорская) помощь предоставляется безвозвратно на основе добровольности и свободы выбора ее целей в соответствии с Указом. Согласно Указу, юридические лица вправе оказывать помощь только в строго определенных целях, в том числе:

- создания и укрепления материально-технической базы;
- для приобретения сельскохозяйственной техники и запасных частей к ней; а также для поддержки мероприятий по выполнению государственных программ по возрождению и развитию села;
- для поддержки олимпийского и паралимпийского движений Беларуси, игровых видов спорта, проведения организациями физической культуры и спорта... спортивных мероприятий; в том числе подготовки спортсменов (команд), строительства и содержания физкультурно-спортивных сооружений;
- для охраны и реставрации историко-культурного наследия, развития библиотечного и музейного дела, кинематографии, искусства, образования в области культуры, а также народного творчества и ремесел, концертов отечественных исполнителей и творческих коллективов;
- для приобретения организациями здравоохранения лекарственных средств, изделий медицинского назначения; медицинской техники; оказания медицинской помощи гражданам Республики Беларусь пропаганды здорового образа жизни;
- для проведения конкурсов, фестивалей, смотров, иных мероприятий, организуемых по решению Президента Республики Беларусь, Совета Министров, облисполкомов и Минского горисполкома;
- для выпуска учебных изданий и средств обучения, организации питания учащихся и воспитанников учреждений образования;
- для поддержки организаций, осуществляющих социальную защиту населения, оказывающих социальную помощь малообеспеченным гражданам, гражданам, нуждающимся в поддержке государства по состоянию здоровья, лицам, которые в силу своих физических особенностей, особенностей психофизического развития и

³⁰⁶Пункт 1.2. статьи 140 Налогового кодекса.

³⁰⁷Указ Президента РБ № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» от 1 июля 2005 г. (далее - Указ «О безвозмездной помощи»).

иных обстоятельств не могут самостоятельно реализовывать свои права и законные интересы (одиноким пожилым гражданам, инвалидам, ветеранам войны и труда многодетным и неполным семьям, детям-инвалидам, детям-сиротам, другим категориям граждан, определенным законодательством);

- для поддержки зарегистрированных религиозных организаций;
- для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- для проведения научных исследований в рамках государственных научно-исследовательских программ;
- для развития особо охраняемых природных территорий (заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы);
- на иные цели по решению Президента Республики Беларусь или с его согласия.³⁰⁸

Приведенный выше перечень носит исчерпывающий характер. Любая помощь, предоставляемая в целях, не указанных в этом Декрете является незаконной и карается административными санкциями.

Безвозмездная помощь, оказываемая юридическими лицами, тоже носит безвозвратный характер. На практике это означает, что предоставление НПО в безвозмездное пользование помещений или какого-либо иного имущества не относится к безвозмездной (спонсорской) помощи.

При предоставлении безвозмездной помощи между донором и НПО заключается письменный договор по форме, утвержденной Советом Министров Беларуси.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, предоставляющие безвозмездную помощь в виде денежных средств, определяют вид товаров (работ, услуг), которые будут приобретены на эти средства получателем такой помощи.³⁰⁹ Юридические лица обязаны в установленном порядке представлять государственную статистическую отчетность об оказанной безвозмездной помощи.³¹⁰

Для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающих безвозмездную помощь в нарушение законодательства, равно как для НПО, использующих эту помощь в нарушение законодательства, предусмотрен ряд наказаний Кодексом об административных правонарушениях (Статья 23.84). Более подробно см. *Раздел 6.2. Санкции.*

5.3.3. НДС для НПО и доноров

Обороты по безвозмездной передаче товаров (работ, услуг) признаются подлежащими обложению налогом на добавленную стоимость (НДС).³¹¹ Некоторые обороты по безвозмездной передаче товаров, работ, услуг и наиболее актуальные для

³⁰⁸Пункт 2 Указа «О безвозмездной помощи».

³⁰⁹Пункт 8 Указа «О безвозмездной помощи».

³¹⁰Пункт 12 Указа «О безвозмездной помощи».

³¹¹Подпункт 1.1.3. статьи 93 Налогового кодекса.

НПО, которые не признаются объектами обложения налогом на добавленную стоимость, перечислены ниже:

- передача членам некоммерческих организаций товаров (работ, услуг), приобретенных за счет членских взносов;³¹²
- обороты по передаче товаров в пределах одного юридического лица;³¹³
- обороты по реализации товаров (работ, услуг), поставляемых по программам международной технической помощи, с соблюдением требований Указа № 460;³¹⁴
- некоторые обороты в рамках религиозной деятельности.³¹⁵

Для большинства товаров базовая ставка НДС составляет 20%.³¹⁶

Регистрационный порог. Белорусским Налоговым кодексом регистрационный порог не предусматривается.

Обороты, освобождаемые от налога. Статья 94 Налогового кодекса устанавливает перечень оборотов по реализации товаров (работ, услуг), освобождаемых от налога на добавленную стоимость, независимо от того, выполняются ли они коммерческими или некоммерческими организациями. Эти льготы связаны с характером услуг, к которым, в частности относятся:³¹⁷

1.1. лекарственные средства, медицинская техника ... а также изделия и оборудование ветеринарного назначения по перечням, утвержденным Президентом Республики Беларусь;

1.2. медицинские услуги по перечню, утвержденному Президентом РБ;

1.3. ветеринарные услуги по перечню, утвержденному Президентом РБ;

1.5. услуги, предоставляемые учреждениями образования, иными организациями и индивидуальными предпринимателями, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность;

1.6-2. продукты питания, произведенные столовыми учреждений здравоохранения и социальной защиты;

1.6-3. услуги по подготовке детей в специализированных учебно-спортивных учреждениях;

1.7. услуги в сфере культуры по перечню, утвержденному Президентом РБ; 1.31 туристические услуги по перечням, утвержденным Президентом РБ, и т.д. Большинство услуг, охваченных льготным налоговым режимом, имеют значение только для государственных или финансируемых из госбюджета организаций, и зачастую они особо упоминаются, как услуги, оказываемые только этими организациями либо провайдерами, которые были предварительно утверждены

³¹²Пункт 2.8. статьи 93 Налогового кодекса.

³¹³Пункт 2.9. статьи 93 Налогового кодекса.

³¹⁴Пункт 2.19. статьи 93 Налогового кодекса.

³¹⁵Пункт 2.23. статьи 93 Налогового кодекса.

³¹⁶Пункт 1.3 статьи 102 Налогового кодекса.

³¹⁷Статья 94 Налогового кодекса.

Президентом или иными государственными органами.

От уплаты налога на добавленную стоимость освобождаются с некоторыми исключениями организации³¹⁸, производящие (выполняющие) товары (работы, услуги), у которых численность инвалидов составляет не менее 50% от списочной численности работников (на основании сертификата, выдаваемого Белорусской торгово-промышленной палатой).

От налога на добавленную стоимость освобождаются товары, ввезенные в страну в следующих случаях (в частности, касающихся НПО)³¹⁹:

- Товары, относящиеся к иностранной безвозмездной помощи, в порядке и на условиях, установленных Президентом Республики Беларусь;
- Товары, получаемые в качестве международной технической помощи и/или приобретенные за счет средств международной технической помощи, предназначенные для целей, определенных проектом (программой) международной технической помощи, в порядке и на условиях, установленных Президентом Республики Беларусь.

Налоговый кодекс также предусмотрел для определенных товаров нулевую ставку налога на добавленную стоимость и сниженные (10%) ставки.³²⁰ Ни один из товаров, облагаемых по нулевой ставке, не имеет особого значения для НПО. К числу сравнительно важных для НПО оборотов, облагаемых НДС по ставке 10%, принадлежат: реализация дикорастущей продукции с определенными ограничениями; импорт продовольствия и других товаров для детей в соответствии с перечнями, утвержденными Президентом РБ.³²¹

Процедура возврата НДС. Согласно Статье 103 Налогового кодекса, превышение уплаченного государству НДС может быть возвращено в нижеследующем порядке:

Возврат НДС производится на основании решения налогового органа по месту регистрации организации-плательщика. Как правило, положительная разница между суммой налоговых вычетов и общей суммой уплаченного НДС, учитывается при исчислении подлежащего уплате НДС в будущем отчетном периоде, без решения о фактическом возврате. Решение о возврате принимается налоговым органом не позднее двух рабочих дней со дня представления плательщиком налоговой декларации и заявления о возврате. Если положительная разница составляет более 3000 базовых величин, налоговый орган вправе по собственной инициативе либо по инициативе плательщика провести в установленном порядке внеплановую проверку обоснованности возврата этих сумм. Срок проведения такой проверки не должен превышать 15 рабочих дней, а для плательщика, обладающего статусом «Лучший плательщик налогов, сборов» (присваивается налоговым органом в порядке,

³¹⁸Пункт 1.16. статьи 94 Налогового кодекса.

³¹⁹Пункты 1.12., 1.13. статьи 96 Налогового кодекса.

³²⁰Часть 1 статьи 102 Налогового кодекса.

³²¹Подпункты 1.2.1. и 1.2.2. Налогового кодекса.

установленном Налоговым кодексом, как форма поощрения организаций, исправно и своевременно платящих все налоги) – пяти рабочих дней. О принятом решении по проведению возврата налоговый орган уведомляет организацию-плательщика в течение двух рабочих дней со дня принятия такого решения. Отказ в проведении возврата должен быть хорошо обоснованным. В случае положительного решения возврат НДС производится в течение одного месяца, а для плательщика, обладающего статусом «Лучший плательщик налогов, сборов» - в течение 10 рабочих дней.³²²

5.3.4. Земельные, имущественные и иные налоги, влияющие на НПО.

Помимо НДС и налога на прибыль, существует ряд других налогов, применимых к НПО. Такие включают³²³:

Акцизный налог; налог на недвижимость; налог на землю; экологический налог; некоторые сборы и пошлины. Кроме того, существует ряд местных налогов (к примеру, на владельцев собак и т.п.).

Экологический налог не применим к большинству НПО, поскольку объектом налогообложения являются загрязнение воды или атмосферы, а также удаление опасных отходов. НПО обычно не работают в данной сфере. Аналогично, и акцизные сборы применимы лишь к ограниченной группе товаров (к примеру, алкоголь и т.д.), которая, обычно, не является объектом деятельности НПО. Сейчас же мы рассмотрим налогообложение недвижимости и земли, которое на прямую может влиять на НПО.

Налог на недвижимость

Базовый налог на недвижимость составляет 1% от стоимости здания или строения.³²⁴

Плательщиками налога на недвижимость признаются организации и физические лица.³²⁵ По капитальным строениям (зданиям, сооружениям), их частям, расположенным на территории Республики Беларусь и взятым организациями в аренду (финансовую аренду (лизинг)), иное возмездное или безвозмездное пользование у иностранных организаций, не осуществляющих деятельность на территории Республики Беларусь через постоянное представительство, или у физических лиц, плательщиком признается организация-арендатор (лизингополучатель, ссудополучатель).³²⁶

Некоторые НПО обладают особым освобождением от уплаты данного налога. Среди них:

- организации общественного объединения «Белорусское общество

³²²Части 6, 7 статьи 103 Налогового кодекса.

³²³Статьи 8 и 9 Налогового кодекса.

³²⁴Статья 188 Налогового кодекса.

³²⁵Статья 183 Налогового кодекса.

³²⁶Статья 184 Налогового кодекса.

инвалидов», общественного объединения «Белорусское общество глухих» и общественного объединения «Белорусское товарищество инвалидов по зрению», а также обособленные подразделения этих организаций при условии, если численность инвалидов в указанных организациях или их обособленных подразделениях составляет не менее 50 процентов от списочной численности в среднем за период;³²⁷

- организации, осуществляющие социально-культурную деятельность и получающие субсидии из бюджета;
- государственные бюджетные организации и образовательные заведения, принадлежащие потребительским кооперативам;
- образовательные учреждения, финансирующиеся из государственного бюджета;
- специализированные образовательно-спортивные учреждения, принадлежащие профсоюзам и финансирующиеся из государственного бюджета;
- научные организации;
- центры трансфера технологий;
- культурные организации, а также некоторые иные.³²⁸

От налогообложения недвижимости также освобождаются здания и сооружения, предназначенные для охраны окружающей среды и улучшения экологической обстановки по перечню, утвержденному Президентом Республики Беларусь, а также здания и сооружения, признаваемые в установленном порядке материальными историко-культурными ценностями, также по перечню таких ценностей, утвержденному Советом Министров Республики Беларусь.³²⁹

Налог на землю

Базовая ставка налога на землю³³⁰ составляет 0.57\$ за 1 гектар сельскохозяйственных угодий, и 9\$³³¹ или более в городах или иных населенных пунктах, а также до 135\$ и более за землю, используемую в производственно-промышленных целях.

Лишь организации, в постоянном или временном пользовании или владении, которых находится земля, рассматриваются в качестве плательщиков данного налога.³³²

Некоторые земельные угодья не подпадают под налогообложение налогом на землю³³³ (к примеру, земли национальных заповедников, религиозных организаций, некоторые другие угодья).

³²⁷Пункт 1.2. статьи 186 Налогового кодекса.

³²⁸Часть 2 статьи 186 Налогового кодекса.

³²⁹Пункты 1.5. и 1.6. статьи 186 Налогового кодекса.

³³⁰Статья 196 Налогового кодекса.

³³¹Статья 197 Налогового кодекса.

³³²Статья 192 Налогового кодекса.

Кроме того, Налоговый кодекс предоставляет освобождение от уплаты данного налога в следующих случаях, которые могут иметь отношение к НПО³³⁴:

- земельные участки, занятые материальными историко-культурными ценностями, включенными в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь;
- земельные участки организаций, осуществляющих социально-культурную деятельность и получающих субсидии из бюджета, организаций Федерации профсоюзов Беларуси, осуществляющих социально-культурную деятельность, а также санаторно-курортных и оздоровительных организаций и детско-юношеских спортивных школ независимо от формы собственности, предоставленные им в пользование для осуществления уставной деятельности;
- определенные сельскохозяйственные угодья;
- земельные участки организаций, занятые спортивными сооружениями, являющимися основными базами подготовки национальных и сборных команд Республики Беларусь по видам спорта;
- земельные участки общественных объединений инвалидов (их частных унитарных предприятий и учреждений), занятые принадлежащими им объектами здравоохранения, туризма, физической культуры и спорта, социального обеспечения, образования, культуры и искусства, а также некоторые другие.

Анализ

Налог на прибыль:

Согласно законодательству РБ, налоговые положения не предусматривают дифференциации НПО: организации общественного блага, чья деятельность осуществляется на пользу всего общества, рассматриваются также, как и организации, чья деятельность направлена на благо исключительно членов этих организаций. Отсутствием подобной диверсификации, свойственной законодательствам большинства европейских стран, очевидно можно объяснить минимальные налоговые привилегии для НПО в Беларуси. Распространенной практикой является то, что НПО, работающие на общественное благо (благотворительные организации), должны обладать большими налоговыми преимуществами, чем иные типы НПО. Это особо касается освобождения от уплаты налога на прибыль. Предоставление подобных особых привилегий предполагает четко определенный правовой статус «общественно полезной» или «благотворительной» организации, который бы четко отличал ее от других НПО. Подобный статус, однако, не существует в Беларуси в настоящее время.

Процедура получения статуса благотворительной организации для НПО, равно, как и содержание деятельности, рассматриваемой в качестве общественно полезной или

³³³Статья 193 Налогового кодекса.

³³⁴Часть 1 статьи 194 Налогового кодекса.

благотворительной, особые требования касательно доходов и расходов благотворительных организаций, их внутренней системы управления, а также требования по отчетности могут быть различными в разных государствах. В некоторых странах данный статус предоставляется налоговыми ведомствами; в других – постановлением суда; в-третьих – специальной комиссией, состоящей из представителей соответствующих правительственных ведомств и НПО. Объем данного анализа не позволяет более детально вдаваться в данные аспекты (за исключением краткой характеристики основных подходов к налогообложению доходов от экономической деятельности, которая будет приведена ниже), но МЦНП с радостью готов предложить свои услуги в области оказания помощи Беларуси в разработке разумного финансового регуляторного режима.

Безвозмездное предоставление денежных средств и услуг, взносы при вступлении, членские взносы и пожертвования традиционно не рассматриваются в качестве налогооблагаемого дохода в большинстве европейских стран. Подход, практикуемый в Беларуси, соответствует нормам международной практики в данной области. Тем не менее, система предоставления налоговых привилегий могла бы быть усовершенствована благодаря введению более четких определений. Необходимо, также, более четко определить «членское» пожертвование в Налоговом кодексе или в Законе об общественных объединениях.

Общий запрет для общественных объединений заниматься предпринимательской деятельностью представляется значительной проблемой, о которой идет речь в разделе 4.3. «*Экономическая деятельность*». Другой значительной проблемой представляется полное отсутствие налоговых привилегий (преимуществ, связанных с предпринимательской деятельностью любого типа). В различных странах существуют разнообразные подходы к предоставлению налоговых привилегий НПО, занимающихся предпринимательской деятельностью, принимая во внимание то, что НПО, по своей сути, обычно существуют для оказания социальных услуг. МЦНП готов оказать помощь заинтересованным сторонам в Беларуси в деле изучения наилучшей деловой практики и рассмотрения возможности введения, по крайней мере, некоторых подобных привилегий в Налоговый кодекс Беларуси.³³⁵

Налогообложение пассивного дохода (от инвестиционной деятельности):
Передовая международная практика зачастую предполагает предоставление налоговых привилегий, по крайней мере, в отношении некоторых форм пассивного дохода общественно полезных (благотворительных) организаций, включая дивиденды, процент на вклады, роялти, прибыль от продажи активов, арендная плата. Цель подобных положений – поддержать НПО, предоставляющие общественно полезные услуги населению. Освобождение от налога на пассивный доход особенно важно для благотворительных фондов, для которых пассивные доходы являются средством, позволяющим сохранить и наращивать дарственный фонд.

³³⁵См. Обзор регулирования экономической деятельности НКО в Европе. www.icnl.org.

Налоговые стимулы для доноров: Для Беларуси представляется важным рассмотреть возможность предоставления налоговых стимулов для корпораций и частных лиц, поддерживающих благотворительную деятельность.

Другим недостатком закона Беларуси представляется ограниченный спектр целей, на достижение которых белорусские компании могут предоставлять благотворительную помощь. Ограниченный список подобных задач, определенных Указом Президента, не включает ряд популярных направлений, таких, как защита окружающей среды, оказание помощи приютам для животных и т.д. Данный список никоим образом не предполагает каких-либо стимулов для корпораций. Оказание же помощи на выполнение задач, четко не обозначенных в Указе Президента, может быть наказуемо. Подобные положения никак не способствуют местной филантропии. Насколько нам известно, подобные положения не существуют ни в одной из европейских стран или в других странах бывшего СССР.

НДС: Налоговый кодекс не предоставляет НПО каких-либо особых преференций по уплате НДС. Это, в принципе, соответствует международной практике, предполагающей, что преференции по НДС связаны с типами транзакций/поставок. Для того, чтобы правовые положения по НДС в Беларуси привести в соответствие с общепринятой мировой практикой, необходимо расширить список транзакций, освобожденных от уплаты НДС, дополнив его определенными транзакциями, направленными на достижение общественного блага, в русле 6-й Директивы Европейского Союза по НДС³³⁶ (которая освобождает от уплаты НДС предоставление услуг и поставку товаров, тесно связанных с социальным обеспечением и социальной безопасностью, включая услуги домов для престарелых, защиту детей и юношества, предоставление благ организациям политического, профсоюзного, религиозного, патриотического, или гражданского толка; для организации фандрейзинговых мероприятий и т. д.). Представляется важным не ограничивать круг предоставления подобных услуг лишь государственными или бюджетными институциями, но включить в него и НПО. Обеспечение равного статуса для правительственных и неправительственных поставщиков создало бы условия для справедливой конкуренции на рынке предоставления социальных услуг, от чего выиграло бы и государство, и граждане. Использование льготных ставок налогообложения определенной деятельности, осуществляемой НПО, могло бы оказать значительную поддержку некоммерческому сектору. Во Франции, к примеру, налогообложение услуг в области культуры установлены на уровне от 2.2 до 5.5 процентов, а НПО могут списать НДС, связанный с накладными расходами (обычно 19.6 процентов), таким образом, генерируя движение денежных средств для налогоплательщика посредством последующего зачета НДС. В дополнение, было бы полезным рассмотреть освобождение от уплаты НДС определенных безвозмездных транзакций (то есть, когда товары и услуги предоставляются НПО в качестве пожертвования). Такая практика распространена в Европе и некоторых странах бывшего СССР, включая Россию.

³³⁶Директива ЕС о гармонизации законов стран-участников, регулирующих НДС (17 мая 1977). См., к примеру, Ст. 13.

5.4. Волонтеры. Обладающая правосубъектностью НПО может использовать свои активы для оплаты труда своих сотрудников, а также может возмещать всем сотрудникам и лицам, работающим на добровольных началах от имени НПО, понесенные ими в связи с этим обоснованные расходы.³³⁷

Законодательство Беларуси

Законодательство Беларуси не содержит каких-либо положений, связанных с правовым статусом или гарантиями для волонтеров.

Анализ

Притом, что отсутствие законодательных положений не всегда является чем-то негативным, исходя из правового принципа «все, что не запрещено – разрешено», полное отсутствие положений о волонтерах зачастую приводит к определенным проблемам. К примеру, Трудовые кодексы многих стран, включая Трудовой кодекс Беларуси (Статья 4), устанавливают право всех работников на определенную минимальную зарплату, оплаченный отпуск и социальное страхование. Гарантия подобных прав накладывает соответствующие обязательства на работодателя. Если же статус волонтера не определен по закону, как отличный от статуса работника по найму, подобные фундаментальные права и обязательства могут оказаться проблематичным вопросом в применении к волонтерам. Еще один важный вопрос, который нуждается в особом регулировании, это защита прав волонтеров. Притом, что права работающих по найму защищены законом и трудовыми договорами, а права волонтеров никак не определены и не защищены. Существует и ряд проблем, связанных с налогообложением. К примеру, НПО не может вычесть в качестве накладных расходов те расходы, которые понесли волонтеры, выполняя свою работу. Более того, от НПО требуется удерживать подоходный налог из компенсационных выплат волонтерам. Эти проблемы могли бы быть решены путем введения определения терминов «волонтер» и «волонтерская деятельность», а также путем пересмотра соответствующих положений в Налоговом кодексе.

Не существует идеального или единого закона о волонтерах, который бы удовлетворял нужды любой страны. Законы и подзаконные акты о волонтерстве движимы внутренними нуждами и соображениями каждого отдельного государства. В странах, где традиции добровольчества недостаточно развиты, во главу угла, к примеру, может ставиться подъем общественного осознания необходимости волонтерства, ценности и целей добровольчества. В странах, в которых существует развитая сеть социальной поддержки, особое внимание в законодательных положениях уделяется уточнениям различий между оплачиваемыми работниками по найму и волонтерами, работающими безвозмездно, таким образом, устраняя препятствия, которые могут возникнуть в ситуации, при которой волонтерство рассматривается как некая форма трудоустройства. Другими словами, как и в случае с любым другим законодательством, цели правительства и избирателей должны определять параметры регулирования, конкретные формы волонтерской деятельности, которая регулируется, а также привилегии, стимулы и механизмы

³³⁷Пункт 55 Рекомендации СЕ.

защиты, которые могут быть приемлемы. Успешные законодательные акты тщательно берут во внимание данные факторы и четко ориентированы на установленные задачи.

Как правило, законодательство о волонтерстве в Центральной и Восточной Европе, а также в Евразии, фокусируется на следующей проблематике:

- *Определение.* Отсутствие юридического определения понятия «волонтер» может затруднить создание подзаконных актов и правовых норм, относящихся к волонтерам в других законодательных актах (к примеру, в законах о налогообложении, социальном страховании и т.д.).

- *Права и привилегии.* Понимание своих прав и предполагаемых преимуществ поможет волонтерам почувствовать себя признанными и защищенными во время выполнения общественно полезной деятельности. В то же время, ОГО, организующие волонтерскую деятельность, будут знать свои права и круг ответственности относительно волонтеров. Недостаточная четкость в данном вопросе может привести к различным проблемным моментам, к примеру, безработных можно будет рассматривать в качестве трудоустроенных в силу их участия в волонтерской деятельности, в результате чего они могут утратить свое пособие по безработице или пособие по болезни, на которые они имеют право согласно национальному законодательству.

- *Налогообложение.* Серьезным препятствием к привлечению и мобилизации волонтеров представляется налогообложение компенсации разумных расходов, понесенных волонтером во время осуществления своей деятельности.

- *Ответственность.* В целях защиты волонтеров и ОГО, равно, как и третьих сторон, и волонтеры, и ОГО должны нести ответственность за свою деятельность и должны понимать положения об ответственности, которые могут быть применимы в случае, если волонтер нанес ущерб третьей стороне, или если сам волонтер пострадал в ходе оказания услуг.

- *Международное волонтерство:* Визовые режимы и прочие иммиграционные положения могут ограничивать возможность иностранцев заниматься волонтерством в другой стране и, таким образом, препятствовать международному волонтерству.³³⁸

6. Государственный контроль и ответственность НПО

6.1. Контроль и требования к отчетности.

На НПО не должно распространяться руководство со стороны органов государственной власти.³³⁹

НПО должны пользоваться презумпцией законности своей деятельности в отсутствие доказательств противного.³⁴⁰

³³⁸С дополнительной информацией можно ознакомиться в публикации UN Volunteers, 2009 за авторством МЦНП и ЕЦНП *Laws and Policies Affecting Volunteerism Since 2001*, («Законы и подзаконные акты, влияющие на волонтерство с 2001 г.») МЦНП и ЕЦНП.

³³⁹Пункт 6 Рекомендации СЕ.

³⁴⁰Пункт 67 Рекомендации СЕ.

В случае несоблюдения требований о представлении отчетности или когда имеются достаточные основания полагать, что были или неминуемо будут совершены серьезные правонарушения, к НПО может быть предъявлено требование о предоставлении своей бухгалтерской отчетности, учетных документов и показателей деятельности для проверки контролирующим ведомством. НПО не должны подвергаться обыскам и выемкам без объективных причин для принятия подобных мер и соответствующей судебной санкции. Если не установлен факт серьезного нарушения правовых требований, применимых к НПО, или если отсутствуют разумные основания полагать, что подобное нарушение неминуемо произойдет, не должно быть никакого внешнего вмешательства в финансирование НПО.³⁴¹

К НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование о ежегодном представлении финансовой отчетности и отчета о своей деятельности в соответствующий контрольный орган. К НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование об информировании о процентной доле своих финансовых ресурсов, используемых для сбора средств и на административные расходы. Вся отчетность должна представляться с обязательным соблюдением прав жертвователей, выгодоприобретателей и сотрудников, и также права на защиту конфиденциальности законных деловых операций. К НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование о представлении своей финансовой документации на аудиторскую проверку организации или лицу, не зависящим от ее руководства. Изложенные выше требования должны распространяться на иностранные НПО применительно только к их деятельности в принимающей стране.³⁴²

Законодательство Беларуси

Контроль над деятельностью НПО возложен на ряд правительственных органов. В частности, на Генеральную прокуратуру Республики Беларусь (далее – «Генпрокуратура») и подчиненные ей органы прокуратуры, соответствующие регистрирующие органы, а также на ряд правительственных ведомств в рамках их компетенции (к примеру, на Налоговую инспекцию, Министерство труда, и т.д.), которые уполномочены следить за строгим и неукоснительным соблюдением законов, декретов, постановлений и других нормативных правовых актов общественными объединениями и союзами.³⁴³ Контроль за деятельностью общественных объединений, их союзов, фондов, в отличие от учреждений, союзов коммерческих/некоммерческих организаций, а также коммерческих организаций, осуществляют регистрирующие органы, которые имеют широкие полномочия по проведению проверок, так как порядок проведения проверок не регламентирован законодательством.

³⁴¹Пункты 68-70 Рекомендации СЕ.

³⁴²Пункты 62-66 Рекомендации СЕ.

³⁴³Статья 23-25 Закона об ОО; пункты 43- 47 Указа о фондах.

Соответствующие управления Министерства юстиции осуществляют контроль за соответствием деятельности организационных структур общественных объединений Конституции Республики Беларусь, другим правовым актам, равно как и уставным документам общественных объединений, союзов и фондов. Чиновники Минюста имеют право участвовать в мероприятиях: проводимых в уставных целях ОО, их организационными структурами, союзами и благотворительными фондами, а также истребовать и получать информацию об уставной деятельности указанных формирований, знакомиться с их документацией и резолюциями. Общественные объединения, союзы и фонды обязаны известить Минюст о заседании (созыве) высшего органа не позднее, чем за 7 суток до его проведения.³⁴⁴

В случае изменения юридического адреса, уставных целей, названия, территориального статуса, создания и ликвидации организационных структур, информации о руководящих органах ОО, об изменениях, связанных с вступлением во владение недвижимостью (применимо лишь к фондам), или изменения любого плана, предполагающие внесение изменений в уставы союзов или фондов, данные организации обязаны в течение месяца представить Минюсту всю документацию, необходимую для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, вносимых в уставы общественных организаций, союзов или фондов.³⁴⁵ В дополнение к этому, до 1 марта общественные объединения и их союзы обязаны представить в Минюст следующую информацию:

- информацию о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения руководящего органа;
- списки членов выборных органов общественного объединения, союза, в которых указаны фамилия, собственное имя, отчество, дата рождения, гражданство, место жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должность в этих выборных органах и дата избрания каждого из членов с приложением соответствующих протоколов. В случае изменений в составе выборных органов общественного объединения, союза необходимые сведения представляются в соответствующий регистрирующий орган в десятидневный срок со дня принятия такого решения;
- информацию о численности общественного объединения, его организационных структур, составе союза;
- сведения о мероприятиях, проведенных в уставных целях общественным объединением, союзом за год.³⁴⁶

Фонды также обязаны публиковать ежегодные отчеты о использовании своей собственности в порядке, установленном законодательством. Ежегодные отчеты фондов должны содержать следующую информацию: сведения о количестве учредителей фонда; сведения о стоимости имущества фонда, в том числе: об

³⁴⁴Статья 24 Закона об ОО; пункт 45 Указа о фондах.

³⁴⁵Статья 24 Закона об ОО; пункт 14 Указа о фондах.

³⁴⁶Статья 24 Закона об ОО.

имуществе, переданном учредителями (учредителем) фонда; поступлениях от проводимых в соответствии с уставом фонда мероприятий; доходах, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом фонда о предпринимательской деятельности.³⁴⁷

В течение трех месяцев после государственной регистрации фонда, фонды представляют в регистрирующий орган: сведения о составе органов фонда и их руководителях, указав фамилию, имя, отчество, дату рождения, гражданство, адрес постоянного места жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должность в этих органах и дату избрания на эту должность с приложением соответствующих протоколов; документы о передаче имущества для формирования имущества фонда.

Они обязаны ежегодно до 1 марта представить: информацию о продолжении деятельности фонда с указанием места нахождения руководящего органа; сведения о мероприятиях, проведенных фондом в уставных целях за год; ежегодный отчет об использовании своего имущества с указанием сведений о его опубликовании в установленном порядке;

В десятидневный срок со дня принятия решения об изменении состава органов фонда или смене их руководителей должны предоставить сведения о составе органов фонда и их руководителях.³⁴⁸

НПО получатели иностранной безвозмездной помощи в виде наличных денежных средств обязаны подавать регулярную отчетность в Департамент по гуманитарной деятельности.³⁴⁹ Ряд правительственных ведомств осуществляют контроль над использованием/распределением иностранной безвозмездной помощи, включая Комитет государственного контроля, Министерство внутренних дел, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Департаментом по гуманитарной деятельности.³⁵⁰

В качестве налогоплательщиков все НПО, как и аналогичные налогоплательщики – юридические лица, обязаны подавать налоговую отчетность³⁵¹. В случае, если НПО проводят деятельность, требующую лицензирования, от них могут потребовать подачу соответствующей отчетности в уполномоченный орган государственной власти³⁵².

³⁴⁷Постановление Министерства юстиции РБ «О порядке опубликования и составе сведений, подлежащих отражению в отчете по использованию фондом своего имущества» от 3 августа 2005 года № 43.

³⁴⁸Пункт 46 Указа о фондах.

³⁴⁹Пункт 30 Инструкции по использованию иностранной безвозмездной помощи.

³⁵⁰Указ Президента РБ от 28 ноября 2003 года № 537 «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за целевым использованием иностранной безвозмездной помощи»; пункт 4 Указа №24.

³⁵¹Налоговый кодекс.

³⁵²Положение о лицензировании.

Учреждения, равно, как и другие юридические лица (за исключением общественных объединений, союзов и фондов), обязаны подавать лишь налоговую отчетность и отчетность, связанную с их деятельностью, в случае, если таковая нуждается в лицензировании. Учреждения обязаны подавать отчетность и соблюдать иные требования, связанные с получением иностранной безвозмездной помощи.

Анализ

По сравнению с системами правительственного надзора в европейских странах, белорусские НПО подвержены чрезмерному контролю со стороны правительственных ведомств, и, конкретно, Минюста. При этом следует заметить, что уровень контроля в Беларуси аналогичен тому, что практикуется в некоторых странах бывшего СССР (Россия, Узбекистан и Туркменистан). Большинство европейских стран не предоставляют органу регистрации полномочий участвовать во внутренних мероприятиях НПО или произвольно запрашивать внутреннюю документацию. Аналогично, от НПО не требуется информировать правительственные органы о проведении внутренних мероприятий. Неясно, чего именно пытается достичь правительство, требуя от НПО ежегодной подачи большого объема информации об их программной деятельности. Подобная практика, узаконенная законодательством Беларуси, не только вызывает нарекания НПО, но ее трудно оправдать даже с точки зрения интересов правительства. При этом мы признаем важность и легитимность правительственного контроля над деятельностью НПО. Далее мы представим краткий обзор практики контроля над НПО со стороны правительственных органов в странах Европы и логику, на которой основывается данная надзорная функция.

Отчетность и иные формы государственного контроля над деятельностью НПО представляются однозначно важным фактором для НПО в обеспечении того, чтобы общественность, включая и дарителей, и бенефициариев, была знакома с деятельностью данных организаций. Ни корпорации, ни частные граждане не готовы поддерживать организацию, о которой ничего не известно. В то же время, отчетность – это постоянный сдерживающий фактор для организации. Общепринятая международная практика предполагает, что законодательство поощряет открытость НПО перед общественностью. В то же время, требования законодательства должны быть соизмеримы тем преференциям, которые предоставлены данной организации (то ли связанные с налоговыми привилегиями, то ли с лицензиями на некий вид деятельности, то ли с бюджетным финансированием). Законодательство Беларуси выиграло бы от пересмотра существующих требований об аудите и отчетности таким образом, чтобы уровень контроля, с одной стороны, был достаточным для защиты интересов государства и общества, а с другой стороны, не делать процесс отчетности слишком накладным для государства и слишком обременительным для НПО.

Существует ряд обоснований для государственного контроля над НПО. Обычно целью правительственного контроля является недопущение злоупотреблениями налоговыми льготами, нецелевое расходование бюджетных средств, нарушение

правил использования общественных средств (к примеру, собранных в результате фандрейзинга) или норм безопасности (к примеру, деятельность, предполагающая лицензирование – в области медицины или ухода за детьми). Очень важно не забывать, что интересы, которые защищает государство, не связаны исключительно с деятельностью НПО или какой-либо организации иного типа. Посему, многие правила, защищающие, к примеру, общественные интересы, применимы к ситуации со всеми юридическими лицами и частным гражданам, включая и НПО. В Беларуси все правила, применяемые ко всем НПО, должны быть рассмотрены под углом того, применяются ли они и к другим юридическим лицам. К примеру, белорусские НПО обязаны подавать ежегодную отчетность в Минюст. Применяются ли такие же правила по отношению к коммерческим фирмам? Если нет, то чем объяснить подобную дискриминацию НПО, и какие государственные интересы защищаются требованием подачи такой отчетности?

Важно отметить, что осуществление любых функций контроля стоят времени и денег не только НПО, но и самому правительству. Вряд ли есть большой толк в собранной в результате отчетности информации, если ее некому обрабатывать или нет возможности реагировать при обнаружении нарушений. Правительству необходимо иметь четкие цели, которые оно хочет достичь путем установления контроля над НПО. Достижение этих целей оправдало бы правительственные расходы на установление системы отчетности и обработку подаваемой информации.

Ниже мы представим краткий обзор основ того, что считается хорошей международной практикой в отношении государственного контроля над деятельностью НПО.

Налоговая отчетность

В европейских странах большинство НПО, также, как и другие юридические лица, обязаны отчитываться в своей финансовой деятельности в той части, которая имеет отношение к налогообложению. Важно отметить и то, что НПО, которым предоставлены особые налоговые преференции, обычно подпадают под более тщательное рассмотрение. К примеру, так называемые «благотворительные» или «общественно полезные» организации, которые обладают наиболее преимущественным налоговым статусом по сравнению с другими НПО, обязаны подавать описательный отчет о своей деятельности (к прим., Форма 990 в США) помимо отчета о финансовой деятельности. В то же время, на НПО распространяются те же правила и налоговые льготы, что и на коммерческие фирмы. Например, у них обычно есть выбор, платить ли налоги и подавать отчетность согласно упрощенной системе налогообложения, которой обычно пользуется малый бизнес, или работать в «общем» режиме. В некоторых случаях НПО предоставлено право отчитываться по более упрощенной системе по сравнению с коммерческими фирмами. К примеру, в США НКО, зарегистрированные в качестве некоммерческих организаций согласно Статье (501(c)(3) Налогового кодекса, чей валовой доход составляет меньше \$100,000, а общие активы - меньше \$250,000, в конце отчетного года подают менее подробную налоговую декларацию (Форма 990-EZ). В Бразилии

организации, освобожденные от уплаты налога, подают лишь простую декларацию, свидетельствующую об их статусе.

Финансовая отчетность

Помимо налоговой отчетности, в некоторых случаях может быть необходима и финансовая отчетность. Например, НПО необходимо проходить аудит у независимой бухгалтерской фирмы (напр., во Франции НКО, получившие бюджетные средства на сумму свыше €150,000, обязаны вести балансовые ведомости и отчетность о поступлениях в соответствии с определенными бухгалтерскими стандартами, а также проходить аудит у сертифицированных профессионалов). Требование об аудите финансовой документации может быть подвязано под размер организации (напр., в Бельгии такая система существует в отношении НПО и фондов, количество сотрудников или объем поступлений и активов которых превышает определенный установленный уровень; подобные положения существуют и для НПО определенного размера, занимающихся экономической деятельностью).

Отчетность о программной деятельности

Ни в одной европейской стране не существует требования об отчетности по общим программам, как то требуется от всех НПО в Беларуси. При этом, однако, не следует забывать, что определенные типы НПО (напр., благотворительные фонды или организации, учрежденные в качестве благотворительных) могут обязываться подавать отчет о своих программах помимо общей отчетности, требуемой от всех НПО. Дополнительные требования по отчетности могут распространяться и на НПО, которые получают бюджетные средства или проводят фандрейзинговые кампании.

Отчетность по фандрейзингу

В странах, где НПО часто привлекают средства общественности, законы и инструкции могут предписывать отчетность, предназначенную способствовать информированному дарению и препятствовать злоупотреблениям в области фандрейзинга. Подобная отчетность должна содержать информацию, необходимую для регулирования призывов к фандрейзинговым пожертвованиям (к прим., во Франции), идентификацию привлеченных профессионалов в области фандрейзинга (к прим., в США), информацию относительно себестоимости фандрейзинга и административных расходов (к прим., в Канаде), информацию о лицензировании (Великобритания), подачу заявок на проведения определенных типов фандрейзинга, таких, как лотерея и сбор средств на улицах (Ирландия).

Иная отчетность

От НПО может дополнительно требоваться предоставление различной иной отчетности – в зависимости от области их деятельности; к примеру, отчетность, связанную с таможенными или валютными транзакциями, или же отчетность в отношении деятельности, обычно предполагающей лицензирование, и т.д.

Определенные типы отчетности могут помочь правительствам в защите общества в особых обстоятельствах. Например, если в стране остро стоит проблема коррупции, отмывания финансовых средств и нарушений таможенного режима, правительство может обязать НПО и другие лица, ведущие бизнес за границей, подавать отчетность, к примеру, о валютных транзакциях или импорте определенных групп товаров. Кроме того, среди клиентов НПО могут быть представители наиболее уязвимых групп населения, что предполагает введение дополнительных защитных мер. Например, в случаях, когда НПО предоставляет уход за детьми, пожилыми людьми, больными или инвалидами, правительства вполне справедливо могут предписать подачу отчетности о различных аспектах предоставляемого НПО ухода. Во многих подобных ситуациях, однако, требуемая отчетность не является специфичной исключительно для НПО; такие же требования существуют для любой организации, предоставляющей услуги того типа, который предполагает особое регулирование. Соответственно, положения по отчетности, связанные с подобной деятельностью, не часто отдельно прописываются в законах об НПО, а содержатся в законах, относящихся ко всем юридическим лицам, занятым в областях деятельности, требующих специального регулирования.

6.2. Санкции.

Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО не должны нести личную ответственность за долги и обязательства организации. Вместе с тем они могут нести ответственность перед НПО, третьими сторонами или перед теми и другими за ненадлежащее исполнение профессиональных функций или невыполнение своих обязанностей..³⁵³

Правосубъектность НПО может быть прекращена только в рамках добровольно совершаемых действий ее членом либо, если НПО не основывается на принципах членства, - ее руководящего органа, или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных проступков .³⁵⁴

К лицам, являющимся членами НПО, не должны применяться какие-либо санкции только на основании их членского статуса. Это не исключает возможности того, что подобное членство может быть сочтено несовместимым с той или иной занимаемой должностью или постом..³⁵⁵

Как правило, НПО должны быть вправе просить о приостановке действия любых принятых в их отношении административных мер. В случае отказа удовлетворить указанное прошение должна быть предусмотрена возможность для его оперативного обжалования в судебном порядке. В большинстве случаев надлежащая санкция против НПО за нарушение применимых к ней правовых требований (включая те, которые

³⁵³Пункт 75 Рекомендации СЕ.

³⁵⁴Пункт 44 Рекомендации СЕ.

³⁵⁵Пункт 24 Рекомендации СЕ.

относятся к приобретению правосубъектности) должна ограничиваться требованием об устранении нарушений и/или решением о наложении административного, гражданского взыскания или применении уголовных санкций в отношении организации и/или любых непосредственно несущих ответственность за нарушение лиц. Взыскания и санкции должны основываться на нормах действующего законодательства с соблюдением принципа соразмерности. На иностранные НПО указанные выше положения распространяются только применительно к их деятельности в принимающей стране. Прекращение деятельности НПО или, в случае иностранной НПО, отмена разрешения на ее деятельность могут производиться только по постановлению суда при убедительных доказательствах банкротства, продолжительного бездействия или серьезных проступков. Должна быть предусмотрена возможность для оперативного обжалования такого постановления.³⁵⁶

Законодательство Беларуси

Общественные объединения не несут ответственность по обязательствам их членов, а члены ОО не несут ответственность по обязательствам своих объединений. Союзы не несут ответственность по обязательствам своих членов. Тем не менее, члены союза несут субсидиарную ответственность по обязательствам союза – в порядке и в объеме, предусмотренном учредительными документами союза.³⁵⁷ Учредитель фонда не несет ответственность по обязательствам фонда; а фонд не несет ответственность по обязательствам учредителя.³⁵⁸ Учреждение несет ответственность по своим собственным обязательствам в рамках наличествующих активов, однако, в случае, если данных активов недостаточно для покрытия задолженностей, собственник несет неограниченную ответственность по таким обязательствам.³⁵⁹

За нарушение Конституции Республики Беларусь, Закона об ОО, Указа о фондах и иных актов законодательства и (или) учредительных документов в отношении общественного объединения, союза или фонда могут быть применены следующие меры ответственности:

- письменное предупреждение;
- приостановление деятельности общественного объединения, союза;
- ликвидация общественного объединения, союза или фонда.

Общественное объединение, союз, причинившие вред личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, обязаны возместить его в порядке, установленном законодательством.

Законодательными актами о борьбе с терроризмом и противодействии экстремизму по отношению к общественным объединениям, союзам могут устанавливаться иные меры ответственности и порядок их применения.³⁶⁰

³⁵⁶Пункты 71-74 Рекомендации СЕ.

³⁵⁷Статья 21 Закона об ОО.

³⁵⁸Пункт 6 Указа о фондах.

³⁵⁹Статья 120 Гражданского кодекса.

³⁶⁰Статья 26 Закона об ОО; пункты 44, 49 Указа о фондах.

В случае совершения общественным объединением, союзом действий, нарушающих Конституцию Республики Беларусь, Закон об ОО, иные акты законодательства и (или) учредительные документы, кроме случаев, когда нарушение влечет за собой ликвидацию общественного объединения, союза по решению суда, соответствующий регистрирующий орган выносит общественному объединению, союзу или фонду письменное предупреждение. Письменное предупреждение не позднее чем в трехдневный срок после его вынесения выдается либо направляется по почте руководящему органу общественного объединения, союза с указанием допущенных нарушений и срока их устранения.

Общественное объединение, союз, фонд обязаны письменно сообщить регистрирующему органу об устранении нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, и представить подтверждающие документы не позднее чем в трехдневный срок по истечении срока устранения нарушений, установленного в письменном предупреждении. Регистрирующий орган выносит письменное предупреждение фонду в случае нарушения законодательства или ведения неуставной деятельности, а также в случае, если стоимость активов фонда опускается ниже минимума, предписанного законом.

Письменное предупреждение, вынесенное местному общественному объединению, союзу, в месячный срок после его получения может быть обжаловано в областной, Минский городской суд по месту нахождения руководящего органа этого общественного объединения, союза.³⁶¹

Деятельность общественного объединения, союза может быть приостановлена на срок от одного до шести месяцев решением суда по заявлению соответствующего регистрирующего органа, если общественному объединению, союзу этим органом было вынесено письменное предупреждение, и общественное объединение, союз в установленные сроки не устранили нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, либо не сообщили в соответствующий регистрирующий орган об их устранении с представлением подтверждающих документов. Регистрирующий орган вправе подать в суд заявление о приостановлении деятельности общественного объединения, союза, если письменное предупреждение в установленном порядке не было обжаловано в суде или было обжаловано и признано судом обоснованным. Приостановление деятельности местного общественного объединения, союза производится по решению соответствующего территориального суда по заявлению регистрирующего органа.

В случае приостановления деятельности общественного объединения, союза на срок, установленный решением суда, общественному объединению, союзу запрещается осуществлять любую деятельность, за исключением деятельности, направленной на устранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности. Общественному объединению, его организационным структурам, союзу запрещается в случае приостановления их деятельности пользоваться счетами в банках, небанковских кредитно-финансовых организациях, за исключением

³⁶¹Статья 27 Закона об ОО; пункт 44 Указа о фондах.

осуществления расчетов по гражданско-правовым и трудовым договорам, платежей в республиканский и (или) местные бюджет, включая государственные целевые бюджетные фонды, в государственные внебюджетные фонды, а также расчетов, связанных с возмещением вреда, причиненного действиями общественного объединения, его организационных структур, союза.

Если в течение срока приостановления деятельности общественного объединения, союза нарушения, послужившие основанием для приостановления их деятельности, будут устранены, то по окончании установленного срока общественное объединение, союз возобновляют свою деятельность при условии письменного сообщения в соответствующий регистрирующий орган не позднее чем за десять дней до окончания срока приостановления деятельности общественного объединения, союза об устранении указанных нарушений с представлением подтверждающих документов.³⁶²

Особенности принудительной ликвидации (прекращения деятельности) общественного объединения, союза или фонда рассматриваются в Разделе 2.2. *«Прекращение деятельности и ликвидация»* данного Анализа.

В случае нарушений законодательства, регулирующего иностранную безвозмездную помощь, НПО – получатели, доноры и их руководство могут подпадать под различные санкции. Использование получателем иностранной безвозмездной помощи для проведения экстремистской или иной противоправной, а также политической деятельности, или нецелевое использование иностранной безвозмездной помощи, а также получение подобной помощи политическими партиями, может привести к ликвидации (прекращению деятельности) НПО – получателей такой помощи.

В случае нарушения законодательства представительством иностранной НПО, зарегистрированным в Беларуси, МИД направляет письменное предупреждение в представительство иностранной НПО. Предоставление иностранной безвозмездной помощи зарегистрированным в Беларуси представительством иностранной организации на цели, запрещенные законом, или иные нарушения законодательства Беларуси могут привести к прекращению деятельности данного представительства.³⁶³ Письменное предупреждение, предваряющее начало принудительной ликвидации представительства, не является обязательным. МИД, по своему усмотрению, может инициировать ликвидацию представительства в судебном порядке без письменного предупреждения.

Наказания за нарушения законодательства прописаны в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях.

К деятельности НПО особо имеют отношение следующие правонарушения, сформулированные в Уголовном кодексе:

³⁶²Статья 28 Закона об ОО.

³⁶³Пункт 24 Указа 929.

- Организация либо руководство политической партией, иным общественным объединением, религиозной организацией, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами, или с причинением им телесных повреждений, или с иными посягательствами на права, свободы и законные интересы граждан, или с воспрепятствованием исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей, - наказываются арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы на срок до двух лет. Те же действия, произведенные незарегистрированной организацией, - наказываются арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы на срок до трех лет.³⁶⁴
- Организация деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации или приостановлении их деятельности, а равно организация деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию, - наказываются штрафом, или арестом на срок до шести месяцев, или лишением свободы на срок до двух лет.³⁶⁵
- Получение, а равно хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для осуществления экстремистской деятельности или других деяний, запрещенных законодательством Республики Беларусь, либо финансирования политических партий, союзов (ассоциаций) политических партий, подготовки или проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовления или распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, совершенные в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, - наказываются штрафом, или арестом на срок до трех месяцев, или

³⁶⁴ Статья 193 Уголовного кодекса.

³⁶⁵Статья 193(1) Уголовного кодекса. Уголовный кодекс далее в этой статье содержит примечания, что (1) «участие в деятельности» - действия, направленные на достижение целей указанных организаций, определенных в их уставных документах; (2) действие настоящей статьи не распространяется на организацию деятельности, направленной на устранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности; (3) лицо, добровольно прекратившее действия, предусмотренные настоящей статьей, и заявившее об этом государственным органам, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится состава иного преступления (данное положение не распространяется на лиц, совершивших аналогичные действия в течение двух лет после добровольного прекращения действий, предусмотренных настоящей статьей).

ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на срок до двух лет.³⁶⁶

Уголовный кодекс определяет некоторые иные преступления, в определении которых напрямую не называются НПО, но которые могут непосредственно иметь отношение к их деятельности. Такие преступления включают следующее:

- Клевета в отношении Президента Республики Беларусь, содержащаяся в публичном выступлении, либо в печатном или публично демонстрирующемся произведении, либо в средствах массовой информации, - наказывается штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или ограничением свободы на срок до четырех лет, или лишением свободы на тот же срок; в случае повторных аналогичных деяний – лишением свободы на срок до пяти лет.³⁶⁷ Публичное оскорбление Президента Республики Беларусь наказывается штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до двух лет; в случае повторных аналогичных деяний – штрафом или исправительными работами на срок до двух лет или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на срок до трех лет.³⁶⁸
- Публичное оскорбление представителя власти в связи с выполнением им служебных обязанностей - наказывается общественными работами, или штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до трех лет.³⁶⁹
- Предоставление иностранному государству, иностранной или международной организации заведомо ложных сведений о политическом, экономическом, социальном, военном или международном положении Республики Беларусь, правовом положении граждан в Республике Беларусь, дискредитирующих Республику Беларусь или ее органы власти, - наказывается арестом на срок до шести месяцев или лишением свободы на срок до двух лет.³⁷⁰
- Публичные призывы к организации или проведению собраний с нарушением установленного порядка их организации или проведения, либо вовлечение лиц в участие в таких массовых мероприятиях путем насилия, угрозы применения насилия, обмана или выплаты вознаграждения, либо иная организация или проведение таких массовых мероприятий, если их проведение повлекло по неосторожности гибель людей, причинение тяжкого телесного повреждения или причинение ущерба, - наказываются арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы на тот же срок.³⁷¹

³⁶⁶Статья 369 (2) Уголовного кодекса.

³⁶⁷Статья 367 Уголовного кодекса.

³⁶⁸Статья 368 Уголовного кодекса.

³⁶⁹Статья 369 Уголовного кодекса.

³⁷⁰Статья 369(1) Уголовного кодекса.

³⁷¹Статья 369 (3) Уголовного кодекса.

Согласно Кодексу об административных правонарушениях, следующие правонарушения имеют прямое отношение к деятельности НПО:³⁷²

- Использование получателями иностранной безвозмездной помощи до получения удостоверения, подтверждающего ее регистрацию, - влечет наложение штрафа в размере от двадцати до ста базовых величин.³⁷³
- Нецелевое использование (полностью или частично) иностранной безвозмездной помощи ее получателями в нарушение законодательства - влекут наложение штрафа в размере от двадцати до двухсот базовых величин с конфискацией такой помощи и (или) без конфискации, а на юридическое лицо – до ста процентов стоимости полученной иностранной безвозмездной помощи с конфискацией такой помощи и (или) средств, полученных от ее реализации, или без конфискации.
- Невнесение иностранной безвозмездной помощи, полученной наличностью, на счета в банках Республики Беларусь в срок, установленный законодательством, - влечет наложение штрафа в размере от двадцати до двухсот базовых величин.
- Предоставление иностранным гражданином безвозмездной помощи на осуществление деятельности, запрещенной законодательством, - влечет депортацию с конфискацией этой помощи.
- Получение, а равно хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для осуществления экстремистской деятельности или других деяний, запрещенных законодательством, либо финансирования политических партий, союзов (ассоциаций) политических партий, подготовки или проведения выборов, референдумов, отзыва законодателей, организации или проведения собраний, изготовления или распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, - влекут наложение штрафа в размере от пятидесяти до двухсот базовых величин с конфискацией этой помощи.
- Распространение средствами массовой информации заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство Президента Республики Беларусь, - влечет наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин, а на юридическое лицо – до пятисот базовых величин.³⁷⁴
- Нарушение установленного порядка проведения или организации собраний, а равно публичные призывы к организации или проведению собраний с нарушением законодательства, - влекут предупреждение, или наложение штрафа в размере до сорока базовых величин, или административный арест. Те же деяния, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, - влекут наложение штрафа в размере от двадцати до пятидесяти базовых величин или административный арест. Те же деяния, совершенные за вознаграждение, - влекут наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти базовых

³⁷²Статьи 23.23; 23.24 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁷³Одна минимальная базовая единица равна 100,000 белорусских рублей – приibl. \$12.4.

³⁷⁴Статья 23.33 Кодекса об административных правонарушениях.

величин или административный арест. Те же деяния, сопровождающиеся выплатой вознаграждения за участие в собрании, митинге, уличном шествии, демонстрации, пикетировании, – влекут наложение штрафа в размере от сорока до пятидесяти базовых величин или административный арест, а на юридическое лицо – от двухсот пятидесяти до пятисот базовых величин.³⁷⁵

- Предоставление индивидуальным предпринимателем или должностным лицом юридического лица безвозмездной (спонсорской) помощи с нарушением требований законодательных актов - влечет наложение штрафа в размере до ста базовых величин.³⁷⁶
- Использование безвозмездной (спонсорской) помощи на цели, не предусмотренные договором о ее предоставлении, - влечет наложение штрафа в размере до двадцати пяти базовых величин.³⁷⁷ Использование безвозмездной (спонсорской) помощи на цели, запрещенные законодательными актами³⁷⁸, либо использование такой помощи, предоставленной без заключения договора, - влечет наложение штрафа в размере до 200 базовых величин с конфискацией такой помощи либо без конфискации.³⁷⁹ Использование должностным лицом юридического лица безвозмездной (спонсорской) помощи на цели, не предусмотренные договором о ее предоставлении или запрещенные законодательными актами, либо такой помощи, предоставленной без заключения договора, - влечет наложение штрафа в размере до ста пятидесяти базовых величин.³⁸⁰

Помимо Кодекса об административных правонарушениях, Указ президента РБ о безвозмездной (спонсорской) помощи четко предписывает возложение на руководителей юридических лиц, предоставляющих безвозмездную (спонсорскую) помощь, персональную ответственность за достоверность представляемых сведений об оказании такой помощи.³⁸¹ Требование должностным лицом предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи с использованием своих служебных полномочий влечет привлечение его к дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности.³⁸²

Требование должностным лицом предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи, совершенное с использованием своих служебных полномочий из личной заинтересованности либо повлекшее причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан либо общественным интересам, влечет уголовную

³⁷⁵Статья 23.34 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁷⁶Статья 23.84.1 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁷⁷Статья 23.84.2 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁷⁸Следует отметить, что, помимо списка запрещенных целей, приведенного в президентском Указе о безвозмездной (спонсорской) помощи №300, любые цели, на которые может выделяться данная помощь, рассматриваются в качестве запрещенных, если они не перечислены в Указе в качестве разрешенных.

³⁷⁹Статья 23.84.3 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁸⁰Статья 23.84.4 Кодекса об административных правонарушениях.

³⁸¹Пункт 11 Указа президента РБ о безвозмездной (спонсорской) помощи.

³⁸²Пункт 14 Указа президента РБ о безвозмездной (спонсорской) помощи.

ответственность.³⁸³

Что касается учреждений, государственная регистрация которых осуществлена на основании заведомо ложных сведений, представленных в регистрирующие органы, то их деятельность является незаконной и запрещается. Соответствующее государственное ведомство подает заявление в хозяйственный суд с целью прекращения деятельности данного учреждения. Осуществляется взыскание доходов, полученных от деятельности данного учреждения, в бюджет государства за весь период существования данного объекта хозяйственной деятельности.³⁸⁴ Те же правила применимы ко всем остальным юридическим лицам (за исключением ОО, их союзов и фондов).

Анализ

Многие определения преступлений и правонарушений, имеющих отношение к деятельности НПО и поддерживающих их, - необычны и идут вразрез с международным правом и практикой. К примеру, создание незарегистрированных организаций и участие в их деятельности считается преступлением согласно Уголовному кодексу. Это положение напрямую противоречит международному праву, поскольку частным лицам должно быть дозволено объединяться без регистрации юридического лица.³⁸⁵ См., также, Анализ раздела 1.4. «НПО, не являющиеся юридическим лицом».

Аналогично, Беларусь уникальна в определении преступлением «получение, удержание и передачу иностранной безвозмездной помощи на цели финансирования, организации или проведения собраний, изготовления и распространения пропагандистских материалов, проведение семинаров или иных форм политической или пропагандистской работы среди населения». Другие преступления, включающие деятельность, которая согласно законодательству других стран является легитимной или даже гарантированной правительствами в качестве гарантий осуществления прав человека, включают: клевету на Президента РБ, заключенную в публичном выступлении или опубликованную или выпущенную в эфир (фундаментальное право на свободу выражения); публичное оскорбление Президента РБ, выраженное в публичном выступлении или опубликованное/прозвучавшее в эфире; публичное оскорбление государственного чиновника (фундаментальное право на свободу выражения); предоставление иностранному государству, иностранной или международной организации заведомо ложных сведений о политическом, экономическом, социальном, военном или международном положении Республики Беларусь, правовом положении граждан в Республике Беларусь, дискредитирующих

³⁸³Пункт 14 Указа президента РБ о безвозмездной (спонсорской) помощи.

³⁸⁴Пункт 26 Положения о государственной регистрации субъектов хозяйствования.

³⁸⁵Заключение 633-2011 «О совместимости с универсальными стандартами прав человека статьи 193-1 Уголовного Кодекса РБ по отношению к праву незарегистрированных организаций», принятое Венецианской Комиссией Совета Европы ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)036-e))

Республику Беларусь или ее органы власти (фундаментальное право на свободу выражения); неясное определение преступления, состоящего в публичных призывах к организации и проведению собраний с нарушением законодательства (свобода собраний).

Кодекс об административных правонарушениях содержит ряд правонарушений, специфичных для НПО и поддерживающих их деятельность, влекущих суровые наказания, что противоречит международному праву и хорошей международной практике. Таковые включают наказания за использование получателями иностранной безвозмездной помощи до получения удостоверения, подтверждающего ее регистрацию; нецелевое использование иностранной безвозмездной помощи ее получателями в нарушение законодательства, невнесение полученной иностранной безвозмездной помощи на счета в банках Республики Беларусь, в срок, установленный законодательством; предоставление иностранным гражданином безвозмездной помощи на осуществление деятельности, запрещенной законодательством; получение, хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для проведения собраний, изготовления или распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, распространение средствами массовой информации заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство Президента Республики Беларусь; нарушение установленного порядка проведения собраний, публичные призывы к организации и проведению собраний с нарушением законодательства; предоставление индивидуальными предпринимателями или руководителями юридических лиц безвозмездной (спонсорской) помощи с нарушением законодательства; предоставление благотворительной (спонсорской) помощи на цели, отличные от указанных в соглашении; использование безвозмездной (спонсорской) помощи на цели, запрещенные законодательством³⁸⁶, или же использование помощи в отсутствие соглашения, и т.д.

Многочисленные наказания за деятельность, которая не должна даже считаться нарушением, - чрезмерны, и во многих случаях противоречат международному праву и общепринятой практике.

7. Прозрачность и отчетность.

Прозрачность и отчетность.

В случае, если правосубъектность не возникает автоматически при учреждении НПО, следует обеспечить, чтобы общественность без затруднений имела доступ к ресурсу обладающих правосубъектностью НПО.³⁸⁷

Законодательство Беларуси

³⁸⁶Следует отметить, что, помимо списка запрещенных целей, приведенного в президентском Указе о безвозмездной (спонсорской) помощи №300, любые цели, на которые может выделяться данная помощь, рассматриваются в качестве запрещенных, если они не перечислены в Указе в качестве разрешенных.

³⁸⁷Пункт 40 Рекомендации СЕ.

Помимо требований по отчетности, о которых идет речь в разделе «Контроль и требования по отчетности» данного Анализа, законодательство Беларуси содержит очень немного положений относительно информирования общественности со стороны НПО о проводимой ими деятельности. От фондов требуется публикация ежегодных отчетов об использовании их активов. Порядок публикаций и содержание таких отчетов предписывается законом. В ежегодные отчеты фондов должны включаться следующие данные: информация о количестве учредителей фонда; информация о стоимости имущества фонда, в том числе: имуществе, переданном учредителями (учредителем) фонда; поступлениях от проводимых в соответствии с уставом фонда мероприятий; доходах, полученных от осуществляемой в соответствии с уставом фонда предпринимательской деятельности; иных не запрещенных законодательством Республики Беларусь поступлениях; информация об общей сумме расходов, понесенных фондом на достижение общественно полезных целей, указанных в его уставе; информация о количестве унитарных предприятий, хозяйственных обществ, созданных фондом для осуществления предпринимательской деятельности, в том числе, об участии фонда в таких юридических лицах.³⁸⁸

Помимо требования о подаче отчетности, не существует каких-либо положений обнародовании информации, как отмечается в разделе «Контроль и требования по отчетности» данного Анализа.

Информация, содержащаяся в Реестре ПНО – недоступна для общественности, и НПО не обязаны предоставлять информацию о своей деятельности частным лицам. В то же время Статья 34 Конституции гласит: Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности общественных объединений. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Анализ

Необходимо отметить, что отчетность и прозрачность, которые в большинстве случаев соответствуют интересам НПО, должны предписываться не законодательством, а скорее механизмами саморегулирования внутри самого сектора НПО. В этом отношении минимальные требования законодательства Беларуси совместимы с наилучшей международной практикой. Тем не менее, создается представление о том, что белорусским НПО не хватает прозрачности и отчетности по

³⁸⁸Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 3 августа 2005 года № 43 «О порядке опубликования и составе сведений, подлежащих отражению в отчете по использованию фондом своего имущества».

отношению к широкой общественности. Этот фактор вызывает озабоченность, поскольку, таким образом, снижается репутация НПО в обществе.

Во многих странах общественность играет важную надзорную функцию за деятельностью НПО. Доверие общества находит отражение в поддержке НПО. Государственные органы обычно проводят инспекции лишь после того, как общественность сообщает о нарушениях в СМИ или иным способом. Представляется, что в Беларуси подобные источники информирования не слишком эффективны.

Необходимо сделать так, чтобы отчеты НПО по финансам и проводимой деятельности, которые уже поданы в правительственные органы, были доступны и общественности – частично или целиком. Кроме того, и доноры, и НПО должны быть более заинтересованы в большей прозрачности и открытости по отношению к обществу.

II. Список материалов, использованных в данном Анализе

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, СОГЛАШЕНИЯ, ДОКУМЕНТЫ:

1. Всеобщая декларация прав человека (1948).
2. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принята Советом Европы в Риме (4 ноября 1950) с Пятью протоколами (приняты в Париже 20 марта 1952; Страсбурге 6 мая 1963; Страсбурге 16 сентября 1963; Страсбурге 20 января, 1966).
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (1976).
4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1976).
5. Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (24 апреля 1986, вступила в силу 1 января 1991).
6. Директива Совета Европы №6 об НДС (17 мая 1977).
7. Рекомендации Комитета министров ЕС CM/Rec(2007) 14 странам-членам относительно статуса неправительственных организаций в Европе; приняты Комитетом министров 10 октября 2007 на 1006-й встрече заместителей министров.
8. Справка-информация ОБСЕ-БДИПЧ об основных руководящих принципах свободы объединения в отношении неправительственных организаций
https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/page/OSCE_Guidelines_freedom_of_association.pdf
9. Заключение 633-2011 «О совместимости с универсальными стандартами прав человека статьи 193-1 Уголовного Кодекса РБ по отношению к праву незарегистрированных организаций», принятое Венецианской Комиссией Совета Европы
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)036-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)036-e)
10. ЕСПЧ - дело Банкович против Бельгии (2001) 11 ВНРС 435.
11. ЕСПЧ – дело G против Великобритании и Ирландии (иск № 9837/82).
12. ЕСПЧ – дело Сидирополос против Греции, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998).
13. ЕСПЧ – дело Объединенная Компартия против Турции, 4 Eur. Ct. H.R. 1 (1998).
14. ЕСПЧ – дело Партия свободы и демократии (ÖZDEP) против Турции (8 декабря 1999).

ЗАКОНЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ:

1. Конституция Республики Беларусь (1994 г., с последующими изменениями).

2. Гражданский кодекс Республики Беларусь (7 декабря 1998 г., с последующими изменениями).
3. Налоговый кодекс Республики Беларусь (общая часть) (19 декабря 2002 г. с последующими изменениями).
4. Налоговый кодекс Республики Беларусь(особенная часть) (19 декабря 2009 г. с последующими изменениями).
1. Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь (21 апреля 2003 г. с последующими изменениями).
2. Уголовный Кодекс Республики Беларусь (9 июля 1999 г. с последующими изменениями).
3. Избирательный Кодекс Республики Беларусь (11 февраля 2000 г., с изменениями).
4. Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» (4 октября 1994 г., с последующими изменениями).
5. Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» (9 ноября 1999 г. с последующими изменениями).
6. Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»(30 декабря 1997 г., с последующими изменениями).
7. Закон Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности» (18 октября 1994 г., с последующими изменениями).
8. Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (услуг, работ)» (13 июля 2012 г.).
9. Закон Республики Беларусь «О социальном обслуживании» (22 мая 2000 г., с изменениями от 13 июля 2012 г.).
10. Закон Республики Беларусь «О политических партиях» (5 октября 1994 г., с изменениями от 8 ноября 2011 г.).
11. Указ Президента РБ № 302 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности фондов» (1 июля 2005 г.).
12. Указ Президента Республики Беларусь №1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» (16 января, 2009 г.).
13. Декрет Президента Республики Беларусь №24 ««О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи» (28 ноября 2003 г., с изменениями от 16 января 2013 г.).
14. Указ Президента Республики Беларусь № 537 «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за целевым использованием иностранной безвозмездной помощи» (28 ноября 2003 г.).

15. Директива Президента Беларуси № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» (31 декабря 2010 г.).
16. Декрет Президента Республики Беларусь №6 «Об упорядочении предоставления льгот по налогам и таможенным платежам» (27 февраля 2013).
17. Указ Президента Республики Беларусь №460 «О международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь» (22 октября 2003 г.).
18. Постановление Совета министров Республики Беларусь №1987 «О некоторых вопросах осуществления государственных закупок» (16 декабря 2008 г., с последующими изменениями).
19. Постановление Совета министров Республики Беларусь №229 «О совершенствовании отношений в области закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств» (15 марта 2012 г.).
20. Указ Президента Республики Беларусь №145 «О некоторых вопросах налогообложения в сфере культуры и информации» (14 апреля 2011 г.).
21. Указ Президента Республики Беларусь №300 ««О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» (1 июля 2005 г.).
22. Постановление Совета министров Республики Беларусь №779 «Об утверждении примерной формы договора предоставления безвозмездной (спонсорской) помощи» (13 июля 2005 г.).
23. Указ Президента Республики Беларусь №497 «Об оказании поддержки организациям физической культуры и спорта» (3 ноября 2011 г.).
24. Постановление Совета министров Республики Беларусь №154 «О принятии положения о порядке согласования названия коммерческих и некоммерческих организаций» (5 февраля 2009 г., с изменениями и дополнениями от 31 августа 2011 г.).
25. Указ Президента Республики Беларусь №425 «Об использовании слов «национальный» и «белорусский» в наименованиях юридических лиц и средств массовой информации» (8 сентября 2005 г., с изменениями и дополнениями от 30 августа 2011 г.).
26. Указ Президента Республики Беларусь №537 «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за целевым использованием иностранной безвозмездной помощи» (28 ноября 2003 г.).
27. Указ Президента Республики Беларусь №374 «Об освобождении ассоциации общественных объединений «Белорусская конфедерация творческих союзов», творческих союзов Республики Беларусь и их фондов от уплаты налогов на прибыль и на добавленную стоимость» (9 июля 2001 г., с изменениями и дополнениями от 21 января 2010 г.).
28. Указ Президента Республики Беларусь № 450 «О регулировании лицензирования отдельных видов деятельности» (1 сентября 2010 г.).

29. Указ Президента Республики Беларусь №497 «Об оказании поддержки организациям физической культуры и спорта» (3 ноября 2011 г.).
30. Указ Президента Республики Беларусь №150 «О некоторых вопросах аренды и безвозмездного пользования имуществом» (29 марта 2012 г.).
31. Постановление Управления делами Президента Республики Беларусь №9 «О порядке регистрации, учета, получения и использования иностранной безвозмездной помощи» (17 сентября 2010 г. с изменениями и дополнениями от 26 сентября 2011 г.).
32. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №550 «Об утверждении перечня общественных организаций (объединений) и их организационных структур, фондов, объединений юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей (ассоциаций и союзов), в отношении которых при аренде недвижимого имущества к базовым ставкам применяется понижающий коэффициент 0,1, и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь» (9 апреля 2010 г., с изменениями и дополнениями от 22 июня 2011 г.).
33. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №1522 «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 22 октября 2003 г. № 460» (21 ноября 2003 г., с изменениями и дополнениями от 27 марта 2010 г.).
34. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №411 от 4 мая 2012 г. «Об одобрении национальной программы международного технического сотрудничества на 2012-2016 годы».
35. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №1513 «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки реализации проектов (программ) международной технической помощи и их эффективности» (26 ноября 2004 г.).
36. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №929 «О порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций» (22 июля 1997 г., с изменениями и дополнениями от 12 мая 2010 г.).
37. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа» (27 декабря 2012 г.).
38. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №43 «О порядке опубликования и составе сведений, подлежащих отражению в отчете по использованию фондом своего имущества» (3 августа, 2005 г.).
39. Постановление Совета Министров Республики Беларусь №8 «О некоторых мерах по выполнению Указа №1 президента Республики Беларусь от 16 января 2009 года (27 января 2009 г., с изменениями и дополнениями от 20 октября 2011 г.).

40. Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь №48 «Об утверждении нормативных правовых актов по вопросам оформления и рассмотрения документов, связанных с государственной регистрацией политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, их союзов (ассоциаций), а также государственной регистрацией и исключением из журнала государственной регистрации, постановкой на учет и снятием с учета их организационных структур» (30 августа 2005 г.).
41. Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь №20 «О согласовании названий юридических лиц» (5 марта 2009 г., с изменениями и дополнениями от 6 октября 2010 г.).
42. Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь №150 «Об утверждении Инструкции по предоставлению отчетности по целевому использованию иностранной безвозмездной помощи в виде денежных средств» (с изменениями и дополнениями от 14 ноября 2008 г.).
43. Постановление Министерства экономики Республики Беларусь №86 «О подготовке получателями международной технической помощи проектных предложений и характеристик проектов (программ) данной помощи» (11 мая 2005 г.).
44. Постановление Министерства экономики Республики Беларусь №85 «Об утверждении инструкции о порядке регистрации проектов (программ) международной технической помощи в Республике Беларусь и формы регистрационного штампа» (6 июля, 2010 г.).
45. Постановление Министерства экономики Республики Беларусь №86 «Об утверждении формы заявлений на регистрацию проекта (программы) международной технической помощи и признании утратившими силу постановлений Министерства экономики Республики Беларусь».
46. Приказ Министерства экономики Республики Беларусь №82 «О форме перечня товаров (имущества, в том числе денежных средств), работ и услуг, предоставляемых для реализации проектов (программ) международной технической помощи» (4 мая 2010 г.).
47. Постановление Комитета по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь № 48 «Об утверждении Положения о порядке приема, рассмотрения документов, выдачи заключений и регистрации символики политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений» (с изменениями и дополнениями от 26 августа 2011 г.).
48. Постановление Министерства образования Республики Беларусь №101 «Об утверждении Инструкции о порядке формирования республиканского реестра детских и общественных организаций, пользующихся государственной

поддержкой» (30 ноября 2005 г., с изменениями и дополнениями от 11 мая 2009 г.).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Доклад «Индекс устойчивости НПО – Центральная, Восточная Европа и Евразия», 10-е юбилейное издание; Агентство по международному развитию США, Бюро Европы и Евразии, Офис развития демократии, усовершенствования управления и социальных перемен: www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex.
2. NGO Law Monitor Report: Belarus. (Мониторинг законов об НПО – Беларусь). (<http://www.icnl.org/research/monitor/belarus.html>)
3. *Legal Regulation of Charitable Activities in the Republic of Belarus*, by Valerij Zhurakovski, 2012.
(«Правое регулирование благотворительной деятельности в Республике Беларусь», Валерий Жураковский, 2012 г.). www.actngo.info
4. Доклад, представленный специальным представителем Генерального секретаря ООН по правозащитникам Хиной Джилани в соответствии с Резолюцией № 58.178 Генеральной Ассамблеи ООН (1 октября 2004 г.). P.21 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/533/18/PDF/N0453318.pdf?OpenElement> .
5. *Defending Civil Society* («На защите гражданского общества») – доклад Международного центра некоммерческого права (МЦНП) и Секретариата Всемирного движения за демократию при Национальном Фонде демократии(NED).
http://www.icnl.org/research/resources/dcs/DCS_Report_Second_Edition_English.pdfhttp://www.icnl.org/research/resources/dcs/DCS_Report_Second_Edition_English.pdf.
6. *Commentary to the Declaration on human rights defenders*, («Комментарий к Декларации по правозащитникам»; Специальный Докладчик ООН по ситуации с правозащитниками, июль 2011 г., стр. 95).
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf>.
7. *The 2012 Country Reports on Human Rights Practices: Belarus* (Доклад по состоянию соблюдения прав человека за 2012 г. – Беларусь. Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Госдепа США):
<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.
8. Информация с веб-сайта Центра правовой трансформации
<http://lawtrend.org/ru/content/nko/monitoringsvobodiasociaciiBelarus/monitoringsvobodiasociaciiBelarus-2012/>.

9. *On the Legal Framework for Not-for-Profit Organizations in Central and Eastern Europe*, ICNL, by Douglas Rutzen, David Moore, and Michael Durham, 2009, («О правовом режиме НКО в Центральной и Восточной Европе», МЦНП, Дуглас Ратцен, Дэвид Мур и Майкл Дюрам, 2009 г.). www.icnl.org.
10. *Public Councils in Belarus: Analysis of Legal Regulation*, by Olga Smolyanko («Общественные советы в Республике Беларусь: анализ правового регулирования», Ольга Смолянко). <http://lawtrend.org/ru/content/nko/communitycouncils/OSRespublikaBelarus/>
11. *Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices*, by International Center for Not-for-profit Law, 2009 («Политическая деятельность НПО: международное право и передовая практика», МЦНП, 2009 г.). www.icnl.org.
12. *Survey of Treatment of Economic Activities of NPOs in Europe*, by ICNL («Обзор регулирования экономической деятельности НПО в Европе», МЦНП). http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/Economic_Activities_Europe.pdf.
13. *Violations of the Right of NGOs to Funding: From Harassment to Criminalization*, by Observatory for the Protection of Human Rights Defenders Annual report 2013 («Нарушения прав НПО на получение финансирования: от притеснений до криминализации» – из ежегодного доклада за 2013 год Обсерватории по защите прав правозащитников). http://www.omct.org/files/2013/02/22162/obs_annual_report_2013_uk_web.pdf.
14. *Handbook on Non-State Social Service Delivery Models: A guide for policy makers and practitioners in the CIS region*, by ECNL, UNDP Bratislava, 2012 («Руководство по моделям предоставления негосударственных социальных услуг – справочник для политиков и НПО в регионе СНГ», ЕЦНП, ПРООН Братислава, 2012 г.). http://issuu.com/undp_in_europe_cis/docs/undp-ecnl_handbook_on_social_contracting_2012
15. *Laws and Policies Affecting Volunteerism since 2001*, International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and European Center for Not-for-Profit Law, published by UN Volunteers, 2009 («Законы и правила, влияющие на волонтерство с 2001 г.», Международный центр некоммерческого права (МЦНП) и Европейский центр некоммерческого права, 2009).

