



**Программа Европейского союза «Европейский инструмент
содействия демократии и правам человека»**

СОБЛЮДЕНИЕ СТАНДАРТОВ СВОБОДЫ АССОЦИАЦИЙ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ



Проект финансируется
Европейским союзом



Проект реализуется
Центром гражданских свобод

**СОБЛЮДЕНИЕ СТАНДАРТОВ
СВОБОДЫ АССОЦИАЦИЙ
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

МОНИТОРИНГОВЫЙ ОБЗОР

Киев 2014



Центр гражданских свобод

Доклад
«Соблюдение стандартов свободы ассоциаций
на постсоветском пространстве: мониторинговый обзор»



Доклад подготовлен в рамках проекта «Эффективное региональное сотрудничество и общие платформы для гражданского общества стран Восточного партнерства, России и стран Центральной Азии: защита и поощрение фундаментальных свобод в регионе» при финансовом содействии Европейского союза. Содержание настоящего документа является исключительно ответственностью Центра гражданских свобод, и ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как отражающее позицию Европейского союза.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ	8
АЗЕРБАЙДЖАН	13
АРМЕНИЯ	42
БЕЛАРУСЬ	51
ГРУЗИЯ	88
КАЗАХСТАН	95
КЫРГЫЗСТАН	106
МОЛДОВА	116
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	130
ТАДЖИКИСТАН	152
ТУРКМЕНИСТАН	162
УЗБЕКИСТАН	174
УКРАИНА	189
ПРИЛОЖЕНИЕ	204

ВВЕДЕНИЕ

Свобода ассоциаций гарантирует каждому право свободно и добровольно объединяться с теми, кто имеет те же убеждения, идеи или интересы, создавать ассоциации и присоединяться к уже существующим для достижения общих целей. Кроме того, свобода ассоциаций закрепляет также негативное право объединения: никто не может быть принужден силой к вступлению в объединение.

Это право относится к фундаментальным правам человека, является предметом защиты практических всех международных и национальных документов по правам человека. Возможность формировать объединения это важный способ влияния граждан на правительство и руководителей. Кроме того, именно это право служит основой для развития эффективно действующего гражданского общества, позволяет отстаивать общественные интересы и совместно защищать права человека.

Однако в современном мире безосновательное вмешательство в свободу ассоциаций со стороны органов государственной власти и все большее ее законодательное ограничение стали повсеместной практикой. Более того, такие действия имеют своей явной целью подавление гражданского общества и преследование правозащитников, что наглядно показал отчет «Преследование правозащитников и правозащитных организаций на постсоветском пространстве: основные тенденции 2011—2013», подготовленный в рамках проекта «Эффективное региональное сотрудничество и общие платформы для действий гражданских обществ региона Восточного Партнерства, Российской Федерации и Центральной Азии — защитить и укрепить фундаментальные права в регионе» (Коалиция в защиту фундаментальных прав в Евразии) осуществляемого при поддержке Европейской Комиссии.

Учитывая выявленные угрозы, команда проекта решила оценить общую ситуацию с соблюдением свободы ассоциаций на постсоветском пространстве и отследить насколько негативные тенденции необоснованных ограничений этого права распространяются на все структуры гражданского общества, включая профессиональные союзы, благотворительные фонды, молодежные и детские организации, религиозные объединения и организации социальной направленности.

Результаты наших исследований представлены в данном отчете.

Мониторинговым обзором охвачены ситуации в следующих странах: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина (страны Восточного партнерства), Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан (страны Центральной Азии) и Россия. В ходе исследования мы сравнивали ситуацию по каждой стране отдельно с общепринятыми международными стандартами соблюдения свободы ассоциаций, которые описаны отдельным разделом в начале отчета. При этом была использована информация, предоставленная партнерами проекта и собранная в виде специально разработанной анкеты (представлена в Приложении), материалы сайта Коалиции в защиту фундаментальных прав в Евразии (<http://www.hr-nis.org/>), аналитические материалы, размещенные в открытых источниках и ресурсах (ссылки на такие исследования и материалы указаны в тексте отчета) и публикации в СМИ.

Мы ориентировались преимущественно на события 2013 года, однако по ряду стран описание ситуации затрагивает и более ранние годы, а также последние события 2014 года, если их влияние на ситуацию имело особое значение.

Мы с сожалением должны отметить тот факт, что по мере подготовки отчета нами фиксировались все новые и новые примеры грубейшего вмешательства в свободу ассоциаций и общее ухудшение ситуации в 2014 году, вместо ее ожидаемого улучшения. Так, весна и лето 2014 года отмечены беспрецедентным давлением на гражданское общество Азербайджана, продолжается преследование правозащитных организаций в России и внесение все новых объединений в Реестр организаций, выполняющих функции иностранных агентов, новые попытки принять аналогичный закон в Киргизстане, отмененные в результате революции в Украине законы 16 января 2014 года, которые перенимали все российские «новшества» и вносили их в местное правовое поле, и другие факты.

При рассмотрении ситуации с соблюдением свободы ассоциаций на территории каждой страны проекта, внимание было обращено в первую очередь на законодательство и то, как его качество отражается на практике применения. В фокусе мониторингового исследования находились следующие компоненты:

I. Общая информация по стране.

В этом разделе представлено законодательство в сфере свободы объединений, его цели, а также рассмотрены типы объединений, действующие в стране.

II. Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций.

В этом разделе анализируются положения законодательства, связанные с процедурными требованиями к ассоциациям: возможность деятельности без регистрации, процедурные требования регистрации, возможные причины отказа в регистрации ассоциации в качестве юридического лица, необходимость прохождения ассоциациями периодических процедур (например, перерегистрации).

III. Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений.

Раздел посвящен рассмотрению таких вопросов, как возможность выбора видов деятельности, сбор средств, членство в ассоциации, а также санкции по отношению к ассоциациям, предусмотренные действующим законодательством, и ответственность должностных лиц, руководителей и членов объединений.

В конце описания по каждой стране представлены комментарии в отношении основных тенденций, проблемных моментов и положительных примеров соблюдения свободы ассоциаций.

В ходе работы над мониторинговым обзором мы решили отказаться от формирования общих выводов и рекомендаций. Несмотря на то, что общие тенденции явно прослеживаются, они не являются полной неожиданностью, вписываются в общепринятую проблематику соблюдения свободы ассоциаций, а их устранение требует индивидуального подхода к ситуации в стране и учета особенностей функционирования законодательной системы и институтов защиты прав человека. На наш взгляд международные и национальные структуры, занимающиеся защитой свободы ассоциаций, ознакомившиеся с данным отчетом смогут самостоятельно составить план действий по улучшению ситуации в конкретной стране, а следовательно, и в регионе в целом.

При этом стоит указать общие тенденции и наиболее проблемные моменты. К ним можно отнести следующее:

1. Законодательное закрепление и последующее практическое применение нормы про необходимость получения статуса организации, выполняющей функции иностранного агента, в России. Это привело к чреде прокурорских проверок основных организаций гражданского общества, отказу ряда организаций от иностранного финансирования, многочисленным судебным оспариванием попыток органов власти навязать этот статус и, как следствие, почти полная парализация деятельности гражданских организаций в стране.

2. Применение уголовного преследования лидеров правозащитных организаций по обвинению в совершении экономических преступлений в виде уклонения от уплаты налогов, вызванного действиями, направленными на избежание трудностей в получении иностранной финансовой помощи. Такая практика была апробирована в Беларуси (кейс Алекся Беляцкого) и сейчас активно применяется в Азербайджане.

3. Чрезмерное количество законодательных актов, регулирующих свободу ассоциаций, характерное для всех стран региона, за исключением Грузии, но особо проявляющееся в законодательстве Беларуси.

4. Препятствия в деятельности от имени незарегистрированных объединений, начиная от законодательного запрета в Украине и заканчивая уголовным преследованием за подобные действия в Беларуси и Узбекистане.

5. Сложная процедура регистрации, повсеместно требующая излишнего количества документов, включая разнообразные персональные данные, справки и списки, опять же в меньшей степени проявляющееся в Грузии. Подобная практика оставляет много пространства для манипуляций со стороны органов государственной власти.

6. Ограничения для членства в местных организациях для иностранных граждан, что часто не имеет логического обоснования, как, например, запрет на такую деятельность в молодежных и детских организациях Таджикистана или как в Армении, где иностранные учредители-юридические лица рассматриваются исключительно как инвесторы, или в Казахстане, где к учредителям организаций применяется требование наличия казахстанского гражданства. А также в России, где действуют ограничения в отношении граждан, которые отбывают наказания в местах лишения свободы.

7. Часто неоправданный размер государственной пошлины за регистрацию организации. И если в Украине пошлины нет вообще, то в Таджикистане размер пошлины за регистрацию объединений остается одним из самых высоких в регионе. В частности, пошлина за регистрацию международной организации в 10 раз превышает среднемесячную зарплату в промышленном и строительном секторах страны. Плата за регистрацию объединения местного уровня составляет 2/3 среднемесячной зарплаты в промышленности.

8. Наличие статьи «Клевета» в Уголовном кодексе Кыргызской Республики ставит под угрозу тех, кто выступает с критикой властей. Это касается, прежде всего, правозащитных НПО, выступающих против нарушений прав человека, связанных как с несовершенствами в законодательстве, так и в правоприменительной практике.

9. Подтверждение продолжения деятельности организации, что ежегодно требуется в Молдове, и требования прохождения регулярной перерегистрации в ряде других стран, а также всех изменений, что характерно для большинства стран.

10. Необходимость отдельного регистрации иностранной финансовой помощи и часто чрезмерно сложная процедура такой регистрации. Регистрация характерна, например, для Туркменистана, Беларуси, Азербайджана. Однако в Туркменистане такая регистрация должна пройти порядка десяти этапов государственных согласований, включая оценку правительства о необходимости оказания помощи в определенной области.

Стоит отметить, что негативные практики имеют тенденцию стремительного распространения в странах региона, тогда как позитивные примеры остаются в рамках правоприменительной и законодательной практики отдельных стран.

Однозначно можно сказать, что ни в одной стране региона свобода ассоциаций не соблюдается в полном объеме. Однако наиболее проблемной страной в этой сфере можно считать Грузию, чуть сложнее ситуация в Украине, потом в Молдове. Наибольшее количество проблем выявлено в Беларуси (чрезмерно сложное законодательство и система регистрации, уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированных организаций), России (прокурорские проверки, суды по поводу отстаивания своего права на свободу ассоциаций в контексте непризнания себя как иностранные агенты), Азербайджане (уголовное преследование лидеров незарегистрированных объединений по обвинениям в уклонении от уплаты налогов и чрезмерный государственный контроль за деятельностью), Туркменистане (чрезмерные препятствия для получения иностранной финансовой помощи, запрет деятельности направленной на любые формы гражданского неповиновения и анализом деятельности власти) и Узбекистане (практика аккредитации иностранных граждан, работающих в местных организациях, и уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированных организаций).

Очевидно, что свобода ассоциаций является лакмусовой бумажкой для определения уровня развития демократии в государстве. Соответственно эта свобода соблюдается лучше в тех странах, где демократия развита больше. Однако даже в них есть лакуны в законодательстве, позволяющие произвольно ограничивать свободу ассоциаций, часто это не происходит исключительно в силу политической ситуации в стране, но есть угроза, что при смене власти и политического курса это проблемные моменты могут стать повсеместной практикой давления на гражданское общество, как это происходит в соседних странах.

Безусловно свобода ассоциаций должна оставаться в фокусе всех заинтересованных международных и национальных структур, ставящих своей целью повышение уровня соблюдения прав человека в странах региона и содействие демократизации в них. Однако эта повестка будет еще долгое время оставаться актуальной и будет требовать скоординированных усилий с разных сторон.

Авторский коллектив выражает глубокую признательность всем партнерам проекта, которые нашли время для заполнения анкет и сбора другой дополнительной информации, которая понадобилась в рамках подготовки обзора. Особо хотим отметить те организации, которые на постоянной основе занимаются мониторингом свободы ассоциаций в своих странах или в странах региона и предоставляют свои данные для всеобщего использования.

А именно:

- ❖ Центр по правам человека Азербайджана
- ❖ Общественное движение «Многонациональная Грузия»
- ❖ Хельсинкская ассоциация Армении
- ❖ Promo-LEX
- ❖ Инициативная группа, бывшая организация «Ампаро»
- ❖ Правозащитное движение Бир Дуйно-Кыргызстан
- ❖ Московская Хельсинкская группа
- ❖ Международное молодежное правозащитное движение
- ❖ Центр Гражданских Свобод
- ❖ Центр правовой трансформации Lawtrend
- ❖ Туркменская инициатива за права человека
- ❖ Международный центр некоммерческого права
- ❖ Украинский независимый центр политических исследований

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

Свобода объединений

Гарантии этого права подкрепляются различными правовыми инструментами и политическими обязательствами со стороны государств, закрепленными в международных соглашениях. Основные из них представлены ниже.

Всеобщая декларация прав человека, статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 22

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 права 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.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 11

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ

9.3. Право на ассоциацию гарантируется. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль. Свобода ассоциации для рабочих, включая право на забастовки, гарантируется с ограничениями, предписанными законом и соответствующими международными стандартами.

10. Подтверждая свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту, государства-участники заявляют о своем обязательстве: <...>

10.3. обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека;

10.4. разрешать членам таких групп и организаций иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках), статья 5

В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:

- а) проводить мирные встречи или собрания;
- б) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности;
- с) поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями.

Содержание свободы объединений и допустимые пределы ее ограничения

Давая определение термина «объединение», Европейский суд по правам человека в деле Шассану против Франции отметил, что данный термин «имеет автономное значение; классификация по внутригосударственному закону имеет только относительное значение и составляет не более чем отправную точку»¹. Таким образом, под понятие ассоциации подпадают любые добровольные объединения — религиозные объединения, профсоюзы, неправительственные организации, политические партии, спортивные клубы и т. д. Единственным условием того, чтобы организация считалась

¹ Решение по делу Шассану (Chassagnou) и др. против Франции от 29 апреля 1999 года, параграф 100.

объединением, подпадающим под действие статьи 11 Европейской конвенции, является отсутствие намерения создать коммерческую организацию, то есть любая прибыль должна направляться на достижение общих целей, а не распределяться между ее членами.

Как указывает Джереми Макбрайт, «некоторые организации могут считаться объединениями с точки зрения внутригосударственного права, однако они не являются таковыми с точки зрения статьи 11 или других гарантий свободы объединения. Это многочисленные организации, учрежденные по закону, членство в которых часто обязательно для представителей определенных профессий: врачей, юристов, архитекторов и т. п. Европейский суд рассматривает их как организации публичного права, призванные регулировать конкретную профессию и потому не подпадающие под защиту статьи 11 или других гарантий свободы объединений»².

Исходя из анализа практики Европейского суда по правам человека и Основных руководящих принципов свободы объединения в отношении неправительственных организаций БДИПЧ/ОБСЕ, можно вывести следующие составляющие свободы ассоциаций:

- 1) свобода каждого вступать или не вступать в объединение;
- 2) право на неформальное объединение и право на получение статуса юридического лица;
- 3) свобода от вмешательства государства в вопросах, касающихся определения видов деятельности, источников финансирования и привлечения новых членов;
- 4) допустимые ограничения свободы ассоциаций должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель и быть необходимыми в демократическом обществе.

О свободе вступать или не вступать в объединения было кратко сказано в начале этого раздела. В деле Шассану против Франции Европейский суд по правам человека анализировал закон, который обязывал гражданина присоединиться к ассоциации, идеи которой противоположны его собственным убеждениям, а также обязывал гражданина как члена ассоциации передать свои права на землю для того, чтобы ассоциация могла достигнуть цели, которые он, в частности, не одобрял. Суд считал, что это не соответствует необходимости соблюдения справедливого баланса интересов, и поэтому не является пропорциональным преследуемой цели. В судебном решении было отмечено, что имело место нарушение статьи 11 Европейской конвенции.

В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ, «главным в осуществлении права на свободу ассоциации является то, что членство в НПО должно быть добровольным и никто не должен привлекаться в организацию насильно. Единственным исключением из принципа добровольного членства является членство в организациях, создаваемых согласно закону для регулирования какой-либо профессиональной деятельности (например, коллегии адвокатов или судей), которые тем не менее трактуются в юридической практике как НПО»³.

Закон должен обеспечивать одинаковое правовое поле для каждого: граждан страны, иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и т. д.

Что касается статуса объединения, то свобода ассоциаций предполагает наличие выбора: свободно действовать в рамках неформального/незарегистрированного объединения, либо же пройти регистрацию и получить статус юридического лица. В первом случае роль государства сводится к тому, чтобы не ограничивать свободу, во втором — в создании механизмов, обеспечивающих получение статуса юридического лица максимально необременительным способом. В деле Сидиропулос и др. против Греции Европейский суд по правам человека обозначил: «Суд подчеркивает, что право создать объединение составляет элемент, неотъемлемый от права, которое провозглашает статья 11, даже если последняя провозглашает прямо только право создавать профессиональные союзы. Возможность для граждан образовать юридическое лицо, чтобы действовать коллективно в области защиты их интересов, составляет один из наиболее важных аспектов права на свободу объединения, без чего это право оказалось бы лишенным смысла»⁴.

В Руководящих принципах БДИПЧ/ОБСЕ указано, что закон никоим образом не должен увязывать осуществление права на свободу ассоциации с приобретением этого формального статуса и, соответственно, охранять неформальные объединения от запрета их деятельности в связи с отсутствием статуса юридического лица⁵. Если люди, объединяющиеся для достижения определенных целей, считают, что такое объединение не должно иметь формального правового статуса, свобода объединений дает им такую возможность. В то же время, защита, доступная для неформальных объединений, особенно

² Джереми Макбрайт.

³ Основные руководящие принципы свободы объединения в отношении неправительственных организаций БДИПЧ/ОБСЕ, п. 28. URL: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Osnovnye-rukovodyashchie-principy-OBSE1.pdf>.

⁴ Сидиропулос и другие против Греции, судебное решение от 10 июля 1998 года, параграф 40.

⁵ Основные руководящие принципы свободы объединения в отношении неправительственных организаций БДИПЧ/ОБСЕ.

важна в случаях, когда созданным объединениям безосновательно отказывается в приобретении формального статуса. У государства нет полномочий требовать, чтобы свобода объединения касалась только тех организаций, которые имеют правосубъектность. Однако не исключается, что зарегистрированные организации могут пользоваться дополнительными преимуществами.

Кроме того, перечень причин отказа в регистрации должен быть рационально обоснованным и закрытым. Должна существовать возможность обжалования отказа в регистрации в суде. Также не допускаются требования прохождения НПО периодической перерегистрации в качестве условия для продолжения деятельности.

Для соблюдения принципа равенства, закон должен обеспечивать одинаковое правовое поле для иностранных и отечественных организаций. Правовые требования в отношении отчетности, уплаты налогов и других аспектов не должны делать различий между иностранными и отечественными организациями.

Обеспечение автономности деятельности объединений и соблюдение принципа невмешательства обязывает государства предоставить объединениям широкие возможности для деятельности в рамках всего, что не запрещено законом. В частности, не допускается запрещение организации лишь по той причине, что ее взгляды противоречат взглядам основных традиционных групп. Более того, государство обязано защищать свободу ассоциаций объединений и групп людей, выступающих за изменения в законодательстве либо же в правовой или конституционной структуре государства при условии, что они используют законные и демократические средства без применения насилия.

В части обеспечения финансовой независимости, государство не имеет права контролировать получение грантов или требовать согласования такого получения. Не допускается также требование информации об источниках помощи. Фактически, зарегистрированные НПО должны иметь возможность заниматься любой законной деятельностью по сбору средств.

По отношению к НПО действует презумпция законности: никто не вправе обыскивать помещения организации или изымать ее материалы без соответствующей санкции суда, а деятельность организаций законна при отсутствии доказательств обратного. Закон должен предусматривать набор дифференцированных санкций по отношению к организациям, не превышающих уровень абсолютной необходимости. Запрещение деятельности или роспуск должны использоваться только в качестве крайней меры.

Свобода ассоциаций не является абсолютным правом и может быть ограничена. Однако подобные ограничения должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель и быть критически необходимыми в демократическом обществе. Международное право определяет следующие допустимые цели ограничения свободы ассоциаций:

- ❖ **Обеспечение национальной безопасности.** При этом термин «национальная безопасность» должен быть четко определен как фактор, оправдывающий использование мер, ограничивающих определенные права только тогда, когда они предпринимаются в целях защиты права нации на существование и ее территориальной целостности или политической независимости в случае применения силы или угрозы применения силы. Термин «национальная безопасность» не может использоваться как предлог для установления ограничений для предотвращения угроз локального масштаба общественному правопорядку⁶.
- ❖ **Обеспечение общественной безопасности.** При этом «общественная безопасность» означает «предотвращение угрозы безопасности людей, их жизни и физическому здоровью или серьезного ущерба их имуществу»⁷.
- ❖ **Защита прав и свобод других.** При этом «ограничения на права человека с целью защиты репутации других лиц не может быть использовано для защиты государства и должностных лиц от общественного мнения и критики»⁸.
- ❖ **Защита нравственности и здоровья населения.** Международное право поощряет стремление защитить здоровье населения и допускает, что это может служить основанием для ограничения определенных прав, если государству необходимо принять меры по устранению серьезной угрозы здоровью населения или отдельных лиц. Что касается нравственности, то в Сиракузских принципах подчеркивается, что «содержание понятий «мораль» и «нравственность» меняется со временем и неодинаково в разных культурах, поэтому у государства есть определенная свобода в применении ограничений с целью защиты нравственности, однако это не умаляет необходимости доказать, что принимаемое ограничение является исключительно

⁶ Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, В VI.

⁷ Там же, В III.

⁸ Там же, В VIII.

важным для поддержания уважения к основополагающим ценностям общества». Кроме того, «определенная свобода в толковании понятия «нравственность» неприменима в отношении принципа недискриминации, определенного в Пакте»⁹.

В этой связи в Руководящих принципах ОБСЕ указано: «Особенно важно отметить, что меры, принимаемые для предотвращения и уничтожения терроризма, должны обеспечивать и гарантировать надлежащее соблюдение права на свободу ассоциации. В соответствии с этим принципом государства должны гарантировать то, что законы или методы расследования и преследования не будут приводить к дискриминации по религиозным и иным мотивам, и то, что эти методы будут строго контролироваться и отслеживаться с целью предотвращения нарушений прав человека»¹⁰.

⁹ Там же, В IV, V.

¹⁰ Основные руководящие принципы свободы объединения..., п. 5.

АЗЕРБАЙДЖАН

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Деятельность объединений и ассоциаций в Азербайджане регулируется в первую очередь Конституцией, которая в 58 статье «Право на объединение» говорит:

«I. Каждый обладает правом свободно объединяться с другими.

II. Каждый обладает правом создавать любое объединение, в том числе политическую партию, профессиональный союз и другое общественное объединение, или вступать в уже существующее объединение. Свободная деятельность всех объединений гарантируется.

III. Никто не может быть принужден вступать в какое-либо объединение или оставаться его членом.

IV. Запрещаются объединения, преследующие цель насилием свергнуть законную государственную власть на всей территории Азербайджанской Республики или в какой-либо ее части. Деятельность объединений, нарушающих Конституцию и законы, может быть прекращена только в судебном порядке»¹¹.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Азербайджане¹²

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация	Закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)»	№ 894-IQ, принят парламентом 13 июня 2000 года	Qeyri-hökumət təşkilatları (ictimai birliklər və fondlar) haqqında
Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц»	№ 560-IIQ, принят парламентом 12 декабря 2003 года	Hüquqi şəxslərin dövlət qeydiyyatı və dövlət reyestri haqqında
Профсоюз	Закон «О профессиональных союзах»	№ 792, принят парламентом 24 февраля 1994 года	Həmkarlar ittifaqları haqqında

¹¹ <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution#ОСНОВНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ>.

¹² Официальные тексты законов доступны на сайте www.e-qanun.az

Благотворительная организация (фонд)	Закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)»	№ 894-IQ, принят парламентом 13 июня 2000 года	Qeyri-hökumət təşkilatları (ictimai birliklər və fondlar) haqqında
Религиозное объединение	Закон «О свободе вероисповедания»	№ 281, принят парламентом 20 августа 1992 года	Dini etiqad azadlığı haqqında
Детское или молодежное объединение	Закон «О правах ребенка»	№ 499-IQ, принят парламентом 19 мая 1998 года	Uşaq hüquqları haqqında
	Закон «О молодежной политике»	№ 297-IIQ, принят парламентом 9 апреля 2002 года	Gənclər siyaseti haqqında
	Закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)»	№ 894-IQ, принят парламентом 13 июня 2000 года	Qeyri-hökumət təşkilatları (ictimai birliklər və fondlar) haqqında

Цели законов

В Азербайджанской Республике существует специальное законодательство для общественных объединений, большая часть видов объединений регулируется специальным законом об НПО. Цели этого закона прописаны и направлены на регламентацию деятельности НПО в стране. Существует и несколько специальных законов, описывающие деятельность отдельных видов объединений. Однако цели этих законов в совокупности не говорят о том, что сами законы направлены на реализацию гражданами и другими лицами своего права объединяться в организации.

Цели регулирования деятельности объединений в законодательстве Азербайджана прямо указаны в ряде документов.

Гражданский кодекс Азербайджанской Республики в пункте 2.2 статьи говорит: «Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других имущественных прав, регулирует договорные и иные обязательственные отношения, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения»¹³.

Закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» в статье 1 перечисляет свои цели и круг организаций, на которые распространяется его действие:

«1.1. Настоящий закон регулирует отношения, связанные с созданием и осуществлением деятельности общественных объединений и фондов.

1.2. В настоящем Законе в понятие «неправительственная организация» входят общественные объединения и фонды.

1.3. Настоящий закон определяет правила создания, деятельности, реорганизации и ликвидации неправительственных организаций, деятельность неправительственных организаций, управление, отношения с государственными органами.

1.4. Настоящий закон не распространяется на политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения, органы местного самоуправления, а также органы, созданные с целью проведения в жизнь функций, относящихся к этим учреждениям и другие неправительственные организации, регулируемые другими законами»¹⁴.

Закон «О профессиональных союзах» в Преамбуле говорит: «Настоящий закон определяет гарантии деятельности в защиту прав профессиональных союзов, трудовых, социальных, экономических прав и законных интересов их членов в соответствии со Всеобщей Декларацией Прав Человека, Конвенцией и рекомендациями Международной Организации Труда, Европейской Социальной Хартией»¹⁵.

Закон «О свободе вероисповедания» в Преамбуле определяет «Настоящий закон обеспечивает гарантии осуществления свободы религиозного вероисповедания в Азербайджанской Республике в форме, соответствующей Конституции Азербайджанской Республики и международным договорам, стороной которых является Азербайджанская Республика,

¹³ http://catholic.az/caritas/wp-content/uploads/mulki_mecelle_rus.pdf.

¹⁴ http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2619.

¹⁵ <http://www.legislationonline.org/ru/documents/action/popup/id/14127>.

определяет статус, права и обязанности религиозных образований, регулирует отношения, связанные с деятельностью религиозных образований»¹⁶.

Терминология для обозначения ассоциаций

В законодательстве Азербайджана присутствует определение организаций, которое указывает на то, что их статус не связан с правительством или государством — «неправительственная организация». Однако другой термин — «некоммерческая организация» — включает и правительственные, и неправительственные организации. Термин «некоммерческие организации» (НКО) используется лишь с целью отделения таких организаций от тех, которые извлекают доход. Определяющим критерием для общественных организаций является их взаимоотношение с целью извлечения прибыли. Неправительственная организация по определению является некоммерческой.

Положительным моментом в законодательстве Азербайджана является то, что цели деятельности ассоциаций не сводятся лишь к защите и представлению интересов членов ассоциаций или граждан страны. Указано, что цели должны быть общими и определяться в учредительных документах.

Для обозначений общественных объединений в законодательстве используются термины «неправительственная организация» и «некоммерческая организация».

Неправительственные организации включают в себя общественные объединения и фонды (статьи 1, 2, 6 Закона о НПО).

- ❖ **Общественное объединение** — добровольная, самоуправляемая, не предусматривающая в своей деятельности в качестве основной цели получение дохода и не распределяющая полученный доход среди своих членов неправительственная организация, созданная несколькими физическими и (или) юридическими лицами в общих интересах для целей, определенных в учредительных документах.
- ❖ **Фонд** — неправительственная организация, не имеющая членов, основанная несколькими физическими и (или) юридическими лицами на основе права собственности и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или другие общественно-полезные цели.
- ❖ **Международные неправительственные организации** — общественные объединения, охватывающие сферой своей деятельности территории Азербайджанской Республики и, как минимум другого иностранного государства.

Коммерческие и некоммерческие юридические лица — структуры, определенные таким образом Гражданским кодексом Азербайджанской Республики (ГК АР) и статьей 2.0.9 Закона «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц». Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме общественных объединений, союзов юридических лиц, а также в других формах, предусмотренных законом. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Для осуществления предпринимательской деятельности юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями вправе создавать хозяйствующие общества или участвовать в их деятельности (статьи 43.5, 43.6 ГК АР).

Отдельного определения правозащитной организации не дается, но термин «неправительственные организации, занятые деятельностью в области защиты прав человека» используется в некоторых правовых нормах. Так, он упомянуто в пункте 1.2 Распоряжения Президента АР «Об утверждении Национальной Программы Действий в области увеличения эффективности защиты прав и свобод человека в Азербайджанской Республике» от 27 декабря 2011 года¹⁷.

Термин «организации по защите прав человека» также используются в распоряжениях Президента Азербайджана о помиловании, например от 14 октября 2013 года¹⁸.

¹⁶ <http://www.zewo.ru/laws/0281.html>.

¹⁷ <http://ru.president.az/articles/4017>.

¹⁸ <http://ru.president.az/articles/9612>.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Право на неформальное объединение

Возможна деятельность незарегистрированных и нелегализованных официально инициативных групп и объединений, а также легализованных, но незарегистрированных организаций, обязательное требование получения статуса юридического лица необходимо для филиалов международных НПО и НКО, включая организации и фонды, а также детские и молодежные объединения. Обязательная регистрация предусмотрена также для профессиональных союзов.

Хотя часть положений Закона «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» (например, статьи 1.3, 12.1, 16.1, 17.1) касается деятельности НПО в статусе юридического лица, формулировки подразумевают, что НПО начинает функционировать в результате ее учреждения, а не регистрации, и что НПО могут и не обладать статусом юридического лица, если не прошли регистрации. Для этого, учредители представляют в Министерство юстиции пакет учредительских документов, и в случае отказа имеют право обжаловать это в судебном порядке. Также возможно создание организации в результате реорганизации другой организации.

Для деятельности филиалов или представительств иностранных НПО требуется заключение двустороннего договора с государством, предмет которого изложен в постановлении Кабинета Министров АР № 43 от 11 марта 2011 г.

В Гражданском Кодексе Азербайджанской Республики фактически описывается разница между зарегистрированной и незарегистрированной НПО, а также между коммерческими и некоммерческими организациями (статьи 43 и 44). В соответствии со статьей 44.1 «гражданские права и обязанности юридического лица возникают с момента его государственной регистрации». Не имеющая статус юридического лица НПО ущемлена в имущественных правах и не имеет правоспособности в судебных органах.

В соответствии с Законом «О государственной регистрации и государственном реестре ни одна некоммерческая структура не получает статус юридического лица до включения в государственный реестр после похождения государственной регистрации. В декабре 2013 г. в этот закон были приняты в первом чтении поправки, которые установили, что деятельность филиала или представительства некоммерческой организации иностранного государства без государственной регистрации и включения в государственный реестр является причиной ответственности, предусмотренной законодательством. Деятельность юридических лиц, филиалов и представительств иностранных юридических лиц, исключенных из государственного реестра, недопустима.

Хотя НПО могут существовать и без регистрации, это лишает их тех преимуществ, которые имеют юридические лица, в том числе и в области фондрайзинга, а также подставляет под угрозу санкций в случае нарушения законодательства о НПО, грантах и налогах, которое постоянно усложняется. Если число зарегистрированных некоммерческих структур, включая НПО, превышает 3800, то незарегистрированных, по разным данным, насчитывается от 200 (количество обратившихся в суды) и больше. НПО, которым отказали в регистрации, чаще всего предпочитает лоббирование судебным процессам. Например, просветительское НПО «Туси» за 10 лет предприняло 43 попытки регистрации. Однако некоторые НПО доходят до Европейского суда по правам человека (вынесено уже 11 решений).

Стоит отметить, что Кодекс об административных правонарушениях¹⁹ не предусматривает ответственности за деятельность НПО без государственной регистрации.

В Законе «О профессиональных союзах» не предусматривается прямого запрета на существование незарегистрированных профессиональных союзов, но очевидно, что без регистрации, они не правоспособны. Так, статья 4 закона говорит: «Профессиональный союз считается юридическим лицом с момента прохождения государственной регистрации и получает статус юридического лица».

¹⁹ http://www.taxes.gov.az/uploads/qanun/2011/mecelleler/inzibati_xetalar_mecellesi_rus.pdf.

Из Закона «О свободе вероисповедания» подразумевается, что некоторая инициативная деятельность по созданию общины возможна и до регистрации, так как количество учредителей не должно быть менее 50 человек. Однако отправление религиозных обрядов, т. е. собственно «деятельность», запрещена до официальной регистрации и назначения священнослужителя. Статья 12 говорит, что «Все религиозные образования могут осуществлять деятельность только после государственной регистрации соответствующим органом государственной власти и внесения в государственный реестр религиозных образований. Религиозные образования могут осуществлять деятельность только в местах поклонения, указанных в качестве юридического адреса в информации, представленной для получения государственной регистрации, после назначения священнослужителя со стороны религиозного центра и управлений. Для регистрации религиозной общине не менее пятидесяти образовавших ее совершеннолетних граждан или же их полномочные представители обращаются в религиозный центр или управления с заявлением с приложенным к нему протоколом и уставом общины... Религиозный центр или управление в течение 30 дней направляет эти документы со своим представлением в соответствующий орган исполнительной власти».

Положение с регистрацией религиозных общин еще серьезней, чем неправительственных организаций. На середину 2013 г. были зарегистрированы всего 577 общин. При том что в июле 2011 г. ждали регистрации 219 общин, за два года зарегистрировали всего 57. После того, как внесенные недавно изменения увеличили минимальную численность членов общины с 10 до 50, процесс регистрации еще более усложнится.

Создание и деятельность незарегистрированных НПО, партий и профсоюзов не наказуемы. Однако деятельность незарегистрированных религиозных общин наказуема административно (статья 299 Кодекса по административным правонарушениям). Такие действия, как уклонение от государственной регистрации, проведение собраний и религиозных церемоний в нарушение закоодательства (т. е. незарегистрированными общинами), организация духовными лицами и религиозными объединениями особых собраний для детей и молодежи, создание кружков и групп, не связанных с исполнением религиозных обрядов наказываются штрафом с физических лиц в размере от 1500 до 2000 манат, с должностных лиц — от 7000 до 8000 манат (\$1=0,78 манат).

При этом на практике осуществляется давление на незарегистрированные организации в виде преследования активистов, а также создания препятствий в регистрации и осуществлении деятельности. В первую очередь это касается как раз тех организаций, которые занимаются защитой прав человека, представлением интересов граждан, наблюдением за выборами, т. е. таких организаций, которые постоянно критируют действующую власть. Формально поводами для преследования активистов являются сфабрикованные уголовные дела или обвинения в уклонении от уплаты налогов в связи с реальным осуществлением организациями финансовой деятельности через получение финансирования на деятельность организации через счета индивидуальных лиц.

Штаб гражданского общества «**Кура**», состоящий из активистов различных НПО и журналистов, был создан в ответ на расхищение бюджетных средств, выделенных на ликвидацию последствий паводков на р. Куре в 2010 году. Штаб занимался документированием нарушений и организацией акций протesta. В ответ на критику 8 апреля 2012 года был арестован координатор организации **Огтай Гюлалыев**, которого обвинили в организации массовых беспорядков (статья 220.2 УК АР). 8 июня, через три дня после участия на встрече с главой МЧС Кымаладином Гейдаровым, был арестован и избит при задержании другой член штаба — Ильхам Амирасланов, которого обвинили в незаконном хранении огнестрельного оружия (статья 228.1 УК). Впоследствии решением суда 13 июня 2012 года Гюлалыеву была изменена мера пресечения, и он был освобожден в зале суда. 12 сентября Амирасланов был осужден на два года лишения свободы. Освободился он условно-досрочно лишь 9 декабря 2013 года после публикации покаянного письма. Хотя большую часть активистов штаба «Кура» аресты не затронули, но его практическая деятельность была парализована.

Центр мониторинга выборов — НПО, с 2001 года проводившая мониторинг выборов. В 2008 году регистрация ЦМВ была отменена, после чего НПО была воссоздана под названием Центр мониторинга выборов и обучения демократии (ЦМВОД), но не была зарегистрирована Министерством юстиции. Руководитель организации, **Анар Мамедли**, в 2008—2013 годах как физическое лицо получил гранты на 480 тыс. манатов (примерно \$600 тыс.). После внесения изменений в законодательство в начале 2013 года для реализации проекта мониторинга президентских выборов, которые должны были состояться 3 октября того же года, ЦМВОД пришлось привлечь в качестве платежного агента Общественное объединение международного сотрудничества волонтеров (ООМСВ). Вскоре после выборов и публикации отчета ЦМВОД, в конце октября 2013 года, было возбуждено уголовное дело. 17 декабря Мамедли был взят под стражу, а двое других обвиняемых находились под подпиской о невыезде.

26 мая 2014 года Бакинский суд по тяжким преступлениям приговорил Мамедли к 5,5 годам лишения свободы, исполнительного директора ЦМВОД **Башира Сулейманлы** — к 3,5 годам лишения свободы (арестован в зале суда), главу ООМСВ — к 3,5 годам лишения свободы условно с испытательным периодом в течение двух лет. Они были признаны виновными в уклонении от уплаты налогов, незаконном предпринимательстве, злоупотреблении должностными полномочиями, присвоении имущества в крупном размере и должностном подлоге.

Институт Мира и Демократии (ИМД) — НПО, созданное в 1995 году и никогда не обращавшееся за регистрацией. Организация получала гранты посредством зарегистрированной НПО «Азербайджанские женщины на передовой Кавказа за мир и демократию». Одним из проектов ИМД был совместным с армянской НПО и предусматривал встречи между армянскими и азербайджанскими журналистами и активистами НПО. 19 апреля 2014 года один из участников проекта в 2008—2009 годах журналист **Рауф Миркадиров** был выслан из Турции, где был корреспондентом азербайджанской газеты «Аупа», и немедленно арестован при въезде в Азербайджан. Он был обвинен в шпионаже в пользу Армении, в частности передаче армянам секретной информации во время встреч в рамках проекта. Директор ИМД **Лейла Юнус** была вызвана для дачи свидетельских показаний, попыталась скрыться из страны, была задержана, а в ее квартире и офисе прошли обыски, в ходе которых были конфискованы компьютеры ИМД и документы. 29 мая прокуратура известила Юнус о возбуждении уголовного дела в связи с уклонением от налогов и вызвала ее на допрос.

На практике власти часто отказываются от какого-либо диалога с незарегистрированными НПО и даже могут не ответить на их запросы в государственные органы. Хотя сущность гранта не меняется от того, дают ли его зарегистрированным или незарегистрированным НПО, приказ министра юстиции от 11 января 2007 года № 1-Т определяет правила регистрации грантов лишь со стороны «некоммерческих юридических лиц». Кодекс об административных правонарушениях (статья 223¹) также предусматривает административную ответственность за непредоставление информации о грантах юридическими лицами. Точно так же невозможна выплата налогов как некоммерческой организацией без статуса юридического лица (статьи 6,10, 13 Налогового кодекса). Это лишает незарегистрированные НПО права на регистрацию грантовых соглашений в установленном порядке и переводит их в статус группы физических лиц, получивших некий доход и уклонившихся от налогообложения. Кроме того, возникает проблема с обеспечением трудовых прав сотрудников незарегистрированной НПО (заключение трудовых контрактов, социальная защита и пр.). Теоретически руководитель незарегистрированной НПО может быть обвинен в незаконной эксплуатации человека человеком.

Приобретение статуса юридического лица: процедурные требования

Каждый из специальных законов, регулирующих создание и деятельность того или иного типа некоммерческой организации, включает статью о принципах регистрации и указывает обязательные документы для этого.

Так, Закон № 894-IQ «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» от 13 июня 2000 г. предусматривает уведомительный характер учреждения общественного объединения (статья 15): «Уведомление об учреждении общественного объединения не позднее чем в течение 30 дней с момента принятия решения о его учреждении осуществляется посредством письменного обращения в соответствующий орган исполнительной власти. К обращению, подписанному руководителем общественного объединения, должен прилагаться и учредительный протокол». Что касается государственной регистрации неправительственных организаций (статья 16), то она «осуществляется соответствующим органом исполнительной власти в соответствии с законодательством Азербайджанской Республики о регистрации юридических лиц».

Закон № 792 «О профессиональных союзах» от 24 февраля 1994 г. предусматривает (статья 4), что «профсоюзная организация проходит государственную регистрацию в порядке, предусмотренном Законом Азербайджанской Республики «Об общественных объединениях». При этом регистрируется ее устав».

Закон АР № 281 «О свободе вероисповедания» от 20 августа 1992 г. предусматривает (статья 12) поэтапный порядок регистрации религиозных образований, где к уставу общине и протоколу, а также со проводительным документам от религиозного центра и Госкомитета по работе с религиозными образованиями должны быть приложены «другие документы, предусмотренные в законе Азербайджанской Республики «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц».

Таким образом, если специальные законы регулируют содержание устава и количество учредителей организации, то состав остальных обязательных документов и порядок рассмотрения вопроса о регистрации регулируется Законом Азербайджанской Республики № 560-IIQ «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц», принятый парламентом 12 декабря 2003 г.

Во исполнение этого закона, решением коллегии Министерства юстиции № 2-N от 19 марта 2012 г. «Об утверждении Правил проведения государственной регистрации некоммерческих структур и учебных заведений» определен список необходимых документов для регистрации любых некоммерческих организаций, а постановлением Кабинета Министров №70 от 13 апреля 2005 г²⁰. — содержание и форма заявления с просьбой о государственной регистрации.

Для получения регистрации для всех видов объединений необходимо обязательно предоставить Устав организации, Протокол учредительного собрания, а также другие документы, которые описаны в законодательстве в соответствии с видом объединения.

Закон «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц» (ст.5) предусматривает, что структура, желающая получить статус юридического лица, государственную регистрацию, должна обратиться с заявлением в соответствующий орган исполнительной власти (Министерство Юстиции). Заявление подается вместе с копией. Подлинник заявления хранится в соответствующем органе исполнительной власти, а копия — возвращается к обратившемуся лицу вместе с отметкой, указывающей дату принятия подлинника заявления.

К заявлению прилагаются следующие документы:

- ❖ учредительные документы:
 - устав, заверенный учредителем (учредителями) структуры, желающей получить статус юридического лица, или его (их) полномочным представителем;
 - решение о создании данной структуры и утверждении ее устава (в решении указываются намерение учреждения структуры, желающей получить статус юридического лица, ее учредителями, условия реорганизации при создании нового юридического лица при объединении, отделении и разделении, утверждение устава, законный представитель в случае его назначения и его полномочия, а также другие вопросы, признанные учредителями необходимыми, данное решение должно быть подписано всеми учредителями);
- ❖ документ о выплате государственной пошлины;
- ❖ если учредитель является юридическим лицом — заверенная в нотариальном порядке копия его свидетельства о государственной регистрации (выписка из государственного реестра) и устава;
- ❖ документ, отражающий фамилию, имя, отчество, сведения о месте жительства законного представителя, имеющего исполнительные и распорядительные полномочия, а также заверенные в нотариальном порядке образцы подписей;
- ❖ документ, подтверждающий юридический адрес структуры, желающей получить статус юридического лица;
- ❖ в особо предусмотренных законом случаях — другие документы.

К заявлению о государственной регистрации структур, созданных в результате реорганизации, также прилагаются:

- ❖ решение о реорганизации;
- ❖ акт сдачи или баланс деления;
- ❖ информация о публикации соответствующего объявления в печати.

Есть некоторая разница в регистрации местных НКО и филиалов и представительств иностранных НКО. Так, для регистрации национальной НКО требуются следующие документы:

- ❖ заявление (подписывается всеми учредителями или одним из них, по нотариально заверенной доверенности), в котором приводятся данные об учредителях: физических лицах (имя, фамилия, отчество, место жительства, номер и дата выдачи удостоверяющего личность документа), юридических лицах (название, адрес, номер регистрации), данные доверенного лица (имя, фамилия, отчество, место жительства, номер и дата выдачи удостоверяющего личность документа), другая необходимая информация;
- ❖ устав (2 экз.), заверенный учредителями или доверенным лицом;
- ❖ решения об учреждении НКО и утверждении ее устава, подписанные всеми учредителями или доверенным лицом;
- ❖ документ об уплате государственной пошлины;

²⁰ http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13685

- ❖ при регистрации фонда — документ, подтверждающий наличие уставного капитала в 10 000 манат;
- ❖ если учредитель — юридическое лицо, то его свидетельство о регистрации, выписка из государственного реестра и нотариально заверенная копия устава;
- ❖ если учредитель — иностранное юридическое лицо, то документы, подтверждающие его регистрацию (выписка из реестра или свидетельство о регистрации, устав и пр.);
- ❖ если учредитель — физическое лицо, то копия документа, удостоверяющего его личность;
- ❖ если учредитель — постоянно проживающий в Азербайджане иностранный гражданин или лицо без гражданства, то документ, разрешающий проживание в Азербайджане;
- ❖ документ, подтверждающий юридический адрес (разрешение об использовании адреса от собственника квартиры или помещения);
- ❖ копия документа, подтверждающего личность доверенного лица.

При регистрации филиала или представительства иностранного НКО требуются:

- ❖ положение о филиале или представительстве, заверенное иностранным НКО или его полномочным представителем;
- ❖ решение о создании представительства или филиала;
- ❖ документ, подтверждающий регистрацию иностранного НКО (выписка из реестра, свидетельство о регистрации и т. п.);
- ❖ оригинал или нотариально заверенная копия доверенности;
- ❖ оригинал или нотариально заверенная копия решения о назначении руководителя представительства или филиала;
- ❖ договор о регистрации филиала или представительства иностранного НКО в Азербайджане.

Как правило, при сдаче документов для регистрации появляются дополнительные требования, связанные с уточнением включенных в список обязательных документов. Так, например, при даче собственником разрешения на использование юридического адреса, дополнительно спрашивают копию документа, подтверждающего право собственности на помещение по данному адресу и письменное разрешение об использовании адреса от собственника. На практике же требуется, чтобы подпись собственника под разрешением была нотариально заверена, и были приложены копии удостоверения личности собственника и регистрационное удостоверение (купчая) на квартиру. Если в законодательстве указано, что заявление с просьбой о регистрации подписывается всеми учредителями и в нем приводятся данные об учредителях, то на практике требуют также копию удостоверения личности.

В принципе, могут быть запрошены документы, уточняющие любую сообщенную при регистрации информацию (сообщение ложной информации влечет отказ в регистрации). Например, в случае регистрации фонда, помимо выписки с банковского счета о наличии на нем нужной суммы в 10 000 манат, потребуют и справку из банка, подтверждающую личность владельца счета.

Хотя не везде указана необходимость нотариального заверения того или иного документа, но, скорее всего, потребуют заверить все копии. Если в Правилах указано, что «при подписи заявления уполномоченным лицом указывается информация о доверенности», то в Министерстве юстиции запросят и саму доверенность, причем оригинал или нотариально заверенную копию.

После получения статуса юридического лица, оно встает на учет как налогоплательщик, статистическая единица и социальный страхователь. Например, статья 33.4 Налогового Кодекса предусматривает, что для «постановки на учет в налоговых органах, налогоплательщик подает заявление в налоговый орган по месту своего нахождения... Осуществляющий государственную регистрацию соответствующий орган исполнительной власти должен предоставить вместе с документами о государственной регистрации справку, отражающую дату выдачи этих документов».

Закон № 250-IQ «О социальном страховании» от 18 февраля 1997 г. определяет (статья 8), что, независимо от организационно-правовой формы, организации, имеющие статус юридических лиц, являются социальными страхователями. Статья 13 обязывает все некоммерческие юридические лица встать на государственный учет в Государственном Фонде Социальной Защиты. На практике НКО предоставляют туда документы о государственной регистрации и получают сертификат страхователя.

Закон № 789 «Об официальной статистике» определяет, что все юридические лица в стране являются статистическими единицами. Статья 6 предписывает государственным статистическим органам составить и вести Государственный регистр статистических единиц на основе информации, полученной из органа исполнительной власти, который ведет государственный реестр юридических лиц. Статья 12 обязывает юридические лица получить и использовать идентификационный учетный номер. Однако Государственный Комитет по статистике получает документы для включения НКО в Государственный регистр не от организации, а от Министерства юстиции.

Для создания разных видов объединений требуется разное число учредителей, что закреплено в соответствующих нормативных актах:

- ❖ религиозная община — 50 человек (статья 12 Закона «О свободе вероисповедания»);
- ❖ неправительственная организация — число учредителей не указано (на практике — три и больше);
- ❖ профессиональный союз — семь человек (статья 3 Закона «О профессиональных союзах»).

Обоснование количества учредителей никогда не приводится. Более того, не объясняются и поправки в закон, изменяющие это требование.

Согласно закону «О неправительственных организациях», их участниками (в том числе учредителями) могут быть иностранцы и лица без гражданства (статья 8.3), но лишь те, кто имеет право на постоянное проживание в Азербайджане (статья 9.1-1). Аналогичная норма содержится в законе «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» (статья 20). Учредителями НПО в соответствии с законом про НПО не могут быть лица младше 18 лет, а в случае молодежных организаций — моложе 16 лет (статья 9.1), но они могут быть членами НПО (статья 8.2). От предусмотренного законом принципа равенства мужчин и женщин могут быть отступления в случае НПО, защищающих специфические интересы того или иного пола (статья 8.5).

Закон «О профессиональных союзах» (статья 6) запрещает председателям профсоюзных объединений или их заместителям одновременно состоять в руководящих органах политических партий. Не могут образовывать профсоюзы также военнослужащие (статья 3).

Закон «О свободе вероисповедания» (статья 8) ограничивает членство в религиозных структурах совершеннолетними верующими, без запрета для иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако этой категории верующих запрещено заниматься в Азербайджане религиозной пропагандой.

Вопросы регистрации общественных и религиозных объединений, профсоюзов и политических партий возложены соответствующими законами на «соответствующий орган исполнительной власти». Этот орган определяется указами Президента Азербайджанской Республики по исполнению соответствующих законов. В частности, регистрация всех юридических лиц возложена на Министерство Юстиции Азербайджанской Республики и отражена в подзаконных актах.

В отношении религиозных организаций действует несколько иной порядок. Община обращается в религиозный центр или управление с заявлением, протоколом и уставом, оно вместе со своей рекомендацией и другими документами обращается в Государственный Комитет по работе с религиозными объединениями, и уже после этого пакет документов вместе с мнением Госкомитета направляется в Министерство Юстиции (ст.12 Закона «О свободе вероисповедания»). Но окончательное решение и здесь принимает Министерство Юстиции.

Религиозные организации не могут проводить собраний и богослужений без наличия регистрации, в противном случае штрафуются. При этом каждая религиозная община должна регистрироваться самостоятельно. Такого рода проблемы испытывают, например, баптисты и иеговисты в сельских районах, где им трудно набрать требуемые 50 человек.

Как правило, в таких случаях используются несудебные меры разрешения конфликтов (переговоры, лоббирование).

Все мусульманские общины до регистрации Министерством юстиции должны сначала быть зарегистрированы в Управлении Мусульман Кавказа. Независимость этого органа от исполнительной власти ставится верующими под обоснованное сомнение, что приводит к конфликтам. Так, известен случай, когда УМК с использованием административных ресурсов отобрала у общины «Джума мечети» в г.Баку занимаемый ею храм, предоставленный исполнительной властью в начале 1990-х гг., и назначило туда своего имама. Поданная тогда же жалоба в ЕСПЧ была рассмотрена спустя 9 лет и отклонена из-за неисчерпания внутренних средств защиты (*Juma Mosque Congregation and others v. Azerbaijan*, no. 15405/04, 8 January 2013, dec.).

Будучи частью исполнительной власти, орган государственной регистрации не свободен от политических пристрастий, что создает хроническую проблему отказа в регистрации тем или иным НПО, профсоюзом, политических партий. Как правило, НПО и партии проигрывают в суде. Это предположительно связано с тем, что отвечающее за регистрацию Министерство юстиции играет большую роль в вопросе награждения и наказания судей (через Судебно-правовой совет). В судах учредители утверждают, что используемая Минюстом процедура рассмотрения заявлений о регистрации нарушение свободу ассоциаций, так как не помогает, а препятствует их созданию. В ответ Минюст апеллирует к предполагаемым ошибкам и недочетам в уставных документах, и бывает в этом поддержан судом.

Жалобы по некоторым из таких дел уже рассмотрены ЕСПЧ. Так, в 11 решениях против Азербайджана по отказу в регистрации НПО были найдены нарушения со стороны властей либо достигнуто

мировое соглашение. Несколько решений приняты и Конституционным Судом, но в отличие от решений ЕСПЧ, публикуются не все из принятых КС решений. В частности, 11 мая 2004 г. КС принял постановление по жалобе той же самой группы граждан (Рамазанова и др.), которым было отказано в регистрации «Комитета бездомных и обездоленных бакинцев». Однако и после этого, правительство продолжало выступать против аналогичной жалобы в ЕСПЧ.

Некоммерческие организации, как правило, регистрируются в течение 40 дней (в исключительных случаях — 60 дней) с момента поступления учредительных документов (статья 8 закона «О государственной регистрации и государственном реестре»).

При этом у религиозной структуры предварительный сбор мнений и отзывов до поступления документов на регистрацию занимает до 45 дней (статья 12 Закона «О свободе вероисповедания»).

На практике срок регистрации затягивается ввиду практики поэтапного исправления недочетов в документах.

Обычная уловка Министерства юстиции заключается в использовании 30-дневного срока в предоставлении документов для регистрации после проведения учредительного собрания и 40-дневного срока для рассмотрения учредительных документов Минюстом. В документах находят некие недостатки, ввиду чего документы возвращаются для доработки. При повторной подаче документов, обнаруживается недочет уже в другой части документов, и документы снова возвращаются заявителям. Через месяц учредителям заявляют о том, что они пропустили положенный для регистрации срок, и отказывают в приеме документов, в связи с чем заявители вынуждены снова «учреждать» НПО и обращаться за регистрацией многократно. Описание многократных обращений в Минюст можно найти, например в постановлении ЕСПЧ по делу *Ramazanova and Others v. Azerbaijan* (no. 44363/02, 01 February 2007).

Размер государственной пошлины для регистрации юридических лиц приводится в статье 20 закона «О государственной пошлине»: регистрация филиалов и представительств иностранных юридических лиц — 220 манат, другие юридические лица — 11 манат, перерегистрация — половина указанной суммы, выдача юридическому лицу дубликатов свидетельства о государственной регистрации — 2 маната, копия документов для выдачи выписки из государственного реестра — 1 манат за страницу. Согласно статье 20-1, изменения в государственном реестре и выдача выписок из государственного реестра учредителям производятся беспошлино.

С 1 января 2014 г. размер официального прожиточного минимума в Азербайджане равен 125 манатов, для трудоспособного населения — 136, пенсионеров — 103, детей — 103 маната. Предел критерия нуждаемости (порог бедности) в стране в 2014 году установлен на уровне 100 манатов.

Согласно закону «О государственной регистрации и государственном реестре», регистрация коммерческих и некоммерческих юридических лиц ведется по одной схеме, в одни сроки и с уплатой той же пошлины (юридические лица, действующие в области сельского хозяйства, регистрируются не за 11, а за 3 маната). Однако у бизнес-структур регистрация проще, так как может проводиться и в электронном виде по принципу «одного окна», причем беспошлино.

На практике однажды зарегистрированная НПО перерегистрацию не проходит. Вместо этого, однажды зарегистрированная НКО обязана своевременно информировать орган регистрации (Министерство Юстиции) об изменениях юридического адреса, названия, состава учредителей. Несоблюдение этого требования влечет административную ответственность (штраф). По изменениям в законодательстве о НПО, которые были приняты в первом чтении в декабре 2013 г., неоднократные нарушения со стороны НПО могут повлечь приостановление ее деятельности.

Однако в случае создания НКО в результате реорганизации уже имеющейся, необходимо пройти повторную регистрацию.

В 2001 г. власти потребовали перерегистрации религиозных организаций. При этом деятельность ранее зарегистрированных организаций была фактически запрещена до завершения перерегистрации, которая в некоторых случаях растягивалась на годы. Например, если раньше численность членов религиозной общине соответствовала требованию в 15 человек, то после увеличения этого предела до 50 человек, общине уже не разрешали функционировать.

Община **мечети «Джума»** в Баку восстановила в 1991—1992 годах богослужения в здании мечети, которые были прекращены в 1937-м. В 1993 году Министерство юстиции зарегистрировало общину, и она получила статус юридического лица. Однако в 1996 году в закон «О свободе вероисповедания» были внесены поправки, после чего все исламские общины должны были подчиняться Управлению мусульман Кавказа (УМК) в качестве условия их государственной регистрации. В 2001 году был образован Государственный комитет по работе с религиозными образованиями, который принял новые правила регистрации и в 2002 году потребовал перерегистрации всех религиозных общин. Однако заявления общины мечети «Джума» о перерегистрации были от-

клонены из-за отсутствия рекомендации УМК, которому эта община не хотела подчиняться. Руководители общин были арестованы вскоре после выборов 2003 года, когда они приняли участие в акциях протеста, а через несколько месяцев членов общин выгнали из мечети с помощью полиции, обвинив в политическом характере проповедей, и остановили ее работу под предлогом ремонта.

Изменения, внесенные в учредительные документы и последующие изменения зарегистрированных фактов должны регистрироваться согласно статье 9 закона «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц». Для этого, не позднее, чем по истечении 40 дней с момента появления данного изменения, НПО необходимо обратиться с заявлением в соответствующий орган исполнительной власти Азербайджанской Республики. В случае, если изменение не противоречит требованиям законодательства, соответствующий орган исполнительной власти в течение 5 дней регистрирует данное изменение.

Если же будет обнаружено нарушение законодательства, то НПО предложат исправить его в 30-дневный срок. После более чем 2 письменных предупреждений или указаний об устранении недостатков в течение года НПО, филиал или представительство иностранного НПО могут быть ликвидированы судебным решением на основании представления соответствующего органа.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Основные виды деятельности объединений

Общим правилом для всех видов объединений является запрет деятельности, противоречащей Конституции и законам Азербайджанской Республики. Для различных видов объединений существуют и запреты конкретных видов не противозаконной деятельности.

Так, **НПО** не может осуществлять функции политических партий, профессиональных союзов, религиозных объединений, органов местного самоуправления, а также структур, созданных с целью осуществления функций этих институтов (статья 1.4 закона «О неправительственных организациях»). НПО не может принимать участия в выборах Президента (за исключением проведения exit-poll), Милли Меджлиса и муниципалитетов, оказывать политическим партиям финансовую и другую материальную помощь. Иностранные юридические лица могут участвовать в мероприятиях во время выборов, только совместно с НПО Азербайджанской Республики (статья 2.4). Согласно статье 99-4 Уголовного Кодекса, если члены НПО посягают на государственный строй, то могут быть наказаны как сами, так и организация (если виновны ее должностные лица).

Профсоюзам запрещена политическая деятельность, объединение с партиями, совместная с ними деятельность, оказание политическим партиям и получение от них помощи и пожертвований. Председатели профсоюзных объединений или их заместители не могут одновременно состоять в руководящих органах политических партий (статья 6 закона «О профессиональных союзах»).

Для **религиозных образований** запрещены участие в деятельности политических партий и оказание им финансовой помощи. При избрании или переходе на должность в состав государственных органов на данный срок приостанавливается деятельность служителей культа в качестве духовного лица (статья 5 Закона «О свободе вероисповедания»).

Конституционный суд Азербайджанской Республики 7 декабря 2001 года вынес постановление «О ликвидации Объединения свободных транспортников». В постановлении отмечено, что объединение установило на дорогах незаконные контрольные посты, присвоив себе полномочия государственных органов, действовало на этих постах под названием «группы мониторинга» и осуществляло контроль за передвижением транспортных средств. Члены объединения под предлогом нарушения правил дорожного движения неоднократно требовали у водителей водительские права и документы на право заниматься предпринимательской деятельностью, а

также другие документы, незаконно отбирая эти документы, составляли протоколы «об административных правонарушениях», грубо нарушая права граждан. В связи с этим Министерство юстиции в течение года трижды направляло НПО предупреждения, после чего прокуратура обратилась в КС с иском о его ликвидации.

Ряд инцидентов связан с запретом на политическую деятельность лиц, отнесенных к священнослужителям, хотя они работали в структурах, не подпадающих под закон «О свободе вероисповедания».

В 2005 г. руководитель образовательного отдела Управления мусульман Кавказа, член Совета исламских судей, директор Сумгаитского филиала Бакинского исламского университета и главный редактор мусульманского журнала «Келам» **Миразиз Сеидзаде** решил участвовать в парламентских выборах и в связи с этим отказался от всех должностей в религиозных структурах, оставшись главным редактором частного журнала. Однако окружная избирательная комиссия сочла эту должность относящейся к разряду «профессиональных религиозных деятелей» и не разрешило ему участие в выборах. В решении ЕСПЧ по делу *Seyidzade v. Azerbaijan* (no. 37700/05, 03 Dec. 2009) было констатировано нарушение права на выборы (ст. 3 Протокола № 1 к ЕКПЧ).

В похожем деле **Абдул Абдулов**, директор НПО «Товбе» («Покаяние»), зарегистрированного в 1990 г. и имеющего целью продвижение реформ и демократии, а также здорового и морально допустимого жизненного стиля, был сначала зарегистрирован окружной избирательной комиссией как кандидат в депутаты парламента, а затем лишен регистрации, так как НПО располагается в мечети и ее руководитель вовлечен в религиозную деятельность. Несмотря на наличие у кандидата справки из Управления Мусульман Кавказа, что он не является священнослужителем, суд поддержал это решение. В дальнейшем, Абдулов пожаловался в ЕСПЧ, но затем прекратил с ним переписку по делу, и жалоба была снята с рассмотрения: *Abdul Abdulov v. Azerbaijan* (no. 40668/05, 7 July 2009, dec.).

При формировании финансовых источников этих объединений должен учитываться их статус некоммерческих структур. Так, согласно статье 22.2 Закона «О неправительственных организациях», НПО может, не распределяя полученный доход между учредителями (членами), осуществлять предпринимательскую деятельность, направленную только на достижение целей создания организации.

После принятия Кабинетом министров постановления №43 от 16 марта 2011 г., регистрация иностранных НПО и их филиалов возможна только после проведения переговоров с правительством и заключения договора. В ходе этих переговоров должны быть обоснованы «полезность деятельности» и «польза азербайджанскому обществу», помимо соблюдения законов, также гарантированы «уважение национально-культурных ценностей азербайджанского народа», не проведение «политической и религиозной пропаганды» (пп. 2.2, 3.2 утвержденных постановлением Правил). Эти понятия недостаточно ясно определены в законодательстве и допускают произвольное толкование.

В марте 2011 года филиалам двух иностранных НПО, Национального демократического института (NDI, США) и Фонда домов прав человека (HRHF, Норвегия), несмотря на имеющуюся государственную регистрацию, была запрещена дальнейшая деятельность в Азербайджане. Это было связано с новым нормативным актом, требующим подписания иностранными НПО с правительством Азербайджана договора, включающего обязательство уважать национально-культурные ценности. Обе НПО не обращались в суд и прибегли к переговорам, в результате которых NDI продолжил деятельность в 2013 году, а деятельность HRHF по-прежнему под запретом.

Законом от 7 марта 2012 года в Уголовный кодекс было введено применение уголовно-правовых мер к юридическим лицам (статья 99-4) за преступления, совершенные должностными лицами в пользу этого юридического лица или в защиту его интересов. К юридическим лицам введены 4 вида уголовно-правовых мер (статья 99-5): штраф; специальная конфискация; лишение юридического лица права заниматься определенной деятельностью; ликвидация юридического лица.

Сбор средств

Согласно статье 43.5 Гражданского кодекса, организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками, являются некоммерческими.

Статья 22.2 закона «О неправительственных организациях» определяет, что НПО может, не распределяя полученный доход между учредителями (членами), осуществлять предпринимательскую деятельность, направленную только на достижение целей создания организации. В качестве такой деятельности принимаются отвечающие целям создания неправительственной организации, приносящие прибыль производство и продажа товаров и услуг, а также приобретение ценных бумаг, получение имущественных и неимущественных прав, участие в качестве вкладчика в хозяйственных обществах, товариществах.

Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Для осуществления предпринимательской деятельности юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, вправе создавать хозяйствующие общества или участвовать в их деятельности (статья 43.6 Гражданского Кодекса).

В последние годы наметилась тенденция считать любую хозяйственную деятельность незарегистрированных НПО «незаконным предпринимательством», за которое существует уголовная ответственность по статье 192 Уголовного Кодекса. При этом в случае НПО в состав преступления входит осуществление предпринимательской деятельности без регистрации в порядке, установленном законодательством Азербайджанской Республики, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству, при отягчающих обстоятельствах в виде совершения преступления организованной группой и в крупных размерах (от 1 до 7 тыс. манат) или особо крупных размерах (более 7 тысяч манат), с наказанием от штрафа и ограничения свободы до лишения свободы на срок до 5 лет.

При этом обвинение в незаконном предпринимательстве может сопровождаться обвинением в уклонении от уплаты налогов (статья 213 Уголовного Кодекса), которое в зависимости от суммы ущерба может наказываться штрафом, исправительными работами, ограничением свободы, либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В октябре 2013 г. прокуратура обвинила председателя Центра мониторинга выборов и обучения демократии Анара Мамедли, его исполнительного директора **Башира Сулейманлы**, а также руководителя общественного объединения «Международное сотрудничество добровольцев» Эльнура Мамедова в злоупотреблении служебными полномочиями, занятии незаконной предпринимательской деятельностью с извлечением дохода в крупном размере, при этом с уклонением от уплаты налогов (по статьям 192.2.2, 192.2.3, 213.2.1, 213.2.2, 308.2, 313.1 УК). Согласно официальному обвинению, руководители не прошедшего юридическую регистрацию Центра мониторинга выборов и обучения демократии договорились с руководителем зарегистрированного НПО «Международное сотрудничество добровольцев» об оформлении на имя этой структуры договора о гранте на сумму 276010 долларов США, выделенном Национальным институтом демократии США, часть которой была обналичена и потрачена на заработные платы, плату за обслуживание и аренду офисов, причем не был уплачен налог на извлеченный доход. 26 мая 2014 г. Бакинский суд по тяжким преступлениям приговорил указанных лиц соответственно к 5,5 годам с лишением права в течение 3 лет занимать должности в государственных органах и органах самоуправления, 3,5 годам лишения свободы с лишением права в течение 2 лет занимать должности в государственных органах и органах самоуправления и к 3,5 годам лишения свободы (условно) с лишением права в течение 2 лет занимать должности в государственных органах и органах самоуправления.

Согласно статье 4, пп. 4,5 закона «О гранте»²¹, договоры (постановления) о предоставлении гранта иностранным реципиентам донорами, являющимися юридическими или физическими лицами Азербайджанской Республики, а также о получении гранта реципиентами Азербайджанской Республики, регистрируются соответствующим органом исполнительной власти. Соответствующая информация о предоставленном за счет государственного бюджета гранте представляется донором в орган, регистрирующий соглашение (решение) о гранте.

Операции по незарегистрированным договорам (постановлениям) о предоставлении или о получении гранта не могут проводиться.

Правило 1.3 «Правил регистрации договоров (решений) относительно получения (представления) грантов»²² от 12 февраля 2004 г. определяет, что регистрация договоров (решений) осуществляется в

²¹ http://www.icnl.org/research/library/files/Azerbaijan/Law_on_grants_RUS.pdf.

²² <https://groups.yahoo.com/neo/groups/lawyers-az/conversations/messages/73>.

отношении некоммерческих юридических лиц Министерством юстиции, а в отношении религиозных организаций и структур — Государственным комитетом по работе с религиозными структурами. Некоммерческие юридические лица обращаются туда не позднее чем по истечении одного месяца с момента заключения (принятия) договора (решения) о гранте (правило 2.1). К заявлению прилагается заверенная в нотариальном порядке копия договора (решения). На практике требуют также перевод текста договора на государственный (азербайджанский) язык.

Регистрирующий орган в течение недели регистрируют данный договор (решение) и письменно уведомляют об этом обратившееся юридическое лицо. В уведомлении указываются: название донора; название реципиента; цель гранта; сумма гранта; дата регистрации договора (правило 2.2).

Примеры отказа в регистрации грантов не зафиксированы. Однако в 2014 году есть жалобы от отдельных НПО на непредоставление им Минюстом свидетельства о регистрации уже зарегистрированного гранта, в связи с чем наблюдались отказы в выдаче банками денежных средств.

В Азербайджане существует двусторонний договор с USAID, согласно которому грантополучатели фондов, получающих средства от USAID (Eurasia Foundation, National Endowment for Democracy и др.) освобождаются от уплаты налога в Фонд социальной защиты населения в размере 22% от суммы зарплаты.

Отдельного законодательства о получении именно иностранной материальной помощи нет, есть общее законодательство о грантах. Однако при почти полном отсутствии местных фондов большая часть получаемой НПО помощи является иностранной. Правительственные чиновники и проправительственные СМИ считают такую помощь политически мотивированной и ведут кампанию за уже-стечения контроля над НПО, получающими именно иностранные гранты. Однако на практике такие проверки пока еще редки.

Так, в 2010 г. подверглась налоговой проверке работа Ресурсного центра развития демократии (в Нахчыванской Автономной Республике) несмотря на то, что ранее Нахчыванское городское управление налогов уже проводило камеральную проверку и не выявило никаких нарушений. При этом Нахчыванская региональная управление МИД Азербайджана направило в международные донорские организации письмо с призывом воздержаться от работы с Ресурсным центром по причине проведения налоговой проверки. Однако завершившаяся в августе 2010 г. налоговая проверка не смогла выявить финансовых нарушений. Как сообщила глава Ресурсного центра **Малахат Насибова**, «вся проверка налоговиков сводится к тому, что они выписывают паспортные данные лиц, которые по трудовому договору участвовали в наших проектах. Это не имеет никакого отношения к налоговым вопросам. Мы полагаем, что власти хотят установить тех, кто сотрудничает с нами, чтобы оказать на них давление и заставить отказаться от сотрудничества».

Следует отметить, что в октябре 2011 года Министерство налогов в соответствии с законом «Об исполнении» ввело временное ограничение на выезд из страны задолжавших налогоплательщиков.

Организаторы и члены

Закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» в статьях 8—10 однозначно исключает из участников НПО органы государственной власти и местного самоуправления.

Статья 8. Участники неправительственных организаций

8.1. К участникам общественных объединений относятся учредители, члены и помощники. К участникам фондов относятся учредители и помощники.

Статья 9. Учредители неправительственных организаций

9.1. Учредителями неправительственных организаций могут являться юридические лица (за исключением органов государственной власти и местного самоуправления) или физические лица, достигшие 18-летнего возраста (учредителями молодежных общественных объединений — достигшие 16-летнего возраста).

9.1-1. Учредителями неправительственных организаций на территории Азербайджанской Республики могут являться иностранцы и лица без гражданства, имеющие право на постоянное проживание в Азербайджанской Республике.

Статья 10. Члены общественных объединений

10.1. Любое физическое и юридическое лицо (за исключением органов государственной власти и местного самоуправления) может стать членом общественного объединения в Азербайджанской Республике.

Статья 11. Помощники неправительственных организаций

К помощникам неправительственных организаций относятся физические и юридические лица (за исключением органов государственной власти и местного самоуправления), которые поддерживают неправительственную организацию, принимая в соответствии с ее уставом участие в деятельности неправительственной организации, оказывая ей всевозможную помощь или услуги без организационного оформления своих отношений с неправительственной организацией. Наличие помощников и их правовой статус устанавливаются учредительными документами неправительственной организации.

Стоит отметить, что в стране существуют GONGO (государственные общественные организации), как некоммерческие организации и как формально неправительственные, но являющиеся таковыми по факту.

Существование GONGO в Азербайджане имеет большую историю.

В Азербайджане исторически сложились две группы GONGO: унаследованные от времен СССР классические «красные» общественные объединения и те НПО, которые были созданы уже во время независимости. Среди последних существует подгруппа далеких от политики НПО, считающих своим долгом эпизодически проявлять лояльность правительству через пассивное участие в инициированных «сверху» политических кампаниях.

Классические «красные» GONGO создавались в качестве «приводного ремня от партии к рабочему классу» и имели характер монополистов на ту или иную сферу общественной деятельности. В период СССР была одна женская организация, одна детская организация и т. п., зарегистрированные на основе законодательства 1932 г. После принятия закона «Об общественных объединениях» в 1992 г. с монополией «красных» НПО в основном было покончено. Хотя и остаются такие НПО-монополисты как Союз писателей, Союз композиторов, Азербайджанское Общество Красного Полумесяца и пр., унаследовавшие имущество советских общественных организаций, но никому в принципе не запрещено создание альтернативных НПО в той же области.

Так, например, Общество Женщин Азербайджана было образовано из Женского Совета при ЦК Коммунистической Партии Азербайджана после самороспуска Компартии в 1991 г. Однако в 1988 г. было создано близкое к оппозиции Общество защиты прав женщин Азербайджана, которое после смены власти в 1992 г. обрело намного большее влияние. Очередная смена власти в 1993 г. поставило это НПО в положение нелояльного к правительству. Однако вместо поддержки старого GONGO, в 1995 г. было создано новое — Меджлис женщин «Севиль» (названный по имени дочери президента страны).

В целом «красные» НПО-монополисты не получили особой поддержки властей, так как многие из них возглавлялись людьми, близкими к оппонентам бывшего Первого секретаря ЦК КПА Г.Алиева, вернувшегося к власти в 1993 г.

Так, в 1990 г., когда политические события в Азербайджане вызвали отток из него русскоязычного населения, коммунисты создали и зарегистрировали Общество солидарности народов Азербайджана «Содружество», претендовавшее на выражение интересов этого слоя населения. Оно без проблем зарегистрировало свой устав, где говорилось о том, что это ОО выступает за построение в республике «социализма с человеческим лицом» (буквально). После смены власти в 1992 г. и прихода к власти антикоммунистов это GONGO стало восприниматься как нелояльное. После очередной смены власти в 1993 г. властями было создано и зарегистрировано новое GONGO — Русская Община Азербайджана, которую возглавил зампредседателя правящей партии «Новый Азербайджан».

Редким исключением, когда власти задействовали административные ресурсы для поддержания монопольного статуса GONGO, является судьба такого монополиста, как Объединение ветеранов Великой Отечественной Войны, всегда активно поддерживавшего коммунистов. В 1992 г. было создано ОО ветеранов Карабахской войны, которое стало играть роль альтернативы. Ввиду того, что на первом этапе этой войны среди ее участников было много бойцов вооруженных формирований Народного Фронта Азербайджана и других союзных ему партий, то они составили большинство его членов и превратили это НПО в GONGO. После свержения правительства НФА в 1993 г. это НПО было ликвидировано путем слияния с ветеранами Великой Отечественной Войны. Удостоверения ветеранов Карабахской войны стали выдаваться гражданским лицам с большими трудностями. Этого статуса были также лишены сотни нелояльных военнослужащих и полицейских, осужденных за участие в попытках государственных переворотов в 1994-95 гг. Кроме того, статус ветерана Карабахской войны был дан тысячам сотрудников МВД, которые были в командировках на линии фронта 3 дня и более. Этими мерами в Объединении ветеранов войны было создано лояльное большинство членов. Когда против монополии этого GONGO выступило альтернативное Общество инвалидов Карабахской войны, то его не зарегистрировали. В январе-феврале 2001 г. его руководитель и ряд активистов

были арестованы, а деятельность этого НПО практически прекратилась (регистрации удалось добиться лишь после решения Европейского Суда по Правам Человека).

При каждой смене власти создаются и регистрируются новые GONGO, в основном, действующие в политически чувствительных областях (выборы, права человека, коррупция и т. п.). Их задачей являются: улучшение международного имиджа властей; дискредитация уже действующих НПО перед общественностью и международными организациями; провокация конфликтов в гражданском обществе; дезинформация международных организаций; отягивание на себя части финансовых ресурсов международных спонсоров; участие в политических кампаниях властей и т. п.

Такие организации, как правило, быстро раскрывают свою сущность и затем не находят международных спонсоров. Однако уже несколько лет, как у них появился источник финансирования в лице Совета по государственной поддержке НПО при Президенте АР, большинством клиентов которых являются GONGO. Кроме того, некоторые из GONGO не ведут шумных кампаний и практически неизвестны в стране, но будучи закулисно продвигаемы властями, получают крупные зарубежные гранты и тем самым ухудшают финансовую ситуацию остальных НПО.

Например, перед Пекинским саммитом по правам женщин в 1995 г. в кратчайшие сроки была создана и зарегистрирована НПО «Меджлис женщин «Севиль», целью которой было представление Азербайджана страной без проблем в области равноправия женщин. Она сразу получила аккредитацию в ООН, хотя в ней было отказано более старым и уже зарекомендовавшим себя женским НПО.

Примерно в то же время был создан Центр «Женщина и Развитие» — единственное НПО в Азербайджане, имеющие консультативный статус в ООН. Ее руководитель впоследствии была назначена Уполномоченным по правам человека (Омбудсменом) АР. В течение ряда лет эта организация занималась нападками на правозащитников и миротворцев.

Некоторые из GONGO копируют методы советских организаций типа «Народного Контроля», предоставляя возможность правоохранительным органам вмешиваться в деятельность бизнес-структур там, где этому препятствует закон. Так, например, созданные в начале 1990-х гг. «Союз защиты потребителей» занимается самостоятельными проверками объектов торговли, общественного питания, производственных цехов. Имея двусторонний договор с полицией, она предоставляет ей составленные протоколы, что используется для начала уголовного преследования. Одна из таких GONGO, «Союз свободных транспортников», которая организовывала незаконные проверки документов у водителей автотранспорта, была даже закрыта решением Конституционного Суда.

В последние годы новой разновидностью GONGO являются правозащитные (по мандату) организации, возглавляемые бывшими политзаключенными, освобожденными после того, как написали покаянные прошения о помиловании. Наиболее известной из них является Движение «За права человека», возглавляемое бывшим узником совести Э. Фатуллаевым. Получив после освобождения по помилованию Президентом в 2011 г. несколько международных премий, зарегистрировав свою НПО и получив крупное финансирование из западных стран, он начал нападки на местные и международные правозащитные организации. Однако похожие организации создавались и ранее, и позже. Так, например, в 2007 г. бывшим политзаключенным А. Кафарлы, который ранее был помилован Президентом, был создан «Международный совет по правам человека», который за несколько лет провел несколько конференций с целью доказательства отсутствия в Азербайджане политзаключенных.

Многие относят к GONGO и другие НПО, которые действуют вне политически чувствительных проблем, но эпизодически проявляют себя подписями под коллективными заявлениями в поддержку властей и с осуждением оппозиции, правозащитников и международных организаций. Так, например, в июне 2012 г. письмо в ПАСЕ с требованием снять с обсуждения проблему политзаключенных подписали десятки малоизвестных НПО, далеких от темы, такие как Общественное объединение развития молодежи «Ресурс», ОО «Гражданская трибуна», «Социальный прогресс», «Молодые бухгалтеры», «Поддержка культурного развития молодежи» и т. п.

Зарекомендовавшие себя как GONGO НПО входят в созданный в июне 1999 г. Национальный Форум НПО, на сегодня включающий примерно 575 НПО и часто выступающий и как самостоятельное GONGO. Одним из стимулов для НПО для вступления в Форум является помочь в решении проблемы государственной регистрации, а также возможность получения грантов через Совет господдержки НПО, в котором Форум представлен по Положению о Совете.

Формально все GONGO создавались не правительством, а гражданами, и в этом плане они не имеют каких-то внешних отличий от остальных НПО. Различие проявляется в разнице отношения властей к GONGO и критически настроенным НПО, а также в вовлеченности в периодически организуемые властями нападки против своих оппонентов (обычно во время предвыборных кампаний, моментов критики властей со стороны международных организаций, годовщины национальных трагедий и т. п.). Широкие слои общественности часто воспринимают это как разобщенность гражданского общества в целом, тем более, что GONGO многочисленней.

Критика своих оппонентов со стороны GONGO обычно имеет целью зафиксировать общественное внимание на финансировании критиков правительства из-за рубежа, что якобы означает их политическую ангажированность странами Запада. Поголовная занятость GONGO антиармянской пропагандой ввиду оккупации Арменией части территории Азербайджана дает также повод для упрека в «непатриотичности»: критика своего правительства преподносится как помощь Армении и как саботаж «общенациональной борьбы» против нее.

Необходимо также отметить, что обратной стороной проблемы GONGO является наличие ONGO, т.е. про-оппозиционных НПО, часто созданных членами той или иной партии и даже при партиях. Некоторые ONGO при предыдущем правительстве были GONGO, и вели себя так же, как их нынешние оппоненты. Финансирование НПО, объединяющих активистов политической оппозиции, родственников ее лидеров, воспринимается властями как непрямое инвестирование оппозиции донарами. На этом базируется часть выпадов GONGO против НПО, в которых помогает информация, предоставляемая государственными органами.

Наконец, застарелая проблема необоснованных отказов в регистрации тех или иных НПО (например, занимающихся мониторингом выборов, борьбой с коррупцией, защитой гражданских и политических прав в провинции и т. п.) и созданные в отсутствие статуса юридического лица сложности в финансовой отчетности питают обвинения со стороны GONGO в непрозрачности деятельности НПО, уклонении от налогов и т. п. Как показал недавний случай с арестом и осуждением руководителя Центра мониторинга выборов и обучения демократии Анара Мамедли, незарегистрированный статус НПО не только мешает в вопросах фондрайзинга и повседневной деятельности, но и таит угрозу уголовного преследования.

Что касается противодействия кампаниям GONGO со стороны НПО, то GONGO, более многочисленные и имеющие доступ к нациальному телевидению, находятся в заведомо более выигрышном положении, чем их оппоненты. Ситуация, однако, начала меняться в последние годы, с распространением интернета и социальных сетей. Уже появилось независимое интернет-телевидение (Meydan TV), множество новостных сайтов, критикующих правительство. В результате, GONGO часто проигрывают ими же начатые и примитивно построенные кампании против НПО. Вероятно, этим объясняется привлечение в лагерь GONGO перебежчиков из оппозиции, а также использование против НПО административного ресурса — арестов и выживания из страны правозащитников, творческое применение российского опыта борьбы с «иностранными агентами» и т. п.

Принцип добровольности участия в объединении в законодательстве представлен следующим образом:

- ❖ Закон «О неправительственных организациях»: «Общественное объединение — добровольная, самоуправляемая неправительственная организация...» (статья 2.1).
- ❖ Закон «О свободе вероисповедания»: «Религиозными образованиями являются добровольные организации совершеннолетних граждан...» (статья 7).
- ❖ Закон «О профессиональных союзах»: «Профсоюзы являются независимой общественной неполитической организацией, которая добровольно объединяет по принципу индивидуального членства работников, занятых в производственной и непроизводственной сфере, а также пенсионеров и лиц, получающих образование...» (статья 1).

Профсоюзы являются добровольными объединениями, теоретически работник государственного учреждения или предприятия может и не состоять в профсоюзе. Однако на практике все государственные служащие являются членами профсоюзов, входящих в контролируемую властями Конфедерацию Профсоюзов Азербайджана.

Кроме того, законом «О волонтерской деятельности» № 828-IIQ от 9 июня 2009 г. определено понятие «волонтер» (доброволец): это «гражданин Азербайджанской Республики, иностранец или лицо без гражданства, которые по собственному желанию и на основе свободного выбора безвозмездно осуществляют общественно полезную деятельность» (статья 2.2). В волонтерской деятельности выделяют организаторов (которыми могут быть и НПО) и участников этой деятельности. Как видно из определения, волонтер не обязательно должен быть членом НПО. Он может быть как членом или помощником НПО, так и просто партнером.

Существуют примеры автоматического членства в объединении в связи с занятием адвокатской деятельностью. Так, лица, не являющиеся членами коллегии адвокатов, не могут заниматься адвокатской деятельностью (статья 9 закона «Об адвокатах и адвокатуре»). Коллегия адвокатов Азербайджанской Республики является особым юридическим лицом, определяемым как «негосударственная, независимая, самоуправляемая и объединяющая всех адвокатов» структура (статья 9 закона «Об адвокатах и адвокатуре»).

Отсутствуют какие-либо ограничения возможности прервать членство в какой-либо организации. Даже в случае членства в Коллегии Адвокатов, из нее можно выйти при подаче письменного заявления о прекращении деятельности по собственному желанию (статья 23 закона «Об адвокатах и адвокатуре»).

Иностранцы и лица без гражданства, имеющие право на постоянное проживание в Азербайджанской Республике, могут быть учредителями неправительственных организаций на территории Азербайджанской Республики (статья 9.1-1 закона «О неправительственных организациях»). Иностранные лица без гражданства могут быть участниками неправительственных организаций, функционирующих в Азербайджанской Республике (статья 8.3).

Государственная регистрация филиалов и представительств неправительственных организаций иностранных государств в Азербайджанской Республике осуществляется на основе соглашений, заключенных с данными организациями (статья 12.3). Заместителями руководителей филиалов и представительств неправительственных организаций, учредители которых иностранцы или иностранные юридические лица, должны быть граждане Азербайджанской Республики (статья 7.5).

Профсоюз является независимой общественной неполитической организацией, которая добровольно объединяет по принципу индивидуального членства работников. При этом под работником подразумеваются граждане Азербайджанской Республики и лица без гражданства, а также иностранные граждане, работающие на основе трудового договора (контракта) на предприятиях, независимо от формы собственности и хозяйствования по соответствующему ремеслу, специальности, профессии (статья 1 закона «О профессиональных союзах»).

Иностранные лица без гражданства могут быть членами религиозных образований, так как «каждый обладает правом единолично или вместе с другими исповедовать любую религию, выражать и распространять свои убеждения в связи с отношением к религии». Однако при этом им запрещается заниматься религиозной пропагандой», что означает запрет на занятие постов священнослужителей и проповедников (статья 1 закона «О свободе вероисповедания», статья 18 закона № 41-Г от 13 марта 1996 года «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Иностранные лица без гражданства могут быть как наемными сотрудниками таких объединений, так и волонтерами (статья 2.2 закона «О волонтерской деятельности»).

Статья 26 закона «О правах ребенка» № 499-IQ от 19 мая 1998 г. гласит, что дети имеют право в порядке, установленном законодательством Азербайджанской Республики, создавать по месту их учебы или жительства общественные организации или общественные органы самодеятельности и объединяться в них. Не допускается привлечение детей, их общественных объединений и общественных органов самодеятельности к политике.

Закон «О молодежной политике» № 297-IIQ от 9 апреля 2002 г. определяет молодежь как лиц от 14 до 29 лет, а молодежную организацию — как «неправительственные организации (общественные объединения и фонды), созданные по установленным в законодательстве правилам с целью решения проблем, защиты прав, удовлетворения моральных потребностей молодежи и т. п.» (статья 1). Статья 10 закона предусматривает создание возможностей для формирования и развития молодежных организаций, выполнения ими проектов в области молодежной политики и финансирования программ (проектов) молодежных организаций из государственного бюджета. Принципы создания и функционирования таких организаций регулируются общим законодательством о НПО.

Деятельность детских и молодежных организаций регламентируются законом «О неправительственных организациях», который не оговаривает возраст членов и тем самым разрешает членство детей в НПО. Несовершеннолетние члены общественного объединения приобретают права и несут обязанности в соответствии с гражданским законодательством Азербайджанской Республики (статья 8.2). Однако учредителями молодежных общественных объединений могут быть лишь лица, достигшие возраста 16 лет (статья 9.1).

Презумпция законности

Существует практика обыска помещений организаций и конфискации их имущества. В последнее время такие случаи случались.

31 октября 2013 г. в офисе Центра мониторинга выборов и обучения демократии был проведен обыск, изъяты печатная продукция, программные и финансовые документы, пресс-релизы, а также два компьютера. Причиной было возбуждение двумя днями ранее уголовного дела о незаконном предпринимательстве этим

НПО. Позднее, после завершения президентских выборов, руководители центра были обвинены в незаконном предпринимательстве и уклонении от налогов и 27 мая 2014 г. осуждены.

29 апреля 2014 г. прокуратура обыскала офис Института мира и демократии. Были изъяты некоторые документы, печатная продукция и компьютер. Обыск производился на основе санкции, предъявленной адвокату, в связи с возбужденным несколькими днями ранее уголовным делом против журналиста **Р. Миркадырова**, обвиненного в шпионаже, по которому сотрудники ИМД проходили как свидетели, но пытались покинуть страну. По результатам обыска в офисе института 25 мая было возбуждено уголовное дело по уклонению от налогов.

Периодически НПО, финансируемые из-за рубежа, обвиняются государственными чиновниками и проправительственными СМИ в подрыве стабильности в стране, присвоении грантовых средств и т. п.

После проведения в январе и марте 2013 года в центре Баку несанкционированных акций протеста молодежи на видеозаписи событий был замечен сотрудник Национального демократического института США (NDI) **Руслан Асад**. После этого сначала GONGO, а потом чиновники обвинили организацию, работающую в стране с 1995 года, в спонсировании этих акций.

10 марта 2013 года на сайте проправительственного Движения за права человека была опубликована статья «Два миллиона долларов на фейсбуковскую революцию в Азербайджане», в качестве иллюстрации к которой приводилась представляющая банковскую тайну выписка из банковского счета руководителя представительства NDI **Алекса Григорьевса**. Из документа видно, что в период со 2 марта 2010 года по 13 декабря 2012 года он снял с открытого в Международном банке Азербайджана личного счета наличные денежные средства на сумму 1 007 990,44 доллара, что было расценено как теневое финансирование акций протеста.

Уже 11 марта посольство США выступило с опровержением, заявив, что деятельность NDI в стране «полностью прозрачна» и «существует в рамках договора о регистрации, заключенного с Министерством юстиции». Однако позже стало известно, что Руслан Асад был все же уволен с должности помощника директора Бакинского представительства NDI. С большим запозданием, 4 апреля, с опровержением выступил и NDI, назвав публикации в СМИ «фабрикациями и злобной пропагандой» и «полностью безосновательными».

Опираясь на опубликованную в СМИ информацию, 15 марта министр иностранных дел Азербайджана Эльмар Мамедъяров на совместном брифинге с генсеком ОБСЕ сделал заявление, что властями расследуется вопрос об организации NDI молодежных акций протеста.

29 марта генеральный прокурор Азербайджана Закир Гаралов обратился к послу США в стране Ричарду Морнингстару в связи с деятельностью представительства ND. Со ссылкой на прокуратурой расследование было заявлено, что при осуществлении деятельности представительством были нарушены требования ряда законов. По данным прокуратуры, не зарегистрированные в соответствующем порядке и не аккредитованные офисы и региональные информационные центры NDI в Баку, Гяндже, Товузе, Ширване, Евлахе, Шеки, Хачмазе и Джалилабаде до 23 июля 2012 года выдавали гранты, не представляли годовые финансовые отчеты в соответствующие органы исполнительной власти по завершении отчетного периода.

23 апреля заведующий отделом по работе с правоохранительными органами Администрации Президента Азербайджанской Республики Фуад Алескеров заявил, что подобная непрозрачная деятельность NDI и участие его сотрудника в несогласованных митингах не соответствуют принципам работы иностранных НПО в области развития демократии и гражданского общества. «Полагаю, что руководитель представительства NDI, если он желает продолжить работать в нашей стране, должен убедительно доказать, что его деятельность была абсолютно прозрачной и соответствовала требованиям национального законодательства», — отметил чиновник.

В дальнейшем восемь организаторов акций протеста были арестованы и 8 мая 2014 года были осуждены к срокам от шести до восьми лет лишения свободы, но в ходе процесса, NDI даже не упоминался.

В апреле — мае 2013 г. обвинения в нецелевом использовании полученных грантов были выдвинуты в адрес десятков национальных НПО.

Санкции

Согласно статье 59.2 Гражданского кодекса, юридическое лицо может быть ликвидировано: по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то уставом, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано; в результате признания судом недействительной реги-

страции юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями закона; по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона, либо при систематическом осуществлении общественным объединением или фондом деятельности, противоречащей его уставным целям, а также в иных случаях, предусмотренных ГК; вследствие признания его несостоятельным (банкротом).

Кроме ликвидации, деятельность НПО может быть прекращена путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения, отделения, преобразования) (статьи 18-20 закона «О неправительственных организациях»). При ликвидации или реорганизации НПО, соответствующее решение выносится общим собранием НПО (статья 25.5.6) или решением попечительского совета фонда (статья 27.2).

В случае если НПО в течение года будет сделано более двух письменных предупреждений или указаний об устранении нарушений, НПО может быть по запросу Министерства юстиции ликвидирована по решению суда (статья 31.4).

Кроме того, суд может ликвидировать НПО и в результате уголовно-правовых мер, применяемых к юридическим лицам (статьи 99-5.1.4 УК) в наказание за преступления, совершенные следующими физическими лицами в пользу этого юридического лица или в защиту его интересов (ст. 99-4.1 УК).

При ликвидации в установленных законодательством случаях и порядке юридического лица, представительства или филиала иностранного юридического лица и после осуществления мероприятий по ликвидации в соответствующий орган исполнительной власти Азербайджанской Республики должно поступить обращение с заявлением об исключении их из реестра (статья 16.1 закона «О государственной регистрации»). После представления необходимых документов о ликвидации Министерство Юстиции проверяет соответствие данных документов требованиям законодательства и в случае, если не будет выявлено недостатков, в течение 7 дней со времени получения заявления принимает решение об исключении структуры из реестра (статья 16.5) либо, при выявлении в представленных документах недостатков обратившемуся лицу направляется письменное уведомление об этом с требованием устраниить недостаток (статья 16.6).

Общество защиты природы было зарегистрировано Министерством юстиции в 1995 году и получило статус юридического лица. Хотя уставом организации и были предусмотрены регулярные собрания ее членов, они не проводились вплоть до августа 2002 года. В 1997 году Минюст прислал НПО письмо о нарушениях закона и устава. В августе 2002 года Минюст провел инспекцию НПО и в сентябре прислал предупреждение о нарушении статьи 31.2 закона «О неправительственных организациях» в связи с непроведением общих собраний в течение указанного в уставе пятилетнего периода и несоответствия этого периода требованиям статьи 25.2 о проведении таких собраний не реже одного раза в год. Руководитель НПО **Сабир Исрафилов** сообщил, что собрание было проведено 26 августа и создана рабочая группа для исправления устава. В октябре Минюст прислал новое предупреждение, отметив, что собрание было проведено с нарушением, так как не все члены были должным образом о нем были извещены. Не получив в течение десяти дней информации, Минюст выслал НПО третье предупреждение. В декабре Минюст обратился в суд с иском о ликвидации НПО, и в марте 2003 года суд его удовлетворил. После прохождения всех судебных инстанций НПО обратилось в ЕСПЧ, который в решении по делу *Tebiyeti Muhafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan* (№ 37083/03, 8 октября 2009 года) признал действия властей нарушением статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и присудил компенсацию в 10 000 евро. В решении отмечалось: «Даже если Суд предположит, что были настоящие причины для вмешательства, он считает, что немедленный и постоянный распуск Общества представлял радикальную меру, непропорциональную преследуемой законной цели. Большая гибкость в выборе более пропорциональной санкции могла быть достигнута путем введения в национальное законодательство менее радикальных альтернативных санкций, таких как штраф или лишение налоговых льгот» (§82).

Помимо ликвидации, в отношении НПО может применяться целый спектр санкций.

Таблица 2. Санкции, применяемые к НПО в Азербайджанской Республике

Действие	Санкция	Чем регулируется (статья)
Уголовное преступление, совершенное должностным лицом НПО	штраф; специальная конфискация; лишение юр. лица права заниматься определенной деятельностью	99-5.1.1 УК 99-1, 99-5.1.2 УК 99-5.1.3 УК

Административное правонарушение, совершенное должностным лицом НПО	предупреждение;	23.1.1 КАП
	возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного проступка; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного проступка;	23.1.3 КАП
Незаключение трудового договора	штраф 1000—3000 для физических лиц, 3000—5000 AZN для должностных лиц, 20 000—25 000 AZN для НПО	23.1.4 КАП
	штраф 700—1200 AZN для НПО	23.1.2 КАП
Нарушение правил аттестации	штраф 700—1200 AZN для НПО	53.1 КАП
Выплата зарплаты ниже установленного минимального размера	штраф 1000—1500 AZN для должностных лиц	53.2 КАП
Неправильное начисление зарплаты	штраф 700—1500 AZN для должностных лиц	53.3 КАП
Нарушение права на отпуск	штраф 1500—2000 AZN для должностных лиц	53.4 КАП
Нарушение условий трудового договора	штраф 1500—2000 AZN для должностных лиц	53.5 КАП
Неоткрытие трудовой книжки	штраф 500—1000 AZN для должностных лиц	53.6 КАП
Привлечение к труду иностранцев и апатридов без разрешения на труд	штраф 30 000—35 000 AZN для НПО	53.7 КАП
Принудительный труд	штраф 1000—2000 AZN для НПО	53.8 КАП
Неперечисление денег в пенсионный фонд	штраф 50—90 AZN для НПО	53-1 КАП
Неперечисление членских взносов в профсоюз	штраф 1000—1500 AZN для должностных лиц	53-2 КАП
Нарушение правил охраны труда	штраф 1000—2000 AZN для НПО	54 КАП
Необеспечение здоровых и безопасных условий труда	штраф 700—1500 AZN для НПО	55 КАП
Необоснованный отказ от заключения коллективного договора	штраф 1000—2000 AZN для НПО	57 КАП
Невыполнение или нарушение коллективного договора	штраф 1000—1500 AZN для НПО	58 КАП
Принуждение к участию или неучастию в забастовке	штраф 10 000—35 000 AZN для НПО	60 КАП
Оказание давление на жертву сексуального домогательства на работе	штраф 70—90 AZN для должностных лиц	60-1 КАП
Непредставление грантового договора для регистрации	штраф 1000—2000 AZN для НПО	223-1.1 КАП
Ведение банковских и любых других операций на основе незарегистрированных грантовых соглашений	штраф 2500—5000 AZN для должностных лиц, 5000—8000 AZN для НПО	223-1 КАП
Непредставление государственному реестру необходимой информации об изменениях в учредительных документах	штраф 1000—2000 AZN для должностных лиц, 2500—3000 AZN для НПО	200-2 КАП
Нарушение законодательства о НПО, в т. ч. незаключение контрактов с волонтерами	штраф 2000—2500 AZN для должностных лиц, 2500—3000 AZN для НПО	340-2 КАП
Создание препятствий изучению деятельности НПО	штраф 1000—2000 AZN для должностных лиц, 2500—3000 AZN для НПО	340-3 КАП
Неисправление в указанные сроки нарушений	штраф 1000—2000 AZN для должностных лиц, 2500—3000 AZN для НПО	340-4 КАП
Нарушение правил деятельности филиала иностранного НПО	штраф 1000—2000 AZN для физических лиц, 2000—3000 для должностных лиц, 5000—8000 AZN для НПО	340-5 КАП
Нарушение трудовых прав беременной женщины или женщины, имеющей детей до 3 лет	штраф 500—1000 AZN для НПО	164 УК

Нарушение правил проведения собраний	штраф до 300 AZN либо ограничение свободы на срок до одного года, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо лишение свободы на срок до двух лет	169 УК
--------------------------------------	--	--------

В 2012 году были сделаны предупреждения 187 НПО, нарушившим требования законодательства и устава (5% от общего числа всех некоммерческих организаций), дано 11 указаний по устраниению правонарушений. Отсюда видно, что потребность в ужесточении санкций в 2013 году не была обоснованной социальной нуждой.

ЕСПЧ еще в 2009 году в решении по делу *Tebiyeti Muhafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan* (№ 37083/03, 8 октября 2009 года) отметил, что простое невыполнение определенных требований закона по внутреннему менеджменту НПО не может рассматриваться как серьезное нарушение, гарантирующее окончательное закрытие организации. Однако санкции, введенные в последние годы в законодательство о НПО, в ряде случаев являются очевидно непропорциональными и без альтернативными. Особенно это касается штрафов, которые применяются не избирательно ко всем НПО, независимо от их размера, наличия или отсутствия финансирования.

Так, например, введенная 17 декабря 2013 года в Кодекс об административных правонарушениях статья 340-2 предусматривает за нарушение законодательства о НПО штраф от 2000 до 2500 манат для должностных лиц, от 2500 до 3000 манат для НПО и филиалов и представительств. Например, несвоевременное сообщение в Министерство Юстиции о смене адреса или незаключение организацией, не имеющей финансирования, договора с волонтером, проработавшим для НПО даже несколько дней, будет наказано штрафом минимально в 4500 манат, причем ни у органа исполнительной власти, ни у суда нет в этом случае альтернативной санкции.

Ответственность за несвоевременное представление в Министерство юстиции копии грантового договора (статья 223-1.1 КАП) включает штраф должностных лиц от 1500 до 2500 манат, а юридических — от 5000 до 7000 манат. Таким образом, грант на проезд может оказаться меньше штрафа за несвоевременное о нем извещение.

Несвоевременная дача ответа на запрос проверяющего органа, непредставление требуемых для проверки документов наказывается по статье 340-3 КАП штрафом с должностных лиц от 1000 до 2000 манат, с НПО, филиала или представительства иностранного НПО — от 2500 до 3000 манат.

Неисправление в указанные сроки нарушений, указанных в предупреждении или распоряжении, наказывается по статье 340-4 КАП штрафом с должностных лиц от 1000 до 2000 манат, с НПО, филиала или представительства иностранного НПО — от 2500 до 3000 манат.

По данным начальника Главного управления регистрации и нотариата Минюста И. Мамедова, на март 2013 года число зарегистрированных некоммерческих организаций превышало 3800, общая сумма по зарегистрированным договорам о выделении грантов НПО составила 39 542 569 манат.

Таким образом, в среднем на НПО выделялось 10 406 манат в год. На деле ситуация даже хуже, потому что в 2012 году были зарегистрированы 1054 грантовых договоров, т. е. финансировались всего 28% НПО или даже меньше (некоторые НПО получали более одного гранта в год).

При этом вне зависимости от наличия финансирования, действующие НПО должны отчитываться перед министерствами налогов, труда, финансов, Фондом социальной защиты, Госкомитетом по статистике. Многие из этих отчетов достаточно сложны и требуют помощи бухгалтера, притом, что минимальная заработка в стране составляет 125 манат в месяц (1500 манат в год), и выплата работнику меньшей суммы тоже административно наказуема.

Очевидно, что при таком низком уровне финансирования НПО большинство их будет не способно заплатить даже минимальный штраф. Для организации, не имеющей источников дохода и даже компьютера для набора контракта с волонтером, это наказание будет означать паралич деятельности, а при рвении судебных исполнителей — и распродажу имущества должностных лиц НПО.

Ответственность должностных лиц, руководителей и сотрудников объединения

Ответственность за долги и обязательства объединения несет как виновное должностное лицо, так и сама организация.

Уголовно-правовые меры в отношении НПО применяются в случае совершения преступлений физическими лицами, выступавшими в защиту правовых интересов этого юридического лица или в защиту интересов этого должностного лица (представители НПО; лица с полномочиями принимать

решения от имени НПО; лица с полномочиями контролировать действия НПО). При этом уголовная ответственность НПО не исключает ответственности должностных лиц (статья 99.4.2 УК).

В гражданско-правовых отношениях, юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Учредитель (участник) юридического лица не отвечает по обязательствам юридического лица, а юридическое лицо не отвечает по обязательствам учредителя (участника), за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом либо уставом юридического лица (статья 52 ГК). Лицо, которое выступает от имени юридического лица, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно. Оно обязано по требованию учредителей (участников) юридического лица, если иное не предусмотрено договором, возместить убытки, причиненные им юридическому лицу (статья 49.3 ГК).

Согласно Кодексу об административных правонарушениях, при неисполнении или же недостаточно хорошем исполнении своих должностных обязанностей, должностные лица привлекаются к административной ответственности» (статья 16). При этом должностным лицом в случае НПО считаются лица, постоянно или временно работающие на организационно-распорядительных или же административно-хозяйственных должностях или же лица, исполняющие эти обязанности на основе особых полномочий. Юридические лица, в том числе иностранные, привлекаются к административным наказаниям на общих основаниях (статья 17). Например, при не предоставлении государственному реестру необходимой информации об изменениях в учредительных документах должностные лица наказываются штрафом от 1000 до 2000 манат, юридические лица и филиалы и представительства иностранных НПО — от 2500 до 3000 манат (ст. 200-2). За ведение банковских и любых других операций на основе грантовых соглашений, не зарегистрированных в установленном порядке, а также за заключение и исполнение таких грантовых соглашений, должностные лица наказываются штрафом от 2500 до 5000 манат, юридические лица — от 5000 до 8000 манат (статья 223-1), и т. д.

В связи с предполагаемыми финансовыми нарушениями при получении гранта незарегистрированной НПО через другую, зарегистрированную НПО (платежного агента), руководители Центра мониторинга выборов и обучения демократии и Общественного объединения Международного сотрудничества волонтеров 26 мая 2014 г. были приговорены Бакинским судом по тяжким преступлениям к различным срокам лишения свободы.

Ответственность руководства перед организацией, если она не составляет уголовного преступления, регулируется уставом организации.

Ответственность перед третьими лицами, если нарушение или невыполнение руководством своих обязанностей перед организацией влечет гражданское или уголовное правонарушение, определяется по соответствующему закону (например, в случае злоупотребления служебным положением).

Если же нарушение или невыполнение руководством НПО своих обязанностей перед организацией нарушает интересы государства (например, в случае уклонения от уплаты налогов), то к ответственности может быть привлечены и руководители, и само НПО.

Другие вопросы

На практике уже более десяти лет властями Азербайджана не приветствуются контакты гражданского общества с НПО в Армении и самопровозглашенной «Нагорно-Карабахской Республике». Для наказания за такие (формально не запрещенные) контакты обычно используется общественное порицание в виде нападок со стороны депутатов, государственных чиновников и проправительственных НПО. Иногда последствия могут быть и более серьезными.

В 2007 г., после публикации заметок по результатам поездки в Карабах, был арестован журналист Эйнурра Фатуллаев, который был обвинен в оскорблении жителей пос. Ходжалы (ЕСПЧ признал это необоснованным). В апреле 2014 г. был депортирован из Турции, арестован и обвинен в шпионаже на Армению другой журналист — Рауф Миркадыров.

Власти настороженно реагируют и на контакты активистов гражданского общества Азербайджана с коллегами в Иране.

Руководители Талышского культурного центра Азербайджана **Новрузали Мамедов** и **Хилал Мамедов** были арестованы в 2007 и 2012 гг. соответственно за контакты с профессором университета в Иране и осуждены за шпионаж к 10 и 5 годам лишения свободы.

В уголовном законодательстве особо защищен лишь один государственный чиновник — Президент страны, опорочивание или унижение чести и достоинства наказуемо по статье 323 УК штрафом, исправительными работами или лишением свободы на срок до 5 лет. Наказуемы лишь опорочивание или унижение чести в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, средствах массовой информации или в сети Интернет. При этом, однако, оговорено, что действие статьи 323 не распространяется на публичные выступления, содержащие Президента, а также политики, осуществляющей под его руководством.

В отношении других государственных чиновников применяются статья 147 (клевета), наказуемая штрафом, общественными работами, исправительными работами, либо лишением свободы на срок до трех лет; а также статья 148 УК (оскорбление), наказание по которой варьируется от штрафа, общественных или исправительных работ до лишения свободы на срок до шести месяцев. 14 мая 2013 г. был принят закон «Об изменениях в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики», который распространил уголовную ответственность за клевету и оскорблении, распространенные в сети Интернет. Характерной особенностью таких уголовных судебных процессов является то, что они ведутся в порядке частного обвинения, т.е. пострадавшая сторона должна обосновать обвинение сама, без участия прокуратуры.

В декабре 2007 года сотрудника Ресурсного центра развития демократии в г. Нахчivan **Ильгара Насибова** привлекли к уголовной ответственности, обвинив в клевете. Основанием стала жалоба Насибова, которую он отправил на сайт президента Азербайджана, о давлении полиции на журналистов. О результатах расследования не сообщалось, но Насибов остался на свободе.

В августе 2010 г. с иском по обвинению в клевете (статья 147 УК) к правозащитнику **Видади Искендерову** выступил бывший начальник Гейчайского управления полиции Вугар Мамедъяров. Правозащитник обвинил его в получение взятки от предпринимателя, которого задержали по надуманным обвинениям. После множества жалоб со стороны граждан, чиновник был уволен, причем все эти факты в СМИ представил именно Искендеров. Дело дошло до Ясамальского районного суда. О результатах суда не сообщалось, но в апреле 2011 г. Искандеров был арестован уже по другим обвинениям.

Следует отметить, что статья 323 Уголовного Кодекса является «спящей» нормой права и не применяется уже много лет, в то время как по статьям 147 и 148 обычно накзывают журналистов, а не активистов НПО.

В последние годы под предлогом обеспечения финансовой прозрачности грантополучателей, усиления дисциплины отчетности НПО, пресечения использования религиозных организаций в целях терроризма в законодательство внесены и другие изменения, серьезно угрожающие свободе ассоциаций.

Так, впервые за время независимости законом от 7 марта 2012 года в УК было введено применение уголовно-правовых мер к юридическим лицам (статья 99-4) за преступления, совершенные должностными лицами в пользу этого юридического лица или в защиту его интересов.

Ввиду значительного размера штрафов, даже обоснованное законом наказание за нарушение финансовой или статистической отчетности или за другие упущения в работе НПО становятся проблемой для дальнейшей их деятельности. Так, согласно изменениям, внесенным в Кодекс об административных правонарушениях 17 декабря 2013 г., в дополнение к наказаниям, касающихся всех юридических лиц (например, за не заключение трудовых договоров), добавлены штрафы: за не предоставление государственному реестру — от 1000 до 3000 манат, за ведение банковских и любых других операций на основе грантовых соглашений, не зарегистрированных в установленном порядке, от 2500 до 8000 манат, за нерегистрацию изменений в документах, не ведение организацией реестра своих членов, не заключения контрактов с волонтерами — от 2000 до 3000 манат за не дачу ответа на запросы, непредставление требуемых документов — от 1000 до 3000 манат, за неисправление в указанные сроки нарушений, указанных в предупреждении или распоряжении — от 1000 до 3000 манат. При этом штрафуются как должностные лица, так и сама НПО.

Кроме того, согласно поправкам, внесенным 17 декабря 2013 г. в закон «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)», деятельность НПО и филиалов и представительств иностранных НПО может быть приостановлена судебным решением на срок до 1 года на следующих основаниях: при создании препятствий устранению ситуации, ставшей причиной чрезвычайного положения; при не устранении нарушений после привлечения НПО к административной ответственности за не устранение в указанный срок нарушений, указанных в распоряжении органа исполнительной власти; при выявлении нарушений исполнительными органами НПО прав ее членов и создании препятствий в осуществлении права на объединение. После более чем 2 письменных предупреждений или указаний об устранении недостатков в течение года НПО, филиал или представительство иностранного НПО могут быть ликвидированы судебным решением на основании представления соответствующего органа исполнительной власти.

В нескольких случаях нарушения обжаловались ЕСПЧ:

- ❖ Этимад Асадов и другие против Азербайджана (№ 138/03, 26 октября 2006) — НПО «Инвалиды Карабахской войны» (мировое соглашение).
- ❖ Асабали Мустафаев против Азербайджана (№14712/05, 9 ноября 2006) — НПО «Помощь гражданам в защите конституционных прав» (мировое соглашение).
- ❖ Солмаз Сулейманова против Азербайджана (№26241/05, 18 января 2007) — НПО «Международная Организация Правовых Исследований» (мировое соглашение).
- ❖ Набат Рамазанова и другие против Азербайджана (№44363/02, 01 февраля 2007) — НПО «Помощь в защите прав человека бездомных и обездоленных бакинцев».
- ❖ Сиявуш Исмаилов против Азербайджана — (№6285/03, 07 июня 2007) — Независимый профсоюз транспортников» (заявитель не дождался решения и умер, после чего жалобу сняли с рассмотрения)
- ❖ Общество Демократического Действия и Зейнилли против Азербайджана (№37094/03, 20 сентября 2007) — НПО «Общество Демократического Действия».
- ❖ Акиф Ализаде против Азербайджана (№2733/05, 20 сентября 2007) — НПО «Комитет Юристов за Права Человека» (мировое соглашение).
- ❖ Шейла Насибова против Азербайджана (№4307/04, 18 октября 2007) — НПО «Центр Журналистских Исследований».
- ❖ Исмаил Исмаилов против Азербайджана (№4439/04, 17 января 2008) — НПО «Человек и окружающая среда»
- ❖ Интигам Алиев и другие против Азербайджана (№28736/05, 18 декабря 2008) — НПО «Форум Юристов Азербайджана».
- ❖ Общество защиты природы и Исрафилов против Азербайджана (№37083/03, 08 октября 2009) — НПО «Общество защиты природы».

В основном эти нарушения касались регистрации НПО, но были случаи обжалования отмены уже имевшейся регистрации (Сиявуш Исмаилов против Азербайджана; Общество защиты природы и Исрафилов против Азербайджана).

В деле Искандер Гамидов против Азербайджана (№ 29441/06, 13 марта 2012), заявитель пожаловался на отказ в регистрации созданной им Национал-демократической партии Азербайджана. В дальнейшем он прекратил переписку с судом, в то время как власти заявили, что партию зарегистрировали в 2008 г., и ЕСПЧ снял дело с рассмотрения.

После вынесения положительного решения по жалобе пленум Верховного суда отменяет судебные решения Апелляционного и Верховного судов и направляет их на новое рассмотрение в Апелляционный суд. В новом решении со ссылкой на позицию ЕСПЧ суд обязывает Министерство юстиции зарегистрировать НПО (например, так было в делах Интигам Алиев и др. против Азербайджана, Общество демократического действия и Зейнилли против Азербайджана и некоторых других).

После коммуникации жалобы Набат Рамазанова и др. против Азербайджана Конституционный суд принял решение в пользу истцов, которое стало частью национальной юриспруденции.

После нескольких таких случаев правительство старается не доводить дело до рассмотрения ЕСПЧ и заключает мировое соглашение, включающее признание правоты истцов и обязательство зарегистрировать НПО (например, в делах Этимад Асадов и другие против Азербайджана, Асабали Мустафаев против Азербайджана, Солмаз Сулейманова против Азербайджана, Акиф Ализаде против Азербайджана).

Комментарий

1. В Азербайджанской Республике существует специальное законодательство для общественных объединений, большая часть видов объединений регулируется специальным законом об НПО. Цели этого закона прописаны и направлены на регламентацию деятельности НПО в стране. Существует и несколько специальных законов, описывающие деятельность отдельных видов объединений. Однако цели этих законов в совокупности не говорят о том, что сами законы направлены на реализацию гражданами и другими лицами своего права объединяться в организации.
2. В законодательстве Азербайджана присутствует определение организаций, которое указывает на то, что их статус не связан с правительством или государством — «неправительственная организация». Однако другой термин — «некоммерческая организация» включает и правительственные, и неправительственные организации. Термин «некоммерческие организации» (НКО) используется лишь с целью отделения таких организаций от тех, которые извлекают доход. Определяющим критерием для общественных организаций является их взаимоотношение с целью извлечения прибыли. Неправительственная организация по определению является некоммерческой.
3. Положительным моментом в законодательстве Азербайджана является то, что цели деятельности ассоциаций не сводятся лишь к защите и представлению интересов членов ассоциаций или граждан страны. Указано, что цели должны быть общими и определяться в учредительных документах.
4. Законы, регулирующие деятельность организаций четко определяют понятие участника организации, исключая из них органы государственной власти и местного самоуправления. Интересно разделение участников НПО на учредителей, членов и помощников. Такой подход не встречается в законодательстве других стран региона.
5. Нормы законов Азербайджанской Республики, касающиеся возможности деятельности объединения без регистрации юридического лица, достаточно либеральны. Законодательство предусматривает уведомительный характер создания организации, после которого может наступать регистрация. Деятельность организаций прошедших процедуру уведомления не описывается, НПО рассматриваются как юридические лица, однако такая деятельность и не запрещается. Фактически общественные объединения и фонды на национальном уровне могут работать без юридической регистрации. Однако это существенно ограничивает возможности организации, в первую очередь в отношении ведения какой-либо финансовой деятельности и представления своих интересов в суде. Отсюда незначительное количество таких организаций по сравнению с официально зарегистрированными, хотя на практике уровень распространения низовых инициатив является показателем демократичности общества. Аналогично возможна деятельность и нелегализованных инициатив, так как их деятельность не регулируется законодательством и не запрещается.
6. На практике незарегистрированные организации подвергаются давлению со стороны государственных органов в виде преследования (уголовное и административное) их членов и лидеров. Хотя есть основание предполагать, что поводом для преследования являлось не отсутствие регистрации, сама деятельность организаций, которая была не угодна государству. Стоит отметить, что незарегистрированные организации являются более уязвимыми вследствие того, что не могут отстаивать свои интересы в суде, есть возможность только представлять интересы физических лиц — активистов и действовать в правовом поле от их имени. Таким образом, жертвами преследований за деятельность организации становятся отдельные ее представители. Стоит отметить наличие административной ответственности за деятельность незарегистрированных религиозных общин, что ставит их в менее выгодное положение по отношению к общественным объединениям и фондам.
7. В стране существует широкая сеть проправительственных организаций, фактически GONGO, которые активно противодействуют правозащитным НПО, занимаясь дискредитацией последних и продвижением интересов властей Азербайджана.
8. Перечень документов, необходимых для обращения в орган регистрации и получения статуса юридического лица, в Азербайджане довольно большой. Стоит обратить внимание на практику предоставления всевозможных справок, подтверждений и нотариально заве-

- ренных копий документов. Стандарты ОБСЕ предусматривают, что для полного обеспечения свободы ассоциаций, закон не должен требовать дополнительных документов, помимо устава и протокола учредительного собрания. Требование предоставления дополнительных подтверждений юридического адреса, образцы подписей и другие персональные данные законного представителя организации, являются неоправданным бременем для объединений и существенно сужают границы реализации свободы ассоциаций в стране.
9. Возможность манипулирования требованиями предоставления дополнительных документов в сочетании с жесткими требованиями по срокам регистрации с момента проведения учредительного собрания создают условия для практики формальных отказов в регистрации через затягивание рассмотрения документов и требование предоставить что-то дополнительно или изменить в самый последний момент.
 10. В Азербайджане существует единый закон о регистрации всех юридических лиц, включая организации. Однако специальные законы для разных видов организаций имеют дополнительные положения о регистрации и их требования отличаются от требований общего закона, что позволяет регистрирующим органам требовать дополнительные документы при регистрации.
 11. Существует единый регистрирующий орган, однако дальнейшие действия по становлению юридическим лицом предполагает коммуникацию с разными органами, в отличие от бизнес-структур, где возможна электронная регистрация и принцип единого окна. Для мусульманских общин обязательно до государственной регистрации пройти регистрацию в Управлении мусульман Кавказа, чья независимость вызывает сомнения.
 12. Отсутствие требования в законодательстве к минимальному числу учредителей НПО является положительным моментом, однако на практике необходимо как минимум три учредителя, что противоречит национальному законодательству и необоснованно ограничивает свободу ассоциаций. При этом требование 50 учредителей для религиозных общин создает непреодолимые препятствия для регистрации таких общин в сельской местности.
 13. Стоит обратить внимание на то, что незарегистрированные религиозные общины не могут осуществлять свою деятельность и могут преследоваться в административном порядке. В целом, порядок регистрации религиозных общин явно сложнее, чем у неправительственных и некоммерческих организаций.
 14. Размер пошлины за регистрацию объединений в Азербайджанской Республике не является непосильным бременем в соотношении с официальным размером прожиточного минимума. При этом государственная пошлина для иностранных организаций и их филиалов превышает пошлину для остальных юридических лиц в 20 раз, что может являться препятствием для регистрации.
 15. Перерегистрация объединений законодательством не предусмотрена, однако на практике коснулась религиозных общин после изменения в законодательстве. При этом необходимо информировать регистрирующие органы об изменениях. Сроки информирования жестко определены. Несоблюдение порядка информирования может повлечь взыскания от штрафа до ликвидации в судебном порядке. Таким образом создается дополнительная возможность для вмешательства власти на осуществление свободы ассоциаций.
 16. Четкий запрет на осуществления НПО политической деятельности и деятельности, которая характерна для органов государственной власти, а также других видов объединений, а также применяемая на практике широкое трактовка того, что к подобной деятельности может относится представляет угрозу функционированию организаций и может приводить к неоправданному ограничению свободы ассоциаций.
 17. Несмотря на то, что новые нормы Уголовного Кодекса об уголовно-правовых мерах по отношению к юридическим лицам не получили пока практического применения, их введение в законодательство является тревожным сигналом, свидетельствующим о политике государства, направленной на увеличение своей роли в вопросе контроля над деятельностью зарегистрированных объединений разного типа.
 18. Законодательство Азербайджана допускает для организаций свободу в сборе средств на свою деятельность в виде возможности вести хозяйственную и предпринимательскую деятельность. Однако есть практика обвинения незарегистрированных организаций в ведении незаконной хозяйственной деятельности. Преследованию подвергаются лидеры таких организаций, что грозит им наказанием до 5 лет лишения свободы. Таким образом, власти имеют возможность парализовать деятельность любого активного незарегистрированного НПО, чья деятельность является неугодной.

19. Требование регистрации грантовой помощи является неоправданным вмешательством в свободу ассоциаций, несмотря на отсутствие прецедентов нерегистрирования грантов. Тревожной является тенденция общественной дискуссии о получении иностранной грантовой помощи, направленная на ужесточения системы ее получения и траты денег, а также попытки связать такую помощь с политической мотивацией и интересами других государств.
20. Законодательство предусматривает принцип добровольного членства в объединении, обязательное членство предусмотрено только в Коллегии адвокатов для лиц, занимающихся адвокатской деятельностью. Соблюдается свобода выхода из объединений.
21. Предоставлена возможность иностранным гражданам быть как членами, так и учредителями разных видов объединений, включая детские и молодежные. Однако в их отношении предусмотрен ряд ограничений. Так, требуется наличие права на постоянное проживание на территории республики, отдельно регламентировано распределение постов, необходимо специальное соглашение с властями в случае создания филиала иностранной организации. Таким образом, понятие «каждый» в контексте статьи 11 Европейской конвенции прав человека в отношении иностранцев существенно ограничивается.
22. Существует специальный закон о волонтерах, в соответствии с которым волонтер не обязательно должен быть членом организации. Определение волонтера в соответствии с законом достаточно широкое, что стоит оценить позитивно.
23. Деятельность молодежных и детских организаций частично отражены в законе об НПО, который не запрещает участие детей в деятельности организаций. При этом специальные законы подчеркивают наличие у детей и молодежи права на создание общественных объединений и участие в существующих.
24. Важно обратить внимание, что в офисах незарегистрированных организаций проходили обыски. Поводом для обысков и конфискаций имущества было преследование их лидеров, как физических лиц. Это является одним из подтверждений того, что преследование лидеров организаций непосредственно связано с деятельностью самих организаций и является формой давления на них. Кроме того, нарушается презумпция законности — демонстрируется, что сами незарегистрированные (преимущественно правозащитные) организации действуют вне закона, а их лидеры — правонарушители или преступники.
25. Пример с NDI свидетельствует о попытках создания негативного имиджа иностранным НПО, а также местным организациям, которые с ними сотрудничают. С учетом общих настроений в отношении иностранных организаций и иностранного финансирования, которое поддерживается властями большинства государств региона («иностранные агенты» в России и т. п.) подобная практика является существенной угрозой для возможности ведения правоохранительной деятельности в стране и нарушением свободы ассоциаций.
26. Законодательство оставляет властям много возможностей для принудительной ликвидации организаций, что подтверждается практикой, в частности в виде решений Европейского суда по правам человека.
27. Создание системы санкций и штрафов за несоблюдение бюрократических норм законодательства может привести к блокированию деятельности организации. При этом ужесточение законодательства явно не было оправдано какими-либо фактами. Все это говорит об увеличении доли влияния государства на свободу ассоциаций в сторону ограничения последней. А также — стремлении максимально контролировать деятельность НПО, оставаясь формально в рамках правового поля, но создавая для НПО препятствия, приводящие к вынужденному нарушению законов, что после этого карается.
28. Ответственность за различные правонарушения в разных формах предусмотрена как для руководителей организаций, так и для самих НПО. В результате механизм ответственности, как и санкций, применяется для давления на организацию и блокирование их деятельности. Как было отмечено в разделе Санкции, наказанием могут быть в том числе большие штрафы и лишение свободы. При этом наказание несоизмеримо с проступком, в частности при вынесении штрафов за несвоевременное информирование регистрирующих органов об изменениях в учредительных документах. Размер штрафа может привести к тому, что организация будет вынуждена прекратить свою деятельность, а значит, имеет место чрезмерное вмешательство в свободу ассоциаций.
29. Проблемы с соблюдением свободы ассоциаций в Азербайджане наглядно подтверждаются наличием 11 дел, рассмотренных Европейским судом по правам человека, а также нарушениями, отмеченными в текстах решений суда. То, что такие обращения продолжают появляться и в последние годы свидетельствует о том, что власти страны не уделяют внимание приведению законодательства и правоприменительной практики в отношении

свободы ассоциаций в соответствие с международными стандартами. Во многих случаях преследование НПО связано с общей политической ситуацией в стране и ее взаимоотношениями с другими государствами. В частности преследуются организации, имеющие контакты с гражданами и организациями из Армении и Ирана.

30. В силу того, что правозащитные организации часто в своей деятельности публично критикуют власти, эти организации являются более уязвимыми по сравнению с другими НПО в отношении преследования и санкций со стороны властей. При этом власть имеет законодательно все возможности для того чтобы такое преследование осуществить на практике даже не выходя из правового поля. В частности применяются обвинения в клевете в отношении государственных чиновников, когда правозащитники публично критикуют их деятельность. В качестве ответственности к правозащитникам в этом случае применяют уголовные наказания.
31. В последнее время наблюдается тенденция еще большего усиления давления на общественные организации, в частности получающие иностранные гранты. Усложняется система получения грантового финансирования, введены дополнительные штрафы за несоблюдение формальностей, при чем эти штрафы ставят организации на грани выживания, ведено уголовное преследование юридических лиц, расширены возможности для принудительной ликвидации организаций в судебном порядке по инициативе регистрирующих органов.
32. Таким образом, несмотря на решения ЕСПЧ, которые уже задали для государства определенный стандарт и направление для реформирования системы обеспечения свободы ассоциаций, общие тенденции полностью противоположные. Вместо расширения объема свободы власти наоборот системно ее сужают и расширяют поле своего влияния на деятельность объединений и индивидуальное право каждого воспользоваться своей свободой ассоциаций.

АРМЕНИЯ

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Деятельность объединений и ассоциаций в Армении регулируется Конституцией Республики Армения, а также специальными законами для отдельных типов объединений.

Конституция Республики Армения, статья 28: «Каждый имеет право на образование с другими лицами объединений, в том числе создание профессиональных союзов и вступление в них.

Каждый гражданин имеет право на создание с другими гражданами партий и вступление в них.

Право на создание партий и профессиональных союзов и вступление в них может ограничиваться в установленном законом порядке в отношении служащих Вооруженных Сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры, а также в отношении судей и члена Конституционного Суда.

Человека нельзя принуждать к вступлению в какую-либо партию или объединение.

Деятельность объединений может быть приостановлена или запрещена только в предусмотренных законом случаях — в судебном порядке».

Таблица 1. Законы, регулирующие деятельность общественных организаций в Республике Армении

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация	Закон Республики Армении «Об общественных организациях»	от 24 декабря 2001 года № 3Р-268	http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1295&lang=rus
Благотворительная организация (фонда)	Закон Республики Армении «О фондах»	от 31 января 2003 года № 3Р-516	http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1346&lang=rus
Религиозное объединение	Закон Республики Армении «О свободе совести и религиозных организациях»	от 17 июня 1991 года № 3Р-0333-1	http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2041&lang=rus
Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон Республики Армении «О государственных некоммерческих организациях»	от 19 ноября 2001 года № 3Р-248	http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1295&lang=rus

			http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1288&lang=rus
Профсоюз	Закон Республики Армении «О профессиональных союзах»	от 31 декабря 2000 года № 3Р-135	http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1504&lang=rus

В стране не существует отдельного законодательства о детских и молодежных объединениях, их деятельность, как и деятельность неформальных групп и других объединений напрямую гарантируется статьей 28 Конституции Армении²³.

Цели законов

Цели существования специальных законов для ассоциаций и объединений отмечены лишь в Законе об общественных организациях: «содействовать созданию и деятельности общественных организаций как объединений, ведущих юридически регламентированную деятельность»²⁴.

В законах «О профессиональных союзах» и «О государственных некоммерческих организациях» косвенно можно вывести цели этих нормативных актов:

- ❖ для установления порядка создания профессиональных союзов, принципов их деятельности и отношения с государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами (Закон «О профессиональных союзах»);
- ❖ для регулирования отношений, связанных с защитой прав и интересов профессиональных союзов и их участников (членов) (Закон «О профессиональных союзах»);
- ❖ для установления правового положения государственных некоммерческих организаций, порядка их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, а также отношений государственной организации с государственными органами (Закон «О государственных некоммерческих организациях»);
- ❖ для установления правового статуса фондов, регулирования правоотношений, возникающих в процессе их создания, осуществления деятельности, реорганизации и ликвидации (Закон «О фондах»).

В Законе «О свободе совести и религиозных организациях» вовсе не указываются его цели, за исключением упоминания о том, что данных закон принят «учитывая духовное пробуждение армянского народа, его вековой духовный опыт и традиции, признавая Армянскую апостольскую церковь как национальную церковь армянского народа, важный оплот созидания его духовной жизни и сохранения нации»²⁵.

Терминология для обозначения ассоциаций

В законодательстве Армении присутствуют два термина для обозначения неправительственных организаций:

- ❖ **государственная некоммерческая организация** — некоммерческая организация со статусом юридического лица, не преследующая цели получения прибыли, которая создается только с целью осуществления деятельности в области культуры, здравоохранения, в социальной сфере, в области спорта, образования, науки, охраны природы и иных некоммерческих областях.
- ❖ **общественная организация** — вид (некоммерческой) организации — общественного объединения, не преследующей цели получения прибыли и не распределяющей между ее участниками полученной прибыли, в которую на основе общности интересов в установленном законом порядке объединились физические лица — граждане Республики Армения, иностранные граждане, лица без гражданства — в целях удовлетворения иных своих нерелигиозных духовных или нематериальных потребностей, защиты прав и интересов их и других

23 Конституция Республики Армения (с изменениями), принятая референдумом 27 ноября 2005 года // <http://www.arlis.am/>.

24 Закон Республики Армения «Об общественных организациях» от 24 декабря 2001 года, 3Р-268.

25 Закон Республики Армения «О свободе совести и религиозных организациях» от 17 июня 1991 года, №3Р-0333-1.

людей, обеспечения материального и нематериального содействия общественности, ее отдельным группам, осуществления иной общественно полезной деятельности.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Право на неформальное объединение

В Армении существует обязанность приобретения формального статуса юридического лица для всех объединений²⁶. В то же время, для деятельности государственных некоммерческих организаций (учредителем которых может выступать исключительно правительство) достаточно легализации. Кроме того, деятельность незарегистрированных и нелегализованных официально инициативных групп и объединений возможна, поскольку в законодательстве не предусмотрено никакой ответственности за деятельность объединения без регистрации.

Таблица 2. Описание порядка регистрации в специальных законах об объединениях

Закон РА «Об общественных организациях»	Статья 8. Создание организации 2. Организация считается созданной с момента ее государственной регистрации в порядке, установленном законом.
Закон РА «О профессиональных союзах»	Статья 10. Правоспособность профессионального союза Правоспособность профессионального союза возникает с момента его государственной регистрации и прекращается с момента совершения в Государственном регистре юридических лиц записи о завершении процесса его ликвидации.
Закон РА «О свободе совести и религиозных организациях»	Статья 14. Религиозная община или организация признается юридическим лицом в случае ее регистрации органом государственного управления, уполномоченным Правительством Республики Армения.
Закон РА «О фондах»	Статья 16. Государственная регистрация фондов 1. Фонды подлежат государственной регистрации в установленном законом порядке.

Таблица 3. Процедурные требования к регистрации

Закон РА «Об общественных организациях»	Процедура не прописана, в статье 8 содержится отсылка на специальный закон.
Закон РА «О профессиональных союзах»	Процедура не прописана, в статье 10 содержится отсылка на специальный закон.
Закон РА «О свободе совести и религиозных организациях»	Для регистрации религиозная организация представляет в орган регистрации свой устав, а также документы, подтверждающие условия признания религиозной организации (статья 14).
Закон РА «О фондах»	Процедура прописана в Статье 16. Государственная регистрация фондов. 2. Для государственной регистрации фонд не позднее чем в течение 2 месяцев со дня вынесения решения об учреждении фонда представляет в Государственный регистр юридических лиц:

²⁶ Статья 8 Закона РА об общественных организациях, Статья 10 Закона РА о профессиональных союзах, Статья 14 Закона РА о свободе совести и религиозных организациях, Статья 16 Закона РА о фондах.

	<p>1) заявление о государственной регистрации, подписанное учредителями или уполномоченным ими лицом;</p> <p>2) устав фонда не менее чем в двух экземплярах;</p> <p>3) решение об учреждении фонда;</p> <p>4) письменный договор об учреждении фонда;</p> <p>5) квитанцию об уплате государственной пошлины.</p> <p>Если наименование фонда содержит имя известного физического лица, то необходимо представить согласие, указанное в части третьей статьи 5 настоящего Закона.</p>
--	---

В то же время в статье 21 Закона РА «О государственной регистрации юридических лиц»²⁷ перечислены следующие документы, необходимые для государственной регистрации:

«1. Юридические лица представляют для государственной регистрации:

а) заявление уполномоченного лица учредителя (учредителей) юридического лица;

б) протокол собрания (съезда или иного установленного законом органа) учредителя (учредителей) об учреждении юридического лица, подписанный председателем и секретарем (за исключением юридических лиц, учреждаемых одним физическим лицом). Если в составе учредителей имеется юридическое лицо, то необходимо представить решение органа управления, уполномоченного на то учредителем — юридическим лицом;

в) устав не менее чем в двух экземплярах, утвержденный собранием (съездом или иным установленным законом органом);

г) квитанция об уплате государственной пошлины.

2. Законами о юридических лицах, имеющих конкретную организационно-правовую форму, или иными законами могут быть предусмотрены также и другие документы, подлежащие обязательному представлению для государственной регистрации.

3. Юридические лица с иностранным учредителем- юридическим лицом (участником), кроме документов, предусмотренных пунктами 1 и 2 настоящей статьи, для государственной регистрации представляют также выписку из коммерческого регистра данной страны или иной равноценный документ, подтверждающий правовой статус иностранного инвестора, и его удостоверенные и переведенные на армянский язык учредительные документы (или соответствующие выписки)».

По мнению юриста Международного центра человеческого развития (<http://www.publicdialogues.info>) Моники Саркисян, проблемы НПО больше связаны не с текстом этого закона, а с практическими вопросами и прилагаемым законодательством. Например, одним из практических вопросов является то, что общественные организации развились, и сегодня есть такие типы гражданских структур, требованиям которых действующее законодательство не может отвечать. В частности, структуры типа так называемых Think tank или исследовательские организации стоят перед серьезной проблемой. Для таких организаций важна профессиональная рабочая сила, которая проводит научно-исследовательскую работу. В принципе управление таким типом организации больше похоже на модель управления бизнес компаниями. Здесь нет необходимости провести собрания, принять новых членов и т. д. И такие организации вынужденно регистрируются как НПО, следуют всем формальным процедурам, предусмотренным для общественных организаций. Это отнимает у них и время, и силы.

Таблица 4. Минимальное число членов для регистрации объединений варьируется.

Закон РА «Об общественных организациях»	Статья 9. Учреждение организации 1. Не менее двух физических лиц (учредителей), пожелавших учредить организацию, заключают договор, которым до государственной регистрации организации устанавливают порядок совместной деятельности учредителей, условия передачи их имущества организации.
Закон РА «О фондах»	Статья 10. Учреждение фонда 2. Фонд может создаваться также одним лицом. В случае учреждения фонда одним лицом решение об учреждении (в письменной форме) принимается этим лицом единолично.
Закон РА «О профессиональных союзах»	Статья 4. Порядок создания профессиональной организации Профессиональная организация создается по решению учредительного собрания (конференции съезда), созванного по инициативе ее учредителей

²⁷ <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1281&lang=rus>

	(не менее трех работников). Учредительное собрание утверждает устав организации, избирает руководящие и контролирующие органы.
Закон РА «О свободе совести и религиозных организациях»	<p>Статья 5. Группа граждан признается религиозной организацией, если удовлетворяет следующим требованиям:</p> <p>д) включает не менее 200 верующих членов. Дети до 18 лет не могут являться членами религиозной организации, независимо от их участия в религиозных обрядах и других обстоятельств.</p> <p>Настоящие условия (кроме указанных в пункте а) не обязательны только для религиозных организаций национальных меньшинств — по своему национальному вероисповеданию.</p>

Дополнительные требования к учредителям и членам объединений:

- ❖ **Несовершеннолетний, не достигший четырнадцати лет**, может вступать в организацию по своему желанию на основании заявления его законного представителя²⁸.
- ❖ **Несовершеннолетний в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет**, если в установленном законом порядке он признан не полностью дееспособным, может вступать в организацию на основании заявления, с письменного согласия его законного представителя²⁹.
- ❖ Государственные органы или органы местного самоуправления не могут быть учредителями фонда³⁰.
- ❖ **Служащие Вооруженных Сил и правоохранительных органов** Республики Армения не могут являться участниками (членами) профессиональной организации³¹.
- ❖ **Дети до 18 лет** не могут являться членами религиозной организации, независимо от их участия в религиозных обрядах и других обстоятельств³².

Решение о регистрации/легализации общественных и религиозных объединений, профсоюзов и политических партий в Республике Армения принимается Государственным регистром, действующим в системе Министерства юстиции Республики Армения, других органов регистрации в стране не существует. Государственный регистр возглавляет заместитель Министра юстиции Республики Армения — Руководитель Государственного регистра юридических лиц Республики Армения, назначает и освобождает которого Премьер-министр Республики Армения по представлению Министра юстиции Республики Армения.

В Стране внедрен новый принцип «единого окна», который обеспечивает государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей во время одного визита в систему Агентства Государственного Регистра Юридических лиц Министерства Юстиции Республики Армения (www.e-register.am). Завершение процесса регистрации обозначает получение полноценного статуса юридического лица.

В соответствии с Законом РА о государственной регистрации юридических лиц государственная регистрация проводится **в течение пяти дней** с даты подачи всех необходимых документов и внесения в тот же день записи в журнал входящих документов органа регистрации³³. Заявления и приложенные к заявлению документы могут представляться в форме электронного документа, а также на бумажном носителе³⁴. Если за проведением регистрации обращается уполномоченное лицо, то в приложении к предусмотренным законом документам представляются также соответствующая доверенность и документ, удостоверяющий личность. Нотариального удостоверения доверенности не требуется³⁵.

Государственная пошлина за регистрацию общественно-политических, общественных, религиозных организаций, профессиональных союзов и других организаций в Армении составляет 10 тыс. драмов (€17). Размер пошлины для нерезидентов устанавливается в двукратном размере расчетного курса, установленного в отношении доллара США Центральным банком Республики Армения

²⁸ Статья 6 пункт 2 Закона РА об общественных организациях.

²⁹ Там же.

³⁰ Статья 12 пункт 4 Закона РА «О фондах».

³¹ Статья 6 Закона РА «О профессиональных союзах».

³² Статья 5 Закона РА «О свободе совести и религиозных организациях».

³³ Статья 16 Закона РА «О государственной регистрации юридических лиц».

³⁴ Статья 14 Закона РА «О внесении изменения в Закон РА «О государственной регистрации юридических лиц» от 16 апреля 2012 года № 3Р-127.

³⁵ Там же.

на момент уплаты пошлины³⁶. Для сравнения, государственная пошлина за регистрацию предприятия, включая индивидуальных предпринимателей, в Республике Армения составляет 3 тыс. драмов для индивидуальных предпринимателей, 12 тыс. драмов для регистрации предприятия и 40 тыс. драмов для регистрации банков или инвестиционных фондов.

Права общественных организаций

В статье 15 Закона РА «Об общественных организациях» перечислены права, которые получает организация после регистрации. В частности, для осуществления предусмотренных ее уставом целей организация может:

- ❖ распространять информацию о своей деятельности;
- ❖ организовывать и мирно, без оружия проводить собрания, митинги, шествия и демонстрации;
- ❖ представлять и защищать права и законные интересы организации и ее членов в других организациях, суде, органах государственного управления и местного самоуправления;
- ❖ сотрудничать с другими некоммерческими организациями, в том числе с международными и иностранными некоммерческими неправительственными организациями,
- ❖ создавать союзы и становиться членом союзов с другими некоммерческими организациями, в том числе с международными и иностранными;
- ❖ создавать выделенные подразделения — филиалы и представительства, а также учреждения;
- ❖ создавать коммерческие организации или становиться участником таких организаций.
- ❖ В пункте 2 указанной статьи обозначено, что законом могут быть предусмотрены также и другие права организации.

Отказ в предоставлении статуса юридического лица

В соответствии с Законом РА о внесении изменения в Закон РА «О государственной регистрации юридических лиц», **основаниями отказа в регистрации** юридических лиц являются:

- ❖ - нарушение установленного законом порядка образования юридического лица;
- ❖ - непредставление документов, установленных настоящим Законом и другими законами;
- ❖ - несоответствие представленных документов закону;
- ❖ - несоответствие фирменного наименования установленным законом требованиям, если в регистрации фирменного наименования отказано, и лицо не представило иного наименования³⁷.

В соответствии с этой же статьей, несоответствие устава коммерческой организации закону не является основанием для отказа в государственной регистрации юридического лица; о несоответствии устава некоммерческой организации в законе ничего не говорится. Также запрещается отказ в регистрации юридического лица с мотивацией нецелесообразности его создания. Отказ в государственной регистрации юридического лица должен быть мотивированным и содержать ссылку на конкретные нормы, требования которых нарушены при создании юридического лица или которым противоречит устав некоммерческой организации. В указанной статье не содержится положения о том, как можно оспорить отказ в регистрации организации и в какой срок.

В период проведения мониторинга в Армении не отмечалось случаев отказа в регистрации на основе требования предоставления дополнительных документов, выдвижения дополнительных требований к учредителям или в связи с зависимостью регистрирующего органа от других органов государственной власти. Также не зафиксированы случаи оспаривания отказа регистрации в суде.

³⁶ Статья 8 Закона РА «О государственной пошлине».

³⁷ Статья 36 п. 1 Закона РА «О внесении изменений в Закон РА «О государственной регистрации юридических лиц».

Гибкость в продолжительности существования

В Армении нет обязанности **перерегистрации** организации в процессе деятельности, но в связи с изменениями законодательства организации обязаны перерегистрироваться в соответствии с законом. Примеров ограничения деятельности организации или ее ликвидация в связи с непрохождением перерегистрации не зафиксировано.

Процедура обновления уставной информации организации регламентирована статьей 13 Закона РА об общественных организациях. Для регистрации изменений и (или) дополнений в уставе или нового устава организации необходимо предоставить в орган государственной регистрации:

- 1) заявление о государственной регистрации;
- 2) копию решения высшего органа о внесении изменений и (или) дополнений в устав организации или об утверждении нового устава;
- 3) изменения и (или) дополнения в уставе или новый устав не менее чем в двух экземплярах;
- 4) квитанцию об оплате государственной пошлины за государственную регистрацию.

Процедура и стоимость перерегистрации аналогична процедуре регистрации организации. Примеров отказа в перерегистрации в период проведения мониторинга не зафиксировано.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Виды деятельности и сбор средств

Статья 28 Конституции Армении закрепляет за каждым право на образование с другими лицами объединений, в том числе создание профессиональных союзов и вступление в них. Деятельность объединений может быть приостановлена или запрещена только в предусмотренных законом случаях — в судебном порядке. Уголовным кодексом страны запрещены любые действия, направленные на насильственный захват государственной власти или насильственное ее удержание в нарушение Конституции Республики Армения, а также на насильственное свержение конституционного строя Республики Армения или насильственное нарушение территориальной целостности Республики Армения. О запрещении ненасильственных действий, связанных с критикой властей, в законодательстве Армении не говорится.

В Армении нет разграничения **коммерческой деятельности** объединения и **деятельности по сбору средств**. Законом допускается коммерческая деятельность НПО. Не существует требования обязательной регистрации поддержанных проектов и иностранной материальной помощи, организации, получающие иностранную финансовую помощь не обязаны получать специальный статус, практики изъятия грантовых средств в пользу государственного бюджета не зафиксировано. Также не зафиксировано случаев дополнительных проверок организаций прокуратурой, налоговой инспекцией или другими государственными органами в связи с законодательством о получении иностранной материальной помощи. Обменный курс валюты, полученной в форме гранта не отличается от обычных обменных курсов в банках страны. Законодательных препятствий в получении иностранной материальной помощи в виде установления специальных таможенных ставок или в других формах не зафиксировано.

НПО представляют финансовые отчеты о своей деятельности в налоговые органы. Больше никакого контроля не проводится.

В предыдущие годы поднимался вопрос о необходимости усилить контроль над финансовой деятельностью неправительственных организаций. На волне событий в России и принятия закона об «иностранных агентах», в Армении также начали звучать голоса о необходимости ужесточения контроля и отчетности НПО.

Геворг Даниелян, экс-министр юстиции, председатель совета Центра конституционного права говорит: «Мы сегодня не можем гарантировать, что часть общественных организаций, пользуясь возможностями, которые предоставляет действующее законодательство, не станет каналом отмывания денег. Общественные организации иногда выписывают, по моим представлениям, неадекватные суммы за одну-две лекции, которые не оплачивались бы так высоко из другого источника. Трудно определить их истинную ценность — в НПО нет контролируемого производства, не ведется предпринимательской деятельности, соответственно невозможно проследить за поступлениями, расходами, финансовыми потоками, чтобы понять, было отмывание денег или нет.

У меня нет права выдвигать обвинения на основе каких-то подозрений. Однако если мы видим, что через НПО идут денежные потоки, и существуют опасения относительно отмывания денег, то я считаю, что контроль тут необходим»³⁸.

Санкции и ответственность

1. Государственный уполномоченный орган может обратиться в суд с требованием ликвидировать организацию, если:

- 1) деятельность организации направлена на насилиственное свержение конституционного строя Республики Армения, разжигание национальной, расовой и религиозной ненависти, пропаганду насилия и войны;
- 2) организация допускала неоднократные или грубые нарушения закона либо периодически осуществляла деятельность, противоречащую ее уставным целям;
- 3) при учреждении учредитель (учредители) или уполномоченное лицо организации допустили существенные нарушения закона или подлог.

2. Судебная процедура по основаниям, предусмотренным настоящей статьей, применяются, если другие меры по устранению нарушения охраняемого законом права оказались неэффективными или исчерпали себя.

3. Организация ликвидируется также вследствие банкротства.

Комментарии

1. В большинстве законов, регулирующих деятельность ассоциаций, не прописаны их цели, в некоторых прописан только предмет. Таким образом, невозможно определить действенность такого закона, а также соответствие целей принципам и ценностям демократического общества.
2. Исходя из содержания специальных законов о различных типах ассоциаций, напрашивается вывод, что государство стремится регулировать создание и функционирование организаций, а не создавать благоприятные условия для реализации свободы ассоциаций в стране.
3. Государство Армения признает только организации, ведущие юридически регламентированную деятельность. Таким образом, незарегистрированные ассоциации остаются вне правового поля и не признаются субъектами, способными влиять на принятие решений в стране.
4. Отдельного определение для правозащитных организаций или правозащитной деятельности в законодательстве РА не существует, так же, как и не существует такого определения для неправительственных или негосударственных организаций.
5. Положительным моментом является то, что в определении общественной организации обозначено, что их целью является защита прав и интересов членов и других людей (статья 3). Это могло бы давать организациям возможность действовать от имени людей, не являющихся их членами, но нуждающимися в защите либо представительстве их интересов. Однако, в Законе РА «Об общественных объединениях» наблюдается коллизия между статьей 3 и статьей 15. Если в статье 3 указано, что общественные организации могут создаваться для защиты

³⁸ <http://www.noev-kovcheg.ru/mag/2014-12/4582.html>.

- прав и интересов своих членов и других людей, то в статье 15 указано, что организация может представлять только интересы своих членов.
6. В соответствии со стандартами ОБСЕ, закон не должен требовать предоставления иных документов, кроме учредительских и протокола учредительского собрания. Исключение может быть сделано в случае учреждения фонда или траст. Порядок регистрации отдельных типов объединений в одних законах Армении прописан полностью, в других — отсылает к другим законам. В стране есть специальный закон о государственной регистрации юридических лиц, который, однако, не содержит закрытого перечня документов, необходимых для регистрации, а указывает, что для разных типов юридических лиц могут быть предусмотрены дополнительные документы, что может существенно затруднить процедуру регистрации.
 7. Иностранные учредители-юридические лица рассматриваются правительством Республики Армения исключительно как инвесторы (п. 3 ст. 21 Закона «О государственной регистрации юридических лиц»), вследствие чего иностранные некоммерческие организации, будучи учредителями общественных организаций или других типов ассоциаций в Республике Армения, могут получить отказ в регистрации, поскольку они не являются инвесторами.
 8. Наблюдается коллизия в законодательстве Армении в отношении регистрации фондов: Закон «О государственной регистрации» предусматривает предоставление протокола собрания объединения, то в Законе «О фондах» — решение об учреждении фонда и письменный договор об этом.
 9. Религиозная организация признается юридическим лицом лишь в случае регистрации, однако требования к регистрации, прописанные в Законе «О свободе совести и религиозных организациях», существенно отличаются от того, что содержится в Законе «О государственной регистрации юридических лиц».
 10. Требования к числу учредителей общественного объединения в Армении в целом соответствуют стандартам ОБСЕ, является разумным и не представляет собой неподъемное бремя для учреждения НПО. Также законодательство Армении не выдвигает существенных необоснованных рационально дополнительных требований к учредителям.
 11. Внедрение принципа «единого окна» при регистрации объединений является положительной тенденцией, позволяющей сократить количество бюрократических процедур и облегчить порядок регистрации объединений, а также предотвратить возможные злоупотребления при контакте с чиновниками разных инстанций. Также положительной тенденцией является перевод процедуры регистрации в электронную форму, включая подачу документов и уплату госпошлины. Размер пошлины (17 евро) можно считать разумным и таким, который не является чрезмерно обременительным для учредителей. Стоимость процедуры регистрации общественной организации ниже, чем стоимость регистрации бизнес-компании (за исключением регистрации индивидуального бизнеса).
 12. В законодательстве Республики Армения прямо прописана возможность сотрудничества общественных объединений с международными и иностранными некоммерческими организациями. В целом стандарты свободы ассоциаций не предусматривают необходимости наличия такого рода разрешений, однако на пост-советском пространстве, где все еще существует практика запретов на контакты объединений с иностранными структурами, такая норма является, своего рода, дополнительной гарантией, необходимой на данном этапе внедрения международных стандартов свободы ассоциаций.
 13. Перечень оснований для отказа в регистрации общественного объединения небольшой. Однако, в статье Закона «Об общественных объединениях», регулирующей отказ в регистрации, не упоминается о том, что отказ может быть обжалован в суде.
 14. Несмотря на то что законодательство, касающиеся сбора средств НПО Армении, в основном соответствует международным стандартам, тревожные тенденции все же присутствуют. Законодательная инициатива бывшего министра юстиции страны и тезисы о необходимости принятия закона о специальном статусе организаций, получающих зарубежную финансскую помощь, требуют от представителей неправительственных организаций держать данный вопрос в поле зрения и пресекать любую малейшую угрозу усиления контроля над гражданским обществом со стороны власти.
 15. Основания для ликвидации организации соразмерны и необходимы в демократическом обществе. Ликвидация не произвольная, а на основании решения суда — это соответствует международным стандартам. Предусмотрено, что судебная процедура — это крайний шаг, по смыслу статьи у организации есть возможность исправить нарушения, которые могут привести к ликвидации.

БЕЛАРУСЬ

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Свобода ассоциаций закреплена в статье 36 Конституции Республики Беларусь: «Каждый имеет право на свободу объединений. 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»¹. Данное ограничение не противоречит международным стандартам. В частности, статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод подчеркивает: «Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства»².

Положение Конституции раскрывается в первую очередь в Гражданском кодексе Республики Беларусь (ГК РБ)³. В главе 4 «Юридические лица» параграф 5 посвящен регулированию деятельности некоммерческих организаций, к которым относятся: потребительские кооперативы (статья 116), общественные и религиозные организации (статья 117), республиканские государственно-общественные объединения (статья 117¹), фонды (статья 118), учреждения (статья 120), объединения юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей (ассоциации и союзы) (статья 121). В параграфе 6 описана деятельность государственных объединений.

Существуют также специальные законы Республики Беларусь, регулирующие деятельность общественных объединений. Законодательное регулирование деятельности разных типов общественных объединений в Беларуси представлено в таблице 1.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Республике Беларусь

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Некоммерческая организация (общественное объединение)	Закон «Об общественных объединениях»	от 19 июля 2005 года № 36-З	http://laws.newsby.org/documents/laws/law0385/index.htm

¹ <http://pravo.by/main.aspx?quid=6351>.

² http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.

³ http://pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk9800218.

Профсоюз	Закон «О профессиональных союзах»	от 22 апреля 1992 года № 1605-XII	http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19201605&p2={NRPA}
Религиозное объединение	Закон «О свободе совести и религиозных организациях»	от 17 декабря 1992 года № 2054-XII	http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19202054&p2={NRPA}
Некоммерческое объединение, включая государственное	Гражданский кодекс	от 7 декабря 1998 года № 218-3	http://pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk9800218
Детское или молодежное объединение	Закон «Об общественных объединениях»	от 19 июля 2005 года № 36-3	http://laws.newsby.org/documents/laws/law0385/index.htm
Неформальная группа	Закон «Об общественных объединениях»	от 19 июля 2005 года № 36-3	http://laws.newsby.org/documents/laws/law0385/index.htm
Благотворительная организация (фонда)	Гражданский кодекс	от 7 декабря 1998 года № 218-3	http://pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk9800218

Цели законов

В Республике Беларусь существует специальное законодательство для многих видов общественных объединений. Однако в большинстве специальных законов отсутствует описание их целей. В связи с этим невозможно оценить объем правового регулирования поставленным целям, а соответственно — соразмерность присутствующих в законах ограничений.

Цели регулирования деятельности объединений в законодательстве Беларуси прямо не указаны ни в одном из рассматриваемых документов за исключением Закона «О свободе совести и религиозных организациях», который в статье 1 говорит, что задачей настоящего закона является «обеспечение и гарантирование права каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, на социальную справедливость, равенство, защиту прав и интересов независимо от отношения к религии и религиозной принадлежности, на свободу объединения в религиозные организации»⁴.

Терминология для обозначения ассоциаций

Разнообразие форм общественных объединений с одной стороны дает свободу для их существования, с другой — является жестким регламентатором и не предусматривает других возможностей для существования неуказанных в законах объединений.

Такие формы общественных объединений, как благотворительные организации, учреждения, фонды не регулируются отдельно, а определения благотворительным организациям вообще отсутствует. Аналогично государственно-общественные объединения фигурируют в законодательстве лишь как республиканские, все же остальные, которые теоретически существовать могут, законодательством не описаны.

Широкая законодательная база позволяет детализировать деятельность общественных объединений, но с другой стороны даже на уровне определений существуют противоречия. Так, Закон «Об общественных объединениях» говорит о цели создания объединения, как «совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав», а Гражданский кодекс о них же — как «удовлетворение духовных или иных нематериальных потребностей», что представляется более широким понятием даже при исключении из последнего объединений религиозного характера.

Для обозначения общественных объединений (некоммерческих) в Республике Беларусь используют ряд терминов.

- ❖ **Потребительский кооператив** — добровольное объединение граждан либо граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных (имущественных) и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами

⁴ Статья 1 Закона Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях».

- имущественных паевых взносов⁵ (понятие выходит за рамки исследования, однако приведено в качестве примера).
- ❖ **Общественные и религиозные организации (объединения)** — добровольные объединения граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей⁶.
 - ❖ **Общественное объединение** — добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав⁷.
 - ❖ **Религиозные организации** — добровольные объединения граждан Республики Беларусь (религиозные общины) или религиозных общин (религиозные объединения), объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения религиозных потребностей, а также монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения. Религиозные организации имеют следующие признаки: вероисповедание; разработанная культовая практика; проведение богослужений; религиозное просвещение и воспитание своих последователей⁸.
 - ❖ **Республиканские государственно-общественные объединения** — основанные на членстве некоммерческие организации, целью деятельности которых является выполнение возложенных на них государственно значимых задач⁹ (регулируются Законом «О республиканских государственно-общественных объединениях» от 19 июля 2006 года № 150-З¹⁰).
 - ❖ **Фонд** — 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 фонда¹¹.
 - ❖ **Учреждение** — организация, созданная собственником для осуществления управлеческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично¹².
 - ❖ **Ассоциации и союзы** (объединения юридических лиц и/или индивидуальных предпринимателей) — коммерческие организации и/или индивидуальные предприниматели, а также коммерческие и/или некоммерческие организации в целях координации их деятельности, представления и защиты общих интересов могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями¹³.
 - ❖ **Молодежное общественное объединение** — общественное объединение граждан в возрасте до тридцати одного 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 молодежи¹⁴.
 - ❖ **Детское общественное объединение** — общественное объединение граждан в возрасте до восемнадцати 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 детей¹⁵.

Определения «неправительственная организация», «негосударственная организация», «гражданская организация», «правозащитная организация», а также «благотворительная организация» в законодательстве отсутствуют.

Сфера деятельности благотворительных организаций остается неурегулированной законодательно. 22 мая 2002 года Палата представителей Национального собрания РБ включила в повестку дня четвертой сессии вопрос о проекте Закона Республики Беларусь «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Далее Законопроект прошел необходимые согласования

⁵ Статья 116 ГК РБ.

⁶ Статья 117 ГК РБ.

⁷ Статья 1 Закона РБ «Об общественных объединениях».

⁸ Статья 13 Закона РБ «О свободе совести и религиозных организациях».

⁹ Статья 117¹ ГК РБ.

¹⁰ <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10600150&p2={NRPA}>.

¹¹ Статья 118 ГК РБ.

¹² Статья 120 ГК РБ.

¹³ Статья 121 ГК РБ.

¹⁴ Статья 8 Закона РБ «Об общественных объединениях».

¹⁵ Статья 8 Закона РБ «Об общественных объединениях».

в различных министерствах и ведомствах, был принят Палатой представителей в двух чтениях, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, и отправлен на подпись президенту, но был возвращен для повторного рассмотрения и голосования в связи с возражениями президента. Несмотря на поручение президента доработать закон и принять его в 2003 году, он до сих пор не принят¹⁶.

Право на деятельность от имени незарегистрированной организации не предусмотрено.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Право на неформальное объединение

Как уже было сказано выше, в Республике Беларусь регистрация и приобретение статуса юридического лица является обязательным для всех форм общественных объединений. В противном случае предусмотрена уголовная ответственность от штрафа до лишения свободы до двух лет.

В Законе «Об общественных организациях» в статье 7 прямо указано, что «деятельность незарегистрированных общественных объединений, союзов на территории Республики Беларусь запрещается»¹⁷. Более того, Уголовный кодекс Республики Беларусь предусматривает ответственность в виде штрафа или ареста на срок до шести месяцев, или лишение свободы на срок до двух лет за «организацию деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию»¹⁸.

31 января райисполком Щучинского района потребовал от благотворителя Алексея Щедрова закрыть социальное учреждение в связи с нарушением санитарных норм. В отношении Щедрова в 2013 году было возбуждено дело по статье 193¹ Уголовного кодекса (незаконные организации деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности) за деятельность незарегистрированного общественного объединения. Однако в сентябре 2013 г. Уголовное преследование благотворителя было прекращено в связи с тем, что он зарегистрировал социальное учреждение «Поверь в себя» и тем самым легализовал свою деятельность¹⁹.

Однако эта норма законодательства фактически является в большей мере угрозой. На практике существуют организации, действующие без регистрации, и к ним по этой статье санкции редко применяются, хотя возможность таких санкций остается реальной.

Правозащитный центр «Весна» — неправительственная правозащитная организация, созданная в апреле 1996 года во время массовых акций протеста демократической оппозиции в Беларуси, которая после арестов участников демонстраций занималась помощью арестованным и их семьям. Поэтому первоначально организация называлась «Весна-96». 15 июня 1999 года организация была зарегистрирована как общественное объединение «Правозащитный центр «Весна». Представляет собой республиканское объединение с центром в Минске и региональными отделениями в большинстве крупных городов Беларуси. По всей стране число членов составляет около 200 человек. Основные полномочия по управлению организации принадлежат Совету и Председателю, которые избираются на общем собрании.

¹⁶ По материалам Центра правовой трансформации Lawtrend. URL: <http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/pravovoe-regulirovanie-blagotvoritelnoi-deyatelnosti/obosnovanie-neobhodimosti-zakona>.

¹⁷ Закон «Об общественных объединениях», статья 7 <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0385/index.htm>.

¹⁸ Уголовный кодекс РБ, статья 193¹ (http://etalonline.by/?type=text®num=HK9900275#load_text_none_1).

¹⁹ По материалам отчета Центра...

Решением Верховного суда Республики Беларусь 28 октября 2003 года за участие в наблюдении во время президентских выборов 2001 года Общественное объединение «Правозащитный центр «Весна» было безосновательно лишено государственной регистрации.

Впоследствии руководитель этой организации, Алексей Беляцкий, был в 2011 году осужден за неуплату налогов в связи с деятельностью организации (о чем будет сказано позже), однако вопрос о деятельности от имени незарегистрированного объединения в суде поднят не был, хотя это и ожидалось.

Важно отметить, что Гражданский кодекс фактически прямо предусматривает существование GONGO — государственных общественных объединений республиканского подчинения. Более того, их деятельность регулируется отдельным законом²⁰.

Приобретение статуса юридического лица: процедурные требования

В Беларуси действуют различные типы некоммерческих организаций, подпадающих по своей форме и видам деятельности под защиту свободы ассоциаций и понятие неправительственных организаций. Для них предусмотрен различный порядок регистрации и приобретения статуса юридического лица. Поэтому они будут рассмотрены отдельно.

1. Общественные объединения²¹

В Республике Беларусь могут создаваться и действовать:

- ❖ **международные общественные объединения** (общественное объединение, деятельность которого распространяется на территорию Республики Беларусь (одной или нескольких административно-территориальных единиц) и территорию одного или нескольких иностранных государств);
- ❖ **республиканские общественные объединения** (общественное объединение, деятельность которого распространяется на территорию всей Республики Беларусь);
- ❖ **местные общественные объединения** (общественное объединение, деятельность которого распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц).

Государственная регистрация международных и республиканских общественных объединений осуществляется Министерством юстиции Республики Беларусь, местных общественных объединений — управлениями юстиции облисполкомов, Минского горисполкома (далее по тексту — регистрирующий орган) по месту нахождения руководящего органа объединения.

Первым шагом к регистрации является надлежащим образом оформленное волеизъявление граждан о создании общественного объединения.

Общественные объединения создаются по инициативе граждан Республики Беларусь, достигших возраста 18 лет, за исключением молодежных и детских общественных объединений, которые могут создаваться гражданами Республики Беларусь, достигшими возраста 16 лет. Иностранные граждане могут являться учредителями международных общественных объединений, создаваемых на территории Республики Беларусь.

Под молодежным объединением граждан понимается общественное объединение, члены которого находятся в возрасте до тридцати одного года (не менее двух третей от общего числа членов), детским объединением — общественное объединение, члены которого находятся в возрасте до восемнадцати лет (не менее двух третей от общего числа членов), которые выражают их специфические интересы и уставная деятельность которых направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи (детей).

Для создания и деятельности общественных объединений в Республике Беларусь необходимо наличие:

²⁰ Закон Республики Беларусь «О республиканских государственно-общественных объединениях» 19 июля 2006 г. № 150-З <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10600150&p2={NRPA}>.

²¹ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/registratsiya-obshhestvennyh-obedinenij-2>).

- ❖ для международного общественного объединения — не менее десяти учредителей (членов) от Республики Беларусь и не менее чем по три учредителя (члена) от одного или нескольких иностранных государств, а также создание на территории этих иностранных государств организационных структур этого общественного объединения (отделения, филиала, представительства);
- ❖ для республиканского общественного объединения — не менее пятидесяти учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и города Минска;
- ❖ для местного общественного объединения — не менее десяти учредителей (членов) от двух или более административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого общественного объединения;
- ❖ для отделения международного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства, — не менее десяти учредителей (членов) от Республики Беларусь.

Учредители общественного объединения созывают учредительный съезд, или конференцию, или общее собрание, или иное учредительное собрание, на котором принимают решение о создании общественного объединения, утверждают название и устав и избирают органы общественного объединения. На учредительном мероприятии также необходимо решить вопрос о членстве учредителей, придании полномочий не менее чем трем членам руководящего органа представлять общественное объединение в процессе регистрации либо в случае возникновения споров в суде.

Вторым шагом является обращение в регистрирующий орган с предоставлением полного пакета требуемых документов в месячный срок со дня проведения учредительного мероприятия (датой поступления документов считается дата их регистрации в канцелярии регистрирующего органа).

В регистрирующий орган должны быть предоставлены следующие документы:

- ❖ заявление о государственной регистрации общественного объединения, подписанное руководителем общественного объединения либо иным лицом, уполномоченным на то в соответствии с уставом общественного объединения;
- ❖ устав общественного объединения в двух экземплярах без нотариального засвидетельствования, его электронная копия;
- ❖ протокол учредительного съезда, конференции, общего собрания или иного учредительного собрания;
- ❖ платежный документ, подтверждающий уплату государственной пошлины (за исключением случаев освобождения от ее уплаты, предусмотренных законодательными актами);
- ❖ список учредителей общественного объединения, в котором указаны фамилия, собственное имя, отчество, дата рождения, гражданство, место жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, а также содержится личная подпись каждого из учредителей. Международным общественным объединением также представляются документы, свидетельствующие о создании его организационных структур на территории одного или нескольких иностранных государств (протоколы собраний либо выписки из них, списки членов общественного объединения, состоящих в этих организационных структурах). При этом документы, составленные за пределами Республики Беларусь в соответствии с законодательством иностранного государства, принимаются при наличии их легализации или проставления апостиля, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь, и должны сопровождаться переводом на один из государственных языков Республики Беларусь, заверенным в установленном порядке;
- ❖ списки членов выборных органов общественного объединения, в которых указаны фамилия, собственное имя, отчество, дата рождения, гражданство, место жительства и номер домашнего телефона, место работы (учебы) и номер рабочего телефона, должности в этих выборных органах;
- ❖ заявление гражданина (в случае его смерти — заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии общественного объединения имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название общественного объединения);
- ❖ документ, подтверждающий наличие юридического адреса общественного объединения (места нахождения руководящего органа);
- ❖ документ об оплате за сообщение о государственной регистрации общественного объединения, союза в приложении к юридическому научно-практическому журналу «Юстиция Беларусь».

Документы представляются в регистрирующий орган на белорусском или русском языке и должны быть исполнены на бумаге формата А4 с использованием машинописной или электронной

текущий, текст с одинарным или полуторным межстрочным интервалом с соблюдением требований делопроизводства, компьютерный шрифт Times New Roman размером 14 или 15.

За государственную регистрацию общественных объединений взимается государственная пошлина в размере:

- ❖ для местных общественных объединений — 5 базовых величин;
- ❖ для республиканских и международных общественных объединений — 10 базовых величин.

Базовая величина на данный момент составляет 150 тысяч белорусских рублей.

Принятию решения о государственной регистрации объединения предшествует рассмотрение материалов, в ходе которого анализируются устав и другие документы. Регистрирующие органы в необходимых случаях осуществляют проверку представленных документов, которая предполагает:

- ❖ получение для ознакомления у обратившегося объединения подлинных экземпляров документов и иных материалов;
- ❖ получение справок и объяснений от представителей объединений и других заинтересованных лиц и организаций по вопросам, связанным с государственной регистрацией объединения;
- ❖ направление запросов в государственные органы, учреждения и организации;
- ❖ получение заключений государственных органов, а также специалистов по вопросам, возникающим в связи с государственной регистрацией объединений;
- ❖ совершение иных действий, вытекающих из требований законодательства.

На практике поданные объединением на регистрацию документы систематически переадресовываются регистрирующими органами «для проверки на соответствие требованиям законодательства» на экспертизу в различные государственные органы в зависимости от характера заявленных целей деятельности объединения. Экспертные заключения носят рекомендательный характер, однако существенно влияют на принятие решения регистрирующим органом.

На недостатки, выявленные регистрирующим органом во время изучения документов, представленных для государственной регистрации, указывается руководящему органу объединения в решении о приостановлении регистрации или об отказе в государственной регистрации объединения.

По результатам рассмотрения документов регистрирующий орган в месячный срок со дня их поступления принимает одно из следующих решений:

- ❖ о государственной регистрации объединения;
- ❖ об отказе в государственной регистрации объединения.

Государственная регистрация объединения, имеющего одинаковое с ранее зарегистрированным объединением полное и (или) сокращенное название и (или) одинаковую символику, не допускается.

В случаях поступления заявлений о государственной регистрации от нескольких объединений, имеющих полное одинаковое и (или) сокращенное название и (или) одинаковую символику, предпочтение отдается объединению, ранее обратившемуся с заявлением о регистрации объединения и (или) символики, а другим объединениям предлагается изменить название и (или) изображение символики. При отказе выполнить предложение регистрирующего органа принимается решение об отказе в государственной регистрации объединения и (или) символики.

Государственная регистрация общественного объединения может быть приостановлена соответствующим регистрирующим органом на срок до одного месяца в связи с нарушением установленного порядка создания общественного объединения, если такое нарушение носит устранимый характер.

При устранении в течение установленного срока общественным объединением нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации общественного объединения, рассмотрение соответствующим регистрирующим органом представленных документов осуществляется в порядке, установленном Законом Республики Беларусь «Об общественных объединениях» (вышеописанном порядке).

Записи о государственной регистрации общественного объединения вносятся в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ЕГР) соответствующим регистрирующим органом в день принятия решения о государственной регистрации в порядке, установленном законодательством.

Соответствующий регистрирующий орган в течение пяти рабочих дней со дня внесения записи о государственной регистрации общественного объединения в ЕГР выдает документы, подтверждающие постановку на учет в налоговых органах, органах государственной статистики, органах Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, регистрацию в Белорусском республиканском унитарном страховом предприятии «Белгосстрах».

Зарегистрированному объединению выдается свидетельство о государственной регистрации объединения и один экземпляр прошитого и скрепленного печатью регистрирующего органа устава. Свидетельство и устав выдаются лицу, уполномоченному объединением представлять интересы объединения в процессе государственной регистрации.

Решение об отказе в государственной регистрации объединения принимается в случае:

- ❖ нарушения установленного порядка создания общественного объединения;
- ❖ несоответствия устава общественного объединения требованиям законодательства;
- ❖ представления общественным объединением подложных, поддельных или недействительных документов;
- ❖ несоответствия названия общественного объединения, в том числе сокращенного, их символики, а также условий членства в общественном объединении требованиям законодательства и (или) устав;
- ❖ неустраниния общественным объединением в срок, установленный соответствующим регистрирующим органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации общественного объединения.

Отказ в государственной регистрации объединения не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию.

Соответствующий регистрирующий орган в пятидневный срок со дня приостановления государственной регистрации либо принятия решения об отказе в государственной регистрации общественного объединения в письменной форме сообщает о принятом решении в руководящий орган общественного объединения с указанием оснований для приостановления или отказа. Однако на практике документ об отказе в регистрации зачастую не соответствует указанным требованиям. Причины отказа излагаются не в полном объеме либо с использованием формулировки «и другие мотивы отказа», либо не излагаются вовсе, что приводит к тому, что инициаторам создания общественного объединения приходится узнавать истинные основания отказа только в суде.

При несогласии с решением регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации общественного объединения инициаторы создания объединения имеют право обжаловать отказ регистрации общественного объединения в суд. Решение Министерства юстиции Республики Беларусь об отказе в государственной регистрации объединения может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Беларусь, решения управлений юстиции облисполкомов и Минского горисполкома — соответственно в областные и Минский городской суды. Решение Верховного суда Республики Беларусь не подлежит кассационному обжалованию.

2. Учреждения²²

Существенным плюсом учреждений является то, что они регистрируются по заявительному принципу и не имеют ограничений по территории деятельности.

В отличие от общественных объединений учреждение имеет право осуществлять самостоятельную предпринимательскую деятельность.

Регистрация учреждений осуществляется облисполкомами, Брестским, Витебским, Гомельским, Гродненским, Минским, Могилевским горисполкомами. Облисполкомы вправе делегировать часть своих полномочий по государственной регистрации и ликвидации (прекращению деятельности) другим местным исполнительным и распорядительным органам, а указанные горисполкомы — соответствующим администрациям районов в городах. Государственная регистрация учреждений производится по месту их нахождения.

Прием регистрирующим органом документов для государственной регистрации. До подачи в регистрирующий орган для государственной регистрации необходимых документов собственник имущества (учредитель) должен:

- 1) согласовать с регистрирующим органом наименование учреждения;
- 2) определить предполагаемое место размещения учреждения;
- 3) принять решение о создании учреждения.

Для государственной регистрации учреждения в регистрирующий орган представляются:

- ❖ заявление о государственной регистрации по установленной форме;
- ❖ устав в двух экземплярах без нотариального засвидетельствования, его электронная копия (в формате .doc или .rtf);

²² Раздел подготовлен по материалам Lawtrend ([Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)).

- ❖ легализованная выписка из торгового регистра страны учреждения или иное эквивалентное доказательство юридического статуса организации в соответствии с законодательством страны ее учреждения (выписка должна быть датирована не позднее одного года до подачи заявления о государственной регистрации) с переводом на белорусский или русский язык (подпись переводчика нотариально удостоверяется) — для учредителя, являющегося иностранной организацией;
- ❖ копия документа, удостоверяющего личность, с переводом на белорусский или русский язык (подпись переводчика нотариально удостоверяется) — для учредителя, являющегося иностранным физическим лицом;
- ❖ оригинал либо копия платежного документа, подтверждающего уплату государственной пошлины.

Истребование иных документов для государственной регистрации учреждения запрещается.

Размер государственной пошлины за регистрацию учреждения составляет 0,5 базовой величины (около 75 тысяч белорусских рублей на данный момент).

Заявление о государственной регистрации составляется по форме, установленной Министерством юстиции. В заявлении подтверждается, что:

- ❖ гражданин — собственник имущества (учредитель), руководитель учреждения, не состоит на профилактическом учете в соответствии с законодательством о профилактике правонарушений;
- ❖ на дату государственной регистрации юридического лица, создаваемого в результате реорганизации юридического лица, включенного в координационный план контрольной (надзорной) деятельности, проведена (завершена) плановая проверка в отношении соответствующего юридического лица, включенного в координационный план контрольной (надзорной) деятельности;
- ❖ сведения, содержащиеся в представленных для государственной регистрации документах, в том числе в заявлении о государственной регистрации, достоверны;
- ❖ представленные устав соответствуют определенным законодательством требованиям для юридического лица данной организационно-правовой формы (учреждения);
- ❖ порядок создания юридического лица соблюден.

В заявлении о государственной регистрации должны быть указаны иные сведения, предусмотренные формой такого заявления, установленной Министерством юстиции.

Заявление о государственной регистрации подписывается собственником имущества (учредителем) учреждения. Если учредителем является юридическое лицо, заявление о государственной регистрации подписывает руководитель этого юридического лица или иное лицо, уполномоченное в соответствии с уставом (учредительным договором — для коммерческой организации, действующей только на основании учредительного договора) или доверенностью действовать от имени этого юридического лица. Если документы для государственной регистрации представляются в регистрирующий орган непосредственно данными лицами, подлинность подписей на заявлении о государственной регистрации удостоверяется уполномоченным сотрудником регистрирующего органа, осуществившим прием документов. В иных случаях подлинность подписей лиц на заявлении о государственной регистрации должна быть засвидетельствована нотариально.

При подаче заявления о государственной регистрации граждане предъявляют документы, удостоверяющие личность, а также документы, подтверждающие их полномочия, если они представляют интересы юридического лица.

В случае представления интересов иностранного юридического лица представляется копия нотариально удостоверенной доверенности.

В уставе учреждения по желанию собственника имущества могут указываться виды деятельности, осуществляемые учреждением. При изменении таких видов деятельности учреждение вправе (по своему усмотрению) обратиться за государственной регистрацией изменений и (или) дополнений, вносимых в его устав.

Регистрирующим и иным государственным органам (организациям) запрещается требовать указания в уставе учреждения осуществляемых ими видов деятельности.

В случае изменения местонахождения учреждения оно в течение десяти рабочих дней со дня изменения местонахождения обязано направить в регистрирующий орган соответствующее уведомление.

Регистрирующие органы принимают документы, представленные для государственной регистрации, рассматривают их состав и содержание заявления о государственной регистрации, при необходимости разъясняют лицам, представляющим документы, правила их представления и оформления, предусмотренные законодательством. В день подачи документов, представленных для государственной регистрации, уполномоченный сотрудник регистрирующего органа ставит на уставе

штамп, свидетельствующий о проведении регистрации, выдает один экземпляр устава лицу, его представившему, и вносит в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей запись о регистрации учреждения.

Учреждение считается зарегистрированным с даты проставления штампа на его уставе и внесения записи о государственной регистрации юридического лица в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Свидетельство о государственной регистрации выдается не позднее рабочего дня, следующего за днем подачи документов для государственной регистрации. По желанию учреждения свидетельство о государственной регистрации может быть выдано одновременно с иными ниже перечисленными документами.

Наличие у учреждения устава является основанием для обращения за изготовлением печатей (штампов) в организации, осуществляющие в установленном порядке данный вид деятельности, а также за совершением иных юридически значимых действий. Получения специальных разрешений на изготовление печатей (штампов) не требуется.

Регистрирующий орган не осуществляет государственную регистрацию создаваемого учреждения, в случае:

- 1) непредставления в регистрирующий орган всех необходимых для государственной регистрации документов;
- 2) оформления заявления о государственной регистрации с нарушением требований законодательства;
- 3) представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган.

При неосуществлении государственной регистрации учреждения уполномоченный сотрудник регистрирующего органа в день подачи документов ставит на заявлении о государственной регистрации соответствующий штамп и указывает основания, по которым не осуществлена государственная регистрация.

Неосуществление либо отказ в какой-либо форме не по вышеуказанным основаниям в государственной регистрации учреждения не допускается. Неосуществление регистрирующим органом государственной регистрации может быть обжаловано в хозяйственном суде.

Регистрирующий орган самостоятельно осуществляет действия по постановке учреждения на учет в налоговых органах, органах государственной статистики, органах Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты, регистрации в Белорусском республиканском унитарном страховом предприятии «Белгосстрах». Документы о постановке на учет и регистрации учреждения в соответствующих органах выдаются учреждению регистрирующим органом в течение пяти рабочих дней со дня внесения записи о его государственной регистрации в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. Фонды²³

Фонд может быть создан как одним физическим либо юридическим лицом, так и несколькими физическими и/или юридическими лицами.

Фонд создается в результате его учреждения или в результате реорганизации юридического лица. При этом фонд не может быть создан путем преобразования общественного объединения (политической партии), ассоциации (союза), потребительского кооператива, торгово-промышленной палаты. Фонд не вправе преследовать цели, связанные с выявлением и выражением политической воли граждан. Запрещается создание и деятельность фондов, имеющих целью осуществление экстремистской деятельности.

Фонды, государственная регистрация которых осуществляется Министерством юстиции Республики Беларусь, управлением юстиции областных исполнительных комитетов, Минского городского исполнительного комитета, обязаны ежегодно не позднее 1 марта года, следующего за отчетным, публиковать в республиканских печатных средствах массовой информации отчеты об использовании своего имущества.

Сведения, включаемые в состав отчета за соответствующий отчетный период, должны содержать:

- 1) информацию о количестве учредителей фонда;
- 2) информацию о стоимости имущества фонда, в том числе:
 - о имуществе, переданном учредителями (учредителем) фонда;
 - о поступлениях от проводимых в соответствии с уставом фонда мероприятий;

²³ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/fondy>).

- доходах, полученных от осуществляющей в соответствии с уставом фонда предпринимательской деятельности;
 - иных не запрещенных законодательством Республики Беларусь поступлениях.
- 3) информацию об общей сумме расходов, понесенных фондом на достижение общественно полезных целей, указанных в его уставе;
- 4) информацию о количестве унитарных предприятий, хозяйственных обществ, созданных фондом для осуществления предпринимательской деятельности, в том числе об участии фонда в таких юридических лицах.

Законодательством введено понятие «вид фонда»: в Республике Беларусь создаются и действуют международные, республиканские и местные фонды.

Международным фондом является фонд, который образован в Республике Беларусь и имеет представительства и (или) филиалы на территории одного или нескольких иностранных государств. Международный фонд обязан создать в течение шести месяцев со дня государственной регистрации представительства и (или) филиалы на территории одного или нескольких иностранных государств в соответствии с законодательством, действующим на их территории, 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.

Республиканским фондом является фонд, который имеет представительства и (или) филиалы не менее чем в четырех областях Республики Беларусь и городе Минске. Республиканский фонд обязан создать в течение шести месяцев со дня государственной регистрации представительства и (или) филиалы не менее чем в четырех областях и городе 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.

Местным фондом является фонд, не отвечающий требованиям, установленным для республиканских и международных фондов.

В случае невыполнения требований о создании представительств и (или) филиалов фонд обязан до истечения шестимесячного срока изменить вид. Изменение вида фонда осуществляется путем внесения в его устав изменений и (или) дополнений и представления их в регистрирующие органы для государственной регистрации.

Интересным является тот факт, что законодатель, используя в качестве критерия определения вида фонда территориальный принцип создания представительств (филиалов), не ввел понятие «территория деятельности». В Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях» понятие «статус общественного объединения» (местный, республиканский, международный) привязывается к территории распространения деятельности общественного объединения. В тоже время правоприменительная практика свидетельствует о попытках ограничения территории деятельности фонда в зависимости от его вида.

Гражданский кодекс Республики Беларусь предусматривает, что фонд создается на основе добровольных имущественных взносов учредителей, не регулируя порядок формирования и размер имущественных взносов. Минимальный размер имущества, необходимый для создания и деятельности фонда установлен Положением о создании, деятельности и ликвидации фондов в Республике Беларусь, утв. Указом президента Республики Беларусь от 01.07.2005 № 302 и составляет:

- ❖ 100 базовых величин — для местных фондов;
- ❖ 1000 базовых величин — для республиканских и международных фондов.

Стоимость имущества фонда определяется:

- ❖ при создании фонда — по стоимости имущественных взносов учредителей (учредителя) фонда в денежной и неденежной форме;
- ❖ при деятельности фонда — по стоимости чистых активов фонда.

Необходимо иметь в виду, что к числу документов, представляемых для государственной регистрации фонда, относится в т. ч. платежный или иной документ, подтверждающий наличие денежных средств при формировании имущества фонда в размере не менее минимального размера, необходимого для создания и деятельности фонда, в полном объеме или части в виде денежных взносов, а также обязательство учредителей (учредителя) передать в течение трех месяцев в собственность фонда имущество в виде неденежных взносов при формировании имущества фонда в размере не менее минимального размера, необходимого для создания и деятельности фонда, в полном объеме или части в виде неденежных взносов. Одним из оснований ликвидации фонда является непредставление в регистрирующий орган в течение трех месяцев после государственной регистрации фонда документов о передаче имущества, указанного в обязательстве.

Государственная регистрация фондов, а также изменений и (или) дополнений, вносимых в их уставы, осуществляется органами юстиции. При этом государственную регистрацию местных фондов осуществляют управления юстиции облисполкомов, Минского горисполкома, а международных и республиканских — Министерство юстиции Республики Беларусь.

До подачи документов для государственной регистрации один из учредителей создаваемого республиканского или международного фонда может согласовать его наименование с Министерством юстиции, согласование наименований местных фондов осуществляется главными управлениями юстиции областных, Минского городского исполнительных комитетов.

В случае если имущественные взносы учредителей (учредителя) фонда будут формироваться в денежной форме, до подачи документов на регистрацию необходимо открыть временный счет в банке. Для открытия временного счета в банк представляется: если уполномоченным лицом (учредителем, в случае создания фонда одним учредителем) является физическое лицо:

- 1) заявление на открытие временного счета, подписанное уполномоченным учредителем (бланк можно получить в банке);
- 2) оригиналы либо копии: решения учредителя о создании фонда (в случае одного учредителя — физического лица) либо протокол собрания учредителей (в протоколе собрания должна быть запись о предоставлении полномочий по открытию временного счета).

Физическое лицо должно иметь при себе документ, подтверждающий его личность (паспорт), от него также может потребоваться заполнения анкеты на бланке банка.

Если уполномоченным лицом (учредителем, в случае создания фонда одним учредителем) является юридическое лицо:

- 1) заявление на открытие временного счета, подписанное представителем уполномоченного учредителя (бланк можно получить в банке);
- 2) оригиналы либо копии: решения учредителя о создании фонда (в случае, если фонд создается одним учредителем) либо протокола собрания учредителей (в протоколе собрания должна быть запись о предоставлении полномочий по открытию временного счета);
- 3) если открытие счета на имя уполномоченного учредителя — юридическое лицо возлагается на представителя (не являющегося руководителем юридического лица), то предоставляется надлежащее оформленная доверенность;
- 4) копия устава, имеющая штамп регистрирующего органа (прошитая, пронумерованная, скрепленная оттиском печати, при временном отсутствии печати с надписью «без печати») и заверенная подписью руководителя юридического лица;
- 5) одна карточка с образцами подписей должностных лиц учредителя (заверяется банком).

От представителя юридического лица может потребоваться предоставление документов, подтверждающих полномочия лиц, чьи подписи заверены в карточке с образцами подписей (контракт, приказ, паспорт и др.), информации о месте постановки на учет в ИМНС, ФСЗН, а также заполнение анкеты, предоставляемой банком.

В случае если имущественные взносы учредителей (учредителя) фонда формируются в неденежной форме до подачи документов на регистрацию необходимо обратиться в уполномоченную организацию для проведения экспертизы достоверности оценки стоимости имущества и получения соответствующего заключения.

Для государственной регистрации фонда учредители (учредитель) представляют в регистрирующий орган:

- ❖ заявление, оформленное в установленном порядке;
- ❖ анкету установленного образца на каждого учредителя, являющегося физическим лицом;
- ❖ два экземпляра устава фонда, его электронную копию (в формате .doc или .rtf);
- ❖ копии решения о создании фонда, утвержденного в установленном порядке, либо протокола собрания учредителей, содержащего такое решение;
- ❖ гарантийное письмо или другой документ, подтверждающие право на размещение фонда по месту нахождения;
- ❖ платежный или иной документ, подтверждающий наличие денежных средств при формировании имущества фонда в размере не менее минимального размера, необходимого для создания и деятельности фонда, в полном объеме или части в виде денежных взносов;
- ❖ обязательство учредителей (учредителя) передать в течение трех месяцев в собственность фонда имущество в виде неденежных взносов при формировании имущества фонда в размере не менее минимального размера, необходимого для создания и деятельности фонда, в полном объеме или части в виде неденежных взносов;
- ❖ платежный документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за государственную регистрацию фонда.

Кроме вышеуказанных документов учредители (учредитель) фонда вправе самостоятельно представить копии уставов юридических лиц, выступающих в качестве учредителей фонда, а также копию заключения экспертизы о достоверности оценки стоимости имущества при формировании имущества фонда в виде неденежных взносов.

Для государственной регистрации фонда, создаваемого в порядке реорганизации, дополнительно представляется передаточный акт или разделительный баланс и оригинал свидетельства о государственной регистрации фонда.

Государственная пошлина за государственную регистрацию создаваемых (реорганизуемых) фондов составляет:

- ❖ для местных фондов — 5 базовых величин;
- ❖ для республиканских и международных фондов, созданных на территории Республики Беларусь, — 10 базовых величин.

При отказе в государственной регистрации созданного фонда плательщику производится возврат 50 процентов уплаченной государственной пошлины.

Юридический адрес фонда может быть расположен в нежилом помещении либо в одноквартирном/блокированном индивидуальном жилом доме по согласованию с местными исполнительными и распорядительными органами с соблюдением правил градостроительства, норм санитарной гигиены и противопожарной безопасности.

Прием регистрирующим органом документов для государственной регистрации созданного фонда, изменений и (или) дополнений, вносимых в его устав, осуществляется в присутствии его учредителей (физических лиц, представителей юридических лиц), а если учредителей фонда несколько, они вправе уполномочить одного из них на представление своих интересов в регистрирующем органе. При этом граждане предъявляют документы, удостоверяющие личность, а в случае delegирования их от имени учредителей, также документы, подтверждающие их полномочия.

Государственная регистрация фондов, а также изменений и (или) дополнений, вносимых в уставы фондов, осуществляется регистрирующими органами в месячный срок со дня подачи всех необходимых для государственной регистрации документов.

Регистрирующий орган вправе запрашивать и получать от государственных органов дополнительные сведения об учредителях (учредителе) регистрируемых фондов, необходимые для решения вопроса о государственной регистрации, а также осуществлять проверку достоверности иных представляемых для государственной регистрации фонда материалов.

По результатам рассмотрения представленных на регистрацию документов регистрирующий орган принимает одно из следующих решений:

- ❖ о государственной регистрации;
- ❖ о приостановлении государственной регистрации;
- ❖ об отказе в государственной регистрации.

Государственная регистрация фонда, а также изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, может быть приостановлена на срок до одного месяца в связи с наличием устранимых недостатков в оформлении представленных для государственной регистрации. При устранении причин, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации, рассмотрение представленных документов осуществляется в порядке и сроки, установленные для регистрации фонда, без взимания государственной пошлины.

Государственная регистрация создаваемых фондов не допускается при обнаружении следующих обстоятельств:

- ❖ фонд расположен в жилом помещении без соответствующего решения местного исполнительного и распорядительного органа или по месту нахождения (в одном помещении) другой коммерческой или некоммерческой организации;
- ❖ 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;
- ❖ при создании фонда путем реорганизации иного юридического лица учредителями (учредителем) либо органом, принявшим решение о реорганизации, регистрирующему органу не представлены наряду с уставом фонда передаточный акт или разделительный баланс либо в его уставе отсутствуют положения о правопреемстве по обязательствам реорганизованного юридического лица;
- ❖ нарушен установленный порядок создания фонда; устав фонда не соответствует требованиям законодательства;

- ❖ фондом представлены иные документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы;
- ❖ в месячный срок не устранены причины, послужившие основанием для приостановления государственной регистрации.

Государственная регистрация изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, не допускается при нарушении порядка их внесения, несоответствии изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, требованиям законодательства, неустранимости причин, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации.

Регистрирующие органы в пятидневный срок со дня приостановления государственной регистрации фонда, изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, а также принятия решения об отказе в государственной регистрации фонда, изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, в письменной форме сообщают об этом одному из учредителей фонда с указанием причин приостановления государственной регистрации или отказа в государственной регистрации.

Учредители (учредитель) фонда вправе обжаловать действия (бездействие) Министерства юстиции, управлений юстиции облисполкомов, Минского горисполкома соответственно в Верховный Суд, областной, Минский городской суд, если государственная регистрация фонда, изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, не осуществлена в установленный законодательством срок, а также обжаловать решение об отказе в государственной регистрации фонда, изменений и (или) дополнений, вносимых в устав фонда, принятое по основаниям, которые учредителями (учредителем) фонда считаются необоснованными, в месячный срок со дня его вынесения.

4. Ассоциации²⁴

Ассоциации создаются по договору в целях координации деятельности лиц, в них объединившихся, а также представления и защиты их общих интересов.

Если по решению участников на ассоциацию возлагается ведение предпринимательской деятельности, такая ассоциация преобразуется в хозяйственное общество или товарищество в порядке, предусмотренном законодательством, либо может создать для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственное общество или участвовать в таком обществе.

Члены ассоциации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица, индивидуального предпринимателя. Ассоциация является собственником переданного учредителями (членами) имущества, которое она должна использовать только для достижения уставных целей и задач. Законодательство не содержит обязательных требований о порядке распределения имущества, оставшегося после ликвидации ассоциации, однако такое положение в обязательном порядке должно содержаться в уставе ассоциации.

Член ассоциации вправе по своему усмотрению выйти из ассоциации, однако, например, в отличие от хозяйственного общества, такой выход возможен лишь по окончании финансового года. В этом случае он несет субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации пропорционально своему взносу в течение двух лет с момента выхода, если эти обязательства возникли во время его членства в ассоциации. Допускается и исключение из ассоциации по решению оставшихся участников в случаях и порядке, установленных учредительными документами ассоциации. В отношении имущественного взноса и ответственности исключенного члена ассоциации применяются правила, относящиеся к выходу из ассоциации.

С согласия членов ассоциации в нее может войти новый участник.

Гражданский кодекс определяет, что учредительным документом у ассоциации является устав, утвержденный его членами.

Закон Республики Беларусь от 10 декабря 1992 г. № 2034-XII «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» предусматривает, что создание ассоциаций осуществляются после получения согласия антимонопольного органа, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. При этом антимонопольным органом, в зависимости от местонахождения лиц, объединяющихся в ассоциацию, будет являться Департамент ценовой политики Минэкономики (для юридических лиц, имеющих юридические адреса в разных областях Республики Беларусь) или управление антимонопольной и ценовой политики облисполкома (Минского горисполкома).

Для получения согласия на создание ассоциации учредители представляют в антимонопольный орган:

²⁴ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend ([Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)).

- ❖ заявление-ходатайство о даче соответствующего согласия с обоснованием целесообразности создания ассоциации;
- ❖ документы, подтверждающие согласие учредителей на вхождение в ассоциацию (протоколы компетентных органов или решение учредителя);
- ❖ сведения об основных видах деятельности учредителей ассоциации, их доле на соответствующем товарном рынке (некоммерческие организации, незанимающиеся предпринимательскую деятельность, указывают, что не осуществляют, соответственно не могут представить информацию о доле на товарном рынке);
- ❖ проект устава создаваемой ассоциации.

Процедура согласования создания ассоциации осуществляется бесплатно, занимает до одного месяца. Выданный антимонопольным органом документ действителен в течение одного года.

Основным источником регулирования для ассоциаций общественных объединений, в отличие от ассоциаций коммерческих и/или иных некоммерческих организаций, является Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

Порядок создания и регистрации, равно как и обжалования решений об отказе в регистрации, ассоциаций общественных объединений схож с порядком создания и регистрации общественных объединений. При этом законодательство, аналогично с общественными объединениями, подразделяет ассоциации общественных объединений в зависимости от их территории деятельности на местные, республиканские и международные. Закон определяет, что для создания и деятельности в Республике Беларусь необходимо:

- ❖ для международной ассоциации — одновременно не менее одного общественного объединения, зарегистрированного в Республике Беларусь, и не менее одного общественного объединения, осуществляющего деятельность в соответствии с его уставом на территории одного или нескольких иностранных государств;
- ❖ для республиканской ассоциации — не менее двух республиканских общественных объединений либо не менее одного республиканского и одного местного общественного объединения одновременно;
- ❖ для местной ассоциации — не менее двух местных общественных объединений.

В отличие от Гражданского кодекса Республики Беларусь, который, в соответствии с внесенными в него в 2009 году изменениями, предусматривает, что к учредительным документам ассоциации относится только устав, Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» устанавливает, что учредительными у ассоциации общественных объединений являются 2 документа: устав и учредительный договор.

Устав ассоциации общественных объединений должен соответствовать тем же требованиям, которые устанавливаются для устава общественного объединения Учредительный договор ассоциации общественных объединений должен содержать:

- ❖ полное и сокращенное название ассоциации; порядок совместной деятельности учредителей ассоциации по ее созданию;
- ❖ условия передачи ассоциации имущества учредителей ассоциации и других ее членов;
- ❖ условия участия в деятельности ассоциации учредителей ассоциации и других ее членов;
- ❖ условия и порядок управления деятельностью ассоциации;
- ❖ условия и порядок приобретения и утраты членства в ассоциации; ответственность членов ассоциации по ее обязательствам.

В учредительный договор ассоциации по согласию учредителей ассоциации могут быть включены и иные условия.

Помимо документов, предусмотренных для подачи в регистрирующий орган учредителями общественных объединений, учредителям ассоциации общественных объединений для регистрации необходимо представить:

- ❖ выписки из протоколов заседаний руководящих органов общественных объединений, создающих ассоциацию, на которых были приняты решения о выступлении их в качестве учредителей ассоциации;
- ❖ копии уставов общественных объединений, создающих ассоциацию, и свидетельств о государственной регистрации этих общественных объединений (только для общественных объединений иностранных государств).

Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» среди документов, которые необходимо предоставить для регистрации ассоциации, именует также учредительный договор, в то время как из Постановления Министерства юстиции Республики Беларусь от 30 августа 2005 г. № 48, регулирующего вопросы регистрации общественных объединений и их ассоциаций, норма о необходимости представления учредительного договора была исключена.

Ассоциации по виду (видам) спорта, созданные с участием общественного объединения (общественных объединений), регистрируются в том же порядке, что и ассоциации общественных объединений.

Ассоциации коммерческих и/или некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей — данный вид ассоциаций не подлежит разделению по статусу в зависимости от территории деятельности. Порядок регистрации такого вида ассоциаций регламентируется Декретом президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» и аналогичен порядку регистрации учреждений.

Согласно ГК РБ, в уставе ассоциации должны определяться:

- ❖ наименование (наименование ассоциации должно содержать указание на основной предмет ее деятельности и деятельности ее членов с включением слова «ассоциация» или «союз»);
- ❖ место ее нахождения;
- ❖ цели и предмет деятельности; порядок управления деятельностью ассоциации;
- ❖ порядок формирования имущества ассоциации;
- ❖ внесения изменений в устав ассоциации;
- ❖ условия о составе и компетенции органов управления ассоциацией и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов членов ассоциации;
- ❖ условия о порядке распределения имущества, остающегося после ликвидации ассоциации.

Учредителями ассоциации заполняется заявление о регистрации некоммерческой организации без заполнения Листа А. Если количество учредителей ассоциации больше трех, они вправе уполномочить одного из них на подписание заявления, о чем должно быть указано в протоколе, подтверждающем намерения о создании ассоциации. В этом случае, помимо документов, предусмотренных для подачи в регистрирующий орган для регистрации учреждения, представляется соответствующий протокол.

5. Действия некоммерческих организаций после регистрации²⁵

Некоммерческая организация любой организационно-правовой формы должна стать на учет в налоговые органы, органы государственной статистики, органы Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь и пройти регистрацию в Белорусском республиканском унитарном страховом предприятии «Белгосстрах».

Действия по постановке на учет и регистрации некоммерческой организации в указанных органах осуществляются регистрирующим органом, о чем последний выдает некоммерческой организации подтверждающие документы в течение пяти рабочих дней со дня внесения записи о государственной регистрации в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Тем не менее некоммерческой организации после государственной регистрации необходимо осуществить ряд действий:

1. Представить в регистрирующий орган документы об избрании органов / назначении руководителя.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по упорядочению деятельности фондов» от 1 июля 2005 г. № 302 в случае неформирования/неназначения высшего и исполнительного органа при учреждении фонда, фонд обязан в течение трех месяцев после государственной регистрации представить 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.

Учреждения и ассоциации, в случае неназначения руководителя на стадии подачи заявления о государственной регистрации, обязаны представить в регистрирующий орган уведомление о

²⁵ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/dejstviya-nekommercheskih-organizatsij-posle-registratsii>).

назначении руководителя по форме, установленной Министерством юстиции, в течение десяти рабочих дней со дня такого назначения.

2. Назначить бухгалтера.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 18 октября 1994 г. № 3321-XII «О бухгалтерском учете и отчетности» руководство бухгалтерским учетом в организации осуществляют главный бухгалтер, при отсутствии в штате должности главного бухгалтера — бухгалтер, главный бухгалтер организации, оказывающей услуги по ведению бухгалтерского учета и отчетности, или специалист-бухгалтер, являющийся индивидуальным предпринимателем.

3. Сообщить в инспекцию МНС по месту регистрации сведения о руководителе и бухгалтере, связаться с инспектором Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Налоговая инспекция может потребовать предоставления от общественного объединения иных дополнительных документов, аналогичная ситуация с Фондом социальной защиты населения.

4. Заключить договор аренды или безвозмездного пользования помещения, используемого для размещения юридического адреса.

5. Изготовить печать.

Некоммерческая организация любой организационно-правовой формы может обратиться в специализированную организацию по вопросу изготовления печати без получения предварительного разрешения регистрирующего органа.

Печать и штампы изготавливаются при представлении некоммерческой организацией устава со штампом, свидетельствующим о проведении государственной регистрации, при себе необходимо также иметь документ, подтверждающий полномочия лица (приказ о назначении на должность руководителя или выписку из протокола, паспорт).

6. Открыть счет в банке.

Некоммерческие организации могут открывать текущие (расчетные), благотворительные и иные счета в белорусских рублях и иностранной валюте, открываемые в случаях, предусмотренных законодательством. Основанием открытия банковского счета является договор банковского счета.

Для открытия счетов некоммерческие организации представляют в банк следующие документы:

- ❖ устав (оригинал и копию без нотариального удостоверения). Копия устава заверяется организацией;
- ❖ паспорта (или другие документы, удостоверяющие личность и содержащие паспортные данные) лиц, подписи которых включаются в карточку с образцами подписей и оттиска печати;
- ❖ документы, подтверждающие полномочия лиц, имеющих право подписи документов для проведения расчетов (оригиналы и копии документов).

В банке заполняется заявление на открытие счета, а также производится оформление карточки с образцами подписей и оттиска печати, заключается договор на расчетно-кассовое обслуживание.

Свидетельствование подлинности подписей лиц, имеющих право подписи документов для проведения расчетов, и оттисков печати некоммерческой организации на карточках с их образцами для открытия счетов в банках осуществляется уполномоченными сотрудниками банков.

7. В месячный срок после регистрации некоммерческие организации должны оформить книгу учета проверок.

Книга учета проверок должна быть пронумерована, прошнурована и скреплена подписью руководителя и печатью юридического лица. Заверение книги осуществляется налоговым органом по месту постановки некоммерческой организации на учет. Ответственными за хранение книги учета проверок являются руководитель или уполномоченное им лицо.

8. Получить в инспекции МНС по месту постановки на учет книгу замечаний и предложений.

В инспекцию МНС для получения книги замечаний и предложений вновь зарегистрированной некоммерческой организацией подаются:

- ❖ заявление с обоснованием количества экземпляров книги замечаний и предложений (форму заявления можно получить непосредственно в налоговой инспекции);
- ❖ документ, подтверждающий оплату стоимости книги замечаний и предложений (оплата стоимости книги производится путем перечисления требуемой суммы денежных средств на транзитный счет налогового органа).

Книга замечаний и предложений выдается организации в день подачи заявления. Книга при выдаче регистрируется должностным лицом налогового органа с указанием ее регистрационного номера, даты выдачи, фамилии, собственного имени, отчества (если таковое имеется) и наименования должности (при наличии) лица, получающего книгу. Соответственно, если лицом, получающим книгу, является не руководитель некоммерческой организации, необходимо выдать доверенность.

9. Получить удостоверение руководителя.

Удостоверение руководителя некоммерческой организации является одним из документов, подтверждающих полномочия руководителя зарегистрированных общественного объединения, их союзов (ассоциаций), фонда и выдается руководителям указанных некоммерческих организаций на период нахождения их в должности.

При этом получение удостоверения руководителя является правом общественных объединений, их союзов (ассоциаций), фондов. Руководители учреждений и союзов (ассоциаций) удостоверение руководителя не получают. Удостоверение руководителя некоммерческой организации выдается органом, осуществляющим государственную регистрацию.

10. Организовать ведение делопроизводства.

Гибкость в продолжительности существования²⁶

Порядок внесения изменений и (или) дополнений должен быть отражен в уставе, а именно указывается:

- ❖ орган, к компетенции которого относится внесение этих изменений и (или) дополнений;
- ❖ кворум правомочности коллегиального органа (присутствие простого или квалифицированного большинства членов, делегатов и т. д.);
- ❖ кворум для принятия решения (простое большинство — больше половины голосов, квалифицированное большинство — две трети и более голосов).

В уставе могут быть указаны также другие положения, необходимые для внесения в него изменений и (или) дополнений.

Согласно ст.10 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» решение о внесении изменений и (или) дополнений в Устав может быть принято только высшим органом, за исключением случая, если в Уставе объединения предусмотрено, что руководящий орган общественного объединения в период между заседаниями высшего органа общественного объединения имеет право вносить в устав объединения изменения и (или) дополнения, связанные с переменой юридического адреса либо обусловленные изменениями в законодательстве.

Любые изменения и (или) дополнения в уставе общественного объединения должны быть зарегистрированы.

Регистрация изменений и (или) дополнений в устав местного общественного объединения осуществляется Управлениями юстиции обл- (мин-, гор-) исполнкомов, регистрация изменений и дополнений, вносимых в уставы международных и республиканских объединений — Министерством юстиции Республики Беларусь.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения, не касающихся изменения полного и (или) сокращенного названия объединения, целей, задач, предмета и методов деятельности объединения, в регистрирующий орган представляются:

- 1) Заявление о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения, подписанное не менее чем тремя членами руководящего органа объединения, по установленной форме.
- 2) Протокол заседания органа, правомочного вносить изменения и (или) дополнения в устав объединения.
- 3) Оригинал устава объединения.
- 4) Устав объединения с внесенными в него изменениями и (или) дополнениями (новая редакция) в двух экземплярах.
- 5) Документ банка, подтверждающий уплату государственной пошлины, если законодательными актами не установлено иное.
- 6) Документ, подтверждающий полномочия члена объединения, представлять интересы объединения в процессе государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения и касающихся изменения полного и (или) сокращенного названия объединения, в регистрирующий орган представляются:

- 1) Документы, указанные в пунктах 1—5.

²⁶ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (**Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**).

- 2) Свидетельство о государственной регистрации объединения.
- 3) Заявление гражданина (в случае его смерти — заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии объединения имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название объединения).
- 4) Документ об оплате за сообщение об изменении полного и (или) сокращенного названия объединения в периодическом печатном издании (для международных и республиканских объединений — газета «Республика», для местных — официальные издания области либо г. Минска).
- 5) Документ о сдаче объединением печати, штампа (заявление о выдаче разрешения на право изготовления печати с приложением установленных законодательством документов).

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения и касающихся изменения целей, задач, предмета и методов деятельности объединения, указания на территорию распространения деятельности объединения, в регистрирующий орган представляются:

- 1) Документы, указанные в пунктах 1—5.
- 2) Свидетельство о государственной регистрации объединения.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения, связанных с переменой юридического адреса, в регистрирующий орган представляются:

- 1) Документы, указанные в пунктах 1—5.
- 2) Документ, подтверждающий право на размещение руководящего органа объединения по новому адресу.

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав местного общественного объединения и связанных с изменением юридического адреса, не находящегося на территории регистрирующего органа, регистрационное дело передается в тот регистрирующий орган, который в установленном порядке осуществляет такую регистрацию.

Для регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения и связанных с изменением статуса объединения в орган, зарегистрировавший это объединение, представляются:

- 3) Документы, указанные в пунктах 1—5.
- 4) Копия решения высшего органа объединения об изменении статуса объединения.
- 5) В случае изменения полного и (или) сокращенного названия объединения:
 - о свидетельство о государственной регистрации объединения;
 - о заявление гражданина (в случае его смерти — заявление его наследников) о даче согласия на использование в названии объединения имени этого гражданина (только при включении имени этого гражданина в название объединения);
 - о документ об оплате за сообщение об изменении полного и (или) сокращенного названия объединения в периодическом печатном издании (для международных и республиканских объединений — газета «Республика», для местных — официальные издания области либо г. Минска);
 - о документ о сдаче объединением печати, штампа (заявление о выдаче разрешения на право изготовления печати с приложением установленных законодательством документов).

Для государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав объединения и связанных с изменением его статуса, регистрационное дело объединения с представленными для регистрации изменений и (или) дополнений документами передается в тот регистрирующий орган, который в установленном порядке осуществляет такую регистрацию.

При проведении съезда (делегаты) или конференции (представители) представляются два (как правило) протокола мандатной комиссии по проверке полномочий присутствовавших.

В этих же случаях могут быть протоколы счетной комиссии. Если голосование было тайным — то обязательно. Протокол мандатной комиссии должен быть утвержден высшим органом.

За регистрацию изменений и дополнений, вносимых в уставы общественных объединений, взимается пошлина в размере 30% суммы пошлины за регистрацию общественных объединений.

От уплаты пошлины за регистрацию изменений и (или) дополнений в устав освобождаются:

- ❖ республиканские и местные молодежные и детские общественные объединения;
- ❖ объединения ветеранов ВОВ;
- ❖ общественные объединения, вынужденные вносить изменения и (или) дополнения в устав в связи с изменением законодательства.

Заявления о государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, рассматриваются соответствующим регистрирующим органом в месячный срок со дня их поступления.

После изучения представленных материалов регистрирующий орган принимает решение:

-
- 1) О государственной регистрации изменений и дополнений в устав.
 - 2) Об отказе в государственной регистрации изменений и дополнений в устав.

Государственная регистрация изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, может быть приостановлена соответствующим регистрирующим органом на срок до одного месяца в связи с нарушением установленного порядка внесения изменений и (или) дополнений в устав, если такое нарушение носит устранимый характер.

При устранении в течение установленного срока общественным объединением нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав, рассмотрение соответствующим регистрирующим органом представленных документов осуществляется в вышеобозначенном порядке, установленном Законом Республики Беларусь №Об общественных объединениях».

Общественному объединению может быть отказано в государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав, в случае нарушения порядка их внесения, несоответствия этих изменений и (или) дополнений требованиям законодательства либо неустранимости в месячный срок нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации этих изменений и (или) дополнений.

Соответствующий регистрирующий орган в пятидневный срок со дня приостановления государственной регистрации либо принятия решения об отказе в государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав, в письменной форме сообщает о принятом решении в руководящий орган общественного объединения с указанием оснований для приостановления или отказа. указанием оснований для отсрочки или отказа.

В случае отказа в государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, представленные документы заявителям не возвращаются и хранятся в регистрирующем органе в порядке, определенном для хранения документов зарегистрированных объединений.

Если государственная регистрация изменений и дополнений в устав общественного объединения в предусмотренный срок не осуществлена либо принято решение об отказе в ней по мотивам, которые руководящим органом общественного объединения считаются не имеющими оснований, он может обжаловать принятое решение в судебном порядке в месячный срок со дня его получения. Решение Министерства юстиции обжалуется в Верховный Суд, решения управлений юстиции облисполкомов и Минского горисполкома — соответственно в областные и Минский городской суды.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Организаторы и члены²⁷

В соответствии с законодательством Республики Беларусь общественные объединения должны иметь фиксированное членство. Членами общественных объединений могут быть только физические лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объединения, его членами могут быть граждане, не достигшие шестнадцатилетнего возраста, при наличии соответствующего письменного согласия своих законных представителей. Юридические лица не могут быть членами общественных объединений. Фиксированное членство означает, что общественные объединения обязаны соблюдать условия и порядок (процедуру) приема и исключения из членов, предусмотренные уставом, вести учет своих членов.

Условия приема в члены общественного объединения могут быть следующими:

- ❖ принадлежность к определенной категории граждан (ветераны, молодежь, инвалиды и т. д.)
- ❖ возраст;
- ❖ пол;
- ❖ гражданство;

²⁷ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend ([Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)).

- ❖ профессия, профессиональные и иные интересы;
- ❖ признание устава и целей организации;
- ❖ согласие уплачивать вступительный и членские взносы и др.

Условия членства должны соответствовать названию объединения и его целям.

Прием в члены объединения может производиться уполномоченным органом общественного объединения на основании заявления или заявления-анкеты лица. Прекращение членства в объединении происходит путем выхода из состава объединения и подачей соответствующего заявления либо путем исключения из членов объединения. В большинстве случаев исключения из членов объединения условия и порядок утраты членства связаны с невыполнением требований устава объединения, нанесением организации материального ущерба или вреда ее деловой репутации.

Учет членов должен осуществляться органом, к компетенции которого отнесено ведение данного учета уставом общественного объединения. В уставе общественного объединения в обязательном порядке также должна содержаться запись о порядке учета членов в общественном объединении (например, путем ведения списков, который обновляется и редактируется по мере вступления и выбытия членов объединения). Форма учета членов законодательством не установлена, поэтому учет ведется в произвольном порядке.

Общественные объединения должны хранить документы, подтверждающие членство в них граждан. Данные документы формируются в отдельные папки, и им присваивается соответствующий индекс по номенклатуре дел.

Как правило, документами, подтверждающими членство граждан в общественных объединениях, являются их заявления о вступлении в члены общественного объединения, а также протоколы заседаний соответствующего коллегиального органа общественного объединения о принятии данных граждан в его члены.

Документами, подтверждающими членство учредителей в общественных объединениях, являются список инициаторов создания и протокол учредительного мероприятия общественного объединения, на котором решается вопрос о членстве учредителей.

Некоторые общественные объединения, в соответствии с их Уставами, практикуют выдачу своим членам свидетельств о членстве.

В случае исключения либо выхода гражданина из членов объединения, документами, подтверждающими данный факт, являются протоколы заседаний соответствующего коллегиального органа общественного объединения об исключении из членов объединения или заявление о выходе из членов объединения.

Соблюдение порядка приема, учета и исключения из членов общественного объединения является одним из вопросов, на которые обращает внимание регистрирующий орган при проверке соответствия деятельности общественного объединения его уставу.

Численность членов общественного объединения должна соответствовать его статусу. Наличие необходимого для правомочности деятельности в соответствии со статусом общественного объединения количества членов также проверяется регистрирующим органом, кроме того, численность членов общественного объединения должна указываться в ежегодном отчете, предоставляемом общественным объединением в регистрирующий орган согласно требованиям законодательства.

В соответствии со ст. 8 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» для деятельности в Республике Беларусь общественных объединений необходимо наличие:

- ❖ для международного общественного объединения — не менее десяти членов от Республики Беларусь и не менее чем по три члена от одного или нескольких иностранных государств;
- ❖ для республиканского общественного объединения — не менее чем по десять членов от большинства областей Республики Беларусь и города Минска;
- ❖ для местного общественного объединения — не менее десяти членов от большинства административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого общественного объединения.

Молодежным и детским общественным объединениям необходимо следить за соответствием количества членов в объединении установленным законодательством критериям. В молодежном объединении граждан, находящихся в возрасте до тридцати одного года, должно быть не менее двух третей от общего числа членов. В детском объединении не менее двух третей от общего числа членов должны быть граждане, находящиеся в возрасте до восемнадцати лет.

Одной из обязанностей членов является регулярная уплата членских взносов в размере, предусмотренном уставом или определенным компетентным органом объединения.

В соответствии со ст. 21 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» от 4 октября 1994 г. №3254-XII (в редакции Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г.) вступительные и

ченеские взносы являются одним из источников формирования средств и имущества общественного объединения.

Согласно Закону Республики Беларусь «О налоге на доходы и прибыль» от 22 декабря 1991 г. №1330-XII (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29 декабря 2006 г.) вступительные, паяевые и членские взносы в размерах, предусмотренных уставами общественных объединений, не включаются в состав доходов от внераализационных операций для целей налогообложения (и соответственно, не облагаются налогом на прибыль и добавленную стоимость).

Размер членских и вступительных взносов в общественном объединении может быть непосредственно установлен в Уставе общественного объединения. В этом случае вступительные и членские взносы должны собираться, иначе это может быть рассмотрено регистрирующим (контролирующим) органом, как нарушение устава общественного объединения. Все вступающие в члены общественного объединения уплачивают вступительный взнос в определенном размере, равно как и члены объединения уплачивают членские взносы по данной фиксированной ставке. В соответствии с Уставом компетентным органом объединения может быть принято решение об освобождении отдельных членов объединения от уплаты членских взносов, для отдельных членов объединения размер членских взносов может быть снижен.

В Уставе общественного объединения может быть не предусмотрен размер вступительного и членских взносов, а определен орган, принимающий решение по данному вопросу, а также определяющий порядок уплаты членских взносов.

В этом случае вступительные и членские взносы также должны собираться, однако, ставка вступительного и членских взносов может быть установлена в любом размере, вплоть до нулевого. В соответствии с Уставом руководящим органом может быть также принято решение об освобождении отдельных членов объединения от уплаты членских взносов, для отдельных членов объединения размер членских взносов может быть снижен.

В данном случае решение о порядке уплаты и размерах вступительного и членских взносов принимает орган, наделенный таким правом в соответствии с уставом. Данное решение оформляется протоколом. На практике подобное решение приравнивается к тому, что этот размер членских взносов предусмотрен в уставе общественного объединения. Как правило, налоговые инспекции требуют от общественных объединений предоставления в конце года протокола заседания компетентного органа, в котором принимается решение о порядке уплаты и размере вступительного и членских взносов, а также список членов общественного объединения.

Однако это лишь сложившаяся практика. Формулировка, изложенная в законодательстве, как уже отмечалось, говорит о том, что в случае указания в уставе на то, что размер взносов устанавливается каким-либо органом общественного объединения (а не предусмотрен непосредственно уставом), такие взносы не будут исключаться из состава доходов от внераализационных операций, то есть не будут льготироваться. Также эта льгота не будет распространяться на ту часть взноса, которая превышает размер взноса, указанный в уставе.

Если в Уставе не предусмотрена уплата вступительного и членских взносов членами общественного объединения, то общественное объединение не может производить их сбор, так как это будет рассматриваться как нарушение устава общественного объединения.

Собранные вступительные и членские взносы вправе использовать на осуществление уставной деятельности, на содержание аппарата управления, оплату аренды офиса и коммунальных услуг и т. п.

В начале года органом, наделенным в соответствии с уставом данной компетенцией, разрабатывается смета доходов и расходов, в которой предусматривается на погашение каких расходов пойдет какое количество собранных вступительных и членских взносов.

Санкции (ликвидация)

1. Общественные объединения²⁸

Ликвидируются общественные объединения:

- ❖ по решению их уполномоченных органов (добровольная ликвидация);
- ❖ по решению суда (принудительная ликвидация).

²⁸ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/liividatsiya-obshhestvennogo-obedineniya>).

Добровольно ликвидация общественного объединения производится по решению органа, уполномоченного на то учредительными документами (уставом) объединения. Таким органом, согласно ст. 10 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» является высший орган — Общее собрание, Съезд, Конференция и т. п. В случае добровольной ликвидации, орган общественного объединения, принявший решение о ликвидации, назначает ликвидационную комиссию и устанавливает в соответствии с законодательством порядок и срок ликвидации. С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами объединения.

Принудительная ликвидация общественного объединения допускается исключительно по решению суда. Ликвидация международных и республиканских общественных объединений на территории Республики Беларусь производится по решению Верховного суда Республики Беларусь по представлению Министерства юстиции Республики Беларусь. Ликвидация местных общественных объединений производится по решению областных и Минского городского судов по месту нахождения руководящих органов общественных объединений по представлению управлений юстиций областного (Минского городского) исполнительных комитетов.

Общественное объединение ликвидируется по решению суда в следующих случаях:

- ❖ совершения общественным объединением действий, направленных на насильственное изменение конституционного строя либо пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (пункт 1 статьи 29 Закона «Об общественных объединениях»);
- ❖ нарушения общественным объединением законодательства и (или) устава в течение одного года после вынесения письменного предупреждения (пункт 2 статьи 29);
- ❖ если при государственной регистрации общественного объединения со стороны их учредителей были допущены нарушения Закона «Об общественных объединениях» и (или) иных актов законодательства, носящие неустранимый характер (пункт 3 статьи 29);
- ❖ если численность и состав общественного объединения не соответствуют требованиям Закона «Об общественных объединениях» (пункт 4 статьи 29);
- ❖ неустраниния нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения, в срок, установленный решением суда (пункт 5 статьи 29);
- ❖ за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях (пункт 1.5. Декрета Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 года № 11 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, иных массовых мероприятий и пикетирований в Республике Беларусь») (Если ответственные лица общественного объединения не обеспечили порядок организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, что повлекло причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан, организаций либо государственным или общественным интересам. Под ущербом в крупном понимается ущерб на сумму, в десять тысяч и более раз превышающую размер базовой величины, установленный на день совершения правонарушения. Под существенным вредом, причиненным правам и законным интересам граждан, организаций либо государственным или общественным интересам, понимается срыв массового мероприятия, временное прекращение деятельности организации либо нарушение движения транспорта, гибель людей, причинение тяжкого телесного повреждения одному или нескольким потерпевшим);
- ❖ за однократное нарушение требований, предусмотренных частями 1—3 пункта 4 Декрета Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2003 года № 24 «О получении и использовании безвозмездной помощи» (в соответствии с частью 3 пункта 5.1 Декрета).

Руководствуясь общим принципом наложения ответственности, подразумевающим необходимость дифференциации и согласованности наказания (взыскания) за разные по степени опасности правонарушения, можно предположить, что ликвидировать общественную организацию можно только за «грубое» нарушение, представляющее реальную опасность для государства. В то же время правоприменительная практика органов юстиции в нарушение принципа наложения ответственности идет по пути формального наложения взысканий вплоть до ликвидации, не разделяя нарушения на «грубые» или незначительные, подлежащие разрешению в рабочем порядке. Так, часто в основу искового заявления о ликвидации общественного объединения ложатся такие «грубые» нарушения законодательства, как нарушение правил ведения делопроизводства, несвоевременное информирование об изменении юридического адреса и т. п.

Спорным моментом в национальной правоприменительной практике является применение в качестве основания к принудительной ликвидации общественных объединений статья 57 Гражданского Кодекса Республики Беларусь. Анализ судебной практики по делам о ликвидации общественных

объединений показывает, что в последнее время регистрирующие органы обращаются в суд с исковыми заявлениями о ликвидации объединений, руководствуясь именно данной статьей. В соответствии с абзацем третьим подпункта второго пункта второй данной статьи юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случаях осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо деятельности, запрещенной законодательством, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства, либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица, при признании судом недействительной регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями законодательства, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством. Как видно из формулировки, она достаточно расплывчата.

Это объясняется тем, что ст. 57 Гражданского кодекса, является нормой общего законодательства и содержит положения о ликвидации, являющиеся общими для всех юридических лиц. Особенности же правового положения юридического лица в зависимости от его организационно-правовой формы должны определяться специальным законодательством.

Именно об этом принципе правоприменения идет речь в ст. 117 Гражданского Кодекса Республики Беларусь, устанавливающей, что особенности правового положения общественных объединений как участников гражданских отношений определяются законодательством. Иными словами, в правоотношениях, участниками которых являются общественные объединения, подлежит применению в первую очередь специальное законодательство — законодательство об общественных объединениях. И лишь в случаях, когда правоотношение не урегулировано специальными законами, применяются нормы общего законодательства и только в той части, которая не урегулирована.

Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях», как уже упоминалось, четко содержит положение о том, что общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях повторного в течение года нарушения общественным объединением законодательства и (или) устава после вынесения письменного предупреждения (то есть расшифровывает понятие системности и неоднократности). Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях», а также иные акты законодательства содержит и перечень «грубых нарушений законодательства», за которые может быть ликвидировано общественное объединение.

Таким образом, применение ст. 57 Гражданского кодекса как основания для ликвидации общественного объединения является ошибочным, противоречащим принципам правоприменения и соизмерности проступка и наказания. Применение указанной статьи в совокупности с ч. 2 ст. 29 Закона «Об общественных объединениях», предусматривающей принудительную ликвидацию общественного объединения в случае повторного в течение года нарушения общественным объединением законодательства и (или) устава после вынесения письменного предупреждения, создает негативный прецедент, когда даже за незначительное нарушение к общественному объединению могут быть применены неадекватные санкции.

Процедура ликвидации общественного объединения, как и другого юридического лица, определена ст. 59—60 Гражданского Кодекса Республики Беларусь. В соответствии с п. 2 ст. 58 Гражданского кодекса субъекты, которые приняли решение о ликвидации общественного объединения, должны назначить ликвидационную комиссию (ликвидатора) и установить в соответствии с законодательством порядок и сроки ликвидации. Руководителем ликвидационной комиссии, как правило, не может являться руководитель ликвидируемого общественного объединения.

В состав ликвидационной комиссии могут включаться руководитель, члены руководящего органа и члены общественных объединений, кредиторов, штатные сотрудники общественных объединений, в необходимых случаях членами ликвидационной комиссии также могут быть представители регистрирующих, налоговых, государственных контролирующих органов, обособленного подразделения «Белгосстраха», местной администрации.

Решением суда о ликвидации общественного объединения, согласно законодательства, на орган, уполномоченный на ликвидацию общественного объединения его уставом, могут быть возложены обязанности по осуществлению ликвидации общественного объединения.

К ликвидационной комиссии переходят правомочия по управлению делами общественного объединения. В случае необходимости она от имени ликвидируемого общественного объединения выступает в суде.

Процесс ликвидации состоит из следующих стадий:

1. Поскольку ликвидация может существенно затронуть интересы кредиторов ликвидируемой организации, она осуществляется на основе широкой гласности. Орган, принявший решение о ликвидации обязан письменно сообщить о принятом решении органу, осуществлявшему регистрацию общественного объединения.

Выявление кредиторов ликвидируемого общественного объединения. Ликвидационная комиссия помещает в органах печати (для международных и республиканских общественных объединений — в газете «Республика», для местных — в официальных изданиях области либо г. Минска) публикацию о ликвидации объединения, а также о порядке и сроке заявления требований его кредиторами. Этот срок не может быть менее двух месяцев с момента публикации о ликвидации.

Ликвидационная комиссия принимает все возможные меры к выявлению кредиторов и получению дебиторской задолженности, а также письменно уведомляет кредиторов о ликвидации объединения.

2. Составление промежуточного ликвидационного баланса. После окончания срока для предъявления требований кредиторами ликвидационная комиссия составляет промежуточный баланс, который содержит сведения о составе имущества ликвидируемого объединения, перечне предъявляемых кредиторами требований, а также о результатах их рассмотрения. Промежуточный ликвидационный баланс утверждается органом, принявшим решение о ликвидации объединения.

3. Продажа имущества ликвидируемого общественного объединения. Если имеющиеся у ликвидируемого объединения денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов, ликвидационная комиссия осуществляет продажу имущества объединения с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

4. Выплата денежных сумм кредиторам. Выплата денежных сумм кредиторам производится ликвидационной комиссией в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом в порядке очередности, предусмотренной Гражданским кодексом. Статья 60 Гражданского кодекса предусматривает пять очередей удовлетворения требований кредиторов.

В первую очередь удовлетворяются требования граждан по возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью; во вторую производятся расчеты по выплате выходных пособий, оплате труда лиц, работающих по трудовому договору, выплате вознаграждений по авторским договорам; в третью очередь погашается задолженность по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды; в четвертую очередь удовлетворяются требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемой организации; в пятую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

Выплата денежных средств кредиторам первых четырех очередей начинает производиться со дня утверждения промежуточного ликвидационного баланса, а кредиторам пятой очереди — по истечении месяца с этого же дня. Требования каждой последующей очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований предыдущей очереди. Между требованиями кредиторов одной очереди при недостаточности имущества ликвидируемого объединения имущество распределяется пропорционально суммам требований, подлежащих удовлетворению.

Денежные средства и имущество, оставшееся после расчетов с кредиторами, не могут быть распределены между учредителями (членами) общественного объединения и направляются ликвидационной комиссией на цели, определенные в уставе общественного объединения.

5. Составление ликвидационного баланса. После завершения расчетов с кредиторами ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, который утверждается органом, принявшим решение о ликвидации объединения.

На практике ликвидация общественных объединений, не занимавшихся хозяйственной деятельностью, не имеющих штатных сотрудников и задолженности перед бюджетом, производится в упрощенном порядке. Как уже отмечалось, с момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами общественного объединения. Органы общественного объединения не могут осуществлять свои полномочия по управлению объединением и его имуществом.

На период деятельности ликвидационной комиссии полномочия руководителя общественного объединения переходят к председателю ликвидационной комиссии, который решает самостоятельно все вопросы деятельности ликвидируемого объединения, за исключением отнесенных действующим законодательством к компетенции органа, принявшего решение о ликвидации, или ликвидационной комиссии, в том числе без доверенности действует от имени ликвидируемого объединения, представляет его интересы.

Помимо действий по выявлению кредиторов и расчетов с ними, общественное объединение (ликвидационная комиссия) обязано проводить работу с государственными органами и другими лицами по доведению до них информации о ликвидации общественного объединения:

1. В срок не позднее 5 дней с момента принятия решения о ликвидации общественного объединения сообщить в налоговый орган о принятии данного решения.

Инспекция Министерства по налогам и сборам, как правило, проводит комплексную проверку ликвидируемого объединения. Подобная внеплановая проверка проводится по поручению руководителя налогового органа. Присвоенный плательщику-организации УНП принадлежит ему до ликвидации.

2. В десятидневный срок со дня назначения ликвидационной комиссии письменно сообщать в обособленное подразделение «Белгосстраха» по месту регистрации о ликвидации объединения.

Решение о снятии страхователя с учета в связи с ликвидацией объединения принимается страховщиком по завершении процедуры ликвидации юридического лица в соответствии с законодательством Республики Беларусь при условии погашения страхователем задолженности перед страховщиком.

3. Сдать печать и штампы в органы внутренних дел.

При прекращении деятельности объединения печати сдаются для уничтожения по месту их нахождения в орган внутренних дел. Уничтожение печатей осуществляется сотрудником разрешительной системы органа внутренних дел в присутствии представителя объединения, о чем выдается квитанция установленного образца, к которой прилагается один образец их оттисков.

Для получения квитанции, подтверждающей факт уничтожения печатей, объединения представляют в органы внутренних дел следующие документы:

- ❖ письменное заявление (ходатайство) с указанием причины уничтожения печатей;
- ❖ образцы оттисков уничтожаемых печатей в двух экземплярах;
- ❖ уничтожаемые печати.

4. Сообщить о ликвидации в органы Фонда социальной защиты населения.

Фонд социальной защиты населения может принять решение о проведении проверки ликвидируемого общественного объединения.

Снятие с учета плательщиков в органе Фонда осуществляется при представлении ими заявления о снятии с учета по утвержденной форме. К заявлению о снятии с учета объединения прилагают заверенные нотариально либо органом Фонда копии документов:

- ❖ решение уполномоченного органа либо суда или иных органов о ликвидации плательщика;
- ❖ учредительных документов;
- ❖ трудовых и (либо) гражданско-правовых договоров с указанием их срока окончания;
- ❖ справки о наличии средств на всех открытых счетах в банках (при наличии задолженности по платежам в Фонд);
- ❖ иных документов, необходимых для снятия с учета плательщика по требованию органов Фонда.

5. Закрыть расчетный (текущий) и другие счета объединения в банке.

Счета в банке закрываются после окончания работы ликвидационной комиссии. В банк представляются следующие документы:

- ❖ заявление, подписанное председателем ликвидационной комиссии;
- ❖ решение уполномоченного органа, суда о ликвидации предприятия;
- ❖ карточка с образцами подписей доверенных лиц, имеющих право распоряжаться счетом, удостоверенная органом, принявшим решение о ликвидации организации. Карточка с образцами подписей лиц, имеющих право распоряжаться счетом, может быть удостоверена нотариально.

В соответствии с законодательством при ликвидации объединения по решению органа данного объединения, уполномоченного на то учредительными документами, должна дополнительно представляться информация регистрирующего органа о том, что данное объединение находится в процессе ликвидации.

Текущие и другие счета закрываются при условии, что на них не наложен арест, отсутствуют предписания о приостановлении операций по счету и задолженность Фонду социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Таким образом, банк не вправе закрыть счет клиента без справки об отсутствии либо наличии у объединения задолженности по уплате обязательных страховых взносов и иных платежей Фонду социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

6. Сдать на хранение архивные документы, относящиеся к постоянному и длительному сроку хранения.

В случае ликвидации объединения его документы постоянного хранения, по личному составу передаются в территориальный (городской или районный) архив соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа. Одновременно с документами постоянного хранения и по личному составу передаче подлежат книги учета проверок (ревизий), сроки хранения которых не истекли.

Передача книг учета проверок (ревизий) на хранение производится по номенклатуре дел объединения. Передача дел ликвидируемого объединения на хранение в территориальный (городской или районный) архив соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа осуществляется по акту приема-передачи.

Возвратить не использованные объединением бланки трудовых книжек и вкладыши к ним (бланками трудовых книжек общественные объединения по месту их регистрации обеспечивают местные исполнительные и распорядительные органы), а также другие бланки строгой отчетности в органы, в которых они были получены

7. При ликвидации объединения все работники без исключения должны быть уволены с работы.

При увольнении работников в связи с ликвидацией общественного объединения необходимо не менее чем за 2 месяца уведомить органы занятости по месту нахождения юридического адреса общественного объединения.

8. Работникам, высвобождаемым при прекращении трудового договора в связи с ликвидацией организации, должно быть выплачено выходное пособие в размере не менее трехкратного среднемесячного заработка.

9. Решить вопрос о ликвидации организационных структур в случае их наличия.

Организационные структуры общественных объединений, наделенные правом юридического лица, проходят процедуру ликвидации, аналогичную процедуре ликвидации общественного объединения.

Ликвидация общественного объединения считается завершенной, а общественное объединение — прекратившим свое существование после внесения об этом записи в Государственный реестр. Исключение регистрирующим органом из реестра объединения осуществляется на основании заявления об исключении объединения из реестра, подписанного не менее чем тремя членами руководящего органа либо членами ликвидационной комиссии. К заявлению прилагаются:

- ❖ решение компетентного органа объединения о его ликвидации. Регистрирующие органы могут потребовать предоставления протокола мандатной комиссии. Протокол мандатной комиссии предоставляется при проведении съезда или конференции. При проведении съезда (делегаты) или конференции (представители) представляются два (как правило) протокола мандатной комиссии по проверке полномочий присутствовавших. В этих же случаях могут быть протоколы счетной комиссии. Если голосование было тайным — то обязательно. Мандатная комиссия избирается, а протокол мандатной комиссии утверждается на заседании высшего органа;
- ❖ оригиналы правоустанавливающих документов (устава и свидетельства о регистрации);
- ❖ документ, подтверждающий сдачу объединением печати, штампов в органы внутренних дел;
- ❖ справка соответствующего налогового органа о расчете с бюджетом и возврате извещения о присвоении учетного номера подтверждение публикации в средствах массовой информации сообщения о ликвидации и сроках приема претензий кредиторов;
- ❖ ликвидационный баланс;
- ❖ документ, подтверждающий полномочия лица представлять интересы объединения в процессе исключения объединения из реестра.

Об исключении объединения из реестра в десятидневный срок сообщается в налоговые органы, органы государственной статистики, а также органы по месту государственной регистрации, постановки на учет организационных структур ликвидированного (реорганизованного) объединения для исключения из журнала государственной регистрации, снятия с учета этих организационных структур объединения.

2. Учреждения²⁹

Деятельность учреждений, государственная регистрация которых осуществлена на основании заведомо ложных сведений, представленных в регистрирующие органы, является незаконной и запрещается. При этом под предоставлением заведомо ложных сведений понимается сообщение несоответствующих действительности сведений (информации), представление подложных документов о фактах, имеющих существенное значение для принятия решения о государственной регистрации. К заведомо ложным сведениям не относятся описки в словах, пропуск слов, букв, цифр, ошибки в арифметических расчетах и подобные ошибки. При обнаружении оснований для признания регистрации учреждения недействительной органы Комитета государственного контроля, прокуратуры, внутренних дел, Комитета государственной безопасности, Министерства по налогам и сборам, регистрирующие органы и иные уполномоченные органы в пределах своей компетенции обращаются в хозяйственный суд с иском о признании его государственной регистрации недействительной и взыскании полученных им доходов в местный бюджет.

²⁹ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/uchrezhdeniya>).

Взыскание доходов, полученных учреждениями, государственная регистрация которых признана недействительной, осуществляется независимо от срока, прошедшего со дня такой регистрации, и за весь период осуществления деятельности.

Учредитель учреждения, государственная регистрация которого признана недействительной, вправе обратиться за государственной регистрацией юридического лица только по истечении года со дня вынесения хозяйственным судом решения о признании государственной регистрации недействительной.

Учреждение может быть ликвидировано по решению:

- 1) собственника имущества либо органа, уполномоченного уставом учреждения, в том числе в связи с истечением срока, на который создано это учреждение, достижением цели, ради которой оно создано, признанием хозяйственным судом государственной регистрации данного юридического лица недействительной;
- 2) хозяйственного суда в случае:
 - о непринятия решения о ликвидации выше перечисленными лицами в связи с истечением срока, на который создано учреждение, достижением цели, ради которой оно создано;
 - о осуществления деятельности без надлежащего специального разрешения (лицензии), либо запрещенной законодательными актами, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательных актов, признания судом государственной регистрации учреждения недействительной;
 - о в иных случаях, предусмотренных законодательными актами. Например, за нарушение требований, предусмотренных частями первой-третьей п.4 Декрета президента Республики Беларусь от 28 ноября 2003 г. №24 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи»: использование иностранной безвозмездной помощи на цели, запрещенные законодательством.
- 3) по решению регистрирующего органа в случае:
 - о непринятия собственником имущества (учредителем), руководителем некоммерческой организации, созданной в форме учреждения, мер по смене собственника имущества учреждения, руководителя учреждения, состоящих на профилактическом учете в соответствии с законодательством о профилактике правонарушений, в двухмесячный срок с даты постановки указанных лиц на данный профилактический учет;
 - о осуществления некоммерческой организацией, созданной в форме учреждения, деятельности, не соответствующей целям и предмету деятельности, указанным в уставе такой организации.

При обнаружении оснований для ликвидации учреждения, предусмотренных в подпунктах 2.2 и 2.3, органы Комитета государственного контроля, прокуратуры, внутренних дел, Комитета государственной безопасности, Министерства по налогам и сборам, регистрирующие органы и иные уполномоченные органы в пределах своей компетенции обращаются в хозяйственный суд с иском о ликвидации такого учреждения, если иное не установлено законодательными актами.

Собственник имущества либо орган учреждения, уполномоченный его уставом, принявший решение о ликвидации юридического лица, назначает ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливает порядок и сроки ликвидации.

Со дня назначения ликвидационной комиссии (ликвидатора) к ней переходят полномочия по управлению делами учреждения. Ликвидационная комиссия (ликвидатор) от имени ликвидируемого учреждения выступает в суде.

При ликвидации учреждения по решению учредителя либо органа этого юридического лица, уполномоченного на то уставом, в регистрирующий орган представляются:

- ❖ заявление о ликвидации по установленной форме с указанием в нем сведений о порядке и сроках ликвидации, составе ликвидационной комиссии, ее председателе или назначении ликвидатора;
- ❖ решение о ликвидации.

На основании данных документов регистрирующий орган:

- ❖ в течение трех рабочих дней со дня их получения представляет в Министерство юстиции сведения о том, что учреждение находится в процессе ликвидации для внесения этих сведений в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- ❖ не позднее рабочего дня, следующего за днем их получения, направляет уведомление налоговым, таможенным органам, органам Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты, Белорусскому республиканскому унитарному страховому предприятию «Белгосстрах» (его обособленному подразделению), территориальным (городским или районным) архивам местных исполнительных и распорядительных органов о начале процедуры ликвидации учреждения.

В течение тридцати рабочих дней со дня получения указанного уведомления в регистрирующий орган представляются:

- ❖ налоговыми органами — справка о наличии (отсутствии) у учреждения задолженности перед бюджетом по взимаемым ими платежам;
- ❖ органами Фонда социальной защиты населения — справка о наличии (отсутствии) у учреждения задолженности перед данным Фондом;
- ❖ таможенными органами — справка о наличии (отсутствии) у учреждения задолженности перед бюджетом по взимаемым ими платежам и информация о наличии (отсутствии) у этого учреждения обязательств, не прекращенных перед таможенными органами;
- ❖ Белорусским республиканским унитарным страховым предприятием «Белгосстрах» (его обособленным подразделением) — справка о наличии (отсутствии) у учреждения задолженности по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Осуществление операций по счетам учреждения, совершение им сделок, не связанных с ликвидацией, не допускаются.

При ликвидации учреждения требования кредиторов удовлетворяются в следующей очередности:

- ❖ в первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми ликвидируемое учреждение несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей;
- ❖ во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий, вознаграждений по авторским договорам, оплате труда лиц, работающих по трудовым и гражданско-правовым договорам;
- ❖ в третью очередь погашается задолженность по платежам в бюджет и государственные целевые внебюджетные фонды;
- ❖ в четвертую очередь удовлетворяются требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого учреждения;
- ❖ в пятую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.
- ❖ Ликвидационная комиссия (ликвидатор) представляет в регистрирующий орган:
- ❖ печати и штампы учреждения либо заявление собственника имущества об их неизготовлении или сведения о публикации объявлений об их утрате;
- ❖ ликвидационный баланс, подписанный членами ликвидационной комиссии (ликвидатором) и утвержденный собственником имущества;
- ❖ подлинник свидетельства о государственной регистрации учреждения или заявление о его утрате с приложением сведений о публикации объявления об утрате;
- ❖ копию публикации в газете «РЭспубліка» о ликвидации.

Регистрирующий орган не позднее рабочего дня, следующего за днем представления указанных документов запрашивает у соответствующего архива сведения о сдаче учреждением на хранение документов, в том числе по личному составу, подтверждающих трудовой стаж и оплату труда его работников. Архив представляет сведения о сдаче учреждением на хранение документов в течение трех рабочих дней со дня получения запроса регистрирующего органа.

Регистрирующий орган вносит запись в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об исключении из него учреждения при наличии в совокупности следующих условий:

- ❖ учреждением, ликвидационной комиссией (ликвидатором) представлены все необходимые для ликвидации документы;
- ❖ соответствующими органами, организациями не представлены справки о наличии задолженности перед бюджетом, в том числе по платежам, взимаемым таможенными органами, Фондом социальной защиты населения, по обязательному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, информация о наличии обязательств, не прекращенных перед таможенными органами, и со дня направления регистрирующим органом уведомления о начале процедуры ликвидации учреждения прошло не менее тридцати пяти рабочих дней;

- ❖ Соответствующим архивом представлены сведения о сдаче на хранение документов, в том числе по личному составу, подтверждающих трудовой стаж и оплату труда работников учреждения.

При наличии у учреждения непогашенной задолженности, обязательств, не прекращенных перед таможенными органами, а также при несдаче на хранение документов исключение учреждения из Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей производится только после представления им документов, подтверждающих погашение такой задолженности и выполнение обязательств перед соответствующим архивом, прекращение обязательств перед таможенными органами.

Учреждение считается ликвидированным и обязано прекратить свою деятельность с даты внесения регистрирующим органом записи в Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об исключении его из регистра.

Ответственность должностных лиц, руководителей и сотрудников объединения

Учреждения

Учредитель учреждения несет ответственность за достоверность сведений, указанных в документах, представленных для государственной регистрации, включая заявление о государственной регистрации³⁰.

Фонды

Учредители (учредитель) фонда не отвечают по обязательствам созданного фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей (учредителя).³¹

Ассоциации

Ассоциация не отвечает по обязательствам своих членов, однако ее члены несут субсидиарную ответственность (дополнительная ответственность лиц, которые наряду с должником отвечают перед кредитором за надлежащее исполнение обязательства в случае отказа основного должника от удовлетворения требования кредитора, в том числе ввиду недостаточности или отсутствия имущества, или ненаправления кредитору в разумный срок ответа на предъявленное требование по ее обязательствам) в размере и порядке, предусмотренных Уставом ассоциации. Предусмотрена также их субсидиарная ответственность по обязательствам ассоциации в течение двух лет с момента выхода (исключения), если такие обязательства возникли во время их членства в ассоциации. Вступление нового члена также может быть обусловлено согласно уставу его субсидиарной ответственностью по обязательствам ассоциации, возникшим до его вступления.³²

Регулирование деятельности иностранных неправительственных организаций³³

Национальное законодательство Республики Беларусь предусматривает два варианта легализации деятельности иностранной (международной) некоммерческой организации на территории Республики Беларусь.

³⁰ На основе материалов Центра правовой трансформации Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/uchrezhdeniya>).

³¹ На основе материалов Центра правовой трансформации Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/fondy>).

³² На основе материалов Центра правовой трансформации Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/assotsiatsii>).

³³ Раздел подготовлен по материалам Lawtrend (<http://www.lawtrend.org/other/inostrannye-organizatsii>).

Первый вариант

НПО иностранного государства может создать на территории Республики Беларусь организационную структуру (отделение, организацию) своего объединения.

Согласно Закону Республики Беларусь «Об общественных объединениях» в Республике Беларусь могут создаваться организационные структуры международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств.

Такие организационные структуры создаются и действуют в порядке, установленном для международных общественных объединений, созданных на территории Республики Беларусь. Особенностью, по сравнению с общим порядком создания и регистрации, является то, что организационной структурой объединения, созданного на территории иностранного государства, наряду с общим пакетом необходимых для регистрации документов в регистрирующий орган подаются дополнительные документы.

Второй вариант

Представление интересов иностранной организации в Республике Беларусь на постоянной основе возможно посредством аккредитации представительства. Исключение составляют случаи осуществления деятельности организацией или физическим лицом от имени иностранной организации и (или) в ее интересах и (или) имеющие и использующие полномочия иностранной организации на заключение контрактов или согласование их существенных условий; проведения на территории Республики Беларусь концертно-зрелищных мероприятий, в том числе концертов, аттракционов, зверинцев, цирковых программ. Исключение составляет также случай регистрации отделения международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств. Однако в данном случае будет осуществляться не деятельность иностранной организации, а деятельность нового юридического лица, являющегося резидентом Республики Беларусь.

Отделение иностранной организации

Согласно ст.8 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» в Беларуси могут создаваться организационные структуры международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств. Таким образом, законом предусмотрено, что подобные организационные структуры могут создаваться не любой некоммерческой организацией, а лишь некоммерческой организацией, зарегистрированной в форме общественного объединения. Созданные подобным образом организационные структуры (отделения, организации) будут являться после регистрации юридическими лицами — резидентами Республики Беларусь.

Такие организационные структуры создаются и действуют в порядке, установленном для международных общественных объединений, созданных на территории Республики Беларусь.

Особенностью, по сравнению с общим порядком создания и регистрации международного общественного объединения, является то, что организационной структурой объединения, созданного на территории иностранного государства, наряду с общим пакетом необходимых для регистрации документов в регистрирующий орган подаются дополнительные документы:

- ❖ копия устава;
- ❖ копия свидетельства о государственной регистрации международного общественного объединения;
- ❖ иные документы, подтверждающие создание общественного объединения на территории иностранного государства, документы, подтверждающие создание организационной структуры на территории Республики Беларусь.

Документы, исполненные на территории иностранного государства, должны быть легализованы в установленном законодательством порядке, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь, и иметь перевод на один из государственных языков Республики Беларусь, заверенный в установленном порядке.

«Легализация — установление и засвидетельствование подлинности подписей на документах и актах и соответствия их законам государства, на территории которого составлен документ».

Первоначально документы должны быть заверены либо по форме упрощенной легализации (апостиль), либо путем консульской легализации. Также данные документы могут быть заверенные полномочными представителями посольств и консульств Республики Беларусь за рубежом.

Документы, исполненные на территории государства, с которым Республика Беларусь заключила договор о правовой помощи (например, Латвия, Литва, Польша, Украина) могут быть заверены иностранным нотариусом либо полномочными представителями посольств и консульств Республики Беларусь за рубежом. После этого на территории Республики Беларусь документы представляются для нотариального заверения перевода (например, в Белорусской Торгово-промышленной палате). «Нотариально заверенный перевод документа выглядит следующим образом: к оригиналу документа (если он легализован) или нотариально заверенной копии подшивается перевод, подписанный официально зарегистрированным переводчиком соответствующего языка, на обороте документа делается удостоверительная надпись нотариуса, заверившего подпись переводчика.»

Представительство иностранной организации

«Представление интересов иностранной организации в Республике Беларусь на постоянной основе возможно посредством открытия представительства на территории Республики Беларусь.» Представительства открываются и осуществляют деятельность на территории Республики Беларусь на основании разрешений, выдаваемых Министерством иностранных дел (МИД). Деятельность иностранных организаций на территории Республики Беларусь без открытия представительства запрещена.

Исключение составляют случаи осуществления деятельности организацией или физическим лицом от имени иностранной организации и (или) в ее интересах и (или) имеющие и использующие полномочия иностранной организации на заключение контрактов или согласование их существенных условий; проведения на территории Республики Беларусь концертно-зрелищных мероприятий, в том числе концертов, аттракционов, зверинцев, цирковых программ.

Исключение составляет также случай регистрации отделения международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств. Однако в данном случае будет осуществляться не деятельность иностранной организации, а деятельность нового юридического лица, являющегося резидентом Республики Беларусь.

Представительством организации является ее обособленное подразделение, расположенное на территории Республики Беларусь, осуществляющее защиту и представительство интересов организации и иные не противоречащие законодательству функции.

«Представительства не имеют статуса юридического лица, наделаются имуществом создавшим их юридическим лицом, не ведут деятельности от своего имени, действуют в интересах головной организации, реализуя (представляя) ее программы и проекты на территории Республики Беларусь. Они вправе заниматься предпринимательской деятельностью на территории Республики Беларусь только от имени и по поручению представляемой ими организации.»

Виды деятельности, на осуществление которых требуется получение специального разрешения (лицензии), могут осуществляться представительством только на основании такого специального разрешения (лицензии), полученного организацией в установленном законодательством порядке.

В соответствии с Гражданским Кодексом Республики Беларусь не допускается создание представительств иностранных организаций, деятельность которых направлена на свержение либо насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности и безопасности государства, пропаганду войны, насилия, разжигание национальной, религиозной и расовой вражды, а также деятельность которых может причинить ущерб правам и законным интересам граждан. Однако Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 июля 1997 г. №929 «О порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций» определены цели, для реализации которых может быть открыто представительство иностранной организации. На практике вызывает большую сложность регистрация представительств организаций, преследующих иные, чем указанные в перечне, цели.

Представительства организаций могут быть открыты в целях осуществления деятельности от имени и по поручению представляемой им организацией, наименование которой указано в разрешении на открытие представительства, в том числе:

- ❖ социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовывать свои права и законные интересы;

- ❖ подготовки населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- ❖ оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, этнических, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;
- ❖ содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, этнических и религиозных конфликтов;
- ❖ содействия укреплению престижа семьи в обществе;
- ❖ содействия защите материнства, детства и отцовства;
- ❖ содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;
- ❖ содействия деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан;
- ❖ содействия деятельности в сфере физической культуры и массового спорта;
- ❖ охраны окружающей среды и защиты животных;
- ❖ охраны и должного содержания зданий, иных объектов и территорий, имеющих историческое, культурное, культовое или природоохранное значение, и мест захоронения;
- ❖ в иных общественно полезных целях.

В целях проведения рекламно-информационной работы, изучения опыта деятельности организаций образования Республики Беларусь, содействия заключению договоров о сотрудничестве между организациями образования, содействия обмену опытом и информацией в сфере образования и науки могут быть открыты представительства организаций образования.

Выдача разрешения на открытие представительства в иных общественно полезных целях осуществляется МИД по согласованию с заинтересованными государственными органами.

«Деятельность представительства некоммерческой организации в указанных целях осуществляется на основании программ и проектов, соответствующих приоритетным направлениям деятельности организации, утвержденных ее высшим органом управления».

В указанных документах должна содержаться информация о мероприятиях, направленных на решение конкретных задач, соответствующих целям открытия представительства, а также сведения о сроках и ресурсах выделяемых для исполнения программ и проектов.

В рамках реализации программ и проектов представительствами организаций на конкурсной основе могут выделяться общественным объединениям (организациям) и гражданам финансовые, материальные и иные ресурсы (гранты). Выделение грантов вне реализуемых программ и проектов представительства организации запрещено.

Представительство считается созданным на территории Республики Беларусь и имеет право осуществлять деятельность, направленную на достижение целей, ради которых оно открыто, с момента получения в МИД разрешения на его открытие.

Срок, на который открывается представительство, определяется организацией при подаче заявления на открытие представительства. Продление срока деятельности представительства осуществляется МИД в десятидневный срок со дня поступления соответствующего заявления и оригинала документа, подтверждающего уплату государственной пошлины. Документы на продление должны быть представлены организацией не позднее десяти дней до истечения срока действующего разрешения. В случае нарушения десятидневного срока подачи обращения МИД вправе принять решение о продлении срока деятельности представительства до истечения срока действия разрешения на открытие представительства.

Для получения разрешения на открытие представительства организация представляет в МИД следующие документы:

1. Заявление, в котором должно быть указано:

- ❖ цель (цели) открытия представительства;
- ❖ полное наименование организации; дата создания организации;
- ❖ место нахождения главного офиса;
- ❖ описание деятельности организации;
- ❖ сведения о лицах, уполномоченных вести дела от имени организации в Республике Беларусь;
- ❖ срок, на который открывается представительство.

Специальных бланков для заполнения заявления не предусмотрено. Заявление направляется в адрес МИД Беларуси либо за подписью руководителя организации, либо за подписью уполномоченного лица, действующего на основании надлежаще оформленной доверенности.

2. Копии учредительных документов организации, легализованные в установленном порядке.

3. Копию документа, подтверждающего государственную регистрацию организации в уполномоченном органе страны-заявителя (выписку из торгового реестра, сертификат о регистрации организации и т. д.), легализованную в установленном порядке.

4. Доверенность на руководителя представительства, легализованную в установленном порядке.

Поскольку доверенность на руководителя представительства совершается нерезидентом, то форма и срок ее действия определяются по праву страны, где доверенность выдана. Регулировать круг представляемых полномочий МИД не вправе, однако сотрудники МИД рекомендуют предусмотреть следующие функции:

- ❖ совершение всех необходимых формальностей, включая подготовку, подписание, представление и получение любых документов в процессе открытия представительства организации в Республике Беларусь;
- ❖ организация деятельности представительства организации и руководство его деятельностью;
- ❖ представление организации в переговорах с государственными органами власти и другими уполномоченными организациями, а также с деловыми партнерами, а равно подписание необходимых документов, включая деловые контракты, от имени организации;
- ❖ представление интересов организации в судах Республики Беларусь, со всеми и любыми правами, предоставленными законом истцу, ответчику, заявителю или другому участнику процесса;
- ❖ подписание документов, включая финансовые, от имени представительства организации, открытие и закрытие текущих и других счетов в банках, распоряжение финансовыми ресурсами;
- ❖ утверждение внутренних документов, наем и увольнение работников представительства организации, а также заключение с ними трудовых договоров;
- ❖ осуществление всех других действий и формальностей, связанных с функциями руководителя (главы либо директора) представительства;
- ❖ назначение и отмену любых назначений в порядке передоверия или делегирования полномочий в отношении всех названных вопросов;
- ❖ осуществление необходимых действий и формальностей, связанных с закрытием представительства, в случае прекращения деятельности представительства.

Возможно, необходимо представление полномочий по внесению изменений в Положение о представительстве технического характера, например, связанных с изменением места его расположения и т. д.

5. Положение о представительстве, утвержденное организацией.

В Положении о представительстве в обязательном порядке указывается:

- ❖ название представительства, которое состоит из организационно-правовой формы организации, оригинального названия организации, привязки к стране регистрации организации и ссылки на страну пребывания представительства, например, Представительство автономной некоммерческой организации «Свет в окне» (Российская Федерация) в Республике Беларусь;
- ❖ цель (цели) открытия представительства на территории Республики Беларусь — указывать необходимо конкретные цели, ради которых открывается представительство;
- ❖ адрес, который подтверждается договором аренды либо гарантийным письмом на размещение представительства;
- ❖ организационная структура;
- ❖ компетенция руководителя представительства;
- ❖ порядок закрытия представительства.

«Кроме этого МИД рекомендует отразить вопросы, связанные с трудоустройством граждан, открытием счетов, ведением бухгалтерского учета, выплатой заработной платы, отражение имущества представительства, его распоряжением.»

Положение о представительстве должно быть утверждено уполномоченным лицом/органом организации, прошито и заверено печатью организации, либо нотариально удостоверяется подпись лица, действующего на основании доверенности. Положение о представительстве представляется, как правило, в четырех экземплярах, один из которых остается в МИД Беларуси, три с отметками регистрирующего органа возвращаются при выдаче разрешения на открытие представительства. Можно представить и меньше количество положений, но не менее двух.

При подготовке доверенности на главу представительства и положения о представительстве важно обратить внимание на то, чтобы положения о компетенции руководителя представительства в этих двух документах не противоречили друг другу.

6. Легализованную в установленном порядке доверенность на лицо, уполномоченное осуществлять действия, связанные с открытием представительства.

7. Оригинал документа, подтверждающего уплату государственной пошлины за получение разрешения на открытие представительства.

«Государственная пошлина за выдачу разрешений на открытие и продление срока деятельности представительств некоммерческих иностранных организаций, а также представительств иностранных организаций, осуществляющих исключительно благотворительную деятельность на территории Республики Беларусь, установлена в размере 20 базовых величин за каждый год действия разрешения».

МИД в десятидневный срок со дня подачи документов выдает или отказывает в выдаче разрешения. При необходимости получения дополнительной информации у республиканских органов государственного управления, дипломатических представительств и консульских учреждений Республики Беларусь о деятельности организации срок рассмотрения документов продлевается до одного месяца.

Разрешение теряет силу, если организация не воспользовалась правом на открытие представительства в течение шести месяцев с даты внесения в реестр открытых на территории Республики Беларусь представительств.

Организация, открывшая представительство, в течение срока и в порядке, определенных законодательством Республики Беларусь, обязана стать на учет в налоговых и иных органах Республики Беларусь, а также открыть счета в банках Республики Беларусь.

Обращение в соответствующий налоговый орган с заявлением о постановке на учет должно быть осуществлено не позднее десяти рабочих дней со дня получения разрешения на открытие представительства, в тот же срок необходимо обратиться с заявлением о постановке на учет в качестве плаательщика страховых взносов в Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Разрешение на изготовление печати представительства выдается уполномоченным органом внутренних дел.

МИД в пределах численности, указанной в разрешении на открытие представительства, выдает руководителю и работникам представительств организаций из числа иностранных граждан служебные карточки. Изготовление служебной карточки производится в десятидневный срок со дня поступления заявления. Получение служебной карточки не освобождает ее владельца и членов семьи, прибывших с ним, от необходимости получения разрешения органов внутренних дел на временное проживание в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. Трудоустройство граждан Республики Беларусь в представительствах организаций осуществляется на основании трудовых договоров (контрактов) в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Руководитель представительства: один раз в полугодие (с 1 по 10 июля и с 1 по 10 января) представляет в МИД письменный отчет о деятельности представительства. В отчет о деятельности представительства организации включаются сведения о местонахождении представительства, штатном расписании работников, открытых счетах, осуществляемых проектах и программах, сроках и ресурсах для их выполнения, размере выделенных общественным объединениям и гражданам грантов и их получателях, а также описание деятельности за истекший период, номера телефонов, факсов.

Руководитель представительства организации образования представляет также отчет в Министерство образования в вышеуказанные сроки, в котором дополнительно указываются сведения о количестве договоров с физическими лицами на обучение, заключенных с участием представительства, количестве работников представительства, в том числе на условиях почасовой оплаты, о перечне оказываемых услуг, в том числе за плату.

В случае изменения местонахождения представительства его руководитель в течение десяти рабочих дней уведомляет заинтересованные государственные органы о местонахождении представительства с указанием почтового адреса, номеров телефонов, факса и обеспечивает внесение соответствующих изменений в положение о представительстве.

Представительство некоммерческой организации, как уже указывалось, представляет в МИД Беларусь программы и проекты, утвержденные высшим органом управления головной организации, на основании которых оно осуществляет свою деятельность в Республике Беларусь.

Комментарий

1. В Республике Беларусь существует специальное законодательство для многих видов общественных объединений. Однако в большинстве специальных законов отсутствует описание их целей. В связи с этим невозможно оценить объем правового регулирования поставленным целям, а соответственно — соразмерность присутствующих в законах ограничений.
2. Разнообразие форм общественных объединений с одной стороны дает свободу для их существования, с другой — является жестким регламентатором и не предусматривает других возможностей для существования неуказанных в законах объединений.
3. Фактически все формы объединений должны, помимо Гражданского кодекса, регулироваться отдельными законодательными актами. Однако на практике такие акты предусмотрены лишь для общественных объединений, профессиональных союзов и религиозных организаций. Такие формы, как благотворительные организации, учреждения, фонды не регулируются отдельно, а определения благотворительным организациям вообще отсутствует. Аналогично государственно-общественные объединения фигурируют в законодательстве лишь как республиканские, все же остальные, которые теоретически существовать могут, законодательством не описаны.
4. Широкая законодательная база позволяет детализировать деятельность общественных объединений, но с другой стороны даже на уровне определений существуют противоречия. Так, Закон «Об общественных объединениях» говорит о цели создания объединения, как «совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав», а Гражданский кодекс о них же — как «удовлетворение духовных или иных нематериальных потребностей», что представляется более широким понятием даже при исключении из последнего объединений религиозного характера.
5. Законодательный запрет деятельности незарегистрированных объединений ведет к препятствованию существованию стихийных общественных инициатив, развитию через них гражданского общества и является непосредственной угрозой для реализации свободы ассоциаций, о чем будет сказано позднее.
6. Уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированного общественного объединения существенно суживает поле реализации свободы ассоциаций и фактически предусматривает полный государственный контроль деятельности различных организаций. То, что на практике государственные органы часто «закрывают глаза» на то, что организации работают без регистрации не является примером либерального подхода, а наоборот свидетельствует об отсутствии признаков правового государства и применении произвольных наказаний. Таким образом, все организации, которые действуют без регистрации, находятся под угрозой уголовного преследования, что может быть реализовано в любой момент. Это открытый инструмент государственного манипулирования в отношении третьего сектора. Данное ограничение прямо противоречит международным стандартам свободы ассоциаций, в частности Европейской конвенции прав человека, а также ратифицированному Беларусью Международному Пакту о гражданских и политических правах. По оценке Венецианской Комиссии данная норма статьи Уголовного Кодекса несовместима с универсальными стандартами прав человека.
7. Существование государственно-общественных объединений говорит о подмене понятий в реализации свободы ассоциаций и чрезмерной роли государства в ее реализации, что в первую очередь проявляется в контроле. Об этом же свидетельствует и отсутствие возможности для деятельности неформальных объединений и уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированных организаций. Стремление государства всесторонне контролировать сферу свободы ассоциаций будет продемонстрировано ниже при анализе других документов и процедур.
8. Регуляторная политика Республики Беларусь в отношении регистрации общественных организаций представляется наиболее сложной и запутанной по сравнению с другими странами региона. Это открывает широкую возможность для государственных органов по манипулированию документами и произвольному отказыванию в регистрации организаций.
9. Перечень документов, необходимых для обращения в орган регистрации и получения статуса юридического лица, в Беларуси весьма обширный. Стандарты ОБСЕ предусматривают, что для полного обеспечения свободы ассоциаций, закон не должен требовать дополнительных

- документов, помимо устава и протокола учредительного собрания. Требование предоставления дополнительных справок местных органов власти, подтверждающих наличие у объединения постоянного адреса и другие документы, являются неоправданным бременем для объединений и существенно сужают границы реализации свободы ассоциаций в стране.
10. Большое количество разновидностей объединений, определенное законом, как следствие предусматривает в белорусском законодательстве отдельные законы, регулирующие их деятельность, включая регистрацию. При этом сам порядок оформления документов и требования к ним определяются подзаконными актами органов Министерства юстиции или местных исполнительных комитетов, в последние довольно часто вносятся изменения, что еще больше усложняет подготовку документов и последующую регистрацию, а также открывает возможности для произвольных отказов. Отдельные виды ассоциаций могут быть поставлены в неравные условия в случае внесения изменений в законодательство, так как для разных видов организаций существует разная законодательная база.
 11. Сильно формализованы и детализированы требования к документам, включая требования к шрифту, собирается большое количество персональных данных, также существует излишне жесткая привязка к территориальному признаку в отношении деятельности организации и в отношении учредителей.
 12. Не существует единого органа для регистрации общественных организаций, этими вопросами занимаются различные подразделения Министерства юстиции или исполнительные комитеты в соответствии с территориальным признаком.
 13. Предусмотрено, что государственные органы при регистрации могут требовать дополнительные документы для проверки предоставляемых сведений, причем список таких документов широкий и сформулирован в общем виде, фактически дает возможность требовать любой документ по усмотрению регистрирующего органа.
 14. Требование к минимальному количеству учредителей, необходимое для регистрации общественного объединения в Беларусь, является неоправданно высокой — минимум 10 человек для местного общественного объединения. Более простым являются требования к учредителям учреждения — один человек, считающийся собственником учреждения.
 15. Как видно из перечня действий, необходимых в обязательном порядке для осуществления организацией после регистрации для осуществления полноценной деятельности юридического лица, государство стремится контролировать работу организации на всех этапах ее деятельности, включая отчетность, ведение бухгалтерского учета и принятие управлеченческих решений. Последнее подтверждается также необходимостью перерегистрации всех изменений, происходящих в организации.
 16. Вопрос гибкости законодательства в отношении изменений и необходимости их регистрации сравним с общей проблематикой процедуры регистрации общественного объединения в Беларусь. Он не менее сложный и оставляет много пространства для отказа регистрирующего органа. Процедура обжалования отказа в регистрации отражает общую проблему судебной системы. Так решения Министерства юстиции обжалуются в Верховном суде, что фактически говорит о невозможности судебной апелляции вынесенного судом решения.
 17. Детально законодательно прописанная формализация членства создает дополнительные трудности в функционировании общественных объединений. Наличие фиксированного членства в объединениях обязывает вести учет членов, собирать дополнительные персональные данные и закрывает возможности для активизации волонтерского движения. Персональные данные о членах объединений могут в последствии быть использованы государством для репрессивных действий в отношении членов неугодных объединений.
 18. Обращает на себя внимание неоднородность оснований принудительной ликвидации общественных объединений, с точки зрения соразмерности нарушения и наказания. При этом на практике присутствует формальный подход к рассмотрению нарушений, без учета реальных обстоятельств, принципа пропорциональности нарушения и наказания, что является чрезмерным вмешательством в свободу действий ассоциаций. На практике в силу зависимости судебной системы от исполнительной власти не позволяет эффективно защитить права объединения, которое подвергается принудительной ликвидации, фактов выигранных судебных дел по этому вопросу за последние годы зафиксировано не было.

ГРУЗИЯ

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Деятельность объединений и ассоциаций в Грузии регулируется Конституцией Грузии (статья 26)¹ и Гражданским кодексом, а также специальным законом для профессиональных союзов (тексты доступны только на грузинском языке). Так, Конституция предполагает:

1. Все имеют право создавать общественные организации, в том числе профессиональные союзы, и объединяться в них.
2. В соответствии с органическим законом граждане Грузии имеют право создавать политические партии, иные политические объединения и принимать участие в их деятельности.
3. Не допускается создание и деятельность общественных и политических объединений, ставящих целью свержение или насилиственное изменение конституционного строя Грузии, посягательство на независимость страны, нарушение ее территориальной целостности, либо ведущих пропаганду войны или насилия, разжигающих национальную, местническую, религиозную или социальную рознь.
4. Запрещается создание вооруженных формирований общественными и политическими объединениями.
5. Лица, зачисленные в личный состав Вооруженных Сил, службы государственной безопасности или органов внутренних дел, назначенные или избранные судьями или прокурорами, прекращают членство в политических объединениях.
6. Приостановление или запрещение деятельности общественных и политических объединений возможно только по решению суда в случаях и порядке, установленных органическим законом.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Грузии

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа
Все общественные объединения, кроме профсоюзов	Гражданский Кодекс Грузии	Изменения и поправки от 3 ноября 2009 года № 1964 — IIb Статьи 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 38
Профсоюз	Закон «О профсоюзах Грузии»	2 апреля 1997 года, № 617 — IIb

Неформальные группы не требуют регистрации и действуют на основе Конституции.

¹ http://firussia.webege.com/countries/georgia/constitution/Georgia_constitution_2.html.

Цели законов

Гражданский кодекс Грузии не устанавливает цели регулирования деятельности некоммерческих юридических лиц. В то же время Закон «О профсоюзах Грузии» в статье 1 говорит, что его целью является установление правовой основы для создания и гарантий прав и деятельности профсоюзов.

Терминология для обозначения ассоциаций

Для определения всех типов неправительственных организаций, кроме политических партий и профсоюзов, используется единый термин, фигурирующий в Гражданском кодексе Грузии — «непредпринимательское (некоммерческое) юридическое лицо», даются отдельные определения таким формам, как союз и фонд:

- ❖ **непредпринимательское (некоммерческое) юридическое лицо** — юридические лица, целью которых не является предпринимательская деятельность, могут существовать в виде союзов (ассоциаций) или фондов. Предпринимательская деятельность, носящая вспомогательный характер и служащая общим целям, не меняет характера некоммерческого юридического лица. Не допускается распределение полученной в результате такой деятельности прибыли между членами союза и лицами, внесшими пожертвования в фонд.
- ❖ **союз** — это юридическое лицо, в котором общую цель перед собой ставят несколько лиц, и его существование не зависит от изменения состава его членов. Для учреждения союза необходимо не менее пяти членов учредителей.
- ❖ **фонд** — является юридическим лицом, если один или несколько учредителей для достижения общей общественно полезной цели передает специальное имущество в собственность независимому субъекту, который не имеет членов.

При этом статья 2 закона о профсоюзах определят их следующим образом:

- ❖ **профсоюз** — добровольное общественное объединение (организация) лиц (работников), связанных общим производством и профессиональными интересами по роду своей деятельности, чья цель состоит в том, чтобы защищать и представлять трудовые, социально-экономические права и интересы.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

В Грузии не требуется формального статуса юридического лица для общественного объединения. Такой статус нужен лишь для открытия банковского счета. В регистрации не нуждаются первичные профсоюзные организации зарегистрированных профсоюзов², хотя в целом закон предусматривает регистрацию профессиональных объединений в качестве юридических лиц. Соответственно, деятельность незарегистрированных объединений и групп допускается, что часто реализуется на практике без каких-либо дополнительных ограничений.

Описание порядка регистрации в специальных законах об объединениях

Процедура регистрации организации, как юридического лица, регулируется Гражданским кодексом Грузии. В соответствии с ним для регистрации общественного объединения в качестве юридического лица необходимы следующие документы:

² Статья 7.3 Закона «О профсоюзах Грузии».

- ❖ заявление и нотариально заверенные уставные документы, подписанные партнерами³;
- ❖ вместе с ними документ об оплате; образцы подписей руководителей; соглашение о юридическом адресе (нотариально заверенное)⁴.

Образцы уставных документов находятся на сайте Публичного реестра⁵.

Уставные документы должны содержать следующее:

- ❖ название некоммерческого лица;
- ❖ данные о юридическом местонахождении — адресе;
- ❖ цель деятельности;
- ❖ данные учредителя/учредителей:
 - в случае физического лица — имя, фамилия, дата рождения (день, месяц, год), домашний адрес и личный номер телефона;
 - в случае юридического лица — полное наименование, правовая форма, регистрационные данные, уполномоченный представитель лица (лиц), данные каждого из основателей вводятся отдельно;
- ❖ данные об органах управления;
- ❖ порядок выборов управляющих органов и срок полномочий;
- ❖ данные о руководителе — фамилия, дата рождения (день, месяц, год), домашний адрес, личный номер телефона;
- ❖ правила и процедуры принятия решений;
- ❖ правила и процедуры принятия решений органами управления;
- ❖ правила принятия членов, исключение из членства (если юридическое лицо основано на членстве);
- ❖ название органа принимающего решения о реорганизации и ликвидации, правила и процедуры принятия решения.

Никакие другие документы дополнительно не требуются.

Минимальное число учредителей в Гражданском Кодексе не указывается, а использование в Кодексе термина «учредитель» в единственном числе можно трактовать, как допущение учреждения некоммерческого юридического лица одним учредителем⁶, что подтверждается практикой.

При этом количество учредителей для профессиональных союзов определяется соответствующим законом и не может быть меньше 50 человек.⁷

Никакие дополнительные требования к учредителям, например, гражданство, место проживание не предусмотрены.

Закон «О Публичном реестре Грузии» определяет порядок регистрации всех юридических лиц, включая общественные организации, в соответствии с ним регистрацию осуществляет Национальное агентство Публичного реестра, которое является субъектом Министерство юстиции Грузии⁸.

Таблица 2. Сроки и стоимость регистрации

Срок	Стоимость
Один рабочий день	100 лари
В день обращения	200 лари

В соответствии с Постановлением Правительства Грузии № 509 от 1 января 2012 года начисление срока начинается со следующего дня после регистрации заявления. Если последний день срока совпадает с выходным либо нерабочим днем, то последним днем срока является следующий рабочий день⁹. Сроки и оплата одинаковы для всех типов юридических лиц.

Важно отметить, что процесс регистрации некоммерческого юридического лица по сложности не отличается от регистрации коммерческой структуры. Так чтобы зарегистрироваться в качестве предпринимателя или некоммерческого лица необходимо предоставить следующие документы:

³ Статья 29.2, Гражданский кодекс Грузии.

⁴ Статья 29.3, Гражданский кодекс Грузии.

⁵ http://napr.gov.ge/download_publicfile2.php?path=_1.doc.

⁶ Статья 29.2, Гражданский кодекс Грузии.

⁷ Статья 2.9, Закона «О профсоюзах Грузии».

⁸ Статья 3.2 Закона Грузии «О Публичном реестре» (http://psh.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=221).

⁹ http://psh.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=221, Постановление Правительства Грузии № 509 от 1 января 2012 года (https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=1549305).

- ❖ Заявление (электронное заявление заполняет оператор, принимающий документы);
- ❖ Копия удостоверения личности;
- ❖ Соглашение/устав, подписанное всеми партнерами/учредителями и заверенное в соответствующем порядке;
- ❖ Документ, подтверждающий оплату стоимости регистрационного обслуживания (оплата стоимости обслуживания возможна на месте).

Достаточным условием для получения регистрации является наличие целей, которые не противоречат Конституции и Законам Грузии, а также признанным моральным нормам.¹⁰

После регистрации некоммерческое юридическое лицо имеет право осуществлять любую незапрещенную законом деятельность, вне зависимости от наличия этого вида деятельности в учредительных документах организации.¹¹

Отказ в предоставлении статуса юридического лица, перeregistration

В связи с достаточно простой и прозрачной процедурой регистрации ситуаций отказа в предоставлении статуса юридического лица зафиксировано не было. Как минимум это касается правозащитной среды и публичного пространства, что не исключает вероятности отказа в регистрации на основе целей создания организации. Однако даже если такие случаи были, они не получили публичности ни в международной сфере, ни на национальном уровне.

Подтверждением гибкости системы регистрации общественных объединений является отсутствие обязательной перерегистрации организаций и соответственно примеров ограничений в деятельности организаций в связи с необходимостью проходить перерегистрацию.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Основные виды деятельности

Как подчеркивается в Конституции Грузии, не допускается создание и деятельность общественных и политических объединений, ставящих целью свержение или насильственное изменение конституционного строя Грузии, посягательство на независимость страны, нарушение ее территориальной целостности, либо ведущих пропаганду войны или насилия, разжигающих национальную, местническую, религиозную или социальную рознь; запрещается создание вооруженных формирований общественными и политическими объединениями¹².

Все остальные виды деятельности являются допустимыми. Соответственно отсутствуют примеры обжалования запрета деятельности на основе несоответствия целей основному закону страны.

Уголовное преследование объединений не предусмотрено.

Стоит отметить, что в перечне запрещенных целей отсутствует посягательство на изменение государственного строя, что свидетельствует о высокой степени демократичности грузинского законодателя.

¹⁰ Статья 32.1 ГК Грузии.

¹¹ Статья 25.2 ГК Грузии

¹² <http://www.inogate-ee.org/sites/default/files/document/Georgia%20Constitution%20Rus.pdf>.

Сбор средств

Если некоммерческая организация существенно начинает заниматься предпринимательской деятельностью, то суд при жалобе обсуждает и принимает решение о приостановление или запрещение деятельности некоммерческого объединения¹³. При этом в целом коммерческая деятельность общественных организаций возможна и предусмотрена законодательством. Некоммерческое юридическое лицо имеет право осуществлять вспомогательную коммерческую деятельность, прибыль от которой должна быть использована для реализации целей юридического лица. Прибыль от такой деятельности не может быть распределена среди учредителей и членов организации, а также ее доноров и руководства.¹⁴

Стоит отметить, что обязательной регистрации проектов и грантов в Грузии не существует. Также не существует специальных процедур регистрации грантовой поддержки из-за границы и отдельной отчетности в связи с эти.

Организаторы и члены

Отдельно принцип добровольности участия в общественных объединениях в законодательстве не прописан. Однако он прослеживается в практике и следовании европейским стандартам свободы ассоциаций.

В тоже время, Закон Грузии Об адвокатской деятельности говорит, что адвокат является лицом независимой профессии, подчиняющейся только закону и нормам профессиональной этики, а также является членом грузинской адвокатуры¹⁵. Фактически это означает обязательное для адвокатов членство в профессиональном объединении для возможности реализации профессии.

Как уже отмечалось выше, ограничений по гражданству нет не только на учредителей, но и на членов организаций. В частности это указывается в Законе о Предпринимательской деятельности Грузии¹⁶.

Санкции

Несмотря на то что законодательство не предусматривает прямо презумпцию законности деятельности общественных объединений, на практике преследований организаций и их лидеров практически не осуществляются (как минимум такие прецеденты не были зафиксированы): практика обвинений организаций в незаконной деятельности отсутствует, не отмечено примеров обысков помещений объединений или конфискации имущества.

Организация основным может быть ликвидирована управляющим органом по процедуре уставного документа. Кроме того, как указано выше, деятельность организации не должны противоречить Конституции Грузии: «Не допускается создание и деятельность общественных и политических объединений, ставящих целью свержение или насилиственное изменение конституционного строя Грузии, посягательство на независимость страны, нарушение ее территориальной целостности, либо ведущих пропаганду войны или насилия, разжигающих национальную, местническую, религиозную или социальную рознь»¹⁷. Также некоммерческая организация должна оставаться в рамках некоммерческой деятельности и не переходить к предпринимательской деятельности. Опять же, выше было подчеркнуто, что если некоммерческая организация существенно перейдет к предпринимательской деятельности, то суд по жалобе обсуждает и принимает решение о приостановлении или

¹³ Статья 32.2 ГК Грузии

¹⁴ Статья 25.5 ГК Грузии,

¹⁵ Статья 1 Закона Грузии «Об адвокатской деятельности» (<http://mcca.su/filemanager/download/277/>).

¹⁶ Статья 5.4 Закона «О предпринимательской деятельности Грузии».

¹⁷ Статья 26 Конституции Грузии.

запрещении ее деятельности¹⁸. Суд принимает решение о приостановление или запрете деятельности в порядке основного закона¹⁹.

Ответственность должностных лиц, руководителей и сотрудников объединения

В соответствии с Гражданским кодексом, уполномоченный представитель и руководящее лицо должны добросовестно вести деятельность. Уполномоченный представитель и руководящее лицо ответственны перед организациями и несут ответственность за любой причиненный ущерб. Отказ от ущерба является недействительным, если это необходимо в соответствии с требованиями третьих лиц²⁰.

Вся степень ответственности регламентирована Гражданским кодексом Грузии.

Комментарии

1. Цели специальных законов, соотносящихся с реализацией свободы объединений в Грузии, являются достаточно общими и абстрактными, однако в целом они соответствуют предназначению рассматриваемых законов. Можно говорить о достаточно большой свободе в целеполагании и отсутствии на этом этапе стремления государства излишне вмешиваться в регулирование свободы ассоциаций.
2. В законодательстве Грузии не существует отдельного определения для правозащитных организаций или правозащитной деятельности, так же, как и для неправительственных или негосударственных организаций, религиозных организаций, детских и молодежных организаций и объединений.
3. Определение некоммерческих организаций в Грузии создает единые рамки для разных видов организаций, выделяя только 2 формы — союз и фонд — отличающиеся количеством учредителей и необходимостью уставного взноса в виде передачи собственности новому субъекту. Определение подчеркивает некоммерческий характер деятельности, однако не исключает коммерческую деятельность в качестве вспомогательной. При этом цели создания организации могут быть различными, если обратиться к статье 26 Конституции, то исключаются только такие цели, как свержение или насилиственное изменение конституционного строя Грузии, посягательство на независимость страны, нарушение ее территориальной целостности, либо ведущих пропаганду войны или насилия, разжигающих национальную, местническую, религиозную или социальную рознь. Определение профсоюзов уже более конкретное и соответствует традиционному пониманию деятельности таких объединений, важно, что подчеркивается цель по защите трудовых и социально-экономических прав и интересов членов объединения. Можно сказать, что такой подход к определению общественных организаций соответствует европейским стандартам, зафиксированным в частности, в Европейской Конвенции прав человека и основных свобод.
4. По стандартам ОБСЕ, Закон не должен требовать предоставления любых других документов, кроме учредительских и протокола учредительского собрания. Исключение может быть сделано в случае учреждения фонда или траст. Несмотря на в целом простую систему регистрации общественной организации в Грузии законодательство предусматривает дополнительные требования, в частности: документ об оплате регистрационного обслуживания и персональные данные лица, подающего документы на регистрацию. Стоимость регистрации является достаточно высокой, однако посильной для организации, планирующей вести финансовую деятельность.
5. Важно отметить, что законодательством Грузии не выдвигаются дополнительные требования к учредителям и их количеству. Также важно, что регистрация общественной организации

¹⁸ Статья 32.2 ГК Грузии.

¹⁹ Статья 33.1 ГК Грузии.

²⁰ Статья 37.2 ГК Грузии.

не является более сложным процессом, чем регистрация бизнес структуры. Стоит отметить минимальные сроки регистрации, однако стоило бы предусмотреть регистрацию в более длительный срок при условии меньшей оплаты регистрационных услуг.

6. Преимуществом грузинского законодательства является регулирование регистрации всех юридических лиц одной законодательной базой, а в частности — Гражданского Кодекса, Законом о Публичном Реестре и Постановлением Правительства №509, т.е. перечень законов узкий, по сравнению с другими странами региона.
7. По стандартам ОБСЕ, «желательно, чтобы государственный орган, занимающийся предоставлением статуса юридического лица, был независимым от исполнительной ветви власти». Национальное Агентство Публичного Реестра, будучи структурным подразделением Министерства юстиции Грузии, напрямую ему подчинен, что вызывает сомнения в его независимости от исполнительной ветви власти.
8. В целом можно отметить, что дополнительных ограничений для организаций, получающих грантовую поддержку, включая иностранное финансирование, не существует ни на законодательном уровне, ни в практике его применения.
9. Общность регулирования государством общественных объединений проявляется и в сфере возможных видов деятельности неправительственных организаций; минимальность ограничений свидетельствует о достаточно высокой свободе, гарантированной объединениям в своей деятельности.
10. Важно, что не существует дополнительных санкций по отношению к неправительственным организациям, кроме запрещения или приостановления деятельности. Решения о санкциях переданы в компетенцию суда, а отсутствие практики обжалования может свидетельствовать о достаточно прозрачных и понятных процедурах.
11. В отношении ответственности должностных лиц важно, что законодатель не различает общественные (некоммерческие) объединения и бизнес структуры, при этом подчеркивает необходимость соблюдения законодательства всеми участниками объединения в реализации его деятельности, а также ответственность руководства перед членами, подчеркивая первичность этой ответственности.

КАЗАХСТАН

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом (статья 23 Конституции Республики Казахстан).

Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов (пункт 2 статьи 5 Конституции).

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насилиственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизованных формирований (пункт 3 статьи 5 Конституции).

Деятельность неправительственных организаций в Казахстане регулируется на основании нескольких законов: «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и Гражданского кодекса, а также ряда нормативно-правовых актов низшего порядка. В результате возникают угрозы появления несоответствий отдельных положений разных нормативно-правовых актов, регулирующих одну сферу, что влечет за собой потерю правовой определенности для граждан и возможность применения санкций для государства, базируясь на противоречащих одна другой статьях законов.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Республике Казахстан

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация	Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе»	от 12 апреля 2005 года № 36-III	http://www.invalid.kz/modules/editor/editor/wysiwygpro/site_files/Zakon/akt/12.3.htm
Общественное объединение	Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях»	от 31 мая 1996 года № 3-I	http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005615
Религиозное объединение	Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»	от 11 октября 2011 года № 483-IV	http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31067690

Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях»	от 16 января 2001 года № 142-II	http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021519
Профсоюз	Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» ¹	от 27 июня 2014 года № 211-V	http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31571953
Политическая партия	Закон Республики Казахстан «О политических партиях»	от 15 июля 2002 года № 344-II	http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1032141

В Казахстане не существует отдельного законодательства о детских и молодежных объединениях, их деятельность регулируется Законом об общественных объединениях. Помимо этого, в законодательстве страны не употребляется термин «неправительственные организации», вместо него используется термин «общественные организации».

Разработан проект закона «О благотворительной, спонсорской и меценатской деятельности». Обсуждение законопроекта длится уже несколько лет. На момент подготовки отчета он принят не был а значит этот вид деятельности ограничено лишь общими положениями других законов.

Помимо Конституции, свобода объединений в Казахстане регулируется Гражданским кодексом (Общая часть), в частности главой 2 «Субъекты гражданских прав» и главой 12 «Договор о совместной деятельности (простое товарищество)».

В стране также действует имеющий силу закона Указ Президента Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц» (принят 17 апреля 1995 г.), а также Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан». Имеется ряд положений, касающихся свободы объединяться (от 6 января 2012 года № 527-IV).

Цели законов

Ни в одном из законов, определяющих правовое поле для осуществления свободы объединений в Казахстане, не определяются его цели. Вследствие этого, невозможно определить эффективность законов, заключающуюся в наилучшем достижении цели, которую преследовал законодатель, принимая закон.

В преамбулах некоторых законов содержатся положения, косвенно позволяющие вывести общие приоритеты или направления. Среди них:

- ❖ Законы «О профессиональных союзах» и «О некоммерческих организациях» регулируют процедуры создания, деятельности, реорганизации и ликвидации этих типов объединений, кроме того, Закон «О профессиональных союзах» ставит своей целью регулирование общественных отношений, возникающих «в результате реализации права на свободу объединений»;
- ❖ Закон «О политических партиях» определяет правовые основы создания политических партий, их права и обязанности, гарантии деятельности, регулирует отношения политических партий с государственными органами и другими организациями;
- ❖ в Законах «Об общественных организациях» и «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» цели не прописаны. В преамбулах указанных законов содержатся лишь общие декларации о том, что «Право на свободу объединений представляет собой одно из важнейших и конституционных прав человека и гражданина, реализация которого отвечает интересам общества и находится под защитой государства» (Закон «Об общественных организациях»), и о том, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским государством, подтверждает право каждого на свободу совести, гарантирует равноправие каждого независимо от его религиозного убеждения, признает историческую роль ислама ханафитского направления и православного христианства в развитии культуры и духовной жизни народа, уважает другие религии, сочетающиеся с духовным наследием народа Казахстана, признает важность межконфессионального согласия, религиозной толерантности и уважения религиозных убеждений граждан» (Закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»).

¹ Отчет готовился, когда действовал прежний Закон «О профессиональных союзах». С учетом изменения законодательства информация, касающаяся реализации свободы объединений через профсоюзы из окончательной версии удалена.

Терминология для обозначения ассоциаций

Законодательство Казахстана не применяет понятия «неправительственной организации». Статья 6 Закона «О некоммерческих организациях» определяет возможные формы таких объединений: учреждение, общественное объединение, акционерное общество, потребительский кооператив, фонд, религиозное объединение, объединение юридических лиц в форме ассоциации (союза) и другие формы, предусмотренные законодательством.

В специальных законах даны определения отдельных форм некоммерческих организаций:

- ❖ **некоммерческая организация** — юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками (статья 2 Закона «О некоммерческих организациях»);
- ❖ **неправительственная организация** — некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан (Закон «О государственном социальном заказе»);
- ❖ **общественные объединения** — политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству. Общественные объединения являются некоммерческими организациями (Закон «Об общественных объединениях»);
- ❖ **профессиональный союз** — общественное объединение с фиксированным членством, добровольно создаваемое на основе общности трудовых, производственно-профессиональных интересов граждан Республики Казахстан для представительства и защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов (Закон «О профессиональных союзах»);
- ❖ **фондом** — не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно-полезные цели.
- ❖ **религиозное объединение** — добровольное объединение граждан Республики Казахстан, иностранцев и лиц без гражданства, в установленном законодательными актами Республики Казахстан порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных потребностей (Закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»);
- ❖ **политическая партия** — добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании (Закон «О политических партиях»).

Термин «неправительственная организация» используется только в Законе «О государственном социальном заказе», процедуры создания неправительственных организаций не существует. Таким образом, налицо несоответствие между законами, что создает правовую неопределенность. Кроме того, в число некоммерческих организаций в Республике Казахстан включены акционерные общества и потребительские кооперативы, но исключены профсоюзы.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Право на неформальное объединение

Получение статуса юридического лица не является обязательным в Казахстане — в стране нет прямого запрета на существование незарегистрированных некоммерческих организаций, государство признает собрания и конференции граждан, на которых принимается устав и формируются

органы управления еще не зарегистрированных объединений. Однако деятельность таких объединений запрещена — В части 5 Статьи 5 Закона «Об общественных объединениях» указано, что «Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений».

За деятельность незарегистрированных общественных объединений установлена административная ответственность — Статья 375 Кодекса об административных нарушениях от 30 января 2001 г. В частности:

- ❖ **руководство** деятельностью не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей (примерно 864 доллара США).
- ❖ **участие** в деятельности не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей (примерно 432 доллара США).
- ❖ **финансирование** деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей (примерно 1728 долларов США).

Процедурные требования по регистрации

В Республике Казахстан установлен разрешительный порядок регистрации юридических лиц. Статус юридического лица предоставляется после государственной регистрации и подтверждается занесением сведений о юридическом лице в единый государственный регистр юридических лиц с последующей выдачей свидетельства о государственной регистрации и присвоением идентификационного номера.

Государственную регистрацию юридических лиц и учетную регистрацию филиалов и представительств осуществляют органы юстиции, государственную регистрацию юридических лиц — участников регионального финансового центра города Алматы осуществляет Национальный Банк Республики Казахстан (регистрирующие органы).

Процедура регистрации регулируется Законом РК «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» от 17 апреля 1995 года, а также Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 12 апреля 2007 года №112 «Об утверждении Инструкции по государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств».

Для государственной регистрации юридического лица в двухмесячный срок со дня его образования в регистрирующий орган подается заявление по форме, установленной Министерством юстиции Республики Казахстан, и прилагаются учредительные документы, составленные на казахском и русском языках и представляемые в трех экземплярах:

- ❖ устав;
- ❖ протокол учредительного съезда (конференции, собрания), принявшего устав;
- ❖ сведения об инициаторах образования объединения;
- ❖ документы, подтверждающие место нахождения общественного объединения;
- ❖ квитанция об уплате сбора за государственную регистрацию юридических лиц.

Таблица 2. Кто может быть учредителем общественной организации в Республике Казахстан в зависимости от вида общественной организации

Тип объединения	Минимальное число учредителей	Дополнительные требования	Статья закона
Общественное объединение	десять человек	граждане Республики Казахстан	статья 10 Закона «Об общественных объединениях»
Профсоюз	девять человек	граждане Республики Казахстан, связанные общностью их профессиональных и производственных интересов	статья 8 Закона «О профессиональных союзах»

Религиозное объединение	не указано	граждане Республики Казахстан, достигшие 18-летнего возраста	статья 12 Закона «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»
-------------------------	------------	--	--

Размер государственной пошлины за регистрацию организации, согласно статье 456 Налогового Кодекса Республики Казахстан² исчисляется исходя из размера месячного расчетного показателя (МРП), установленного законом о республиканском бюджете и действующего на дату уплаты сборов, и составляют.

Таблица 3. Ставки пошлины в зависимости от вида регистрационных действий

№ п/п	Вид регистрационных действий	Ставки (МРП)
1.1.	За государственную регистрацию (перерегистрацию), государственную регистрацию прекращения деятельности юридических лиц (в том числе при реорганизации в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан), учетную регистрацию (перерегистрацию), снятие с учетной регистрации их филиалов и представительств:	
1.1.1.	юридических лиц, их филиалов и представительств	6,5
1.1.2.	юридических лиц, являющихся субъектами малого предпринимательства, их филиалов и представительств	2
1.1.3.	политических партий, их филиалов и представительств	14
1.3.	За государственную регистрацию (перерегистрацию), государственную регистрацию прекращения деятельности (в том числе при реорганизации в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан) детских и молодежных общественных объединений, а также общественных объединений инвалидов, учетную регистрацию (перерегистрацию), снятие с учетной регистрации их филиалов и представительств, филиалов республиканских и региональных национально-культурных общественных объединений:	
1.3.1.	за регистрацию (в т. ч. при реорганизации в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан)	2
1.3.2.	за перерегистрацию, государственную регистрацию прекращения деятельности (в т. ч. при реорганизации в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан), снятие с учетной регистрации	1

После получения статуса юридического лица объединения приобретают следующие права и обязанности.

Таблица 4. Права и обязанности объединений

Права	Некоммерческая организация (статья 5 Закона «О некоммерческих организациях»)	Общественное объединение (статья 19 Закона «Об общественных объединениях»)
	открывать счета в банках в установленном законодательством порядке;	распространять информацию о своей деятельности;
	иметь печать, штампы и бланки с полным наименованием организации на государственном и русском языках, а также эмблему (символику), зарегистрированную в установленном порядке;	представлять и защищать права и законные интересы своих членов в судах и других государственных органах, иных общественных объединениях;
	иметь в собственности или в оперативном управлении обособленное имущество, а также самостоятельный баланс или смету;	учреждать средства массовой информации;
	приобретать и осуществлять имущественные и личные нематериальные права;	проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
	создавать другие юридические лица, если иное не предусмотрено законодательными актами;	осуществлять издательскую деятельность;

² Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30366217#sub_id=4560000.

Обязанности	открывать филиалы и представительства;	вступать в международные некоммерческие неправительственные объединения;
	вступать в ассоциации и союзы, а также участвовать в их деятельности;	осуществлять иные полномочия, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.
	использовать средства на осуществление предусмотренных в уставе целей;	
	быть истцом и ответчиком в суде;	
	осуществлять иные права, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.	
	соблюдать законодательство Республики Казахстан;	соблюдать законодательство Республики Казахстан, а также нормы, предусмотренные уставом;
	уплачивать налоги и другие обязательные платежи в бюджет в установленном порядке;	обеспечить своим членам возможность ознакомиться с документами и решениями, затрагивающими их права и интересы;
	отвечать по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом (за исключением учреждений);	информировать своих членов о поступлении и расходовании денежных средств;
	нести ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.	информировать регистрирующий орган об изменениях местонахождения постоянно действующего руководящего органа и данных о руководителях в объеме сведений, включаемых в Национальный реестр бизнес-идентификационных номеров.

Осуществление деятельности иностранных юридических лиц без дополнительных разрешений возможно через поверенного в Казахстане. Единственным дополнительным условием, отличным от общих требований к юридическим лицам, действующим на территории РК, является обязанность филиалов и представительств (обособленных подразделений) иностранных и международных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории Республики Казахстан, ежегодно публиковать в печатных изданиях информацию о своей деятельности, в том числе о своих учредителях, составе имущества, об источниках формирования и о направлениях расходования денег.

Согласно статье 11 Закона «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств», отказ в государственной регистрации (перерегистрации) юридических лиц осуществляется в случаях:

- ❖ нарушения порядка создания, перерегистрации и реорганизации юридического лица, установленного законодательными актами Республики Казахстан, несоответствия учредительных документов закону Республики Казахстан;
- ❖ непредставления передаточного акта или разделительного баланса либо отсутствия в них положений о правопреемстве реорганизованного юридического лица;
- ❖ если юридическое лицо или единственный учредитель (участник) юридического лица является бездействующим юридическим лицом;
- ❖ если физическое лицо, являющееся учредителем (участником) и (или) руководителем юридического лица, является единственным учредителем (участником) и (или) руководителем бездействующих юридических лиц и (или) признано недееспособным или ограниченно дееспособным, и (или) признано безвестно отсутствующим, и (или) объявлено умершим, и (или) имеет непогашенную или неснятую судимость, а также в случае, если учредитель (физическое лицо и (или) юридическое лицо), руководитель юридического лица, учредитель и (или) руководитель юридического лица, создавший юридическое лицо, являются должниками по исполнительному документу, за исключением лица, являющегося должником по исполнительному производству о взыскании периодических платежей и не имеющего задолженность по исполнительному производству о периодических взысканиях более трех месяцев;
- ❖ представления утерянных и (или) недействительных документов, удостоверяющих личность;
- ❖ наличия судебных актов и постановлений (запретов, арестов) судебных исполнителей и правоохранительных органов.

Дополнительные основания отказа в государственной регистрации и перерегистрации религиозного объединения устанавливаются в Законе Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях».

Отказ в учетной регистрации и перерегистрации филиала (представительства) выносится в случаях нарушения установленного законодательными актами Республики Казахстан порядка создания филиала (представительства), несоответствия представленных для учетной регистрации документов законам Республики Казахстан. В случае отказа в государственной регистрации или перерегистрации юридического лица, учетной регистрации или перерегистрации филиала (представительства) регистрирующий в письменном виде выдает ему мотивированный отказ, содержащий ссылку на несоответствие представленных документов требованиям законодательного акта Республики Казахстан.

Отказ в государственной и учетной регистрации, а также уклонение от такой регистрации, равно как и иные споры между учредителями юридического лица и государственным органом, осуществляющим регистрацию, могут быть обжалованы в суде. Кроме того, любое решение административного органа в Казахстане может быть также обжаловано в вышестоящей инстанции, а также можно обратиться в прокуратуру. При этом нет никаких предварительных условий для обращения в суд.

Согласно статье 42 Гражданского кодекса Республики Казахстан, юридическое лицо подлежит перерегистрации в случаях:

- 1) уменьшения размера уставного капитала;
- 2) изменения наименования;
- 3) изменения состава участников в хозяйственных товариществах.

Изменения, внесенные в учредительные документы по указанным основаниям без перерегистрации юридического лица, являются недействительными.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Сбор средств

Иностранную финансовую помощь могут получать все типы объединений, за исключением профсоюзов и политических партий, причем запрет финансирования политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями прописан непосредственно в Конституции Республики Казахстан (пункт 4 статьи 5 Конституции РК). Законодательство не содержит ограничений в отношении получения зарубежного финансирования других типов объединений, тем не менее, гранты могут быть предоставлены только международными организациями,ключенными в список доноров, одобренный правительством³. Каждая некоммерческая организация, осуществляющая деятельность за счет средств, предоставляемых безвозмездно иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, обязана представлять в налоговые органы отчет об использовании этих средств.

Согласно Статье 134 Налогового кодекса Республики Казахстан, доход некоммерческой организации по договору на осуществление государственного социального заказа, в виде вознаграждения по депозитам, гранта, вступительных и членских взносов, взносов участников кондоминиума, благотворительной и спонсорской помощи, безвозмездно полученного имущества, отчислений и пожертвований на безвозмездной основе, налогообложению не подлежит.

Некоммерческие организации в Казахстане могут получать доход за выполнение работ и оказание услуг. Согласно Статьям 252 и 253 Налогового Кодекса, обороты по реализации услуг, осуществляемые некоммерческими организациями, освобождаются от налога на добавленную стоимость, если они связаны:

- 1) с оказанием услуг по защите и социальному обеспечению детей, престарелых, ветеранов войны и труда, инвалидов;

³ установлен Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 марта 2009 года № 376 «Об утверждении Перечня международных и государственных организаций, зарубежных и казахстанских неправительственных общественных организаций и фондов, предоставляющих гранты».

- 2) с осуществлением религиозными организациями обрядов и церемоний, реализации предметов религиозной принадлежности.

Услуги, работы в сфере культуры, науки и образования освобождаются от налога на добавленную стоимость, если относятся к услугам, работам:

- 1) по проведению социально значимых мероприятий в области культуры, зрелищных культурно-массовых мероприятий, осуществляемых в рамках государственного заказа;
- 2) осуществляемым (кроме предпринимательской деятельности) организациями культуры — театрами, филармониями, музеями, библиотеками, культурно-досуговыми организациями;
- 3) образовательным — в сфере дошкольного воспитания и обучения; начального, основного среднего, общего среднего, дополнительного образования; технического и профессионального, высшего и послевузовского профессионального образования, осуществляемым по соответствующим лицензиям на право ведения данных видов деятельности;
- 4) научно-исследовательским работам, проводимым на основании договоров на осуществление государственного заказа;
- 5) по библиотечному обслуживанию;
- 6) по сохранению, за исключением распространения информации и пропаганды, объектов историко-культурного наследия и культурных ценностей, занесенных в реестры объектов историкокультурного достояния или Государственный список памятников истории и культуры в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Источниками формирования имущества некоммерческой организации в денежной и иных формах в соответствии с законодательными актами являются:

- 1) поступления от учредителей (участников, членов);
- 2) добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- 3) поступления (доход) от реализации товаров, работ, услуг в установленных законодательством случаях;
- 4) дивиденды (доходы, вознаграждение (интерес), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам (депозитам);
- 5) другие не запрещенные законом поступления.

Вклады учредителей в формирование имущества некоммерческой организации в натуральной и иных формах, кроме денежной, оцениваются в денежной форме по соглашению всех учредителей. Если стоимость такого вклада превышает сумму, эквивалентную двадцати тысячам размеров месячных расчетных показателей, ее оценка должна быть подтверждена аудиторской организацией.

Организаторы и члены

Согласно статье 11 Закона «Об общественных объединениях», членами (участниками) общественных объединений могут быть граждане Республики Казахстан и (или) юридические лица — общественные объединения, за исключением политических партий. Уставами общественных объединений, кроме политических партий, может быть предусмотрено членство (участие) в них иностранцев и лиц без гражданства.

Членами (участниками) профессиональных союзов могут являться профессиональные союзы. Членами (участниками) молодежных общественных объединений при политических партиях могут быть граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Возраст членов иных общественных молодежных и детских объединений определяется их уставами (положениями).

Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и суды не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Санкции

В Казахстане предусмотрена как личная ответственность руководителей или членов организаций за нарушение законодательства в сфере общественных объединений, так и санкции по отношению к объединению в целом (статья 374 Кодекса об административных правонарушениях). Виды санкций представлены в таблице.

Таблица 5. Перечень оснований для административного либо уголовного преследования руководителей, членов и доноров общественных объединений в Республике Казахстан

Нарушение	Субъект нарушения	Санкция
Совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами общественных объединений	руководитель	штраф в размере до 50 МРП
	члены	штраф в размере до 20 МРП
Совершение действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан	руководитель	штраф в размере до 100 МРП
	члены	штраф в размере до 50 МРП
Повторное совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами общественных объединений	руководитель	штраф в размере до 150 МРП
	члены	штраф в размере до 100 МРП
Повторное совершение действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан, неустраниние предыдущих нарушений	руководитель	штраф в размере от 200 до 400 МРП
	члены	штраф в размере от 100 до 200 МРП
Финансирование политических партий	должностное лицо государственного органа или благотворительной организации	штраф в размере 400 МРП с конфискацией незаконных пожертвований
	иностранцы и лица без гражданства	штраф в размере 200 МРП с конфискацией незаконных пожертвований и административным выдворением за пределы Республики Казахстан
Принятие незаконных пожертвований	руководитель политической партии	штраф в размере 400 МРП с конфискацией незаконных пожертвований и административным арестом на срок до пятнадцати суток либо без такового
Неопубликование годовой отчетности о финансовой деятельности политической партии в сроки и объеме, установленных законодательством Республики Казахстан	руководитель политической партии	штраф в размере от 100 до 200 МРП
Деятельность незарегистрированных или чья деятельность приостановлена религиозных объединений	руководитель	штраф в размере 100 МРП
	участник	штраф в размере 50 МРП
Финансирование деятельности незарегистрированных общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена	донор	штраф в размере 200 МРП
Воспрепятствование законной деятельности государственных органов ⁴	руководитель	штраф в размере от 500 до 700 МРП либо исправительные работы на срок до двух лет, либо ограничение свободы на срок до одного года, либо лишение свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет
	члены	штраф в размере от 200 до 500 МРП либо исправительные работы на срок до одного года, либо ограничение свободы на срок до одного года

⁴ Статья 336 Уголовного Кодекса Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167-І.

Согласно со Статьей 23 Закона «Об общественных объединениях», деятельность общественного объединения может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел или заявлений граждан в случаях нарушения Конституции и законодательства Республики Казахстан или неоднократного совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом. В случае приостановления деятельности общественного объединения ему запрещается пользоваться всеми средствами массовой информации, вести агитацию и пропаганду, проводить митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия, принимать участие в выборах. Приостанавливается также его право пользоваться банковскими вкладами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате его деятельности, и уплаты штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественное объединение устраниет нарушения, послужившие основанием приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением нарушений либо в случае повторного нарушения законодательства Республики Казахстан органы прокуратуры, внутренних дел, а также граждане вправе обратиться в суд с заявлением о его ликвидации.

Аналогичным образом прописаны основания для приостановки деятельности некоммерческой организации, а также дальнейшие процедуры.

Комментарии

1. Термин «неправительственные организации», присутствующих в Законе «О государственном социальном заказе», отсутствует в остальных законах, соответственно, не прописаны и процедуры создания и деятельности неправительственных организаций. Таким образом, возникает несоответствие между отдельными законами Республики Казахстан, что создает ситуацию правовой неопределенности для тех, кто вовлекается в подобную деятельность.
2. Регулирование деятельности неправительственных организаций в Казахстане проводится на основании нескольких законов — «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях» и Гражданского кодекса, а также ряда нормативно-правовых актов низшего порядка. В результате возникают угрозы появления несоответствий отдельных положений разных нормативно-правовых актов, регулирующих одну сферу, что влечет за собой потерю правовой определенности для граждан и возможность применения санкций для государства, базируясь на противоречащих одна другой статьях законов. Кроме того, в понятие некоммерческих организаций в Республике Казахстан включены акционерные общества и потребительские кооперативы, но исключены профсоюзы.
3. Обсуждение законопроекта «О благотворительной, спонсорской и меценатской деятельности» в Казахстане продолжается уже несколько лет. На момент подготовки отчета в стране все еще не было закона, регламентирующего этот вид деятельности, соответственно правовое поле для работы благотворительных фондов ограничено лишь общими положениями других законов.
4. Ни в одном из законов, определяющих правовое поле для осуществления свободы объединений в Казахстане, не определяются его цели. Таким образом, невозможно определить эффективность законов, заключающуюся в наилучшем достижении цели, которую преследовал законодатель, принимая закон.
5. В Казахстане запрещена деятельность незарегистрированных организаций, хотя теоретически возможно существование незарегистрированного объединения, не проводящего никакой деятельности. За нарушение запрета на деятельность без регистрации предусмотрена значительная административная ответственность. Фактически это является попыткой обойти международные стандарты: свобода объединений гарантирует именно возможность действовать в защиту прав, отстаивание интересов либо же удовлетворение потребностей определенных групп людей. Конституция Казахстана и законодательство не признают права граждан на объединение в так называемые неформальные организации, то есть организации, не требующие государственной регистрации в форме юридического лица.

6. Требование наличия гражданства Республики Казахстан у учредителей общественных объединений является дискриминационным и не соответствует международным стандартам свободы объединений, гарантирующих это право каждому.
7. Процедура регистрации общественного объединения в Казахстане довольно простая: в стране действует механизм «единого окна». Требование предоставления документов для регистрации в трех экземплярах и на двух языках не является существенной преградой, однако усложняет процесс подготовки документов для регистрации. Законодательство Казахстана не предусматривает обязательную перерегистрацию общественных объединений, что полностью соответствует международным стандартам.
8. Перечень прав общественных объединений меньше, чем перечень прав некоммерческих организаций, при том, что общественные объединения являются одной из форм последних. Из положительных моментов следует отметить, что в отличие от других стран Центральной Азии, в Казахстане общественным объединением прямо разрешено проводить митинги, демонстрации и пикеты.
9. Законодательство Казахстана в части возможностей для сбора средств неправительственными организациями вполне либерально, за исключением условия необходимости для международных доноров получать разрешение у правительства Казахстана предоставлять финансовую помощь организациям, действующим в стране.
10. Список санкций по отношению к общественным объединениям, их руководителям и членам довольно обширный. Преимущественно предусмотрены административные штрафы по отношению к руководителям и членам. Широко популярна в Казахстане также практика приостановки деятельности общественного объединения, а также конфискация пожертвований, которые власть считает незаконными (в первую очередь это касается финансирования политических партий).
11. Положение, предусматривающее возможность приостановки деятельности общественного объединения в случае реализации им деятельности, выходящей за пределы уставных целей и задач, не соответствует международным стандартам соблюдения свободы ассоциаций. До тех пор, пока не доказано, что подобная деятельность представляет общественную опасность, такое ограничение не подпадает под исчерпывающий перечень оснований для правомерного ограничения свободы объединений. Особенно, если принять во внимание возможность ликвидации некоммерческой организации по этим основаниям.
12. Исходя из положений законодательства Казахстана, за два любых мелких, причем разных, не однородных, нарушения общественному объединению грозит запрещение деятельности. Очевидна возможная несоразмерность или неадекватность государственного реагирования на допущенные общественным объединением нарушения.
13. Если строго следовать смыслу первой фразы пункта 1 статьи 23 Конституции Республики Казахстан, она в полном соответствии с международным правом гарантирует гражданину право объединяться с другими гражданами в целях создания общественных объединений. Однако в стране установлен запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, противоречащий международным стандартам. В Казахстане существует разрешительный порядок регистрации некоммерческих юридических лиц, в то время, как упрощенный уведомительный порядок позволил бы оградить организации от необоснованных отказов в регистрации и наложения следующих за этим санкций. Количество санкций, применяемых к общественным объединениям в Казахстане, является одним из наиболее высоких на территории проекта, а строгость наказания — вплоть до уголовной ответственности и закрытия объединения — вызывает обоснованные сомнения в их соразмерности нарушению, а, соответственно, в благоприятном климате для реализации свободы объединений в Казахстане.

КЫРГЫЗСТАН

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Статьи 4 и 35 Конституции Кыргызской Республики закрепляют право на объединение, которое является основой для создания и деятельности НКО. В соответствии со статьей 4 Конституции, человек имеет право на свободу объединения. Граждане вправе создавать общественные объединения на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. Данная статья закрепляет один из основополагающих принципов организации и деятельности некоммерческих организаций (НКО), — это принцип свободного участия, который находит свое отражение во всех последующих нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность общественных организаций. Статья 35 Конституции предусматривает право на свободу объединения без каких-либо ограничений данного права.

Единственное обоснованное ограничение деятельности НКО находится в пункте 5 части 4 статьи 4 Конституции, который запрещает: «деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды».

Основные положения о некоммерческих организациях закреплены в Гражданском кодексе Кыргызской Республики, а дальнейшее развитие нормы ГК получают в специальных законах, включая Законы об НКО, благотворительной деятельности, о свободе вероисповедания, Налоговый кодекс и многие другие.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Кыргызской Республике

Тип объединения	Закон
Неправительственная организация	Закон «Об НКО» от 15 октября 1999 года № 111 Закон «О государственно-частном партнерстве» Закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 Закон «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119

Профсоюз	Трудовой кодекс от 4 августа 2004 года № 106 Закон «Об охране труда» от 1 августа 2003 года № 167 Закон «О социальном партнерстве в области трудовых отношений в Кыргызской Республике» от 25 июля 2003 года № 154 Закон «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года № 130
Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон «Об НКО» от 15 октября 1999 года № 111 Закон «О государственно-частном партнерстве» Закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 Закон «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119
Религиозное объединение	Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 282
Благотворительная организация (фонд)	Закон «Об НКО» от 15 октября 1999 года № 111 Закон «О государственно-частном партнерстве» Закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 Закон «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119
Детское (молодежное) объединение	Закон «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года № 256
Неформальная группа	Закон «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года № 256
Другие объединения	Закон «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50

В Кыргызстане существует 16 организационно-правовых форм объединений (религиозные организации, политические партии, профсоюзы и др.), и отдельное законодательство существует практически для всех возможных видов объединений. Закон об НКО регулирует деятельность только четырех организационно-правовых форм НКО: общественных объединений, фондов, учреждений и объединений (ассоциаций) юридических лиц. Деятельность остальных организационно-правовых форм НКО регулируется другими специальными законами. Согласно статье 6 Закона об НКО, НКО в Кыргызстане могут создаваться с образованием или без образования юридического лица.

Цели законов

В специальных законах Кыргызской Республики, касающихся реализации свободы ассоциаций, прописано несколько целей:

- ❖ **регулирование общественных отношений**, возникающих в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций, в том числе иностранных некоммерческих организаций, действующих на территории Кыргызской Республики (Закон КР «Об НКО» от 15 октября 1999 года № 111);
- ❖ **обеспечение права человека на свободу вероисповедания**, определенного Конституцией Кыргызской Республики и ратифицированными Кыргызской Республикой международными договорами, а также **регулирование отношений** по осуществлению религиозной деятельности, **установление правового положения** религиозных организаций, миссий зарубежных религиозных организаций в Кыргызской Республике (Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 282, пункт 1 статья 1);
- ❖ **определение прав и обязанностей органов местного самоуправления**, которые <...> регулируют государственную политику в области религии для обеспечения защиты общественного порядка, духовной безопасности, территориальной целостности и конституционного строя от религиозного экстремизма (Закон КР «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года № 282, пункт 1 статья 1);
- ❖ В законах «О меценатстве и благотворительной деятельности», «О профессиональных союзах» и «О политических партиях» цель законов не указана. Однако, новый проект Закона КР «О политических партиях» (инициаторы О. Текебаев, А. Жээнбеков и др.) предусматривает, что

- ❖ «предметом регулирования настоящего Закона **являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией** гражданами Кыргызской Республики **права на объединение в политические партии** и особенностями их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации».

Терминология для обозначения ассоциаций

В законодательстве Кыргызской Республике присутствуют обозначения двух терминов, связанных с организациями гражданского общества, а также дефиниции для таких понятий, как «профсоюз», «партия» и «религиозная организация». Понятия «неправительственная организация», «негосударственная организация», «гражданская организация» в законодательстве Кыргызстана отсутствуют.

Согласно определениям, представленным в законодательстве Кыргызской Республики:

- ❖ **Некоммерческая организация** — добровольная самоуправляемая организация, созданная физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества, для которых извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами.
- ❖ **Общественное объединение** — добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей.
- ❖ **Профессиональные союзы (профсоюзы)** в Кыргызской Республике — добровольные общественные объединения граждан на основе общности интересов по роду деятельности как в производственной, так и непроизводственной сферах, создаваемые для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов.
- ❖ **Политическая партия** — добровольное объединение граждан Кыргызской Республики, которые имеют общие политические цели и задачи, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимают участие через своих представителей в управлении делами государства
- ❖ **Религиозные организации** — добровольные объединения граждан Кыргызской Республики, образованные в целях совместного исповедания веры, совершения богослужения, обрядов и ритуалов, религиозного просвещения и воспитания своих последователей (религиозные общества, центры, религиозные учебные заведения, мечети, церкви, синагоги, молитвенные дома, монастыри и другие), зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.
- ❖ **Молодежная организация** — некоммерческая организация, участие (членство) в которой должно составлять не менее 75 процентов молодых граждан, деятельность которых направлена на развитие, самореализацию, защиту прав и интересов, а также удовлетворение духовных и иных потребностей молодежи.

В законодательстве Кыргызской Республики существует также определение неформальной группы, но оно касается только объединений молодежи:

Неформальные объединения молодежи — группа объединенных общими интересами молодых граждан, не зарегистрированная в установленном законодательством порядке в качестве юридических лиц¹.

Законодательство Кыргызской Республики предусматривает возможность деятельности незарегистрированных и нелегализованных официально инициативных групп и объединений. Так, статья 6 Закона о некоммерческих организациях предусматривает, что: «Некоммерческие организации могут создаваться с образованием или без образования юридического лица в форме общественных объединений, фондов и учреждений».

Обязанность приобретения формального статуса юридического лица лежит только на некоторых типах объединений:

- ❖ Правоспособность **профсоюзов**, их объединений как юридического лица возникает с момента их государственной регистрации в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики. (В редакции Закона КР от 4 августа 2004 года № 105, статья 3);

¹ Закон КР «Об основах молодежной политики» от 31 июля 2009 года № 256.

- ❖ Деятельность и функционирование **религиозных организаций** без учетной регистрации в государственном органе по делам религий в соответствии запрещаются. Лицо, осуществляющее деятельность от имени незарегистрированной религиозной организации, несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (пункт 2 статьи 8 Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике»).
- ❖ **Политическая партия** регистрируется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики².

Косвенно предусмотрена обязательность регистрации благотворительных организаций и фондов: «В случае совершения благотворительной организацией действий, противоречащих ее целям, а также настоящему Закону, орган, зарегистрировавший **благотворительную организацию**, может направить ей предупреждение в письменной форме» (статья 13 Закона «О меценатстве и благотворительной деятельности»).

В Кыргызской Республике не существует ни уголовной, ни административной ответственности за деятельность от имени незарегистрированной организации. Однако в июле 2013 года на сайте Правительства Кыргызской Республики был размещен для общественного обсуждения проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», нормы которого касались привлечения к административной ответственности граждан за руководство, участие в деятельности и финансировании незарегистрированных общественных организаций. В последующем, этот законопроект был отозван инициатором (Государственным комитетом национальной безопасности Кыргызской Республики).

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Регистрация НКО в КР производится в соответствии с требованиями Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», который установил систему регистрации по принципу «единого окна», согласно которому заявитель предоставляет регистрационное заявление в Министерство юстиции КР или его территориальные структуры, а все остальные необходимые операции выполняются самими государственными органами путем обмена информацией. Государственная регистрация НКО носит заявительный характер и включает в себя проверку соответствия учредительных документов создаваемых юридических лиц законам Кыргызской Республики, выдачу им свидетельства о государственной регистрации с присвоением регистрационного номера, занесение сведений о юридических лицах в единый государственный реестр. Государственная регистрация НКО осуществляется в течение десяти календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов.

Согласно статье 12 Закона об НКО «некоммерческая организация имеет право заниматься хозяйственной, в том числе, производственной, деятельностью без распределения полученной прибыли между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления».

Пакет документов для регистрации объединения в качестве юридического лица включает следующие обязательные документы:

- ❖ устав организации;
- ❖ протокол учредительного собрания с решением учредителей о регистрации;
- ❖ копии паспортов заявителей;
- ❖ регистрационное заявление;
- ❖ заполненная регистрационная форма.

² См.: приказ Минюста КР от 3 декабря 2003 года № 180 «Об утверждении Положения о порядке регистрации юридических лиц, филиалов и представительств органами Министерства юстиции Кыргызской Республики».

Несмотря на то что в Кыргызстане существует 16 типов объединений, список документов является фиксированным согласно Закону о регистрации. Требование дополнительных документов в законодательстве не оговорено, в других нормативно-правовых актах перечень документов для регистрации организации не указывается.

Как правило, дополнительных документов при регистрации общественного объединения в Кыргызстане не требуют, за исключением копий паспортов учредителей.

В соответствии с Законом об НКО:

- ❖ **Общественное объединение** создается по инициативе не менее трех дееспособных физических лиц на неопределенный или определенный срок.
- ❖ **Фонд** может создаваться одним или более правоспособными физическими или (и) юридическими лицами на неопределенный или определенный срок.
- ❖ **Учреждение** может создаваться одним или более правоспособными физическими или (и) юридическими лицами на неопределенный или определенный срок.

Физическое лицо, выступающее учредителем (участником) юридического лица, дополнительно представляет в регистрирующий орган копию паспорта либо иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в качестве документа, удостоверяющего его личность (за исключением учредителей общественных объединений, товариществ собственников жилья, религиозных организаций, политических партий, профсоюзных организаций). При регистрации предоставляется список учредителей создания некоммерческой организации.

В случае если учредителями некоммерческой организации выступают **физические лица**, в списке учредителей указываются фамилия, имя, отчество, год рождения и адрес учредителей. Список подписывается учредителями, при этом подпись учредителей должна быть удостоверена нотариально.

В случае если учредителем некоммерческой организации выступает **юридическое лицо**, в списке учредителей указываются наименование и дата регистрации (перерегистрации) каждого юридического лица. Подпись руководителя юридического лица в вышеуказанном списке скрепляется печатью юридического лица либо удостоверяется в нотариальной форме.

Решение о создании некоммерческой организации, утверждении устава и формировании органов управления некоммерческой организации, за исключением случаев, установленных законодательством Кыргызской Республики, подписывается председателем и секретарем собрания, подписи которых должны быть удостоверены в нотариальной форме.

В случае если учредителем некоммерческой организации выступает **одно физическое лицо**, вышеуказанное решение подписывается этим учредителем и его подпись удостоверяется в нотариальной форме.

В случае если учредителем некоммерческой организации выступает **одно юридическое лицо**, вышеуказанное решение подписывается руководителем учредителя — юридического лица и его подпись скрепляется печатью юридического лица либо удостоверяется в нотариальной форме.

В соответствии с требованиями статьи 2 Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», уполномоченный государственный орган, осуществляющий регистрацию юридических лиц, определяется Правительством. На территории Кыргызской Республики ответственным за регистрацию ассоциаций является Министерство юстиции и его территориальные органы. Другие органы государственной власти в получении объединением статуса юридического лица не задействованы.

Помимо предоставления необходимых документов в регистрирующий орган, для получения регистрации организации дополнительные действия не требуются. УГНС, органы статистики и социальный фонд уведомляются через систему «единого окна» при регистрации. Завершение процесса регистрации означает получение полноценного статуса юридического лица, далее зарегистрированное юридическое лицо само заказывает печать, открывает расчетный счет.

Процедура регистрации общественного объединения сравнима с процедурой регистрации бизнес-структур: 10 дней на регистрацию общественного объединения и 3 дня на регистрацию бизнеса. При регистрации коммерческой фирмы, по законодательству Кыргызской Республики, необходимо предоставить документы, подтверждающие личность. Регистрация общественного объединения не предусматривает предоставление копий паспортов учредителей, но на практике это требование регистрирующим органом нарушается, и документы учредителей требуют.

Гибкость в продолжительности существования

Согласно действующему законодательству Кыргызской Республики, юридическое лицо обязано пройти процедуру государственной перерегистрации в следующих случаях:

- ❖ реорганизации в форме преобразования, выделения, присоединения;
- ❖ изменения размера уставного капитала или паевого фонда;
- ❖ изменения наименования;
- ❖ внесения изменений и дополнений в учредительные документы либо утверждения (заключения) учредительных документов в новой редакции (для финансово-кредитных учреждений и некоммерческих организаций);
- ❖ изменения состава учредителей (участников) хозяйственных товариществ и обществ (за исключением акционерных обществ), общественных фондов, учреждений и негосударственных пенсионных фондов;
- ❖ изменения долей участников в уставном капитале хозяйственных товариществ и обществ (за исключением акционерных обществ);
- ❖ изменения местонахождения юридического лица (из одной области в другую либо из области в город Бишкек (Ош) и наоборот), кроме юридических лиц, которые независимо от места нахождения подлежат регистрации в регистрирующем органе;
- ❖ принятия решения субъектом свободной экономической зоны об изменении местонахождения вне свободной экономической зоны;
- ❖ принятия решения органом юридического лица или судом о его перерегистрации.

Юридическое лицо, при наличии хотя бы одного из перечисленных в части 1 настоящей статьи оснований, обязано в течение 30 календарных дней с момента принятия соответствующего решения подать необходимые документы в регистрирующий орган для прохождения процедуры государственной перерегистрации, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрены иные сроки.

Процедура обновления уставной информации организации регламентируется пунктом 3 статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года №57. Информация подвергается дополнительному контролю и, фактически, объединение проходит процедуру регистрации повторно. Ответственность за проверку достоверности информации несет орган, производящий перерегистрацию.

В частности, при государственной перерегистрации юридического лица заявитель представляет в регистрирующий орган:

- ❖ регистрационное заявление по форме, утвержденной Правительством;
- ❖ решение о государственной перерегистрации юридического лица;
- ❖ подлинник свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации);
- ❖ в случае если в свидетельстве о государственной регистрации (перерегистрации) не указан ИНН — копию регистрационной карточки налогоплательщика или в случае ее утери (порчи) — справку налогового органа, в которой указан ИНН перерегистрируемого юридического лица;
- ❖ иные документы, определенные Законом.

Некоммерческие организации дополнительно представляют в регистрирующий орган:

- ❖ подлинники учредительных документов;
- ❖ учредительные документы в двух экземплярах в новой редакции либо с внесенными изменениями и дополнениями.

Решение о государственной перерегистрации юридического лица должно содержать информацию об изменениях и дополнениях сведений, содержащихся в государственном реестре.

В решении о государственной перерегистрации подтверждается, что указанные в нем сведения, а также сведения, содержащиеся в представленных для государственной перерегистрации документах, достоверны и в установленных законом случаях вопросы перерегистрации юридического лица согласованы с соответствующими государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

За исключением случаев, установленных Законом, решение о государственной перерегистрации юридического лица подписывается председателем и секретарем собрания и скрепляется печатью юридического лица. В случае отсутствия печати подписи указанных лиц удостоверяются в нотариальной форме.

Согласно статье 24 Закона КР о регистрации юридических лиц, юридические лица, филиалы (представительства), зарегистрированные (перерегистрированные) до 1 января 1997 года, обязаны

пройти государственную перерегистрацию или регистрацию прекращения деятельности в установленном порядке до 1 января 2015 года.

Юридические лица, филиалы (представительства), не прошедшие государственную перерегистрацию или регистрацию прекращения деятельности в установленном порядке до 1 января 2015 года, подлежат принудительной ликвидации судом на основании соответствующего заявления органа Социального фонда и (или) налогового органа.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Виды деятельности и сбор средств

Единственное обоснованное ограничение деятельности НКО находится в пункте 5 части 4 статьи 4 Конституции, который запрещает: «деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды».

В период проведения мониторинга не было зафиксировано примеров судебного или административного обжалования запрета деятельности в связи с тем, что деятельность была отнесена к запретным видам либо в связи с тем, что деятельность объединения противоречит ценностям данного общества. В то же время, подрыв национальной безопасности является в Кыргызской Республике основанием для запрета деятельности НПО, что закреплено в статье 4 Конституции КР 2010 года.

Официально в Кыргызстане не допускается запрет деятельности объединений, которые стремятся к изменению в законодательстве или в правовой либо конституциональной структуре государства при условии, что средства достижения этой цели законны, демократические и ненасильственные. Так, в статье 12 Закона Об НКО предусмотрено, что некоммерческая организация имеет право заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законом, которые не противоречат целям и задачам организации, определенным в уставе, программных документах и иных актах.

Касательно уголовного преследования объединений, то законодательство КР не определяет уголовной ответственности юрлиц. Однако, активисты в Кыргызстане заявляют, что они не чувствуют себя безопасно либо же у них есть сомнения в своей безопасности в связи с правозащитной деятельностью в стране. Наиболее уязвимыми являются представители НПО, работающие в сфере продвижения и защиты прав и интересов граждан, предотвращения гендерной дискриминации, а также те, кто инициирует кампании адвокаси. Прежде всего это проявляется в том, что правительство использует все более ужесточающееся законодательство по борьбе с терроризмом и государственные рычаги, ограничивающие «политическую» деятельность НПО, которые нередко сопровождаются проявлением давления на лидеров НПО и их семьи. Активисты утверждают, что организации, не включенные в правозащитную деятельность, рассматриваются государством в качестве «прагматичного партнера», которого можно не замечать.

Если же НПО начинает критиковать правительство или выдвигает требования соблюдения принципов прозрачности и отчетности, государство принимает меры давления, с целью ограничить деятельность нежелательных НПО и «вернуть их в рамки приемлемости» (в Уголовном кодексе Кыргызской Республики присутствует статья «Клевета»). В большинстве случаев такими организациями оказываются правозащитные НПО.

В Кыргызской Республике существует четкое разграничение коммерческой деятельности объединения и деятельности по сбору средств. Так, статьей 12 Закона об НКО предусмотрено, что некоммерческая организация имеет право заниматься хозяйственной, в том числе производственной, деятельностью без распределения полученной прибыли между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации.

Ограничения отдельных видов деятельности некоммерческих организаций могут быть установлены только законом. В случаях, установленных законом, отдельные виды деятельности осуществляются при наличии лицензии или специального разрешения.

На момент подготовки отчета в Кыргызстане не существовало обязательной регистрации поддержаных проектов (грантов). В стране существуют межправительственные договоренности по поводу грантовой поддержки со стороны международных структур — Еврокомиссии, USAID, Всемирного банка. Требования для отдельной регистрации иностранной материальной помощи (грантов) и отдельной отчетности в связи с этим не предусмотрено. Однако 2013 год мог стать переломным для Кыргызской Республики в части жесткого ограничения свободы ассоциаций.

6 сентября 2013 года, двумя депутатами ЖК КР, якобы в целях обеспечения открытости и публичности деятельности НКО в КР, был инициирован проект закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». Этим законопроектом также была сделана попытка введения нового правового статуса для НКО, использующих «зарубежные источники финансирования» — статуса «иностранный агент». Квалифицирующим признаком подобного статуса «иностранный агент» также предполагалось сделать участие НКО в «политической деятельности» «в интересах иностранного источника». При этом, инициаторы законопроекта дали крайне размытую формулировку термина «политическая деятельность».

В совместном заключении Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ, а также в анализе законопроекта, сделанном ICNL, была выражена серьезная озабоченность в части перспективы законодательного применения терминов «иностранный агент» и «политическая деятельность», опасного наступления на реализацию права на свободу объединений в стране, противоречия законопроекта нормам Конституции КР.

В случае принятия этого законопроекта, ярлык «иностранный агент» навешивался бы практически почти на все киргизские НКО, дополнительные избыточные неправомерные требования были бы предъявлены к отчетности НКО, государственные органы получили бы полномочия по широкому вмешательству во внутренние дела НКО, многие НКО прекратили бы свою деятельность, оказание социальных услуг населению и отчисление значимых сумм налогов в бюджет государства претерпело бы существенное сокращение.

Благодаря усилиям представителей НКО, инициаторы законопроекта не подали его на официальную процедуру регистрации в парламент Кыргызской Республики.

Организаторы и члены

Прописан принцип добровольности участия в организациях и объединениях прописан в статье 4 Закона Кыргызской Республики об НКО. Все некоммерческие организации создаются и действуют на основе добровольности, самоуправления, законности, гласности и открытости. Участие или неучастие гражданина в деятельности некоммерческой организации не может служить основанием для ограничения его прав и свобод. В то же время, существуют практики привлечения в объединения, вызывающие сомнения в добровольном членстве. Так, при школах и детских садах создаются благотворительные фонды, членами которых становятся родители детей.

Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» предусматривает возможность для иностранных граждан быть учредителями или членами организаций на национальном уровне. Также существует отдельное законодательство для детских и молодежных организаций: Закон КР «О дошкольном образовании» от 29 июня 2009 года № 198; Закон КР «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» от 19 декабря 2001 года № 111; Закон КР «Об основах государственной молодежной политики» от 31 июля 2009 года № 256

В Кыргызстане не предусмотрено требование предварительного контроля членов объединения (предоставление справок о судимости, налогах и т. п. для вступления в члены объединения).

Презумпция законности, санкции и ответственность

Согласно статье 16 Закона КР о НКО, некоммерческая организация может быть реорганизована и ликвидирована в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Кыргызской Республики,

настоящим Законом и другими законами Кыргызской Республики. Имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, распределяется по решению ликвидационной комиссии или органа, принявшего решение о ликвидации в соответствии с уставом организации.

Кроме того, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, Налоговый орган и (или) орган Социального фонда вправе обратиться в суд с заявлением о принудительной ликвидации юридического лица в случае непредоставления им ежемесячных отчетов в налоговый орган и (или) орган Социального фонда в течение непрерывных двух лет.

Решение суда о принудительной ликвидации юридического лица, вступившее в установленном порядке в законную силу, является основанием для издания регистрирующим органом приказа о регистрации прекращения деятельности.

Персональную ответственность за долги и обязательства объединения в Кыргызстане несет руководитель — директор либо председатель правления. Ответственность руководства перед организацией или третьими лицами за нарушение или невыполнение своих обязанностей может быть отражено в трудовом контракте, в документах, подписываемых руководством с третьими лицами и т. д.

В 2013 году Кыргызстане были отмечены случаи обысков помещений объединений или конфискации имущества под маской совершения преступлений имущественного характера. Так, в период проведения мониторинга был проведен обыск в помещении ОО «ПД «Бир Дуйно — Кыргызстан».

Комментарии

1. Свобода ассоциаций означает запрет произвольного вмешательства государства процесс создания, деятельности и ликвидации ассоциации. Кроме того, гарантии данной свободы предполагают защиту членов ассоциаций со стороны государства. Законодательство Кыргызской Республики отображает иной подход к пониманию свободы ассоциаций, а именно — регулирование отношений вместо предоставления гарантий невмешательства. Единственное исключение — Закон о свободе вероисповедания и религиозных организациях, где прямо указана цель закона — обеспечение свободы вероисповедания. Однако, в следующем же пункте говорится о правах и обязанностях местных органах власти для регулирования политики в сфере религии. Таким образом, все законы, касающиеся обеспечения свободы ассоциаций, и в которых указана цель данного закона, сводятся к определению границ для ассоциаций, а не для органов государственной власти, что всецело противоречит основной идеи прав человека как свобод.
2. В законодательстве Кыргызской Республики для определения ассоциаций не употребляются термины, указывающие на противопоставление ассоциации публичной власти. Кроме того, законодательство предусматривает, что некоммерческая организация или общественное объединение могут быть созданы для реализации духовных и иных нематериальных потребностей. В то время, как определение некоммерческой организации предусматривает, что ее учредителями могут быть любые физические или юридические лица, и что она может действовать в интересах как своих членов, так и всего общества, то определение общественного объединения сужает круг учредителей лишь до граждан страны, а цели деятельности — лишь удовлетворение потребностей. Это же касается и религиозных организаций: в их состав могут входить лишь граждане Кыргызской Республики, а список возможных целей религиозных организаций законодательно ограничен.
3. В определении термина «профсоюзы» присутствует упоминание принципа добровольности, что соответствует международным стандартам свободы ассоциаций, в частности, свободы от принудительного вступления в профсоюз.
4. Законодательство Кыргызской Республики предусматривает возможность беспрепятственной деятельности незарегистрированных объединений и неформальных групп. Это в значительной мере обеспечивает гарантии для незарегистрированных объединений и защиту их от преследования. Возможность деятельности незарегистрированных объединений является одним из стандартов обеспечения соблюдения свободы ассоциаций. Меньше всего свобод в Кыргызстане предоставляется религиозным объединениям.
5. Во второй половине 2013 года наблюдалась многочисленные попытки властей и парламентариев сузить возможности для развития НПО в Кыргызской Республике путем инициирования

- законопроектов/дополнений и изменений к действующим законам, которые прямо влияют на конституционную свободу мирных собраний и ассоциаций в КР.
6. Регистрация объединений проходит с использованием механизма «единое окно», который предусматривает единственный контакт учредителей с чиновниками в момент подачи документов. Все остальные действия совершаются без присутствия учредителей, что, во-первых, облегчает сам процесс регистрации объединения, во-вторых, обеспечивает защиту от коррупционных схем и равные условия для всех организаций.
 7. Перечень документов для регистрации организации указывается лишь в одном нормативно-правовом акте (Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года №57). Таким образом риск отказа в регистрации в связи с тем, что разными законами предусмотрен разный пакет документации для регистрации сведен к нулю.
 8. Несмотря на то, что законодательство очерчивает довольно широкое поле для реализации свободы ассоциаций в части регистрации объединений, правоприменительная практика не всегда соответствует букве закона. Это заметно на, казалось бы, таких незначительных элементах, как повсеместная практика требования предоставить копии паспортов учредителей объединения, что не предусмотрено законом. В данном случае настороженность вызывает то, что такие отступления от закона не рассматриваются как нарушение.
 9. В законодательстве Кыргызской Республики предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для перерегистрации объединений. В частности, требование о перерегистрации организации может быть выдвинуто по решению суда. Угрозой для реализации свободы объединений в стране является требование перерегистрации в случае внесения любых изменений в документы, сопутствующие пакету документов, подаваемых при регистрации. В данном случае для полноценной реализации свободы ассоциаций было бы достаточно внесение изменений в уведомительном порядке, без прохождения процедуры повторной регистрации. На момент подготовки отчета, в Кыргызской Республике проходит перерегистрация всех юридических лиц, их филиалов и представительства, зарегистрированных до 1 января 1997 года.
 10. Правозащитники Кыргызстана отмечают, что, несмотря на то, что процедура получения разрешения на отдельные виды деятельности вполне оправданные, все же существуют определенные барьеры, а разрешительные процедуры воспринимаются как неразумные и несоразмерные.
 11. Организации гражданского общества в Кыргызской Республике сталкиваются с серьезными препятствиями в осуществлении своей деятельности, представляющими угрозу для самого существования организаций. Ситуация повторяется в различных формах, включающих теперь не одноразовые попытки, а скорее систематическую, массированную атаку. Это наступление проявляется, начиная с 2013 года, через более продуманные и юридически закрепленные ограничения для функционирования и развития НПО. В настоящее время в Кыргызстане удалось отстоять приверженность принципам и ценностям демократии и прав человека и не допустить массовых случаев нарушения свободы ассоциаций, связанных с изменением действующего законодательства. Однако, ситуация остается критичной и существует все еще существует угроза нарушения международных обязательств государства в связи с возможными изменениями в законодательстве, противоречащим таким обязательствам.
 12. Наличие статьи «Клевета» в Уголовном кодексе Кыргызской Республики ставит под угрозу тех, кто выступает с критикой властей. Это касается, прежде всего, правозащитных НПО, выступающих против нарушений прав человека, связанных как с несовершенствами в законодательстве, так и в правоприменительной практике.
 13. В Кыргызстане существует практика учреждения благотворительных фондов при школах и детских садах. Членство в благотворительном фонде предусматривает уплату членских взносов на развитие учреждения, а членами фонда становятся родители ребенка. В ходе мониторинга не было зафиксировано случаев отказа в прекращении членства в организациях, однако практика показывает, что отказ от членства в благотворительном фонде при детском учреждении может негативно отразиться на отношении к ребенку со стороны администрации и персонала учреждения.

МОЛДОВА

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Деятельность объединений и ассоциаций в Молдове регулируется Конституцией Республики Молдова, а также специальными законами для отдельных типов объединений.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Республике Молдова

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация	Закон «Об общественных объединениях»	от 17 мая 1996 года № 837	http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=325424&lang=2
Благотворительная организация (фонда)	Закон «О благотворительности и спонсорстве»	от 31 октября 2002 года № 1420	http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312770&lang=2
Религиозное объединение	Закон «О свободе совести, мысли и вероисповедания»	от 11 мая 2007 года № 125	http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=324889&lang=2
Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон «Об общественных объединениях»	от 17 мая 1996 года № 837	http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=325424&lang=2
Профсоюз	Закон «О профессиональных союзах»	от 7 июля 2000 года № 211-V	http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311541&lang=2
Общественно-политическая организация	Закон «О партиях и других общественно-политических организациях»	от 17 сентября 1991 года № 718	http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313279&lang=2

В стране не существует отдельного законодательства о детских и молодежных объединениях, их деятельность регулируется Законом об общественных объединениях. Также не существует специального закона о религиозных объединениях, возможность осуществления религиозными объединениями свободы собраний предусмотрена лишь общим Законом о свободе совести, мысли и вероисповедания. Неформальные объединения не подпадают под действие Закона об общественных объединениях: «Общественное объединение, не зарегистрировавшее свой устав, не обладает правоспособностью юридического лица, является неформальным объединением частных лиц и не подпадает под действие настоящего закона».

Цели законов

В специальных законах Республики Молдова, касающихся реализации свободы ассоциаций, прописано несколько целей:

- ❖ регулирование общественных отношений, связанных с реализацией права на объединение (Закон об общественных объединениях, Закон О профессиональных союзах);
- ❖ определение **условий и принципов** образования, регистрации, функционирования и прекращения деятельности ассоциаций (Закон об общественных объединениях, Закон о партиях и других общественно-политических организациях);
- ❖ **установление правовых основ** создания ассоциаций и гарантий их деятельности (Закон о профессиональных союзах, Закон о благотворительности и спонсорстве);
- ❖ **регулирование отношений** профессиональных союзов с публичными властями, работодателями и объединениями работодателей (Закон о профессиональных союзах).

Терминология для обозначения ассоциаций

В законодательстве Молдовы присутствуют два термина для обозначения неправительственных организаций.

Неправительственная организация. Сам термин неправительственная организация в законодательстве не определен но указан в следующих нормативных актах:

В Законе об общественных объединениях в ст. 9 ч. 4, ст. 10 ч. 3, ст. 44. Во всех указанных статьях термин «неправительственная организация» упоминается в контексте организационных структур иностранных или международных общественных объединений и идет в связке с термином «неприбыльная организация»: «Филиалы, отделения, представительства и другие организационные структуры иностранных общественных (неправительственных, неприбыльных) объединений создаются, действуют и прекращают свою деятельность на территории Республики Молдова в соответствии с настоящим законом и иными законодательными актами»¹.

В Законе о благотворительности и спонсорстве: «Благотворительной организацией является неправительственная некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных настоящим законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества или отдельных категорий лиц»².

Некоммерческая организация. В ст. 1 Закона об общественных объединениях указано, что «Общественным объединением является некоммерческая, независимая от органов публичной власти организация, добровольно созданная не менее чем двумя физическими и/или юридическими лицами (общественными объединениями)». Также в статье 1 Закона о фондах, указано, что Фонд является некоммерческой организацией, не имеющей членства³.

Гражданский кодекс Республики Молдова признает некоммерческой организацией «юридическое лицо, преследующее иную цель, нежели извлечение прибыли»⁴. Перечень некоммерческих организаций в кодексе ограничивается тремя их типами: **ассоциация, фонд и учреждение**.

Ассоциацией признается некоммерческая организация, добровольно учрежденная физическими и юридическими лицами, объединившимися в предусмотренном законом порядке на ос-

¹ Закон об общественных объединениях, ст. 9 ч. 4.

² Закон о благотворительности и спонсорстве, ст. 7, ч. 1.

³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311692&lang=2>.

⁴ Гражданский кодекс, статья 180 (<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=325085&lang=2>).

нове общности интересов, не противоречащих основам правопорядка и нравственности, для удовлетворения нематериальных потребностей. Ассоциация может создаваться в форме общественного объединения, религиозного объединения, партии или иной общественно-политической организации, профессионального союза, союза юридических лиц, патроната и в других формах в соответствии с законом.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная одним или несколькими физическими и юридическими лицами, наделенная определенным имуществом, обособленным от имущества учредителей, преследующая некоммерческие цели, предусмотренные учредительным документом.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная учредителем (учредителями) для осуществления управлеченческих, социальных, культурных, образовательных и иных функций некоммерческого характера, частично или полностью финансируемая им.⁵

Дефиниция **общественного объединения** до 2007 года существовала в законе №. 837 Об общественных объединениях: «Общественным объединением является некоммерческая, независимая от органов публичной власти организация»⁶. В последней редакции закона подобная дефиниция отсутствует, однако присутствует другая:

«Общественными объединениями считаются объединения пацифистов, объединения, защищающие и продвигающие права человека, объединения женщин, ветеранов, инвалидов, молодежные и детские объединения, научные, технические, экологические, культурно-просветительные, спортивные общества, творческие союзы, национально-культурные общества, другие законно образованные объединения физических и/или юридических лиц (общественных объединений)»⁷.

В Молдове имеется определенная дифференциация общественных организаций в зависимости от их уставных целей. Так, в Законе о гражданском контроле за соблюдением прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей предусмотрено, что «Членом комиссии по мониторингу может быть лицо, достигшее возраста 25 лет, характеризующееся достойным поведением в обществе, не имеющее судимости, выдвинутое общественным объединением, которое осуществляет деятельность не менее пяти лет и одной из уставных целей которого является защита прав человека»⁸. Однако отдельное определение правозащитной организации в законодательстве Молдовы отсутствует.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

В соответствии с частью 3 Статьи 1 Закона об общественных объединениях, в Молдове общественными не являются организации, основанные законодательным органом и такие, которые используют полномочия государственных органов: «Действие настоящего закона не распространяется на ... организации, созданные органами публичной власти». Статья 4 часть 4 Закона об общественных объединениях предусматривает, что «Не могут бить учредителями общественных объединений государственные служащие, в чьи должностные обязанности входит регистрация общественных объединений и контроль за их деятельностью. Учредителями общественных объединений и членами их руководящих, исполнительных и контрольно-ревизионных органов не могут бить члены Правительства и государственные служащие, в должностные обязанности которых входит проведение государственной политики в областях, являющихся приоритетными для этих общественных объединений согласно их уставам. Статья 14 часть 5 указанного закона предусматривает, что «Органы публичной власти не

⁵ Гражданский кодекс, статьи 181—183 (<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=325085&lang=2>).

⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311734&lang=2>.

⁷ Закон об общественных объединениях, ст. 1(2). <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311734>

⁸ Закон о гражданском контроле по соблюдению прав человека в учреждениях, обеспечивающих содержание лиц под стражей, ст. 3, ч. 3.

могут быть учредителями, членами общественных объединений»⁹. Также в ст. 6 часть 4 Закона о Фондах предусмотрено, что «Учредителями фонда не могут быть центральные и местные органы публичной власти и бюджетные организации».

Неформальные инициативные группы и объединения в Молдове могут действовать без официальной регистрации и легализации. Для всех же остальных типов объединений предусмотрена обязательная регистрация для получения статуса юридического лица.

В соответствии со ст.19 ч.2 Закона об общественных организациях, правоспособность **общественного объединения** как юридического лица возникает с момента регистрации устава. Общественное объединение, не зарегистрировавшее свой устав, является неформальным объединением частных лиц, и не подпадает под действие указанного закона. В отношении **профсоюзов**, «право профсоюза как юридического лица на национально-отраслевом и национально-межотраслевом уровне возникает с момента его регистрации Министерством юстиции»¹⁰. Для **некоммерческих организаций**, включая государственные, обязанность регистрации непрямо Гражданским кодексом Республики Молдова, указывающим на необходимость объединения в предусмотренном законом порядке. Это же касается и **религиозных объединений**: прямо требование регистрации религиозного культа в Законе о свободе совести, мысли и вероисповедания не предусмотрено, однако указано, что «Религиозный культ считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации» (статья 19) и «Религиозные культуры и их составные части являются юридическими лицами в соответствии с настоящим законом» (статья 17)¹¹.

Благотворительные фонды получают статус юридического лица с момента регистрации в соответствии со статьей 2 Закона о фондах.¹²

В Республике Молдова не предусмотрено какой-либо уголовной или административной ответственности за деятельность от имени незарегистрированной организации. По словам экспертов из Молдовы, в прошлом были случаи преследования представителей неформальных групп, но не в связи с отсутствием регистрации, а в связи с их деятельностью, что в итоге было признано нарушением права на свободу собраний. В период 2012—2014 годов таких случаев не наблюдалось.

Таблица 2. Процедурные требования по регистрации

Закон об общественных объединениях, статья 19(5)	Для регистрации устава общественного объединения в соответствующий государственный орган подаются документы, перечень которых не может быть расширен: а) заявление, подписанное всеми членами руководящего органа общественного объединения с указанием места жительства каждого из них; б) устав в двух экземплярах; с) копия протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, принявшего устав общественного объединения, в двух экземплярах; д) список учредителей общественного объединения, заверенный их подписями, е) в случае использования в названии имени физического лица — заявление о согласии на использование; г) документ, подтверждающий местонахождение общественного объединения; и) документ банка, подтверждающий уплату регистрационного взноса в размере 90 леев; и) заключение отраслевого органа публичного управления — в предусмотренных законодательством случаях.
Закон о профессиональных союзах, статья 10(2)	Для регистрации представляются следующие документы: а) заявление, подписанное руководителем профсоюзного органа; б) копия устава в двух экземплярах; с) решение собрания (конференции, съезда) о создании профсоюза.
Закон о свободе совести, мысли и вероисповедания, статья 19	В целях регистрации религиозные культуры представляют Министерству юстиции следующие документы: а) заявление о регистрации; б) принятый учредителями устав; с) протокол учредительного собрания; д) список не менее 100 учредителей — физических лиц, являющихся гражданами Республики Молдова и проживающих на ее территории.

⁹ Закон об общественных объединениях.

¹⁰ См. ст. 10 ч. 1 Закона «О профсоюзах».

¹¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=324889&lang=2>.

¹² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311692&lang=2>.

- е) основные принципы вероисповедания;
 f) копии удостоверений личности учредителей;
 g) документы, подтверждающие наличие юридического адреса.

Таким образом, обязательными для предоставления в орган регистрации являются не только устав организации и протокол учредительного собрания, но и несколько дополнительных документов, содержащих, в частности, подписи всех членов руководящего органа общественного объединения с указанием места жительства каждого из них; подписи учредителей общественного объединения с указанием фамилии, даты рождения, места жительства, гражданства каждого из них и приложением копий документов, удостоверяющих личность и т. д.

Обязательный перечень документов для регистрации идентичен в разных нормативно-правовых актах, касающихся деятельности объединений. Дополнительные документы, не перечисленные в специальных законах, для регистрации не требуются, а в других нормативно-правовых актах перечень документов для регистрации организации не указан.

В период исследования практика затребования при регистрации документов, которые не указаны в открытой нормативно-правовой базе, не наблюдалась.

Таблица 3. Минимальное число, необходимое для регистрации объединения

Закон об общественных объединениях	Статья 1 (1) Общественным объединением является некоммерческая, независимая от органов публичной власти организация, добровольно созданная не менее чем двумя физическими и/или юридическими лицами (общественными объединениями), объединенными общностью интересов в целях реализации законных прав в соответствии с законом.
Закон о фондах	Статья 6. Учредители фонда (1) Фонд может быть учрежден по инициативе одного или нескольких физических и/или юридических лиц (далее — учредитель, учредители).
Закон о профессиональных союзах	Статья 8. Создание профсоюзов и их структура (1) Основу профсоюзов составляет первичная профсоюзная организация. (2) Первичная профсоюзная организация создается по инициативе группы лиц, выступающих в качестве учредителей, в количестве не менее трех. Решение о создании первичной профсоюзной организации принимается учредительным собранием.
Закон о свободе совести, мысли и вероисповедания	Статья 19. Регистрация религиозных культов. d) список не менее 100 учредителей — физических лиц, являющихся гражданами Республики Молдова и проживающих на ее территории. Статья 20. Регистрация составных частей религиозных культов d) список не менее 10 учредителей — физических лиц, являющихся гражданами Республики Молдова и проживающих на ее территории.

Дополнительных требований к учредителям общественных объединений в Молдове нет. Статья 14(6) Закона об общественных объединениях предусматривает гарантии для иностранных граждан и лиц без гражданства: «Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Молдова, могут учреждать общественные объединения на равных основаниях с гражданами Республики Молдова, если иное не предусмотрено законодательством об отдельных видах общественных объединений»¹³.

Что касается учредителей религиозных культов и их составных частей, то Закон предусматривает обязательное требование для учредителей — быть гражданами Республики Молдова и проживать на ее территории.

Все объединения регистрируются Министерством юстиции Республики Молдовы. В стране ведется единый публичный реестр некоммерческих организаций: <http://rson.justice.md/ru/organizations>.

Помимо предоставления необходимых документов в регистрирующий орган, объединению необходимо стать на учет в налоговой инспекции, в течении месяца с момента получения извещения о

¹³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311734>.

регистрации. Кроме того, в случае привлечения сотрудников с выплатой заработной платы, объединению необходимо стать на учет в пенсионном фонде и в Национальном агентстве здравоохранения.

Действующим законодательством Республики Молдова установлено три типа объединений: республиканские, местные и международные общественные объединения. Республиканским признается общественное объединение, деятельность которого в соответствии с уставными целями и задачами распространяется на территорию всей Республики Молдова либо большинства ее районов, городов и муниципиев или которое имеет в них учредителей и организационные структуры. Местным признается общественное объединение, деятельность которого распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц. Международным признается общественное объединение, деятельность которого распространяется на территорию одного или нескольких районов, городов, муниципиев Республики Молдова либо на всю ее территорию, а также на территорию одного или нескольких иностранных государств и которое имеет или намерено иметь в этих государствах в соответствии с уставом организационные структуры. Филиалами (отделениями, представительствами) международных общественных объединений признаются общественные (неправительственные, неприбыльные) объединения, созданные в соответствии с законодательством Республики Молдова. Согласно ст. 19 ч. 3 и 4 (3) Закона об общественных объединениях Регистрация уставов республиканских общественных объединений, а также уставов международных общественных объединений (в том числе их филиалов и представительств) осуществляется Министерством юстиции. Регистрация уставов местных общественных объединений производится органами местного публичного управления в пределах территорий, на которых создаются объединения.

В соответствии со ст. 20. об общественных объединениях (Решение о регистрации устава), регистрирующий государственный орган в месячный срок обязан принять одно из следующих решений: зарегистрировать устав общественного объединения и выдать учредителям свидетельство о государственной регистрации, отсрочить регистрацию устава либо отказать в ней. Как указывают эксперты, на практике это занимает до 2 месяцев, но если все документы предоставлены, обычно Министерство юстиции не затягивает процесс регистрации. Начиная с 2010 года в стране не было примеров того, что организация не могла функционировать из-за излишней продолжительности процедуры регистрации.

Государственная пошлина за регистрацию объединений (за исключением религиозных) составляет 90 лей. На момент подготовки отчета официальный прожиточный минимум в РМ составляет около 1600 лей¹⁴. Согласно статье 15 пункт 5 Закона о свободе совести, мысли и вероисповедания, «Религиозный культ считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации и освобождается от уплаты регистрационного сбора»¹⁵.

Для сравнения: по оценкам экспертов, процедура регистрации общественного объединения в Республике Молдова проще, чем регистрация коммерческой структуры. Количество документов для регистрации объединения и коммерческой структуры примерно одинаковое, однако длительность регистрации общественного объединения, значительно больше, чем регистрация коммерческой фирмы (от двух дней). В то же время, стоимость регистрации общественного объединения примерно в 10—20 раз меньше, не считая уставного капитала для коммерческой фирмы.

Права общественных организаций

После регистрации организации получают права, перечисленные в статье 24 Закона об общественных объединениях, а именно:

- ❖ беспрепятственно распространять информацию о своей деятельности;
- ❖ учреждать собственные средства массовой информации;
- ❖ осуществлять издательскую деятельность;
- ❖ представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах и организациях;
- ❖ получать от органов публичной власти информацию, необходимую для реализации уставной деятельности, с изъятиями, регулируемыми законодательством;
- ❖ в необходимых случаях образовывать за счет собственных средств местные структурные подразделения;

¹⁴ <http://enews.md/news/view/33019/>.

¹⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=324889&lang=2>.

- ❖ осуществлять хозяйственную деятельность, вытекающую непосредственно из предусмотренных в уставе целей, в том числе с помощью созданных для этого хозяйственных обществ и кооперативов;
- ❖ участвовать в национальных и международных конкурсах в целях получения социальных заказов и дотаций государства, а также грантов и стипендий зарубежных стран, национальных, зарубежных, международных фондов и организаций, частных лиц;
- ❖ заключать с физическими и юридическими лицами двусторонние и многосторонние соглашения о научно-техническом, экономическом, финансовом и производственном сотрудничестве, о предоставлении услуг и выполнении работ, направленные на реализацию уставных целей и задач;
- ❖ заключать с физическими и юридическими лицами договоры на использование объектов интеллектуальной собственности, принадлежащих им на основе исключительного права;
- ❖ осуществлять научно-исследовательские и проектно-конструкторские разработки, проводить общественную экспертизу социально значимых проектов, программ и участвовать в работе смешанных комиссий по их рассмотрению при условии, что эти виды деятельности предусмотрены в уставе;
- ❖ иметь свои наименование и символику;
- ❖ осуществлять в полном объеме полномочия, предоставленные юридическим лицам Гражданским и Гражданским процессуальным кодексами и не противоречащие законодательству об общественных объединениях.
- ❖ организовывать в соответствии с законом собрания и другие публичные мероприятия.

В обязанности общественных объединений, помимо соблюдения законов и уплаты налогов, предусмотрена также обязанность ежегодно информировать регистрирующий орган о продолжении деятельности объединения с указанием его наименования, местонахождения руководящего органа, с приведением данных о руководителях в объеме сведений, включаемых в Государственный реестр общественных объединений. Непредставление обновленных сведений для внесения в Государственный реестр общественных объединений, а также неинформирование в течение двух лет регистрирующего органа о продолжении деятельности объединения влечут за собой исключение общественного объединения из Государственного реестра и утрату им статуса юридического лица, установленного законом, на основании решения суда.

Отказ в предоставлении статуса юридического лица

В соответствии со статьей 23 Закона об общественных объединениях, отказ в регистрации устава общественного объединения возможен по следующим исключительным основаниям:

- ❖ устав противоречит Конституции Республики Молдова, Закону об общественных объединениях и другим законодательным актам;
- ❖ в трехмесячный срок не выполнены требования, приведенные в решении об отсрочке в регистрации устава;
- ❖ ранее был зарегистрирован устав общественного объединения с тем же наименованием;
- ❖ заявление о регистрации устава общественного объединения подано до истечения года со дня вступления в законную силу решения суда о прекращении деятельности указанного объединения;
- ❖ регистрирующим органом установлено, что в представленных объединением документах содержится недостоверная информация;
- ❖ название общественного объединения оскорбляет общественную мораль, национальные и религиозные чувства лиц.

Отказ в регистрации устава по причине нецелесообразности создания объединения либо в связи с тем, что предоставленный общественному объединению юридический адрес является местом жительства лиц, не допускается. Отказ в регистрации устава не является препятствием для повторной подачи документов на регистрацию, а также может быть обжалован в компетентный административный суд в течение 30 дней со дня сообщения решения об отказе.

В период проведения мониторинга в Молдове не отмечалось случаев отказа в регистрации на основе требования предоставления дополнительных документов, выдвижения дополнительных требований к учредителям или в связи с зависимостью регистрирующего органа от других органов государственной власти. Также не зафиксированы случаи оспаривания отказа регистрации в суде.

Гибкость в продолжительности существования

В Республике Молдова не существует обязанности перерегистрации организации в процессе деятельности, за исключением регистрации изменений и дополнений в устав. При регистрации изменений и дополнений, обусловленных изменениями в законодательстве, регистрационный взнос не уплачивается¹⁶.

В соответствии со ст. 4 Закона об общественных объединениях, в стране не допускаются создание и деятельность общественных объединений, ставящих своей целью или избирающих методом действий:

- ❖ насилиственное изменение конституционного строя,
- ❖ нарушение целостности территории Республики Молдова,
- ❖ пропаганду войны, насилия и жестокости,
- ❖ разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни,
- ❖ совершение иных наказуемых в соответствии с законодательством деяний.

Включение в устав общественного объединения положений о защите принципов социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

В Молдове запрещается создание общественных военизированных объединений и вооруженных формирований, а также создание и деятельность общественных объединений, посягающих на права и законные интересы лиц, на здоровье людей, общественную мораль.

За время проведения мониторинга в Молдове не отмечено примеров судебного или административного обжалования запрета деятельности в связи с тем, что деятельность была отнесена к запретным видам либо в связи с тем, что деятельность организации противоречит ценностям общества. Уголовное преследование объединений не допускается, за исключением ответственности за налоговые преступления, распространяющуюся на все юридические лица.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Виды деятельности и сбор средств

Согласно статье 30 Закона об общественных объединениях, источниками формирования собственности объединения могут быть:

- ❖ вступительные и членские взносы;
- ❖ добровольные пожертвования и гранты;
- ❖ поступления от проведения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий;
- ❖ доходы от хозяйственной деятельности;
- ❖ доходы от гражданско-правовых сделок;
- ❖ доходы о внешнеэкономической деятельности;
- ❖ поступления, получаемые от спонсоров и благотворителей в соответствии с Законом о благотворительности и спонсорстве
- ❖ иные поступления, не запрещенные законом.

Кроме того, в стране допускается коммерческая деятельность объединений. В соответствии со ст. 29 (3) Закона об общественных объединениях, общественное объединение может иметь в собственности предприятия, организации, учреждения (в том числе издательства), благотворительны заведения, создаваемые или приобретаемые за счет средств объединения в соответствии с целями и задачами, указанными в уставе.

¹⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311734>.

(4) Предприятие общественного объединения имеет право полного хозяйственного ведения на закрепленное за ним имущество. Отношения между общественным объединением — собственником и его предприятием основываются на заключенном между ними договоре.

В отношении грантовых средств организации, действующие в Республике Молдова, пользуются максимальной свободой. В стране не существует обязательной регистрации грантов, отсутствует практика изъятия грантовых средств в пользу государственного бюджета. Средства, полученные в виде гранта, не облагаются налогом и освобождаются от уплаты НДС. Между правительством Республики Молдова и рядом других стран подписаны межправительственные договоренности по поводу грантовой поддержки (в том числе с Еврокомиссией, USAID, SIDA и другими донорами).

Отдельная регистрация иностранной материально помощи не предусмотрена, финансовая отчетность проводится по общим правилам. Любая организация в Молдове может получить иностранную помощь, никакой специальный статус для этого не требуется. Соответственно, не проводятся и дополнительные проверки в связи с получением иностранной материальной помощи.

Валюта, получаемая в форме гранта, продается по обычному обменному курсу, законодательных препятствий в получении иностранной материальной помощи в виде установления специальных таможенных ставок или в других формах в Молдове не существует.

Организаторы и члены

Принцип добровольного участия предусмотрен самой первой статьей Закона общественных объединений: «(1) Общественным объединением является некоммерческая, независимая от органов публичной власти организация, добровольно созданная не менее чем двумя физическими и/или юридическими лицами (общественными объединениями), объединенными общностью интересов в целях реализации законных прав в соответствии с законом».

Ст. 3 ч. 2: «Общественные объединения создаются и действуют на принципах добровольности, самостоятельности и равноправия всех членов. Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах — общедоступной. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, выборе целей, форм и методов деятельности».

Ст. 15 часть 9 Закона об общественных объединениях предусматривает, что члены общественного объединения участвуют в деятельности объединения на основе равенства и в соответствии с демократическими принципами.

В Молдове не зафиксированы примеры обязательного членства в каких-либо общественных объединениях (помимо профессиональных объединений). Профессиональные союзы на государственных или бывших государственных предприятиях, благотворительные фонды при школах и подобные объединения, как указывают эксперты, собирают своих членов исключительно на добровольных началах и каждый может свободно прервать свое членство в организации в любой момент. Что же касается профессиональных объединений, то существуют примеры получения автоматического членства в организациях в связи с получение какого-либо статуса или профессии. Например, в соответствии с Законом об адвокатуре адвокат сдавший экзамен автоматически является членом Союза Адвокатов¹⁷.

Иностраные граждане в Республике Молдова могут быть учредителями или членами организаций на национальном уровне. Частью 4 Статьи 14 Закона об общественных объединениях предусмотрено, что иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Молдова, могут учреждать общественные объединения на равных основаниях с гражданами Республики Молдова, если иное не предусмотрено законодательством об отдельных видах общественных объединений¹⁸.

Деятельность всех общественных объединений в Молдове регулируется одним законом; отдельного законодательства для детских организаций либо для других возрастных или профессиональных групп, например, молодежных организаций, отсутствует. Также отсутствуют различия между иностранными и отечественными организациями в правовых требованиях в отношении отчетности, уплаты налогов и других аспектов деятельности.

¹⁷ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335889&lang=2>.

¹⁸ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311734>.

Санкции и ответственность

В соответствии со статьей 40 (4) Закона об общественных объединениях, они могут быть распущены только по решению суда в случаях:

- а) подготовки и (или) осуществления действий по насильственному изменению конституционного строя либо нарушению территориальной целостности Республики Молдова;
- б) подготовки и (или) осуществления действий по свержению законно сформированных органов публичной власти;
- в) разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды;
- г) нарушения охраняемых законодательством прав и свобод лиц;
- е) создания военизированных формирований;
- ж) повторного в течение одного года предупреждения объединения зарегистрировавшим его органом о необходимости устранения нарушений законодательства — если нарушения не были устраниены.

Помимо ликвидации НПО, в законодательстве Республики Молдова предусмотрено приостановление деятельности в качестве санкции для общественных объединений. Эта санкция применяется в случае получения общественным объединением от органа, зарегистрировавшего его устав, предупреждения с требованием устранить обнаруженные нарушения законодательства и невыполнения этого требования в течение десяти дней. В таком случае деятельность общественного объединения может быть решением суда приостановлена на срок до шести месяцев на основании представления зарегистрировавшего объединение органа. Приостановление деятельности общественного объединения влечет за собой приостановление осуществления следующих его прав:

- ❖ учреждать средства массовой информации;
- ❖ организовывать съезды, конференции, собрания, митинги, демонстрации, пикеты и другие публичные мероприятия;
- ❖ использовать все виды банковских вкладов, за исключением случаев, когда необходимо произвести расчет с контрагентами по производственно-хозяйственной и иной предпринимательской деятельности, расчет по индивидуальным трудовым договорам (контрактам), по возмещению убытков, понесенных в результате действий общественного объединения, уплатить штрафы (пени, неустойки).

При совершении общественным объединением действий, нарушающих законодательство, руководящему органу объединения может быть вынесено письменное предупреждение органом, регистрации. Ответственность руководства организации перед организацией или третьими лицами за нарушение или невыполнение своих обязанностей в законодательстве не прописана и возникает лишь в случае, когда это предусмотрено уставом объединения.

Общая атмосфера соблюдения свободы ассоциаций в Молдове может быть оценена как положительная. Законодательство не включает требований предварительного контроля для вступления в объединение, государство поддерживает и способствует развитию контактов с НПО других стран, не предусмотрена ответственность за критику властей. Неофициальных указаний по ограничению свободы ассоциаций в период проведения мониторинга зафиксировано не было.

Решения Европейского суда по правам человека по делам против Республики Молдова

Дело Бессарабской Митрополии против Молдовы¹⁹

Дело было инициировано жалобой церкви Бессарабская Митрополия (*Mitropolia Basarabiei și Exarhatul Plaiurilor*) и двенадцатью гражданами Молдовы в связи с отказом властей Молдовы признать

¹⁹ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59985>.

церковь Бессарабская Митрополия. Заявители утверждали, что таким образом государством была нарушена их свобода совместного исповедания религии в связи с запретом на объединение с религиозной целью. Согласно действующему закону, в Молдове могли практиковаться только вероисповедания, признанные государством, и, следовательно, отказ в признании был равносителен для церкви-заявителя запрещению деятельности, как в богослужебном плане, так и в ассоциативном.

На слушаниях в Европейском Суде по правам человека правительство утверждало, что отказ в удовлетворении просьбы о признании, поданной заявителями, имел своей целью сохранение общественного порядка и безопасности. Церковь-заявительница подчинялась Бухарестскому патриархату, по поводу которого были подозрения, связанные с румынскими интересами, благоприятствующими присоединению части Молдовы к Румынии. Признание церкви-заявительницы оживило бы старую российско-румынскую вражду среди населения, поставив под угрозу общественное спокойствие и территориальную целостность Молдовы.

Суд отметил, что государства располагают властью контролировать, осуществляет ли движение или объединение деятельность, наносящую вред населению или общественной безопасности. Однако, в осуществлении своей власти регламентирования государство должно быть нейтральным и беспристрастным. Роль властей в данном случае состоит не в устраниении причины напряжения путем уничтожения плюрализма, но в том, чтобы обеспечить взаимную толерантность противоборствующих групп.

Поскольку религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур, ст. 9 должна толковаться в свете ст. 11 Конвенции, защищающей жизнь объединения от всякого неоправданного вмешательства государства. Правительство указало на то, что церковь-заявительница пользуется поддержкой открыто прорумынских сил в Молдове, которые отрицают молдавскую самобытность, что дестабилизирует молдавское государство. Отказ в признании церкви-заявительницы был необходим для сохранения общественного покоя и согласия между верующими.

Суд отметил, что в своем уставе церковь-заявительница определяла себя как автономную поместную церковь, действующую на молдавской территории с соблюдением законов этого государства. Кроме того, хотя нельзя исключить, что программа организации скрывает цели и намерения, отличные от афишируемых, необходимо сравнить содержание данной программы с действиями и выражаемыми позициями ее должностных лиц. В данном случае материалы дела не позволяли сделать вывод, что церковь-заявительница осуществляла какую-либо иную деятельность, отличную от заявленной в ее уставе. В этих обстоятельствах Суд отметил, что в отсутствие признания церковь-заявительница не может ни организоваться, ни функционировать. Лишенная юридического лица, она не может в судебном порядке защищать свою собственность, необходимую для осуществления культа, а ее члены не могут собираться с целью религиозной деятельности, не нарушая тем самым законодательства о вероисповеданиях.

Таким образом, было отмечено нарушение ст. 9 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, без необходимости дополнительного рассмотрения статьи 11.

Дело «Истинная Православная Церковь в Молдове и другие против Молдовы»²⁰

В Постановлении ЕСПЧ по делу «Истинная Православная Церковь в Молдове и другие против Молдавии» от 27 февраля 2007 №952/03 (Biserica Adevarat Ortodox din Moldova and others) были рассмотрены возражения молдавских властей, в которых указывалось, что причиной неисполнения решения суда о государственной регистрации религиозной организации явилась передача функций другой службе, не принимавшей участия в ранее состоявшемся процессе, и потому, не связанной судебным решением. Другим доводом было то, что вновь созданная служба строго соблюдала законодательство, в соответствии с которым заявители должны были представить определенные документы, но не представили.

Суд отметил, что национальные суды удовлетворили требования заявителей по регистрации церкви. При этом они прямо отвергли все аргументы, выдвигаемые правительством против регистрации, а орган исполнительной власти постоянно настаивал на исполнении решения суда, несмотря на якобы невозможности зарегистрировать заявителя Церковь из-за непредставления необходимых

²⁰<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1100005&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE> <http://legislationonline.org/documents/action/popup/id/15974>.

документов (документы были представлены дважды). Таким образом, Суд счел, что отказ в регистрации церкви не имела никакой правовой основы и это повлекло безосновательное нарушение свободы вероисповедания.

В Постановлении по данному делу ЕСПЧ отклонил возражение молдавских властей и счел, что неисполнение решения суда о государственной регистрации религиозной организации равносильно отказу в государственной регистрации религиозной организации, что послужило основанием для установления нарушения ст. 9 Конвенции.

Дело Фусу против Молдовы²¹

Заявители обратились в Европейский Суд в связи с нарушением статей 6, 9 и 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с отказом в выдаче документов, необходимых для регистрации религиозной конфессии христианской Православной Церкви Бессарабской метрополии. В период разбирательства в национальных судах, процедура регистрации религиозных объединений изменилась, требование предоставления органами местного самоуправления доказательств существования религиозной общиной перед ее регистрацией было устранино, поэтому основным аргументом правительства было отрицание предмета обжалования.

В своем решении Европейский Суд напомнил, что задача Конвенции — теоретическая или иллюзорная, но практическая и эффективная защита прав человека. Поэтому, несмотря на принятие национальными судами решений в пользу заявителя и изменения в законодательстве, отказ в выдаче документа, необходимого для регистрации, был на практике соразмерен отказу в регистрации. Несмотря на активные действия заявителя, все ходатайства были отклонены на национальном уровне. Поэтому, Суд принял решение, что отказ властей выдать заявителям регистрационный документ представляет собой не предусмотренное законом вмешательство в свободу вероисповедания, гарантированное статьей 9 § 1 Конвенции.

В рамках исполнения решений Европейского Суда по правам человека, Парламентом Молдовы были внесены изменения в законодательство, обеспечивающие соблюдение прав человека. Так, в отношении регистрации религиозных организаций, в 2007 году был принят новый Закон о культах, переименованный в 2010 году в Закон о свободе совести, мысли и вероисповедания²².

Комментарии

1. Закон об общественных объединениях, как и Закон о партиях и других общественно-политических объединениях принят в Молдове с целью определения принципов деятельности объединений. В контексте общих подходов к правам человека и основным свободам, такая формулировка полностью отображает дух и философию концепции прав человека. Государство, определяя принципы создания и деятельности ассоциаций, фактически лишь определяет рамки правового поля, внутри которого ассоциация может действовать свободно, создавая собственные правила, соответствующие принципам. Такой подход обеспечивает свободу деятельности ассоциаций, ограничивая тем самым государство от неоправданного вмешательства в реализацию данного права. Подобный подход наблюдается в Законе О профессиональных союзах и Законе о благотворительной и спонсорской деятельности — государство лишь очерчивает правовые основы создания и гарантии деятельности ассоциаций, оставляя самим ассоциациям широкое поле для реализации своих целей в рамках правового поля с учетом гарантий государства.

²¹ <http://caselaw.echr.globe24h.com/0/0/republic-of-moldova/2012/07/17/case-of-fusu-arcadie-and-others-v-the-republic-of-moldova-112200-22218-06.shtml>.

²² http://crim.org/app/webroot/uploaded/Execution_of_Judgments_of_the_ECHR_by_the_Republic_of_Moldova_1997-2012.pdf.

2. Наличие единого закона для общественных объединений в Молдове способствует обеспечению правовой предсказуемости в данной сфере и устраниет угрозы различной трактовки одних и тех же действий в разных законодательных актах. Иностранные организации, могут беспрепятственно проводить свою деятельность на территории республики, а физические лица-иностранцы на общих основаниях могут реализовывать свое право на свободу ассоциаций в полном объеме.
3. Стандарт, предусматривающий ограничение на получения статуса объединения или фонда для организаций, основанных законодательным органом и таких, которые используют полномочия государственных органов, в Молдове соблюдается в полной мере.
4. Во всех специальных законах, касающихся разных видах объединений, перечислены пакеты документов, которые необходимо предоставить для регистрации объединения. Норма закона о том, что перечень документов для регистрации общественного объединения не может быть расширен, полностью соответствует международным стандартам: закрытый перечень документов обеспечивает гарантии защиты учредителей ассоциации от неправомерного отказа в регистрации, базирующегося на требовании предоставления дополнительных документов.
5. Однако, для всех объединений, за исключением профессиональных союзов, перечень обязательных документов шире минимального пакета, необходимого для регистрации — устава объединения и протокола учредительного собрания. В частности, требование предоставить список учредителей объединения, заверенный их подписями, с указанием в случае учредителей — физических лиц фамилии, даты рождения, места жительства, гражданства каждого из них и приложением копий документов, удостоверяющих личность учредителей, является чрезмерным и не способствует беспрепятственной реализации свободы ассоциаций для, например, людей без постоянного места жительства.
6. Указанная выше норма противоречит статье 14 (6) Закона об общественных объединениях, предусматривающей гарантии для иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере реализации свободы объединений. Кроме того, требование дважды обозначать место жительства учредителей и руководителей объединения вызывает тревогу, особенно в свете того, что касается защиты персональных данных, учитывая тот факт, что персональные данные копируются дважды: подаются на бумажных носителях и хранятся на электронных.
7. Государственная пошлина за регистрацию объединения составляет примерно 1/16 от прожиточного минимума, установленного в стране, что является обоснованным и не обременяет излишне желающих зарегистрировать объединение. Религиозные организации в стране вообще освобождены от уплаты пошлины.
8. Время регистрации общественного объединения значительно больше, чем регистрации коммерческих структур при том, что количество обязательных документов примерно одинаковое.
9. В Молдове организация может представлять только интересы своих членов. Таким образом, ограничивается поле для деятельности, в частности, правозащитных организаций, сотрудники которых представляют интересы своих клиентов в судах и органах власти
10. Особых затруднений по поводу регистрации и продолжительности существования общественных объединений в Республике Молдова не возникает. Перечень оснований для отказа в регистрации организации является закрытым и может быть обоснован рационально, за исключением положения о том, что название организации не должно оскорблять общественную мораль. Непонятно, что авторы закона подразумевали под «общественной моралью», и каким образом название может нанести этому оскорблению.
11. В стране не существует обязательной перерегистрации по истечении определенного срока деятельности, соответственно, государство лишено одного из самых распространенных механизмов давления на общественные объединения, что, безусловно, является большим плюсом в части соблюдения свободы ассоциаций.
12. Перечень оснований для запрещения деятельности организаций небольшой, ограничения связаны с гарантией защиты от насильственных действий. Законодательство и практика свидетельствуют, что в стране не существует угрозы запрета деятельности объединений, которые стремятся к изменению в законодательстве или в правовой либо конституциональной структуре государства при условии, что средства достижения этой цели законны, демократические и ненасильственные. Однако, перечень не является закрытым, что создает возможность для запрета деятельности ассоциаций по другим основаниям, не предусмотренных профильным законом.
13. Интересным является положение о том, что защита принципов социальной справедливости не рассматривается в качестве элемента разжигания социальной розни. Этот пункт важен

для многих стран постсоветского пространства в период, когда в обществе доминируют настроения крайне правого толка и наблюдается преследование организаций, тяготеющих к философии движения «левых».

14. Положительным моментом является то, что в законодательстве Республики Молдова косвенно прописаны гарантии беспрепятственного получения грантовой и спонсорской помощи на реализацию уставных целей и задач. В частности, организации могут заключать с физическими и юридическими лицами двусторонние и многосторонние соглашения о научно-техническом, экономическом, финансовом и производственном сотрудничестве, о предоставлении услуг и выполнении работ, направленные на реализацию уставных целей и задач. Также предусмотрена возможность ведения хозяйственной деятельности неправительственной организацией.
15. Среди прав организации не прописана свобода от вмешательства государства в деятельность организации. В то же время, государство жестко контролирует деятельность объединений, требуя ежегодного подтверждения продолжения деятельности организаций.
16. В части обеспечения соблюдения свободы ассоциаций путем беспрепятственного доступа к денежным средствам, Республика Молдова в полной мере выполняет положения международных стандартов. Перечень источников формирования собственности в Республике Молдова обширен и не ограничивает объединения в использовании лишь тех, которые перечислены в профильном законе. Отсутствие требований регистрации организаций, получающих иностранную помощь, либо грантовых договоров, обеспечивает свободу деятельности организаций, в частности отсутствия поводов для дополнительных проверок организаций прокуратурой, налоговой инспекцией или другими государственными органами в связи с законодательством о получении иностранной материальной помощи.
17. Применение всех санкций по отношению к общественным организациям в Молдове возможно лишь по решению суда, что является положительным примером соблюдения принципа верховенства права в отношениях между государством и общественными объединениями.
18. Общая ситуация с обеспечением соблюдения свободы ассоциаций в Республике Молдова может быть оценена как положительная. Частично это результат изменений в законодательстве и правоприменительной практике страны, внесенных после вынесения решений Европейского Суда по правам человека касательно нарушений статьи 9 (свобода вероисповедания) и статьи 11 Европейской Конвенции по правам человека (свобода ассоциаций).

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Свобода ассоциаций гарантирована в первую очередь Конституцией Российской Федерации¹. Статья 30 Конституции гласит: «1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. 2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Российской Федерации

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация	Федеральный закон «Об общественных объединениях»	от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ, (ред. от 21 июля 2014 года)	http://www.consultant.ru/popular/obob/
Благотворительная организация (фонд)	Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»	от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014)	http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162618/
Религиозное объединение	Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»	от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 года)	http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149069/
Некоммерческое объединение, включая государственное	Федеральный закон «О некоммерческих организациях»	от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 года)	http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/
Профсоюз	Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»	от 12 января 1996 года № 10-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 года)	http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148725/
Политическая партия	Федеральный закон «О политических партиях»	от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 28 июня 2014 года)	http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164894/

¹ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.

Детское (молодежное) объединение	Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских объединений»	от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ	http://base.garant.ru/103544/
----------------------------------	--	------------------------------	---

Отдельного закона о детских (молодежных) объединениях нет, однако они упоминаются и частично их деятельность регулируется указанным в таблице законом. Также не подлежит законодательному урегулированию деятельность неформальных общественных объединений.

Цели законов

Все российские законы в области свободы ассоциаций определяют своей сферой деятельности (целью) регулирование отношений, возникающих в связи с реализацией свободы объединений, а также какие виды отношений могут подпадать под действие конкретного закона. Цели регулирования свободы ассоциаций прямо нигде не указаны, однако в каждом законе оговаривается предмет регулирования и иногда область действия, из чего можно определить цель закона.

Федеральный закон «Об общественных объединениях»

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений.

Федеральный закон «О некоммерческих организациях»

Статья 1. Предмет регулирования и область действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления.

2.1. Настоящий Федеральный закон определяет порядок создания и деятельности на территории Российской Федерации структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

2.2. Положения настоящего Федерального закона, определяющие порядок создания и деятельности на территории Российской Федерации структурных подразделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций, применяются к структурным подразделениям международных организаций (объединений) в части, не противоречащей международным договорам Российской Федерации.

Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»

Статья 1. Предмет регулирования и цели настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией профессиональных союзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций (далее — профсоюзы).

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы создания профсоюзов, их права и гарантии деятельности, регулирует отношения профсоюзов с органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями), другими общественными объединениями, юридическими лицами и гражданами.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон регулирует правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений.

Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»

Преамбула Федерального закона

Настоящий Федеральный закон устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного

самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Особенности правового регулирования отношений, возникающих при формировании целевого капитала, доверительном управлении имуществом, составляющим целевой капитал, использовании доходов, полученных от доверительного управления имуществом, составляющим целевой капитал, устанавливаются иными федеральными законами.

Федеральный закон «О политических партиях»

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии и особенностями создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»

Преамбула Федерального закона

Настоящий Федеральный закон определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации (далее — молодежные и детские объединения).

Терминология для обозначения ассоциаций

Сфера регулирования свободы ассоциаций состоит из общего закона о некоммерческих объединениях, как организациях, которые не ставят целью своей деятельности извлечение прибыли. НКО понимается широко и включает в себя различные государственные или созданные им структуры. Остальные ключевые виды организаций, входящих в понятие свободы ассоциаций также имеют отдельные законы, регулирующие их деятельность.

Закон о некоммерческих организациях определяет и **организации — иностранные агенты**, а также политическую деятельность, в соответствии с изменениями в нем, принятыми в 2012 году. Основными критериями, по которым организация может быть признана выполняющей функции иностранного агента это занятие политической деятельностью и получение иностранного финансирования. Фактически появление этого определения парализовало деятельность правозащитных организаций, т.к. почти все они получали иностранное финансирование в виде грантов.

Отсутствие определения **правозащитной деятельности** и широкое трактование политической деятельности приводит к тому, что на практике в России первую считают одним из видов политической деятельности, а как следствие — организации признают иностранными агентами и всячески ограничивают свободу деятельности объединений.

В законодательной базе используются различные термины для обозначения разных видов общественных объединений.

- ❖ **Некоммерческая организация** — организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управлеченческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (статья 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»)². Кроме этого, там дается понятие социально ориентированной НКО, иностранной НКО и НКО, осуществляющую функции иностранного агента.
- ❖ **Общественное объединение** — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. (ФЗ «Об общественных объединениях»).

² http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_1.html#p79.

- ❖ **Общественные и религиозные организации (объединения)** — добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей (статья 117 «Общественные и религиозные организации (объединения)» Гражданского кодекса РФ)³.
- ❖ **Благотворительная организация** — неправительственная (негосударственная и немуниципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных настоящим Федеральным законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц (статья 6 ФЗ «Об общественных объединениях»).
- ❖ **Профсоюз** — добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов (статья 2 ФЗ «О профсоюзах»).
- ❖ **Некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента** — российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ; далее — иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляющейся на территории Российской Федерации (статья 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Важно отметить, что термины «неправительственная организация» и «негосударственная организация» не раскрывается в законодательстве — отдельное определение отсутствует, термин используется в других определениях, но и там его значение не раскрывается. Такое понятие как гражданская организация в законодательстве вообще отсутствует.

Отдельного определения **правозащитной организации** или правозащитной деятельности в российском законодательстве также нет, хотя понятие «правозащитная организация» используется в законодательстве, например в Указе Президента РФ от 13 июня 1996 года № 864 «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации»⁴ и Указе Президента РФ от 25 сентября 2007 года № 1237 «О дополнительных мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации»⁵.

Кроме этого, в связи с размытостью понятий, указанных в определении о некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и судебной практикой 2013—2014 годов правозащитная деятельность нередко приравнивается к политической:

«6. Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в настоящем Федеральном законе понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее — иностранные источники), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляющейся на территории Российской Федерации.

Некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляющейся на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой или государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового

³ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156036/?frame=15#p1394.

⁴ <http://base.garant.ru/135151/#ixzz3BParMgCS>.

⁵ [http://refugee.memo.ru/432566F40069FB50/\\$ID/004A4F31BDD88AABC3256F71007D1875](http://refugee.memo.ru/432566F40069FB50/$ID/004A4F31BDD88AABC3256F71007D1875).

образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества» (статья 6 ФЗ «О некоммерческих организациях»); пункт 6 введен Федеральным законом от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ).

В связи с введением статуса организации, выполняющей функции иностранного агента, с момента принятия изменений в законодательстве и по настоящий момент прошел широкомасштабный ряд прокурорских проверок деятельности НКО, направленный на выявление иностранных агентов и принуждение к оформлению соответствующего статуса. В большинстве случаев организации обжаловали такие действия прокуратуры в суде или же вынесение прокуратурой решения о необходимости получения статуса.

4 июня в судебном участке № 367 г. Москвы рассматривалось административное дело в отношении **Светланы Ганнушкиной** — руководителя **Комитета «Гражданское содействие»** за отказ представить прокуратуре материалы для проверки (статья 17.7 КоАП РФ).

Представители прокуратуры на заседание не явились. Адвокаты Кирилл Коротеев и Ирина Бирюкова потребовали перенести рассмотрение дела для того, чтобы запросить основания для проведения проверки Комитета у прокуратуры, а также обеспечить явку прокурора в суд.

18 июня представители прокуратуры вновь не явились на заседание. Судья отклонила повторное ходатайство защиты о переносе заседания на том основании, что «необязательна явка лица, составившего протокол об административном правонарушении». Также суд отказал в отложении слушания дела до того момента, пока Замоскворецкий суд не вынесет вердикт о правомерности решения о проведенной проверке и об изъятии документов 26 марта и 4 апреля.

Светлана Ганнушкина в своем выступлении подчеркнула, что так и не получила от прокуратуры ответа о конкретных основаниях проверки, начатой в конце марта. По ее словам, проверяющие выдвинули невыполнимые требования.

Решением суда Светлана Ганнушкина была оштрафована на 2000 рублей.

20 июня в Замоскворецком суде Москвы должно было пройти предварительное судебное заседание по признанию незаконной прокурорской проверки Комитета «Гражданское содействие», однако в связи с болезнью судьи заседание было отложено до 25 июня, а затем до 28 июня.

26 июня Светлана Ганнушкина — руководитель Комитета «Гражданское содействие» обратилась в Тверской суд Москвы с жалобой на постановление мирового судьи, которым она была признана виновной в не выполнении прокурорских требований и оштрафована на 2000 рублей.

В жалобе адвокат Светланы Ганнушкиной указала на то, что присутствие прокурора на процессе было признано необязательным, но это нарушает принцип состязательности и равноправия сторон, а судья, выносившая решение о законности штрафа, взяла на себя полномочия по поддержанию обвинения, что противоречит Конституции РФ и некоторым решениям

Конституционного суда РФ. Кроме того защита утверждает, что сама прокурорская проверка была незаконной. В доказательство этого адвокат приводит аргументы, что не были представлены основания для проверки, состав проверяющих противоречил Закону о прокуратуре, а также при проверке было допущено несогласованное вмешательство в деятельность Комитета «Гражданское содействие», так как перечень требуемых документов несколько раз менялся.

По мнению адвоката, даже если проверка будет признана законной, то Светлана Ганнушкина все равно не виновна, так как ее действия не были умышленными. Во-первых прокуратура запрашивала документы два раза, когда фактически сотрудники Комитета должны были собрать все необходимые данные за один день. Во-вторых документы все же были переданы для проверки в прокуратуру в максимально короткий срок, а Светлана Ганнушкина в обращении к Прокуратуре заявляла о готовности предоставлять данные для проверки в разумные сроки.

28 июня в Замоскворецком суде г. Москвы должно было пройти заседание по жалобе Комитета «Гражданское содействие» о признании прокурорской проверки незаконной. Однако в связи с неявкой прокурора заседание суда было перенесено на 10 июля⁶.

⁶ Страница кейса: <http://sos-hrd.org/node/152#.Ud245Pn0GSo>.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

В ФЗ «Об общественных объединениях» в статье 19 говорится, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Т. е. в законодательстве прямо отделяется государственный сектор от общественного.

В статье 19 Федерального закона «Об общественных объединениях» говорится: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений». Иначе говоря, законодательство прямо отделяет государственный сектор от общественного. Однако в России создано большое количество GONGO по сути, хотя не все они были формально созданы людьми, имеющими полномочия государственных органов. В России GONGO называют организации, которые придерживаются государственной позиции и именно поэтому занимают какие-то общественно значимые места.

Участники организаций типа GONGO повсеместно являются членами общественных палат или общественных советов при государственных органах. GONGO могут быть операторами по распределению средств государственной поддержки (грантов) между неправительственными НКО.

К GONGO в России можно отнести, например, такие молодежные организации, как «Идущие вместе», «Наши», «Молодая гвардия «Единой России», «Местные». Среди правозащитных организаций GONGO считается, например, организация «Сопротивление».

За несколько лет GONGO вытеснили из разных полей независимые организации, в первую очередь из консультативных площадок между властью и населением.

Одной из ярких иллюстраций противоречия GONGO и независимых правозащитных организаций служит ситуация с общественными наблюдательными комиссиями, где с каждыми выборами все больше и больше оказывается членов, поддерживающих силовой блок (бывшие сотрудники правоохранительных органов и т. д.), что наносит сильный удар по идеи общественного контроля.

Российское законодательство допускает деятельность незарегистрированных общественных объединений (актуально для всех видов объединений, о которых шла речь выше). Уголовная или административная ответственность предусмотрена за деятельность общественных организаций, которые запрещены законом, например, когда организация признана экстремистской. Существуют примеры преследования неформальных объединений, однако, причины преследования связаны с их деятельностью, а не тем фактом, что они не зарегистрированы.

Незарегистрированные объединения не имеют прав юридического лица. Для получения последних необходимо пройти процедуру регистрации. Право юридических лиц у общественного объединения возникает с момента регистрации.

Приобретение статуса юридического лица: процедурные требования

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», кроме этого существуют специализированные перечни: для общественных организаций — ст. 21 ФЗ «Об общественных объединениях»; для политических партий — ст. 16 ФЗ «О политических партиях»; для некоммерческих и благотворительных организаций — ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях»; для религиозных объединений — ст. 11 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» указано, что требования к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган, устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Кроме этого, перечни документов и соответствующие формы, разработанные Министерством юстиции, можно найти на сайте министерства — <http://government.ru/department/99/>.

Получив статус юридического лица организация может вести финансово-хозяйственную деятельность, иметь счета в банках. Фактически только официально зарегистрированные организации могут участвовать в программах финансовой поддержки, имею возможность выдвигать своих кандидатов в такие структуры как Общественные наблюдательные комиссии и т. д.

При регистрации необходимо подготовить и подать в регистрирующие органы следующие документы.

Для общественных объединений:

- 4) заявление, подписанное уполномоченным лицом (заявителем), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 5) устав общественного объединения в трех экземплярах;
- 6) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа;
- 7) сведения об учредителях;
- 8) документ об уплате государственной пошлины;
- 9) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;
- 10) протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;
- 11) при использовании в наименовании общественного объединения имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования — документы, подтверждающие правомочия на их использование;
- 12) заявление о включении общественного объединения в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, — для общественных объединений, являющихся юридическими лицами, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников, которые указаны в пункте 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», и участвующих в политической деятельности, осуществляющейся на территории Российской Федерации.

Для некоммерческих (в т. ч. благотворительных) организаций:

- 13) заявление, подписанное уполномоченным лицом (заявителем), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 14) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах;
- 15) решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в двух экземплярах;
- 16) сведения об учредителях в двух экземплярах;
- 17) документ об уплате государственной пошлины;
- 18) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией;
- 19) при использовании в наименовании некоммерческой организации имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования — документы, подтверждающие правомочия на их использование;
- 20) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус учредителя — иностранного лица;
- 21) заявление о включении некоммерческой организации в предусмотренный пунктом 10 настоящей статьи реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, — для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (подпункт 9 введен Федеральным законом от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ).

Для религиозных объединений:

- 22) заявление о регистрации;
- 23) список лиц, создающих религиозную организацию, с указанием гражданства, места жительства, даты рождения;

- 24) устав религиозной организации;
- 25) протокол учредительного собрания;
- 26) документ, подтверждающий существование религиозной группы на данной территории на протяжении не менее пятнадцати лет, выданный органом местного самоуправления, или подтверждающий ее вхождение в централизованную религиозную организацию, выданный ее руководящим центром;
- 27) сведения об основах вероучения и соответствующей ему практики, в том числе об истории возникновения религии и данного объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служителей организации в отношении их гражданских прав и обязанностей;
- 28) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа создаваемой религиозной организации, по которому осуществляется связь с религиозной организацией;
- 29) документ об уплате государственной пошлины.

В случае если учредителями не представлен документ, подтверждающий существование религиозной группы на данной территории на протяжении не менее пятнадцати лет, территориальный орган федерального органа государственной регистрации самостоятельно запрашивает указанные сведения в соответствующем органе местного самоуправления.

Законодательно предусмотрено разное минимальное число учредителей для различных видов объединений.

Таблица 2. Число учредителей по видам объединений

Тип объединения	Минимальное число учредителей	Статья закона
Общественные объединения	три человека	18 ФЗ «Об общественных объединениях»
Некоммерческие организации	один человек	15 ФЗ «О некоммерческих организациях»
Религиозные организации	девять человек	9 ФЗ «О свободе совести и о религиозных организациях»
Профсоюз	три человека	18 ФЗ «Об общественных объединениях»

Таблица 3. Требования к учредителям разных типов объединений

Тип объединения	Требования к учредителям
Общественное объединение	<p>Статья 18 ФЗ «Об общественных объединениях»</p> <p>Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; 3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее — Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»); 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности; 5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.
Некоммерческая организация	<p>Статья 15 ФЗ «О некоммерческих организациях»</p> <p>Не может быть учредителем (участником, членом) некоммерческой организации:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

	<p>3) общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;</p> <p>4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;</p> <p>5) лицо, которое не соответствует предъявляемым к учредителям (участникам, членам) некоммерческой организации требованиям федеральных законов, определяющих правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций отдельных видов.</p>
Религиозная организация	<p>Статья 9 ФЗ «О свободе совести и о религиозных организациях»</p> <p>Требуется гражданство Российской Федерации.</p>
Молодежная (детская) организация	<p>Статья 21 ФЗ «Об общественных объединениях»</p> <p>Государственная регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется в случае, если в руководящие органы указанных объединений избраны полностью дееспособные граждане.</p>

Все организации регистрирует Министерство юстиции РФ, так как несколько лет назад именно Минюсту были переданы функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций.

Министерство юстиции РФ регистрирует общероссийские и международные общественные объединения, отделения международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, созданные на территории нескольких субъектов РФ, Торгово-промышленную палату РФ. ТERRITORIALНЫЕ органы указанного ведомства регистрируют межрегиональные, региональные и местные общественные объединения, региональные отделения и иные структурные подразделения политических партий, а также др.

Существует взаимодействие Министерства юстиции РФ и Федеральной налоговой службой РФ в вопросах регистрации НКО. Фактически решение о регистрации принимает Министерство юстиции РФ (или ее подразделения в субъектах РФ), а Федеральная налоговая служба (или ее подразделения в субъектах РФ) вносит соответствующие изменения Единый государственный реестр юридических лиц.

Делается это на основании приказа Министерства юстиции РФ от 21 декабря 2010 года № 19300 «О порядке взаимодействия Министерства Юстиции Российской Федерации с Федеральной Налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций»⁷. Также организации необходимо встать на учет в пенсионном фонде.

В соответствии со статьей 8 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁸, государственная регистрация осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган. Однако в специальных законах есть отдельные статьи. Так, пункт 8 статьи 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» говорит: «Уполномоченный орган или его территориальный орган при отсутствии установленных статьей 23.1 настоящего Федерального закона оснований для отказа в государственной регистрации или приостановления государственной регистрации некоммерческой организации не позднее чем через четырнадцать рабочих дней со дня получения необходимых документов принимает решение о государственной регистрации некоммерческой организации и направляет в регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления регистрирующим органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

На основании указанного решения и предоставленных уполномоченным органом или его территориальным органом сведений и документов регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщает об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации некоммерческой организации. Орган, принявший решение о государственной регистрации некоммерческой организации, не позднее трех рабочих дней со дня получения от регистрирующего органа информации о внесении в единый государственный реестр юридических лиц записи о некоммерческой организации выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации».

⁷ <http://www.rg.ru/2010/12/31/nko-minust-dok.html>.

⁸ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165866/?frame=2.

Статья 21 ФЗ «Об общественных объединениях»: «Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган в течение тридцати дней со дня подачи заявления о государственной регистрации общественного объединения обязан принять решение о государственной регистрации общественного объединения либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать заявителю мотивированный отказ в письменной форме».

Невозможность нормально функционировать обычно связана с отказом в регистрации или вмешательством специалистов Минюста фактически в деятельность (когда речь идет о корректировке целей организации в Уставе, требовании сменить название организации и т. д.). Фактически зарегистрировать НКО (например, с правозащитной тематикой) практически невозможно с первого раза.

Размер пошлины за регистрацию объединения регламентируется Налоговым кодексом РФ. Так, в статье 333.33 указано, что сумма пошлины — 4000 рублей (для политической партии — 2000 рублей)⁹.

Отказ в регистрации организации или объединения

Отказ в регистрации общественной организации прописан в специальных законах, как о некоммерческих организациях, так и в законе об общественных объединениях. Так, статья 23.1 Закона «О некоммерческих организациях» говорит об основаниях для отказа в регистрации. Ими может стать следующее:

- 1) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;
- 2) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием;
- 3) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;
- 4) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные настоящим Федеральным законом, представлены не полностью либо представлены в ненадлежащий орган;
- 5) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с пунктом 1.2 статьи 15 настоящего Федерального закона;
- 6) если решение о реорганизации, ликвидации некоммерческой организации, о внесении изменений в ее учредительные документы или об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», принято лицом (лицами), не уполномоченным на то федеральным законом и (или) учредительными документами некоммерческой организации;
- 7) если установлено, что в представленных для государственной регистрации документах содержатся недостоверные сведения;
- 8) в случае, предусмотренном абзацем вторым пункта 1.1 настоящей статьи.

В случае если представленные для государственной регистрации документы оформлены в ненадлежащем порядке, уполномоченный орган или его территориальный орган вправе принять решение о приостановлении государственной регистрации некоммерческой организации до устранения заявителем оснований, вызвавших приостановление государственной регистрации, но не более чем на три месяца.

Неустранимое заявителем оснований, вызвавших приостановление государственной регистрации некоммерческой организации, в установленный указанным решением срок является основанием для принятия уполномоченным органом или его территориальным органом решения об отказе в государственной регистрации.

Решение об отказе в государственной регистрации или о приостановлении государственной регистрации некоммерческой организации должно быть принято не позднее чем через четырнадцать рабочих дней со дня получения предоставленных документов.

В случае отказа в государственной регистрации или приостановления государственной регистрации некоммерческой организации заявителю сообщается об этом в письменной форме в течение трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения с указанием предусмотренных настоящей статьей оснований, вызвавших отказ в государственной регистрации или приостановление государственной регистрации некоммерческой организации.

⁹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117286/?frame=50#p10002.

Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации может быть обжалован в вышестоящий орган или в суд.

Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации не является препятствием для повторной подачи документов для государственной регистрации при условии устранения оснований, вызвавших отказ. Повторная подача заявления о государственной регистрации некоммерческой организации и вынесение по этому заявлению решения осуществляются в порядке, предусмотренном настоящим законом «О некоммерческих организациях».

Аналогично в законе «Об общественных объединениях» основанием для отказа в регистрации в статье 23 перечислено следующее:

- 1) если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;
- 2) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные настоящим Федеральным законом, представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;
- 3) если выступившее в качестве учредителя общественного объединения лицо не может быть учредителем в соответствии с частью третьей статьи 19 настоящего Федерального закона;
- 4) если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории;
- 5) если установлено, что в представленных учредительных документах общественного объединения содержится недостоверная информация;
- 6) если наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителю сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации данного объединения.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов для государственной регистрации при условии устранения оснований, вызвавших отказ. Повторная подача заявления о государственной регистрации общественного объединения и вынесение по этому заявлению решения осуществляются в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

За последние годы яркие примеры отказа в регистрации касались организаций, занимающихся защитой прав ЛГБТ.

В 2011 году в Москве не были зарегистрированы четыре инициативы, во всех случаях, по мнению регистрирующего органа, по причине несоответствия представленных документов законодательству Российской Федерации. Однако заявители склонны полагать, что основная причина отказа связана с целями и темой организаций.

В 2012 году в Краснодарском крае состоялся судебный процесс в связи с отказом в регистрации организации «Прайд-хауз в Сочи». Основанием для отказа послужило несоответствие законодательству РФ в части использования в названии организации слов, которые не соответствуют нормам современного русского литературного языка. Суд признал отказ правомерным и сослался также на то, что «цели движения противоречат основам общественной нравственности, политике государства в области защиты семьи, материнства и детства, деятельность движения влечет за собой пропаганду нетрадиционной сексуальной ориентации, что может повлечь подрыв безопасности российского общества и государства».

В 2013 году Управление Минюста России по Санкт-Петербургу отказалось в регистрации некоммерческого партнерства секс-работников, в т. ч. по той причине, что такой профессии якобы не существует.

Права и обязанности объединения, виды деятельности

В Законе «Об общественных объединениях» в статьях 27—30 перечислены права и обязанности объединения. Так, организация, являющаяся юридическим лицом имеет следующие права:

- ❖ свободно распространять информацию о своей деятельности;
- ❖ участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами;
- ❖ проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- ❖ учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- ❖ представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- ❖ осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- ❖ выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- ❖ участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, имеет право:

- ❖ свободно распространять информацию о своей деятельности;
- ❖ проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
- ❖ представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- ❖ осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;
- ❖ выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

Что касается официального наименования объединения, то оно должно содержать указание на его организационно-правовую форму, территориальную сферу и характер его деятельности.

В наименовании общественного объединения не допускается использование наименований органов государственной власти, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, или наименований, сходных с указанными наименованиями до степени смешения, а также наименований существующих в Российской Федерации политических партий без их согласия или политических партий, прекративших свою деятельность вследствие ликвидации в связи с нарушением пункта 1 статьи 9 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях». В наименованиях общественных объединений, за исключением наименований политических партий, не могут содержаться слова «политическая», «партия» и образованные на их основе слова и словосочетания.

Общественное объединение, за исключением политической партии, имеет право использовать в своем наименовании имя гражданина. Общественное объединение использует имя гражданина только с его письменного согласия или с письменного согласия его законных представителей.

Общественное объединение обязано:

- ❖ соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;
- ❖ ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;
- ❖ ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его наименования и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;
- ❖ представлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

- ❖ допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, на проводимые общественным объединением мероприятия;
- ❖ оказывать содействие представителям органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации;
- ❖ информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме денежных средств и иного имущества, полученных от иностранных источников, которые указаны в пункте 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», о целях расходования этих денежных средств и использования иного имущества и об их фактическом расходовании и использовании по форме и в сроки, которые установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Общественное объединение также обязано информировать орган, принявший решение о государственной регистрации данного объединения, об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений. Указанный орган не позднее одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от общественного объединения сообщает об этом в уполномоченный регистрирующий орган, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений об общественном объединении.

Неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок сведений, предусмотренных настоящей статьей, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.

Непредставление общественным объединением в установленный срок сведений, предусмотренных абзацем восьмым части первой настоящей статьи, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.

Общественное объединение, намеревающееся после государственной регистрации получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников, которые указаны в пункте 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», и участвовать в политической деятельности, осуществляющейся на территории Российской Федерации, обязано до начала участия в указанной политической деятельности подать в орган, принявший решение о государственной регистрации данного общественного объединения, заявление о включении его в предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Такое общественное объединение ежеквартально представляет в федеральный орган государственной регистрации сведения о расходовании денежных средств и его целях.

Гибкость в продолжительности существования

Как уже было сказано выше, в перечислении причин для отказа в регистрации невозможна деятельность тех организаций, устав которых не соответствует Конституции РФ и ее законодательству, наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан, а также деятельность на одной территории организаций с одинаковым названием. Также в соответствии с Законом «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁰ запрещены организации, деятельность которых можно расценивать как экстремистскую. Такие организации признаются судом ведущими экстремистскую деятельность и по решению суда ликвидируются. При этом статья 1 определяет экстремистскую деятельность как:

- ❖ насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

¹⁰ <http://base.garant.ru/12127578/>.

- ❖ публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- ❖ возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- ❖ пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- ❖ нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- ❖ воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
- ❖ воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
- ❖ совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте «е» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- ❖ пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;
- ❖ публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
- ❖ публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;
- ❖ организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
- ❖ финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

8 июля состоялось второе судебное заседание по делу мурманской региональной молодежной общественной организации **«Гуманистическое движение молодежи»** (ГДМ) по представлению прокуратуры Первомайского округа Мурманска.

По мнению прокуратуры, в материалах молодежной газеты, издаваемой ГДМ на средства международных грантов, содержатся призывы против российской государственности. В качестве доказательства прокуратура приводит экспертное заключение филолога Ларисы Горбань.

Прокуратура обратило свое внимание в частности на материалы из газеты ГДМ на фотографии с изображением роботов, требующих «неких свобод», которая заканчивается фразой «За свободу». По заключению Ларисы Горбань, объекты, изображенные на фотографиях, представляют собой «говорящие знаки препинания», а в многократном требовании «свобод» содержатся «скрытые призывы к насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации».

В то же время весной ГДМ прошло проверку Минюста, которая не нашла нарушений законодательства в работе организации, в том числе и признаков политической деятельности. Минюст последовательно придерживается данной позиции и в суде.

Юрист Александр Передрук поясняет, что не совсем понятен статус экспериментального заключения. Прокуратура на судебном заседании настаивала, что это не экспертиза и не заключение специалиста, а «исследование эксперта-лингвиста».

Судья Елена Земцова вынесла решение о необходимости проведения комплексной психолого-лингвистической экспертизы¹¹.

Также показателем гибкости законодательства в отношении регистрации является то, что отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной

¹¹ <http://sos-hrd.org/node/428#.VAO33WSgPu0>.

подачи документов для государственной регистрации при условии устранения оснований, вызвавших отказ

В законодательстве присутствуют только понятия реорганизации, перерегистрации как таковой — нет. Однако вносить изменения в учредительные документы необходимо через регистрирующие органы. Существует обязанность вносить изменения в соответствующие учредительные документы, если такие имеются, например, смена юридического адреса. У многих организаций юридический адрес прописан в самом Уставе, изменения Устава влечут за собой вероятность того, что в Уставе может быть найдено «какие-то несоответствие нынешнему законодательству». Фактически специалисты Министерства Юстиции могут «помогать изменять формулировки».

29 мая правозащитная организация **«Солдатские матери Санкт-Петербурга»** получила постановление прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга о возбуждении административного дела за нарушение порядка представления статистической информации. В ходе проверки прокуратура установила, что организация не предоставила статистическую отчетность за 2011—2013 годы в отдел государственной статистики Центрального района Санкт-Петербурга. В связи с этим председателя организации **Эллу Полякову** вызвали 30 мая для дачи объяснений. 30 мая сотрудники организации направили в прокуратуру письмо, в котором сообщили, что Полякова находится за пределами Российской Федерации и по возвращении в Санкт-Петербург сообщит об этом прокуратуре¹².

Перерегистрация возможна, если произошли изменения в законодательстве, например, какая-то форма общественного объединения была изменена или изменены условия для межрегиональных или общероссийских организаций. В этом случае — отсутствие перерегистрации может вести к закрытию организации.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Виды деятельности

В соответствии со статьей 24 закона «О некоммерческих организациях» такие организации могут осуществлять следующие виды деятельности:

«1. Некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами...

Отдельные виды деятельности могут осуществляться некоммерческими организациями только на основании специальных разрешений (лицензий). Перечень этих видов деятельности определяется законом.

Материалы, издаваемые некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и (или) распространяемые ею, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», должны сопровождаться указанием на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента.

2. Некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана и соответствует указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и

¹² Страница кейса: <http://sos-hrd.org/node/335#.UiHU6tLRWSo>.

услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика...

3. Некоммерческая организация ведет учет доходов и расходов по предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности...

4. В интересах достижения целей, предусмотренных уставом некоммерческой организации, она может создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации и союзы».

В соответствии со статьей 37 закона «Об общественных объединениях», такие организации могут вести предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Общественные объединения могут создавать хозяйствственные товарищества, общества и иные хозяйствственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Создаваемые общественными объединениями хозяйствственные товарищества, общества и иные хозяйствственные организации вносят в соответствующие бюджеты платежи в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации.

Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

Организаторы и члены

«Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, а также законами об отдельных видах общественных объединений»¹³.

Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Иностраные граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.

Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:

- 1) иностранский гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- 3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»;
- 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- 5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет, членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может являться основанием для ограничения их прав или свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

¹³ http://www.consultant.ru/popular/obob/76_2.html.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

При создании общественных объединений в иных организационно-правовых формах права и обязанности учредителей таких объединений указываются в их уставах.

Сбор средств

В соответствии со статьей 26 закона «О некоммерческих организациях» источниками формирования средств организации может быть следующее:

- ❖ регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);
- ❖ добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- ❖ выручка от реализации товаров, работ, услуг;
- ❖ дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;
- ❖ доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации;
- ❖ другие не запрещенные законом поступления.

Порядок регулярных поступлений от учредителей (участников, членов) определяется учредительными документами некоммерческой организации.

Полученная некоммерческой организацией прибыль не подлежит распределению между участниками (членами) некоммерческой организации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку¹⁴.

Оказание экономической поддержки некоммерческим организациям осуществляется в различных формах, в том числе в следующих формах:

- 1) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- 2) предоставление гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- 3) предоставление некоммерческим организациям иных льгот.

Не допускается предоставление льгот по уплате налогов и сборов в индивидуальном порядке отдельным некоммерческим организациям, а также отдельным гражданам и юридическим лицам, оказывающим этим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления в приоритетном порядке оказывают поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Отдельно поддержка предусмотрена для некоммерческих организаций ведущих социально ориентированную деятельность¹⁵.

Такая поддержка возможна при условии осуществления организациями в соответствии с учредительными документами следующих видов деятельности:

- 1) социальная поддержка и защита граждан;
- 2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- 3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) охрана окружающей среды и защита животных;

¹⁴ http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_6.html.

¹⁵ Там же.

- 5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;
- 6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;
- 7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;
- 8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- 9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;
- 10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации;
- 12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан Российской Федерации.

Для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными настоящей статьей видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется в следующих формах:

- 1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- 2) предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- 3) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- 4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Предусмотрено ведение реестра социально ориентированных некоммерческих организаций, которые получают такую поддержку.

23 июля председатель правления РОО «Право ребенка» Борис Альтшулер сообщил, что организация — распределитель президентских грантов для НКО «Лига здоровья нации» решила расторгнуть договор на выделение гранта на проект «Дать шанс ребенку!», заключенный с «Правом ребенка» на 2013—2014 год, и потребовала возврата выделенных организации 600 935 рублей. Грант в размере 1 млн рублей был выдан на проведение независимой экспертной оценки, общественного контроля и публичного мониторинга услуг социальной сферы. По словам Альтшулера, «Лига здоровья нации» сначала задержала перевод очередного транша на несколько месяцев, а потом объявила и о разрыве отношений с «Правом ребенка».

«Лига здоровья нации» объясняет причину разрыва отношений тем, что организация — получатель гранта не проводила в декабре 2013 года в Общественной палате РФ конференции «Общественный мониторинг реализации на местах Указа Президента «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы». По словам вице-президента, «Лиги здоровья нации» Николая Кононова, аппарат Общественной палаты РФ заявил, что конференцию организовали три комиссии Общественной палаты, а не «Право ребенка», которая внесла это мероприятие в свой отчет.

При этом, по словам Иосифа Дискина, возглавлявшего в 2013 году комиссию Общественной палаты РФ по развитию гражданского общества, его комиссия и комиссия по социальной политике, которой руководит

Елена Тополова-Солдунова, помогали в организации конференции, но именно Альшулер сделал всю основную работу¹⁶.

Санкции и ликвидация общественной организации

В соответствии с положениями статьи 41 закона «Об общественных объединениях» общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими законами.

В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не обладающими правами юридического лица, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не обладающими правами юридического лица, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Некоммерческая организация может быть ликвидирована на основании и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом РФ, законом о некоммерческих организациях и другими федеральными законами. Так, в соответствии со статьей 18 закона «О некоммерческих организациях», заявление в суд о ликвидации некоммерческой организации вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», уполномоченным органом или его территориальным органом; решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц. Фонд может быть ликвидирован, если имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна; если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены; в случае уклонения фонда в его деятельности от целей, предусмотренных его уставом; в других случаях, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии со статьей 19 этого же закона ответственность при ликвидации организации несет сама организация своим имуществом, а также собственник организации, «если имеющиеся у ликвидируемой некоммерческой организации (за исключением частных учреждений) денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов, ликвидационная комиссия осуществляет продажу имущества некоммерческой организации с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений».

При недостаточности у ликвидируемого частного учреждения денежных средств для удовлетворения требований кредиторов последние вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника этого учреждения».

Основания для ликвидации или запрета деятельности общественного объединения перечислены в статье 44 Закона «Об общественных объединениях». Такими основаниями являются:

- ❖ нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
- ❖ неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;
- ❖ неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения.

Структурные подразделения — организации, отделения общественного объединения ликвидируются в случае ликвидации соответствующего общественного объединения.

Заявление в суд о ликвидации международного или общероссийского общественного объединения вносится Генеральным прокурором Российской Федерации или федеральным органом государственной регистрации. Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального или

¹⁶ <http://sos-hrd.org/node/427#.VAO31WSgPu0>.

местного общественного объединения вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации, или соответствующим территориальным органом федерального органа государственной регистрации.

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Порядок и основания ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, по решению суда применяются также в отношении запрета деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Общественное объединение может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Комментарии

1. Сфера регулирования свободы ассоциаций состоит из общего закона о некоммерческих объединениях, как организациях, которые не ставят целью своей деятельности извлечение прибыли. Профильный закон об общественных объединениях уже по своему содержанию. При этом НКО понимается широко и включает в себя различные государственные или созданные им структуры. Остальные ключевые виды организаций, входящих в понятие свободы ассоциаций также имеют отдельные законы, регулирующие их деятельность. Все указанные выше законы определяют своей сферой деятельности (целью) регулирование отношений, возникающих в связи с реализацией свободы объединений, а также какие виды отношений могут подпадать под действие конкретного закона.
2. Закон о некоммерческих организациях определяет и организации — иностранные агенты, а также политическую деятельность, в соответствии с изменениями в нем, принятыми в 2012 году. Это определение является новеллой в российском законодательстве. Основными критериями, по которым организация может быть признана выполняющей функции иностранного агента это занятие политической деятельностью и получение иностранного финансирования. Фактически появление этого определения парализовало деятельность правозащитных организаций, так как почти все они получали иностранное финансирование в виде грантов.
3. Отсутствие определения правозащитной деятельности и широкое трактование политической деятельности приводит к тому, что на практике в России первую считают одним из видов политической деятельности, а как следствие — организации признают иностранными агентами и всячески ограничивают свободу деятельности объединений.
4. Возможность деятельности незарегистрированных и нелегализованных в рамках какой-либо процедуры объединений очень важна для фактической реализации свободы ассоциаций в виде инициативных групп и спонтанно возникающих объединений.
5. Несмотря на четкое разделение государственного сектора и общественного влияние государства на общественную среду через создание лояльных власти организаций и подмена их деятельностью реальное участие общественного сектора в консультировании с властью и других формах диалога является угрозой для развития гражданского общества и укрепления механизмов гражданского контроля за деятельностью властей.
6. Перечень документов для регистрации объединений в Российской Федерации обширен и сильно выходит за рамки международных стандартов по регистрации общественных объединений. Более того, сведения о личности учредителей, данные об адресе, подтверждение уплаты пошлины могут стать дополнительной трудностью на пути создания организации, персональные данные неправомерно использоваться против учредителей и членов.
7. Требование предоставления документа, подтверждающего внесение в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента, тем более является чрезмерным требованием в силу наполнения этого термина унизительным смыслом на национальном уровне, а также невозможностью четко понять какая именно организация является такой, что выполняет функции иностранного агента (о размытости определения политической деятельности и частым ее смешением с правозащитной). Все это оставляет для властей широкое поле для манипуляций и безосновательных ограничений свобод ассоциаций на этапе регистрации организаций.

8. В законодательстве существуют несогласованности относительно срока регистрации организаций. Так общий закон про регистрацию юридических лиц говорит про 5 рабочих дней, закон о некоммерческих организациях — в общей сложности о 22 рабочих днях и закон об общественных объединениях — о тридцати днях (в последнем случае не указано, что рабочих, соответственно это число может равняться 22 рабочим дням, указанным в законе о некоммерческих объединениях).
9. Указанные несоответствия ставят в менее выгодное положение общественные организации по сравнению с другими, в частности коммерческими, юридическими лицами. Срок в 30 дней является явно завышенным и позволяет государственной власти отказывать на основе формальных и излишних требований к формулировкам в предоставленных документах, что и происходит на практике. По сравнению с регистрацией юридического лица индивидуального предпринимателя зарегистрировать общественную организацию гораздо сложнее. Политическую партию зарегистрировать в 2 раза дешевле, чем НКО, индивидуального предпринимателя — в 5 раз дешевле.
10. Список оснований для отказа в регистрации является излишне детализированным, что вносит дополнительные ограничения в реализацию свободы ассоциаций на практике. Особо среди оснований для отказа стоит отметить пункт, говорящий о том, что таким основанием может стать то, что «наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан». Это явное противоречие стандартам свободы ассоциаций, которая в частности защищает и нераспространенные в обществе мнения и взгляды. Кроме того, спорным является возможность оценить наличие такого оскорблении — такая оценка всегда будет субъективной и фактически являться мнением отдельных представителей органов власти. Важно, что сам отказ может быть оспорен в суде, хотя независимость судебной системы в России оставляет большие сомнения в своем наличии. Несмотря на то, что на законодательном уровне запрещен отказ в регистрации по соображениям нецелесообразности существования такой организации на практике такие отказы имеют место, как показано в примере организации секс-работников из Санкт-Петербурга. Позитивным является то, что отказ не означает невозможность повторно подать документы на регистрацию.
11. Общественные объединения имеют достаточно широкое поле для деятельности, однако в их обязанности входит чрезмерная отчетность и допуск контролирующих органов к материалам о деятельности объединения, что, безусловно, усложняет реализацию свободы ассоциаций и является чрезмерным ее ограничением.
12. Отдельно стоит отметить обязанности, возникающие в связи со статусом организации, выполняющей функции иностранного агента. Организация сама обязана заявить о необходимости присвоить ей такой статус, указывать его во всех своих публичных материалах и предоставлять дополнительную отчетность в контролирующие органы о расходовании средств. С учетом широкой практики признания правозащитных организаций иностранными агентами можно говорить не только о чрезмерном вмешательстве в свободу ассоциаций, но и о препятствовании в осуществлении правозащитной деятельности.
13. Перечень условий для запрета организации достаточно широкий, а определения в нем абстрактны, что ставит организации под угрозу не быть зарегистрированными и в зависимость от мнения о наименовании конкретного чиновника.
14. Запрет организаций, ведущих экстремистскую деятельность в целом может быть оправдан, однако эта деятельность очень широко определяется, а практическая «игра» в подмену понятий на самом высоком уровне со стороны российских властей вызывает опасения в том, что любая правозащитная организация, особенно занимающаяся правами человека на международном уровне может быть признана таковой. Особенную угрозу несут последние события в Украине, когда официальные власти России не признают новую власть в соседней стране, используют терминологию «хунта» и фактически говорят об украинской власти, как о террористической организации.
15. Необходимость регистрации внесения изменений в учредительные документы хоть и может быть оправдана с практической точки зрения несет в себе угрозу дополнительных претензий к документации организации со стороны регистрирующих чиновников и создавать препятствия в продолжении работы организации. В остальном можно сказать, что система регистрации достаточно гибкая в отношении продолжительности существования организации.
16. Организации могут вести несколько незапрещенных законом видов деятельности. Важно, что законодательство Российской Федерации допускает ведение организациями предпринимательской деятельности. Подходы к организации ведения такой деятельности соответствуют международным стандартам свободы ассоциаций.

17. Следует отметить, что при перечислении видов деятельности снова отдельно указываются организации, выполняющие функции иностранных агентов. Для них предусмотрено обязательное указание этого своего статуса на всех видах производимых товаров, включая печатные издания и информационные материалы, даже не относящиеся к предпринимательской деятельности.
18. Ограничения для учредителей и членов являются откровенно чрезмерными. Так ограничение на членство иностранных граждан, чье пребывание на территории России признано нежелательным может привести к тому, что иностранные активисты, являющиеся участниками объединений на территории России, могут не только быть ограничены в свободе передвижений на основе такого решения, обоснованность которого часто вызывает сомнения, но и в своей свободе участвовать в ассоциациях. Более того, это явное препятствование в осуществлении правозащитных функций для международных организаций и их российских представительств. Также неопределенным является наличие у таких иностранных граждан почетного членства в российских организациях. Закон прямо не говорит, что такое членство не допускается, однако и не разрешает эту правовую коллизию.
19. Чрезмерным является запрет на членство в организациях для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, так как это требование никак не связано с причиной пребывания в заключении и отбывания наказания и является дополнительным неоправданным вмешательством в права человека. Сомнительным является ограничение на членство для лиц, включенных в перечень способствующих терроризму и участникам ликвидированных экстремистских организаций. Во-первых, убеждения человека могут меняться со временем, а во-вторых, сами определения такой деятельности указанные в законодательстве не конкретны и субъективны и оставляют большое пространство для злоупотреблений представителями исполнительной власти.
20. Общественные организации имеют широкие возможности для привлечения средств, включая членские взносы, пожертвования и доходы от предпринимательской деятельности. Более того, государство берет на себя обязательства финансовой поддержки объединений, особенно тех, которые оно признает социально ориентированными. К такой деятельности может быть отнесена правозащитная деятельность по своей сути. Однако, практика показывает, что она часто трактуется как политическая и организации принуждаются к получению статуса иностранных агентов.
21. В целом можно говорить, что статус организации, выполняющей функции иностранного агента, существенно ограничивает возможность для общественных организаций получать иностранные пожертвования в виде грантов. Государственная поддержка казалось бы направлена на уменьшение последствий этих изменений в законодательстве, но ее объем не может быть сравним с иностранной грантовой поддержкой и вызывает сомнения, что государство будет финансировать правозащитную деятельность в полном соответствующем потребностям для ее ведения объеме, так как сами законодательные изменения все больше направлены на преследование правозащитников и маргинализацию их деятельности в общественном сознании.
22. Ликвидация организации может быть осуществлена по решению суда по инициативе прокурора или другого уполномоченного органа, а также по инициативе членов организации. Организация может быть ликвидирована в рамках закона «О противодействии экстремистской деятельности», соответственно если она будет признана таковой.
23. Материальную ответственность в случае ликвидации несет сама организация своим имуществом и активами, а также в судебном порядке собственники организации, что может стать непосильным бременем для активистов.
24. Руководители общественных объединений, включая те, что не являются юридическими лицами, могут нести персональную ответственность как руководители преступных объединений в случае совершения объединением действий, наказуемых в уголовном порядке. Таким образом, на руководство возложена персональная как материальная, так и уголовная ответственность за деятельность объединения.

ТАДЖИКИСТАН

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

В Конституции Республики Таджикистан стандарты свободы объединений упоминаются дважды.

Статья 8. В Таджикистане общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма.

Идеология ни одной партии, общественного и религиозного объединения, движения или группы не может быть признана как государственная.

Общественные объединения и политические партии создаются и действуют в рамках Конституции и законов.

Религиозные организации отделены от государства и не могут вмешиваться в государственные дела.

Создание и деятельность общественных объединений и политических партий, пропагандирующих расовую, национальную, социальную и религиозную вражду или призывающих к насилиственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп, запрещаются.

Статья 28. Граждане имеют право объединяться. Гражданин вправе участвовать в создании политических партий, в том числе имеющих демократический, религиозный и атеистический характер, профессиональных союзов и других общественных объединений, добровольно входить в них и выходить из них.

Политические партии способствуют формированию и выражению воли народа на основе политического плюрализма и участвуют в политической жизни. Их структура и деятельность должны соответствовать демократическим нормам.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Республике Таджикистан¹

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа
Неправительственная организация	Закон «Об общественных объединениях»	от 12 мая 2007 года № 258
Благотворительная организация (фонд)	Закон «О благотворительной деятельности»; Статья 130 первой части Гражданского кодекса	от 22 апреля 2003 года № 18; от 30 июня 1999 года № 803
Религиозное объединение	Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»	от 26 марта 2009 года № 489

¹ Все законодательство Республики Таджикистан размещено по адресу: <http://www.mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>.

Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон «Об объединениях работодателей»; Закон «О государственных предприятиях»	от 17 мая 2004 года № 32; от 12 февраля 2004 года № 2
Профсоюз	Закон «О профессиональных союзах»	от 2 августа 2011 года № 757
Политическая партия	Федеральный закон «О политических партиях»	от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 28 июня 2014 года)
Детское (молодежное) объединение	Закон «Об общественных объединениях»; Закон «О молодежи и государственной молодежной политике»	от 12 мая 2007 года № 258; от 15 июля 2004 года № 52
Неформальная группа	Закон «Об органах общественной самодеятельности»	2008 год № 1
Общественное движение	Закон «Об общественных объединениях»	от 12 мая 2007 года № 258

Цели законов

Цели регулирования деятельности объединений в законодательстве Таджикистана прямо указаны лишь в Законе о благотворительной деятельности и Законе об объединениях работодателей:

- ❖ **развитие благотворительности**, определение ее форм, основных целей и возможных способов поддержки со стороны государственной и местной власти (Закон «О благотворительной деятельности»);
- ❖ **поддержка особенностей создания и деятельности** благотворительных организаций путем морального поощрения субъектов, участвующих в благотворительной деятельности (Закон «О благотворительной деятельности»);
- ❖ **представления и защиты интересов и прав** работодателей в договорном регулировании социально—трудовых отношений (Закон «Об объединениях работодателей»).

Косвенно цели регулирования указаны в Законе о свободе совести и религиозных объединениях: в преамбуле декларируется признание права каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, а также на равенство всех перед законом. В остальных специальных законах цели регулирования не указаны.

Терминология для обозначения ассоциаций

Для обозначения неправительственных организаций в Республике Таджикистан используют несколько терминов:

- ❖ **Некоммерческая организация** — организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Согласно статье 50 Гражданского Кодекса РТ, «юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме **некоммерческих кооперативов, потребительской кооперации** общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом»².
- ❖ **Общественная организация** — это учрежденная, как правило, на основе членства общественная организация для совместной деятельности объединившихся граждан по защите общих интересов и достижению уставных целей³.
- ❖ **Общественное объединение** — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое объединение граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставе общественного объединения⁴.
- ❖ **Общественное движение** — это массовое общественное объединение, состоящее из участников, не имеющее членства, **преследующее социальные и иные общественно — полезные цели**, поддерживаемые участниками общественного движения⁵.

² Гражданский кодекс Республики Таджикистан, часть 1 статьи 50.

³ Закон «Об общественных объединениях», статья 7.

⁴ Закон «Об общественных объединениях», статья 5.

⁵ Там же.

- ❖ **Общественный фонд** — не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, **преследующая благотворительные, социальные, культурные, образовательные или иные общеполезные цели**⁶.
- ❖ **Общественными и религиозными организациями (объединениями)** признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов **для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей**. Общественные и религиозные организации являются некоммерческими организациями⁷.
- ❖ **Религиозная организация** — добровольное и самостоятельное объединение граждан Республики Таджикистан, образованное **в целях совместного совершения богослужения, религиозного обучения и распространения религиозной веры**⁸.

Определения «неправительственная организация», «негосударственная организация», «гражданская организация», «правозащитная организация» в законодательстве отсутствуют.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Законодательство Республики Таджикистан не предусматривает обязательного приобретения формального статуса юридического лица для общественных организаций, как и обязательной регистрации объединений. Для начала работы профсоюзов, некоммерческих объединений, благотворительных фондов, религиозных общин достаточно легализации без регистрации юридического лица, деятельность детских и молодежных объединений, неформальных групп, общественных движений, организаций и объединений возможно без официальной регистрации либо легализации.

В соответствии с законом РТ «Об общественных объединениях», организация получает статус юридического лица после государственной регистрации, но считается созданной после принятия решения о создании учредителями, соответственно имеет право реализовывать свою деятельность. Однако в соответствии со статьей 37 данного закона деятельность незарегистрированного общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда в порядке и по основаниям, предусмотренным для ликвидации зарегистрированных общественных объединений. После получения статуса юридического лица общественное объединение приобретает открывать банковские счета на свое имя, приобретать имущество, выступать истцом и ответчиком в суде, осуществлять другие гражданско-правовые действия.

Ни уголовной, ни административной ответственности за деятельность от имени незарегистрированной организации в Таджикистане не предусмотрено.

Приобретение статуса юридического лица: процедурные требования

Регистрация объединений в Таджикистане совершается в порядке общей процедуры регистрации юридических лиц. Перечни документов для регистрации отдельных типов ассоциаций и получения ими статуса юридического лица указаны в специальных законах:

- ❖ в пункте 7 статьи 21 Закона РТ «Об общественных объединениях»;
- ❖ в четвертой главе ГК РТ для общественных фондов;
- ❖ в Законе «О свободе совести и религиозных объединениях» для религиозных ассоциаций.

Для получения юридического статуса или регистрации объединения обязательно необходимо предоставить:

⁶ ГК РТ, статья 130.

⁷ ГК РТ, статья 129.

⁸ Закон «О свободе совести и религиозных объединениях», статья 10.

- ❖ устав организации в двух экземплярах на государственном языке
- ❖ протокол учредительного собрания, содержащий сведения о создании общественного объединения, об утверждении устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;
- ❖ заявление, подписанное членами руководящего органа общественного объединения с указанием их фамилий, имен, отчеств, места жительства и контактных телефонов;
- ❖ сведения об учредителях общественного объединения: для физических лиц — фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства, гражданство (заверяются их подписью) и копия паспорта или иного документа, удостоверяющего личность; для общественных объединений при организации союза (ассоциации, совета) общественных объединений — копия свидетельства о государственной регистрации устава этих объединений, выписка из протокола заседания руководящего органа общественного объединения, решение о создании союза (ассоциации, совета) общественных объединений, а также копия учредительного договора;
- ❖ при использовании общественным объединением символики, защищенной законодательством Республики Таджикистан об охране интеллектуальной собственности или авторских прав — документы, подтверждающие право на их использование;
- ❖ документ об уплате государственной пошлины;
- ❖ документ об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения;
- ❖ протоколы съездов, конференций, общих или учредительных собраний структурных подразделений для республиканских и международных общественных объединений.

Касательно предоставления документа об адресе постоянно действующего руководящего органа объединения, на практике, даже если организация предоставляет контракт об аренде офисного помещения, и справку о том, что организация снимает офисное помещение в определенном здании, подписанное администрацией здания, регистрирующий орган требует предоставить подтверждающую справку из местных органов власти о том, где находится арендуемое помещение.

Из практики прошлых лет вызывает интерес случай при регистрации ассоциации молодых юристов «Ампаро» в 2005 году. Управление юстиции Согдийской области затребовало предоставить определение слова «ампаро» путем представления заверенной копии обложки словаря, его титульного листа и страницы с определением.

Во время мониторингового периода в Таджикистане не были зафиксированы примеры отказа в регистрации организации на основе требования предоставления дополнительных документов (помимо устава и протокола учредительного собрания); также не было зафиксировано случаев оспаривания отказа в регистрации объединения за предыдущий год.

Минимальное количество учредителей, требуемое для отдельных типов объединений, составляет:

- ❖ для регистрации **общественной организации** — три учредителя (статья 16 Закона «Об общественных объединениях»);
- ❖ для **общественного фонда** — один учредитель (статья 52 ГК РТ).

В Таджикистане не существует единого органа, регистрирующего различные типы объединений. В частности:

- ❖ регистрирующим органом общественных объединений (общественные организации, общественные движения, орган общественной самодеятельности) является Министерство юстиции и его территориальные подразделения;
- ❖ регистрирующими органами общественных фондов являются налоговые органы;
- ❖ регистрирующим органом религиозных объединений является Комитет по делам религии при Правительстве РТ;
- ❖ регистрирующим органом профессиональных союзов является Министерство юстиции;
- ❖ регистрирующим органом политических партий является Министерство юстиции.

Законодательством не установлены выполнение дополнительных действий до прохождения государственной регистрации. Однако после получения регистрации необходимо зарегистрироваться в органах статистики, в налоговых органах, получить разрешение на разработку печати в органах милиции, зарегистрироваться в фонде социального обеспечения и пенсионном фонде.

Пункт 10 статьи 21 Закона РТ «Об общественных объединениях» устанавливает месячный срок для регистрации. Однако на практике регистрация длится от четырех месяцев и больше. Для сравнения, для регистрации коммерческих юридических лиц предусмотрена процедура единого окна, где можно пройти регистрацию всего за семь дней.

Размер пошлины за регистрацию объединения зависит от показателя для расчетов, ежегодно принимаемого в стране. Пошлина за регистрацию/перерегистрацию объединений составляет:

- ❖ за государственную регистрацию создания некоммерческих организаций, независимо от форм собственности и направлений деятельности, — в размере семи⁹ показателей для расчетов;
- ❖ за государственную регистрацию ликвидации и/или прекращение деятельности юридических лиц, прекращение деятельности филиалов и/или представительств — в размере 50% государственной пошлины, предусмотренной при государственной регистрации создания субъектов;
- ❖ за государственную регистрацию республиканских религиозных организаций — в размере 30 показателей для расчетов;
- ❖ за государственную регистрацию районных или городских религиозных организаций — в размере 25 показателей для расчетов;
- ❖ за перерегистрацию религиозных организаций — в размере пяти показателей для расчетов;
- ❖ за государственную регистрацию создания международных общественных объединений — в размере 100 показателей для расчетов;
- ❖ за государственную регистрацию создания республиканских общественных объединений — в размере десяти показателей для расчетов;
- ❖ за государственную регистрацию создания местных общественных объединений — в размере пяти показателей для расчетов;
- ❖ за учетную регистрацию филиалов и представительств общественных объединений — в размере пяти показателей для расчетов;
- ❖ за выдачу свидетельства о внесении изменений и дополнений в учредительные документы общественных объединений (перерегистрация), независимо от их статуса и статуса филиалов и представительств общественных объединений, — в размере 50% от суммы государственной пошлины, взимаемой при регистрации;
- ❖ за государственную регистрацию политических партий — в размере 50 показателей для расчетов;
- ❖ за выдачу выписки из Реестра о ликвидации общественных объединений, политических партий и прекращении деятельности их филиалов и представительств — в размере 50% показателей для расчетов.

Для сравнения: средняя зарплата в промышленности и строительства в Таджикистане в 2013 году составляла 450 сомони, размер показателя для расчетов на 2013 год — 40 сомони.

После получения статуса юридического лица общественное объединение приобретает право открывать банковские счета на свое имя, приобретать имущество, выступать истцом и ответчиком в суде, осуществлять другие гражданско-правовые действия.

Гибкость в продолжительности существования

В процессе деятельности организация обязана пройти перерегистрацию в таких случаях:

- ❖ изменение юридического адреса;
- ❖ изменение названия организации;
- ❖ изменение законодательства;
- ❖ внесение любых изменений и дополнений в устав.

Среди обязанностей общественного объединения, Закон РТ «Об общественных объединениях» предусматривает обязанность ежегодно до 1 апреля представлять в регистрирующий орган сведения о продолжении своей уставной деятельности с указанием действительного местонахождения руководящего органа, его названия и о руководителях общественного объединения. В связи с непрохождением организацией перерегистрации либо прохождением перерегистрации с опозданием, Закон РТ «Об общественных объединениях» устанавливает такие санкции к «Предупреждение» и «Приостановление деятельности сроком на 3 месяца. В стране отмечены примеры ограничения деятельности организации и ее ликвидация в связи с непрохождением перерегистрации.

⁹ Один показатель для расчетов в 2014 году равняется 40 сомони, что равно 8 долларам США.

Процедура перерегистрации объединений в Таджикистане идентична регистрации, все документы должны быть предоставлены в том же порядке, наименовании и количестве, что при регистрации. Однако сумма государственной пошлины в соответствии с законодательством составляет 50% от суммы регистрации.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Основные виды деятельности

В соответствии с Законом РТ «Об общественных объединениях» запрещается:

- 1) деятельность общественных (некоммерческих и неправительственных) организаций иностранных государств или их филиалов и представительств, не прошедших государственную или учетную регистрацию на территории Республики Таджикистан (статья 39);
- 2) создание и деятельность общественного объединения, пропагандирующих расовую, националистическую, социальную и религиозную вражду или призывающих к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп;
- 3) создание и деятельность общественного объединения, посягающего на права и законные интересы граждан, на здоровье людей и общественную мораль (статья 14).

Общественные и религиозные организации вправе осуществлять производственную и иную предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они создания, и соответствующую этим целям (статья 129 ГК РТ).

В Таджикистане не зафиксированы примеры судебного или административного обжалования запрета деятельности в связи с тем, что деятельность объединения была отнесена к запретным видам. Также не отмечены примеры запрещения деятельности объединения в связи с тем, что ее деятельность противоречит ценностям данного общества.

В соответствии со статьей 14 Закона РТ «Об общественных объединениях» запрещается Создание и деятельность общественного объединения, пропагандирующих расовую, националистическую, социальную и религиозную вражду или призывающих к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп. В то же время, ни законодательно, ни на практике не допускается запрет деятельности объединений, которые стремятся к изменению в законодательстве или в правовой либо конституциональной структуре государства при условии, что средства достижения этой цели законны, демократические и ненасильственные. Уголовное преследование объединений также не допускается.

Сбор средств

В законодательстве Республики Таджикистан отсутствует четкое разграничение коммерческой деятельности объединения и деятельности по сбору средств. Допускается коммерческая деятельность НПО. В частности, Закон «Об общественных объединениях» устанавливает следующие права:

- ❖ осуществлять производственную и хозяйственную деятельность, способствующую реализации уставных целей и задач, в том числе с помощью создаваемых для этого коммерческих организаций;
- ❖ участвовать в республиканских и международных конкурсах в целях получения социальных заказов, грантов, стипендий и иных, не запрещенных законодательством Республики Таджикистан, преимуществ для реализации уставной деятельности;
- ❖ заключать с физическими и юридическими лицами соглашения о научно-техническом, экономическом, финансовом и производственном сотрудничестве, о предоставлении услуг и выполнении работ, направленных на реализацию уставных целей и задач;

Этим же законом предусмотрено, что доходы от производственной, иной хозяйственной, предпринимательской и издательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей.

В Таджикистане не практикуется обязательная регистрация грантов, как и изъятие грантовых средств в пользу государственного бюджета. В стране существуют межправительственные договоренности по поводу грантовой поддержки, как, например, с Европейской Комиссией, Швейцарским офисом по сотрудничеству. Организации, получающие иностранную финансовую помощь, не обязаны проходить отдельную регистрацию средств или подавать отдельную отчетность, наличие специального статуса для организаций, получающих иностранную финансовую помощь, также не предусмотрено.

На протяжении мониторингового периода в Таджикистане не было отмечено случаев дополнительных проверок организаций прокуратурой, налоговой инспекцией или другими государственными органами в связи с законодательством о получении иностранной материальной помощи.

Организаторы и члены

Принцип добровольности участия в организациях и объединениях в Таджикистане отмечен в статье 17 Закона РТ «Об общественных объединениях», устанавливающей, что условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в том или ином общественном объединении не допускается. Принадлежность граждан к общественному объединению не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ.

Закон устанавливает только следующие ограничения, касающиеся отдельных категорий лиц, которые не могут быть членами и участниками общественных объединений:

- ❖ органы государственной власти (за исключением отдельного случая, предусмотренного в законе);
- ❖ юридические лица (за исключением отдельных случаев, предусмотренных в законе);
- ❖ лица, связь которых с террористическими, экстремистскими и сепаратистскими организациями установлена судом.

Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Республики Таджикистан могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений при условии, что их постоянным местом жительства является Республика Таджикистан либо имеющими вид на жительство в Республике Таджикистан.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, если иное не установлено настоящим Законом. Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Республики Таджикистан могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений при условии, что их постоянным местом жительства является Республика Таджикистан либо имеющими вид на жительство в Республике Таджикистан.

Руководителями общественных объединений, а также членами их контрольно-ревизионных органов могут быть только совершеннолетние граждане, постоянно проживающие на территории Республики Таджикистан.

В Таджикистане не существует отдельного законодательства для детских и молодежных организаций, за исключением Закона о молодежной политике. Закон РТ «Об общественных объединениях» регулирует деятельность всех видов общественных объединений. Статья 17 устанавливает:

- ❖ учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, если иное не установлено настоящим Законом;
- ❖ граждане, достигшие 14 лет, могут быть членами и участниками молодежных общественных объединений;
- ❖ граждане, достигшие 8 лет, могут быть членами и участниками детских общественных объединений.

Санкции

Основаниями ликвидации общественного объединения и запрета его деятельности являются:

- ❖ нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина;
- ❖ нарушения общественным объединением Конституции Республики Таджикистан, конституционных законов, законов и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;
- ❖ неустранимое общественным объединением действий, послуживших основанием для вынесения предписания или письменного предупреждения.

Таблица 2. Санкции в отношении НПО, предусмотренные в законодательстве Республики Таджикистан

Действие	Санкция
Нарушения общественным объединением положений Конституции Республики Таджикистан, законодательства Республики Таджикистан и совершения действий, противоречащих уставным целям	Генеральный прокурор Республики Таджикистан или подчиненные ему прокуроры вносят в руководящий орган данного объединения письменное предписание о незамедлительном устранении указанных нарушений, а в регистрирующий орган — письменное предупреждение, и устанавливает срок их устранения
Если в установленный срок нарушения, послужившие основанием для внесения соответствующего письменного предписания или письменного предупреждения, не устраняются	Генеральный прокурор Республики Таджикистан или подчиненные ему прокуроры, или регистрирующий орган имеют право обратиться в суд с исковым заявлением о приостановлении деятельности общественного объединения сроком до трех месяцев

Примером применения непропорциональных санкций в отношении объединения является случай ассоциации молодых юристов «Ампаро».

Ассоциация молодых юристов **«Ампаро»** была образована в 2005 году и зарегистрирована как региональное (областное) общественное объединение в управлении юстиции. В связи с принятием нового закона РТ «Об общественных объединениях» прошла перерегистрацию в 2007 году. Главными направлениями деятельности АМЮ «Ампаро» были:

- 1) защита прав призывников и военнослужащих, усиление гражданского контроля над вооруженными силами;
- 2) защита и продвижение прав и интересов уязвимых детей — детей сирот, воспитанников интернатов, детей с ограниченными возможностями, детей из малообеспеченных семей, и воспитываемых одним из родителей;
- 3) поддержка и продвижение молодежных инициатив, активизация и повышение правового сознания молодежи.

АМЮ «Ампаро» была единственной правозащитной организацией в Таджикистане, которая проводила систематические мониторинги соблюдения прав и свобод человека во время призыва граждан и несения военной службы, впервые в 2012 году провела мониторинг бесчеловечных отношений в вооруженных силах РТ, освещала случаи дедовщины, смерти и суицидов в таджикской армии, представляла интересы призывников и военнослужащих на предварительном следствии и суде. Кроме того, юристы «Ампаро» активно участвовали в написании альтернативных отчетов в договорные органы ООН и Универсальный периодический обзор.

28 июня 2012 года в офис «Ампаро» без предварительного уведомления о проверке представители Министерства юстиции провели проверку деятельности на соответствие ее уставу и законодательству РТ. На следующий день после проверки Управление юстиции Согдийской области подало исковое заявление о ликвидации организации, где, в частности, указали пять претензий:

- ❖ руководитель организации действует в нарушение Закона РТ «Об общественных объединениях»;
- ❖ организация без соответствующего решения общего собрания поменяла свой юридический адрес и не прошла перерегистрацию в Управлении юстиции Согдийской области в связи с изменением юридического адреса;
- ❖ «Ампаро», являясь региональной организацией, осуществляет свою деятельность за пределами Согдийской области, в частности в г. Душанбе;

- ❖ АМЮ проводила уроки на тему «Права призывников и военнослужащих» для учеников 9-11 классов средних школ без соответствующей лицензии;
- ❖ «Ампаро» вышла за рамки Устава организации, путем открытия своего Интернет-сайта, где публикуются «разного рода статьи», что является грубым нарушением требований устава и Закона РТ «Об общественных объединениях».

25 октября 2012 года «Ампаро» была ликвидирована решением суда г. Худжанда. 14 февраля 2013 года кассационная коллегия Согдийского областного суда оставила это решение без изменений.

Обоснования АМЮ «Ампаро», что управление юстиции не имело право проводить проверку организации на соответствие ее деятельности законодательству РТ (это является исключительной компетенцией органов прокуратуры согласно Закону РТ «Об общественных объединениях»), что требования о ликвидации общественного объединения является «непропорциональной мерой», что согласно законодательству орган, проверяющий общественное объединение должен предоставить месячный срок для исправления ошибок, что деятельность организации за пределами Согдийской области проводилась исключительно партнерами «Ампаро», а уроки по правам призывников проводились с письменного разрешения исполнительного органа Согдийской области, не были приняты во внимание судом.

Комментарий

1. В Республике Таджикистан существует специальное законодательство для многих видов общественных объединений. Однако в большинстве специальных законов отсутствует описание их целей. В связи с этим невозможно оценить объем правового регулирования поставленным целям, а соответственно — соразмерность присутствующих в законах ограничений.
2. В законодательстве Таджикистана отсутствуют определения организаций, которые бы указывали на то, что их статус не связан с правительством или государством — «неправительственная организация», «негосударственная организация» и т. п. Термин «общественная организация» не отображает в полной мере того, что ассоциация целиком отделена от государства и не может подвергаться влиянию со стороны правительственные структур. В законодательстве страны отсутствует также определение «правозащитная организация».
3. Положительным моментом в законодательстве Республики Таджикистан является то, что цели деятельности ассоциаций не сводятся лишь к защите и представлению интересов членов ассоциаций или граждан страны, но, в большинстве случаев, всего общества.
4. Нормы законов Республики Таджикистан, касающиеся возможности деятельности объединения без регистрации юридического лица, на первый взгляд, весьма либеральны: в стране не существует обязанности получения статуса юридического лица для объединений. Однако, деятельность незарегистрированного общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, может быть запрещена по решению суда. В этой связи возникают вопросы к основаниям и процедуре прекращения деятельности незарегистрированного объединения, учитывая тот факт, что незарегистрированное объединение не может иметь банковских счетов, приобретать имущество, выступать в суде и т. д. Можно с высокой долей уверенности предполагать, что подобная ситуация создана для морального давления на членов ассоциаций и демонстрации решающего слова государства в вопросах, связанных с их деятельностью.
5. Перечень документов, необходимых для обращения в орган регистрации и получения статуса юридического лица, в Таджикистане весьма обширный. Стандарты ОБСЕ предусматривают, что для полного обеспечения свободы ассоциаций, закон не должен требовать дополнительных документов, помимо устава и протокола учредительного собрания. Требование представления дополнительных справок местных органов власти, подтверждающих наличие у объединения постоянного адреса, являются неоправданным бременем для объединений и существенно сужают границы реализации свободы ассоциаций в стране.
6. В стране не существует единого закона о регистрации юридических лиц, а также единого органа регистрации для различных типов ассоциаций. Процедура регистрации различных видов ассоциаций регулируется различными законами, в связи с чем отдельные виды ассоциаций могут быть поставлены в неравные условия в случае внесения изменений в законодательство.

7. Требования к минимальному количеству учредителей, необходимое для регистрации объединения в Таджикистане, не создает угрозы для свободы ассоциаций в стране. Количество учредителей от 1 до 3 человек не является непреодолимым препятствием для обращения за получением статуса юридического лица.
8. Размер пошлины за регистрацию объединений в Таджикистане остается одним из самых высоких в регионе. В частности, пошлина за регистрацию международной организации в 10 раз превышает среднемесячную зарплату в промышленном и строительном секторах страны. Плата за регистрацию объединения местного уровня составляет 2/3 среднемесячной зарплаты в промышленности.
9. Существование объединений в Таджикистане подвергается угрозам. Сложный процесс перерегистрации объединения, повторяющий непростую процедуру регистрации, а также жесткие санкции за непрохождение перерегистрации открывают властям пространство для существенного ограничения деятельности, вплоть до ликвидации неугодных объединений.
10. Иностранные организации и их представительства, желающие действовать на территории Таджикистана, обязаны пройти государственную или учетную регистрацию. Соответственно, любая деятельность иностранных НПО, не прошедших учетную регистрацию в Таджикистане, является незаконной. В этой связи существенно ограничивается поле для реализации международных проектов на территории Таджикистана, поскольку длительность процедуры регистрации иностранного партнера может поставить под угрозу выполнение проекта в целом.
11. Законодательство Республики Таджикистан обеспечивает объединениям широкую свободу в сборе средств на свою деятельность. Закон РТ «Об общественных объединениях» предусматривает возможность ведения производственно-хозяйственной и коммерческой деятельности общественными организациями. При этом предусматриваются некоторые ограничения, которые касаются в основном выбора направления предпринимательской деятельности и вопроса распределения прибыли. Гранты международных и внутренних доноров не подлежат регистрации, законодательство не устанавливает никаких препятствий в получении иностранной материальной помощи, что является положительным моментом в вопросе предоставления объединениям свободы получать и распоряжаться средствами, предназначенными для реализации уставных целей.
12. Законодательство Таджикистана предусматривает, что органы государственной власти не могут быть учредителями общественных объединений, что полностью соответствует стандарту ОБСЕ в этой части.
13. Участниками детских и молодежных объединений могут быть только граждане Таджикистана. Иностранные граждане могут быть учредителями общественных объединений лишь при условии постоянного места проживания в Таджикистане либо наличия вида на жительство. Кроме того, постоянное проживание в Таджикистане является обязательным условием для назначения на руководящие посты в объединении либо входжении в контрольно-ревизионные органы. Такие ограничения, вносимые действующим законодательством Республики Таджикистан лишают возможностей детей и молодых людей, проживающих в Таджикистане, а также людей, не являющихся гражданами страны и не имеющими вида на жительство, возможности реализации свободы ассоциаций, что напрямую противоречит статье 11 Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод, в частности, понимания термина «каждый» по смыслу Конвенции.

ТУРКМЕНИСТАН

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Деятельность объединений и ассоциаций в Туркменистане регулируется статьей 30 Конституции: «Граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в рамках Конституции и законов.

Запрещаются создание и деятельность политических партий, других общественных, военизированных объединений, имеющих целью насилистическое изменение конституционного строя, допускающих насилие в своей деятельности, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также политических партий по национальному или религиозному признакам».

Помимо прямого положения Конституции, гарантии деятельности отдельных типов объединений предусмотрены специальными законами и нормативно-правовыми актами.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Туркменистане

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация	Закон «Об общественных объединениях»	от 3 мая 2014 года	http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=6444
Благотворительная организация (фонда)	Закон «Об общественных объединениях»	от 3 мая 2014 года	http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=6444
Религиозное объединение	Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Туркменистане»	от 21 октября 2003 года	http://aarhus.ngo-tm.org/Tm_law/Hr/Tm_Hr/016.htm
Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон «Об общественных объединениях»	от 3 мая 2014 года	http://www.turkmenistan.gov.tm/?id=6444
Профсоюз	Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»	от 9 ноября 2013 года	http://turkmenistan.gov.tm/?id=5303

В Туркменистане не существует отдельного законодательства о детских и молодежных объединениях, их деятельность регулируется Законом об общественных объединениях. Законодательство Туркменистана в сфере свободы ассоциаций находится на стадии внесения изменений. Так, в ноябре 2013 года в стране впервые был принят закон о профессиональных союзах, в мае 2014 — новый закон об общественных объединениях. В большинстве своем, деятельность объединений регулируется Гражданским Кодексом Туркменистана¹, почти весь второй раздел которого посвящен общественным объединениям и фондам.

Цели законов

В законах Туркменистана, регулирующих обеспечение реализации свободы ассоциаций, прописаны следующие цели:

- ❖ **реализация права** граждан на создание общественных объединений (Закон «Об общественных объединениях»);
- ❖ **определение** организационно-правовых **основ деятельности** общественных объединений (Закон «Об общественных объединениях»);
- ❖ **регулирование общественных отношений**, возникающих этой сфере общественных объединений (Закон «Об общественных объединениях»);
- ❖ **определение организационно-правовых основ образования и деятельности** профессиональных союзов, а также прав и гарантий их деятельности (Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»);
- ❖ **гарантия права** граждан на определение и выражение своего отношения к религии, на соответствующие этому убеждения, а также на беспрепятственное исповедание религии и исполнение религиозных обрядов (Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Туркменистане»);
- ❖ **обеспечение социальной справедливости и равенства**, защиты прав и интересов граждан независимо от их религиозных и атеистических убеждений (Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Туркменистане»);
- ❖ **регулирование отношений**, связанных с деятельностью религиозных организаций (Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Туркменистане»).

Терминология для обозначения ассоциаций

Законодательство Туркменистана не применяет понятия «неправительственной организации». Определения типов ассоциаций даны в Гражданском кодексе, а также в специальных законах.

Профессиональные союзы — являются самостоятельными общественными организациями, добровольно создаваемыми гражданами для представления и защиты трудовых и связанных с ними других социально-экономических прав и интересов своих членов, для охраны труда и улучшения его условий на основе общности их профессиональных интересов.

Общественное объединение — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, отраженных в уставе общественного объединения.

В Туркменистане могут создаваться общественные объединения в одной из следующих организационно-правовых форм:

- ❖ общественная организация;
- ❖ общественное движение;
- ❖ общественный фонд;
- ❖ орган общественной самодеятельности.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

¹ http://aarhus.ngo-tm.org/Tm_law/Gr_kod/Ch1R02.htm#st0057.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании и использовании имущества на общественно полезные цели.

Религиозными организациями в Туркменистане являются религиозные общества, управления и центры, духовные учебные заведения, мечети, церкви, а также объединения, состоящие из религиозных организаций. Они образуются с целью удовлетворения религиозных потребностей граждан и действуют в соответствии со своей собственной структурой.

Религиозное общество образуется гражданами в целях совместного исповедания веры и удовлетворения иных религиозных потребностей и действует на добровольных началах.

В соответствии с Гражданским кодексом Республики Туркменистан:

Юридическое лицо является **общественной организацией**, если общую цель перед собой ставят несколько лиц, при этом его существование не зависит от изменений членов в его составе. Для учреждения общественной организации необходимо не менее пяти членов.

Юридическое лицо является **фондом**, когда один или несколько учредителей для достижения общей общественно полезной цели передают специальное имущество в собственность независимому субъекту, который не имеет членов.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

В соответствии со статьей 57 ГК РТ, общественные организации и фонды начинают свою деятельность как юридические лица с момента регистрации. Порядок регистрации общественных организаций, преследующих политические или иные общественно значимые цели (политические партии, религиозные организации, профессиональные союзы и т. п.), определяется специальными законами.

Государственная регистрация является обязательной для общественных организаций, деятельность незарегистрированных объединений запрещена и карается штрафом, краткосрочным задержанием и конфискацией имущества, причем ответственность несут не только организаторы, но и участники. Уголовный кодекс Туркменистана предусматривает наказание за «нарушение законодательства об общественных объединениях», не определяя полного состава преступления. Кодекс устанавливает лишь санкцию в виде штрафа в размере от десяти до тридцати среднемесячных размеров оплаты труда или исправительными работами на срок до одного года, или лишением свободы на срок до шести месяцев с конфискацией незаконно полученных средств. Условием привлечения к уголовной ответственности должно стать применение к лицу ранее в течение года административного взыскания за такое же нарушение (статья 223-1 Уголовного кодекса).

В то же время совершенно другое отношение у властей к GONGO. 12 ноября 2007 года был подписан Указ Президента Туркменистана «О повышении заработной платы в Туркменистане», в соответствии с которым с 1 января 2008 года повысились на 10% зарплаты «работников бюджетных учреждений, хозрасчетных предприятий и общественных объединений». Разумеется, речь здесь идет только об общественных объединениях созданных и поддерживаемых государством. Еще один пример прямой и неприкрытой поддержки властями GONGO был опубликован в официальной туркменской печати: «Как сообщило государственное информационное агентство TDH, во время презентации проектов по строительству новых объектов, которое состоялось 20 октября в г. Туркменбаши, глава государства поручил проектировщикам и архитекторам продумать проект здания, в котором разместятся офисы общественных организаций, входящих в общенациональное движение «Галкыныш», т. е опять имеются в виду только GONGO².

В соответствии с Законом Туркменистана об общественных объединениях общественные объединения подлежат обязательному включению в Единый государственный реестр юридических лиц в порядке, установленном законодательством Туркменистана. Регистрацию общественных объединений (в интерпретации Гражданского кодекса — общественных организаций и фондов) производит Министерство юстиции.

² По материалам Туркменской инициативы за права человека. URL: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session3/TM/TIHR_TKM_UPR_S3_2008_TurkmenInitiativeforHumanRights_RUS_uprsubmission.pdf.

Процедурные требования по регистрации

В соответствии со статьей 57 Гражданского кодекса Республики Туркменистан, для регистрации необходимы подписанное всеми учредителями и членами правления заявление и устав. В то же время, в соответствии со статьей 20 Закона Об общественных объединениях, для регистрации общественного объединения подается следующий пакет документов:

- 4) заявление, подписанное всеми учредителями и членами руководящего органа данного общественного объединения с указанием их фамилий, имен, отчеств;
- 5) устав общественного объединения в двух экземплярах;
- 6) протокол учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащий сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;
- 7) сведения об учредителях;
- 8) документ об уплате регистрационного сбора;
- 9) документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению.

Для регистрации международного общественного объединения, кроме международного общественного объединения, созданного в Туркменистане, помимо выше перечисленных документов, необходим документ, подтверждающий наличие за пределами Туркменистана его структурного подразделения — организации, отделения (филиала), представительства. При регистрации на территории Туркменистана структурных подразделений иностранных общественных объединений необходимо также представление в установленном порядке нотариально удостоверенных копий учредительных документов основного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства.

Документы подаются на регистрацию в Министерство юстиции Туркменистана в течение одного месяца со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания общественного объединения.

Согласно Гражданскому кодексу, Министерство юстиции должно принять решение о регистрации в месячный срок со дня внесения заявления. Если в этот срок не будет принято решение, регистрация считается осуществленной. Согласно Закону Об общественных объединений, регистрация общественных объединений осуществляется в течение двадцати пяти календарных дней с момента представления документов.

В соответствии со статьей 13 Закона «О свободе совести и религиозных организациях в Туркменистане», для регистрации религиозных организаций граждане, ее образовавшие, подают заявление с приложением устава (положения) и указанием места предполагаемой деятельности. Орган осуществляющий государственную регистрацию, рассматривает заявление в месячный срок и принимает соответствующее решение. Орган осуществляющий государственную регистрацию, может запросить дополнительные материалы и заключение специалистов. В этом случае решение принимается в 3-х месячный срок. Помимо разрешения Министерства юстиции, для регистрации религиозной организации требуется еще и заключение местных властей.

Власти всячески ограничивают право на создание и деятельность общественных объединений. Например, есть ведомственная инструкция, которая требует от инициативной группы, желающей получить юридический статус общественного объединения, предоставить в Министерство юстиции наряду с другими документами и письмо от «профильного» министерства. Т. е. если общественники хотят зарегистрировать экологическую НПО, то письмо должно быть от Министерства Охраны Природы, если речь идет о регистрации НПО носящей просветительский или образовательный характер, то письмо необходимо от Министерства Образования, и т. д. Но министры, чья подпись должна стоять под письмом, не хотят брать на себя ответственность за деятельность независимых от них общественных объединений, и, как правило, таких писем не дают. А, следовательно, инициативная группа получает отказ в регистрации под предлогом того, что не все требуемые для регистрации документы предоставлены. Фактически, здесь нарушается сам принцип существования общественных объединений — негосударственные организации должны получать разрешение на регистрацию у государственных учреждений³.

Для регистрации различных типов объединений требуется разное минимальное число учредителей, к которым выдвигаются разные дополнительные требования.

³ Альтернативный отчет к Универсальному периодическому обзору — 2008 // Туркменская инициатива за права человека.
URL: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Sessions3/TM/TIHR_TKM_UPR_S3_2008_TurkmenInitiativeforHumanRights_RUS_uprsubmission.pdf.

Тип объединения	Минимальное число учредителей/членов	Дополнительные требования	Норма закона
Общественное объединение	пять учредителей	физические лица, достигшие 18 лет, юридические лица	статья 11 Закона «Об общественных объединениях»
Детское общественное объединение	пять учредителей	граждане, достигшие 16 лет	статья 11 Закона «Об общественных объединениях»
Профсоюзы	не указано	граждане Туркменистана	статья 13 Закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»
Религиозное объединение	500 учредителей	граждане, достигшие 18 лет	статья 13 Закона «О свободе совести и религиозных организациях»
Международные общественные объединения	50 членов	не прописаны	статья 9 Закона «Об общественных объединениях»
Национальные общественные объединения	400 членов	не прописаны	статья 9 Закона «Об общественных объединениях»

Все типы объединений приобретают права юридического лица после государственной регистрации в Министерстве юстиции Туркменистана и внесения уполномоченным государственным органом в Единый государственный реестр юридических лиц.

Размер государственной пошлины, которую необходимо уплатить при регистрации организации зависит от базовых величин и составляет:

- ❖ для местных общественных объединений — шестикратный размер базовой величины;
- ❖ для общегосударственных общественных объединений — десятикратный размер базовой величины;
- ❖ для международных общественных объединений — сорокакратный размер базовой величины, в том числе 50 процентов в иностранной валюте.

За регистрацию общественных объединений инвалидов, ветеранов, молодежных общественных объединений указанные размеры сбора снижаются на 50 процентов. Детские общественные объединения от уплаты регистрационного сбора освобождаются.

Базовая величина для исчисления пошлины за регистрацию объединений составляет 250 000 манат (примерно 17,5 долларов США).

Перечень прав, которые получает общественное объединение после регистрации, а также обязанностей, возлагаемых на него, содержится в статьях 26 и 27 Закона Об общественных объединениях. Так, для осуществления уставных целей общественные объединения имеют право:

- 1) свободно распространять информацию о своей деятельности;
- 2) участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством Туркменистана;
- 3) проводить собрания, митинги, демонстрации в порядке, установленном законодательством Туркменистана;
- 4) учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в соответствии с законодательством Туркменистана;
- 5) представлять и защищать свои права, права и законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправления;
- 6) выступать с инициативами по вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- 7) заниматься предпринимательской деятельностью в порядке, установленном настоящим Законом;
- 8) участвовать в выборах в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

Общественные объединения могут сотрудничать с международными общественными организациями, поддерживать международные контакты и связи, а также в порядке, установленном законодательством Туркменистана, заключать соответствующие соглашения.

Что касается обязанностей общественных объединений, то, помимо обязанностей уплаты налогов и предоставления отчетов, на общественные объединения Туркменистана налагается обязанность

регистрировать в Министерстве юстиции Туркменистана проекты и программы безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и гранты, а также представлять поэтапные и окончательные отчеты о реализации данных проектов, программ и об использовании грантов⁴.

Отказ в предоставлении статуса юридического лица

Перечень критериев, по которым принимается решение о регистрации объединения или об отказе в регистрации содержится в пункте 14 Правил регистрации общественных объединений:

Принятию решения о регистрации общественного объединения предшествует подготовка материалов к рассмотрению, в ходе которой анализируется устав и другие учредительные документы на предмет:

- ❖ соответствия Конституции Туркменистана, Гражданскому кодексу Туркменистана Сапармурата Туркменбashi, Закону Туркменистана «Об общественных объединениях», другим нормативным правовым актам;
- ❖ полноты перечня требуемых документов и правильности их оформления;
- ❖ достоверности информации, содержащейся в представленных на регистрацию учредительных документах;
- ❖ соответствия названия общественного объединения требованиям законодательства;
- ❖ отсутствия в реестре общественных объединений зарегистрированного общественного объединения с тем же названием на территории, в пределах которой данное общественное объединение осуществляет свою деятельность.

Общественному объединению может быть отказано в регистрации, если:

- 1) устав общественного объединения противоречит Конституции Туркменистана, положениям настоящего Закона и иным нормативным правовым актам Туркменистана;
- 2) ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же наименованием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- 3) не представлен полный перечень учредительных документов или они не оформлены в надлежащем порядке;
- 4) установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится заведомо ложная информация;
- 5) наименование общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;
- 6) одним из учредителей общественного объединения является лицо, признанное судом недееспособным или имеющее судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, и если она не погашена или не снята в установленном законом порядке.

В случае отказа в регистрации общественного объединения заявителю сообщается об этом в письменной форме с указанием оснований отказа в регистрации.

Отказ в регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ. Решение об отказе в регистрации общественного объединения может быть обжаловано в суде.

Согласно Постановлению Президента Туркменистана О регистрации общественных объединений от 14 января 2004 года № 6547, Отказ в регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается. В случае отказа в регистрации общественного объединения, заявителям в 10-дневный срок сообщается об этом в письменной форме с указанием положений законодательства Туркменистана, нарушение которых повлекло отказ в регистрации данного общественного объединения. Документы, представленные на регистрацию, на основании письменного заявления возвращаются общественному объединению. В Министерстве адалат Туркменистана остаются копии всех документов, имевшихся в деле на момент отказа в регистрации.

Международные организации признавали независимыми только несколько из 106 зарегистрированных НПО. НПО сообщали, что правительство создало ряд административных препятствий для НПО, которые пытались зарегистрироваться. Некоторые заявления многократно возвращались по техническим причинам. Несколько организаций, ожидающих регистрации, нашли альтернативные способы осуществления своей деятельности, например, регистрировались в качестве коммерческих

⁴ Подробнее в разделе «Сбор средств».

организаций или филиалов других, уже зарегистрированных групп, тогда как другие организации приостановили или ограничили свою деятельность⁵.

Гибкость в продолжительности существования

Общественные объединения в Туркменистане не обязаны проходить периодическую перерегистрацию. Однако, изменения и дополнения в уставах общественных объединений подлежат регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и регистрация самих общественных объединений. В случаях регистрации изменений и дополнений в уставах общественных объединений, влекущих за собой изменения их организационно-правовой формы, названия, местонахождения руководящего органа, территориальной сферы деятельности, целей и других существенных признаков, отражаемых в реестре, таким общественным объединениям заменяется свидетельство о регистрации. Ранее выданное свидетельство о регистрации, а также прежний зарегистрированный устав подлежат сдаче в Министерство юстиции Туркменистана.

Большая часть менее чем 100 общественных организаций, зарегистрированных в стране, контролируются напрямую государством. Другие зарегистрированные организации работают в основном по нечувствительным для властей направлениям, таким как молодежные, спортивные или культурные программы. В декабре 2011 года было принято решение о роспуске движения «Галкыныш» («Возрождение»), которое объединяло ряд общественных организаций, контролируемых государством под руководством президента страны. По словам президента, движение «полностью выполнило все поставленные перед ним задачи на нынешнем этапе государственного развития». Он также аргументировал, что функционирование общественных организаций улучшится, если они будут «действовать самостоятельно» и будут «чувствовать ответственность перед государством и обществом». Тем не менее ожидается, что это решение не будет иметь какого-либо практического влияния, поскольку организации, которые являлись частью движения, остаются под государственным контролем⁶.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Сбор средств

Общественные объединения в Таджикистане, согласно Гражданскому кодексу, относятся к числу непредпринимательских юридических лиц. К ним относят тех, задачу которых не составляет предпринимательская (коммерческая) деятельность с целью получения прибыли. Предпринимательская деятельность, носящая вспомогательный характер, не меняет характера непредпринимательского юридического лица. Непредпринимательские юридические лица создаются в виде общественных организаций и фондов.

Основными источниками финансирования деятельности общественных объединений, согласно Закону Об общественных объединениях, могут быть:

- 1) вступительные и членские взносы (если их уплата предусмотрена уставом общественного объединения);
- 2) поступления от проводимых в уставных целях лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и других мероприятий;

⁵ Доклады о соблюдении прав человека в странах мира за 2013 год // Государственный департамент США. Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда. URL: <http://www.humanrights.gov/wp-content/uploads/2014/04/Turkmenistan-RUS-Final.pdf>.

⁶ Отрезвляющая реальность: Основные свободы в Казахстане, Туркменистане и Узбекистане. Март 2012. URL: http://www.fergananews.com/archive/2012/central_asia_report_2012.pdf.

- 3) доходы от предпринимательской деятельности, гражданско-правовых сделок;
- 4) целевое финансирование и поступления в порядке, установленном законодательством Туркменистана, от юридических лиц, в т. ч. от иностранных некоммерческих бюджетных организаций (в виде грантов);
- 5) добровольные пожертвования;
- 6) иные источники, не запрещенные законодательством Туркменистана.

Для достижения уставных целей общественные объединения в соответствии с законодательством Туркменистана могут заниматься предпринимательской деятельностью. Доходы от этой деятельности должны использоваться только для достижения уставных целей. Общественные объединения могут создавать предприятия, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений подлежат налогообложению и уплате пенсионных взносов в соответствии с законодательством Туркменистана. Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами этих объединений.

Регистрация грантов и других видов иностранной помощи

В Туркменистане существует обязанность общественных объединений регистрировать в проекты и программы безвозмездной иностранной помощи и гранты, а также представлять поэтапные и окончательные отчеты о реализации данных проектов, программ и об использовании грантов. 18 января 2013 года вышло новое Постановление Президента Туркменистана № 12792 «О государственном учете иностранных проектов и программ безвозмездной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов, заменившее прежнее, действовавшее от 2003 года. В соответствии с новым постановлением, в стране создана Государственная комиссия по координации и контролю деятельности по государственному учету проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов. Помимо упомянутой комиссии, в процедуру регистрации грантов включены также три министерства: Министерство иностранных дел, отвечающее за коммуникацию с иностранными и международными организациями и учреждениями, желающими предоставить тот или иной вид помощи; Министерство экономики и развития, ведущее Единый государственный реестр иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов; и Министерство юстиции, отвечающее за регистрацию проектов и программ иностранной помощи.

Реализация проектов и программ за счет иностранных средств, возможна только при наличии заключения о государственной регистрации. Такое заключение выдается совместно Министерством экономики и развития и Министерством юстиции. Процедура его получения следующая:

- 1) иностранные спонсоры обращаются в Министерство иностранных дел Туркменистана;
- 2) данные обращения Министерство иностранных дел отправляет уполномоченным государственным органам (предположительно, действующие при Министерстве экономики и финансов и Министерстве юстиции) для определения необходимости всех видов предоставляемой иностранной помощи, а также указанным в них юридическим и физическим лицам;
- 3) уполномоченные государственные органы изучают их на соответствие законодательству и через Министерство иностранных дел информируют соответствующие государственные органы, осуществляющие регистрацию, о заключении расчет необходимости всех видов выдаваемой иностранной помощи;
- 4) государственные органы, осуществляющие регистрацию, рассмотрев заявления изъявивших желание получить все виды иностранной помощи, подготавливают рассмотрение данного вопроса на заседании Государственной комиссии по координации и контролю над государственной регистрацией проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов. При необходимости на заседание Государственной комиссии могут приглашаться специалисты, получатели иностранной помощи или их уполномоченные представители;
- 5) по каждому из рассмотренных на заседании Государственной комиссии вопросу принимаются отдельные решения;
- 6) по результатам рассмотрения на заседании Государственной комиссии, заявления получателя иностранной помощи о получении всех видов иностранной помощи принимаются решения по разрешению или отказу в выдаче разрешения на получение помощи;
- 7) на основании положительного решения Государственной комиссии после предоставления документов для регистрации иностранной помощи, государственные органы

- проводят регистрацию путем включения сведений о проекте, программе или гранте в Реестр с присвоением идентификационного номера или символа;
- 8) после включения в Реестр, выдается заключение о государственной регистрации по установленной соответствующим государственным органом, осуществляющим регистрацию, форме. Заключение о государственной регистрации заверяется печатью соответствующего государственного органа, осуществляющего регистрацию.

В случае отрицательного решения Государственной комиссии, обязанность информирования иностранных спонсоров об обосновании отказа лежит на получателе. Коммуникация между получателями и спонсорами ведется исключительно через Министерство иностранных дел Туркменистана.

Основанием для отказа в регистрации всех видов иностранной помощи является:

- ❖ предоставление недостоверной информации о получателе иностранной помощи;
- ❖ предоставление недостоверной информации об иностранных спонсорах;
- ❖ отсутствие у получателя иностранной помощи возможности для осуществления предложенной программы или проекта;
- ❖ в иных случаях, предусмотренных законодательством Туркменистана.

Получатели иностранной помощи обязаны предоставлять соответствующему государственному органу, осуществляющему регистрацию, информацию по всем видам иностранной помощи, предоставляемой иностранными спонсорами, включая информацию о планируемой, действующей и завершенной иностранной помощи. Все виды иностранной помощи, а также товары, имущество, денежные и другие средства, полученные для ее осуществления, не могут быть использованы для подготовки и проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, организации и проведения собраний, уличных шествий, митингов, демонстраций, протестов, саботажа (прекращение работ), подготовки, распространения пропагандистской информации, для целей политических партий, а также проведения обучающих мероприятий среди населения и иных видов политической и массово-пропагандистской деятельности. В случае использования всех видов иностранной помощи, предоставляемых иностранными спонсорами, не по назначению или в случае их нецелевого использования органы государственной регистрации имеют право поставить перед Государственной комиссией вопрос о приостановлении предоставляемой иностранной помощи.

Перечень документов, представляемых для создания Единого государственного реестра проектов и программ иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и грантов:

- ❖ основание заключения договора (правительственное соглашение и др. документы);
- ❖ решение руководства получателя иностранной помощи;
- ❖ техническое задание получателя иностранной помощи;
- ❖ контракт и/или соглашение о проекте, программе иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и гранте;
- ❖ информация об участвующих сторонах проекта, программы, гранта;
- ❖ краткая справка о выполнении проекта, программы, гранта на момент подачи заявления;
- ❖ доверенность, документ, подтверждающий полномочия координатора проекта, программы, гранта;
- ❖ заключительный отчет по завершению проекта, программы иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и гранта.

Примечания: документы представляются на государственном языке; документы, предоставляемые на других языках, прилагаются с заверенным переводом.

Организаторы и члены

По тексту нового Закона «Об общественных объединениях», в состав учредителей, наряду с гражданами Туркменистана, могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Туркменистане. Добровольность участия в объединениях предусмотрена статьей 4 указанного закона, в которой говориться: «Право граждан на объединение включает в себя право создавать общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений».

Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» гарантирует гражданам свободно вступать или не вступать в профсоюз, а также беспрепятственно выходить из членства.

При этом принадлежность или непринадлежность к профсоюзу не влечет ограничений трудовых, социально-экономических, политических и других прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией Туркменистана. Также запрещается предоставление или отказ в предоставлении гражданам привилегий и льгот в связи с принадлежностью к профсоюзу или отсутствием таковой.

Санкции

Общественное объединение в Туркменистане может быть ликвидировано по нескольким причинам. В любом случае, для ликвидации объединения необходимо решение суда, заявление в который вносит Министерство юстиции. Основания для ликвидации общественного объединения прописаны в Статье 36 Закона «Об общественных объединениях». Так, общественное объединение может быть ликвидировано случаях:

- 1) если его целью является насилиственное изменение конституционного строя, нанесение вреда безопасности государства, допущение насилия в деятельности объединения, выступление против конституционных прав и свобод граждан, пропаганда войны, расовой, национальной, религиозной вражды, посягательство на здоровье и нравственность граждан, а также экстремистская деятельность;
- 2) нарушения общественным объединением законодательства Туркменистана и (или) их учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения или неустранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения, в срок, установленный решением суда;
- 3) если при регистрации общественного объединения со стороны его учредителей были допущены нарушения законов Туркменистана, носящие неустранимый характер;
- 4) непредставления в течение года информации об изменениях и дополнениях в его уставе, а также изменениях фактов, которые подлежат регистрации и внесению в Единый государственный реестр юридических лиц;
- 5) нарушения прав и свобод граждан.
- 6) нарушение требований, предъявляемых к реализации проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи и использованию грантов.

Помимо ликвидации, Закон «Об общественных объединениях» предусматривает возможность приостановления деятельности общественного объединения на срок до шести месяцев решением суда по заявлению Министерства юстиции Туркменистана в случае нарушения требований Конституции, законодательства Туркменистана, а также положений их уставов. Такая процедура возможна, если Министерством юстиции Туркменистана было вынесено письменное предупреждение общественному объединению и оно в установленные сроки не устранило нарушения, послужившие основанием для вынесения письменного предупреждения, либо не сообщило о его устранении с представлением подтверждающих документов. В случае приостановления деятельности общественного объединения на срок, установленный решением суда, общественному объединению запрещается осуществлять любую деятельность, за исключением деятельности, направленной на устранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности.

Если в течение срока приостановления деятельности общественного объединения нарушения, послужившие основанием для приостановления его деятельности, будут устранены, то по окончании установленного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность и сообщает об устранении указанных нарушений с представлением подтверждающих документов в Министерство юстиции Туркменистана. В случае неустранения общественным объединением выявленных нарушений в указанные сроки Министерство юстиции Туркменистана подает в суд заявление о его ликвидации.

Регулирование деятельности иностранных неправительственных организаций

В Туркменистане могут создаваться и действовать структурные подразделения — организации, отделения (филиалы) и представительства — международных и иностранных общественных объединений. Общественное объединение, созданное в Туркменистане, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность

хотя бы одно его структурное подразделение — организация, отделение (филиал), представительство. В новом Законе «Об общественных объединениях» исключено дискриминационное положение о том, что членами международных организаций могут быть только иностранные граждане.

Комментарии

1. Положительным фактором является принятие в 2013 году Закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». Таким образом, впервые после 1991 года профсоюзы получили правовую основу деятельности — специальный закон, детализирующий положения Конституции Туркменистана, гарантировавшие свободное создание таких объединений.
2. Значительная часть регуляторных положений, касающихся функционирования объединений в Туркменистане, предусматривается Гражданским кодексом страны. Согласно Гражданскому кодексу, в стране существует две формы общественных объединений — общественные организации и фонды. Закон об общественных объединениях дает определение другим формам ассоциаций, не упоминаемых в Гражданском кодексе. Таким образом, создается ситуация правовой неопределенности, ведущей к непониманию положений действующего законодательства.
3. Термин «общественные организации», используемый для обозначения неправительственных организаций, не передает в полной мере того, что организации отделены от правительства и его деятельности. Отсутствие такого четкого разграничения создает предпосылки для появления в стране так называемых GONGO — объединений, работающих на власти и полностью подчиненных им.
4. В определении профсоюзов присутствует формулировка, позволяющая объединению защищать не только права своих членов, но и действовать в интересах всех членов трудового коллектива. При наличии действующих механизмов реализации таковых гарантий, профсоюзы получают значительное поле для деятельности.
5. В отношении ассоциаций религиозного характера в законодательстве Туркменистана отсутствует четкое определение. Так, указано, что религиозными организациями являются различные формы религиозных объединений и учреждений (общества, центры, религиозные учебные заведения, места отправления религиозных обрядов), но отдельной дефиниции религиозного общества или центра в законе не представлено.
6. Несмотря на декларируемую в Конституции и Законе «Об общественных объединениях» свободу создания ассоциаций, это право существенно ограничено другими положениями упомянутого закона и нормативно-правовыми актами. В частности, законом предусмотрена обязательная регистрация объединений в Министерстве юстиции, а процесс регистрации является сложным и непрозрачным. Кроме того, власти обладают широкими возможностями отслеживать и контролировать деятельность зарегистрированных ассоциаций. Наличие же административной (а в случае повторного нарушения — уголовной) ответственности за участие в незарегистрированной организации непосредственным образом нарушает права граждан на свободу объединения, а также противоречит международным обязательствам Туркменистана.
7. Существенные отличия наблюдаются в тех статьях Гражданского кодекса и Закона «Об общественных объединениях», в которых содержаться перечни документов, необходимых для регистрации ассоциации. Так, если в Гражданском кодексе указаны лишь два документа (заявление и устав), то в специальном законе — шесть.
8. Для учредителей детского общественного объединения существует требование наличия туркменского гражданства. Важно, что требование гражданства относится только к детским и молодежным объединениям; в требованиях к остальным типам объединений в новом законе признак гражданства был исключен. Это положение нового Закона об общественных объединениях значительно приближает Туркменистан к выполнению международных обязательств в сфере свободы ассоциаций и противодействию дискриминации.
9. Минимальные требования к членству в международных и национальных общественных объединениях остаются высокими — 50 и 400 членов соответственно. Данные минимальные требования откровенно завышены и могут способствовать подавлению реализации права на свободу объединений в стране.

10. Положительным моментом, касающимся регистрации общественных объединений в Туркменистане, является обязанность Министерства юстиции в случае отказа представить аргументацию такого решения, со ссылками на ограниченный перечень оснований для отказа, а также право объединения обжаловать отказ в регистрации в суде. В то же время, возможные причины отказа включают как «искорение чувств граждан», так и неснятую судимость одного из учредителей, что на фоне требования 50 или 500 подписей при регистрации организации отследить весьма непросто.
11. При существующем порядке регистрации иностранной помощи и грантов, в Туркменистане практически невозможно получить финансирование из-за рубежа на реализацию каких-либо проектов, за исключением экологических, спортивных и культурно-массовых мероприятий. Предложения о финансировании должны пройти порядка десяти этапов государственных согласований, включая оценку правительства о необходимости оказания помощи в определенной области. Финансирование любой деятельности, связанной с гражданским неповиновением, анализом деятельности властей, гражданским образованием запрещено.
12. Основаниями для ликвидации организации в Туркменистане, помимо предусмотренных в международной практике пропаганды насилия и нарушений при регистрации, могут быть очевидно несоизмеримые поводы. Так, ликвидация объединения вследствие непредставления в течение года информации об изменениях в устав, является исключительно методом запугивания и попыткой государства взять негосударственные объединения под тотальный контроль. Нарушение прав и свобод граждан со стороны объединения как повод для ликвидации вообще не может рассматриваться с точки зрения концепции прав человека, поскольку общественное объединение, будучи негосударственной структурой, никоим образом не может нарушить права человека, поскольку не является властью по отношению к людям, проживающим в Туркменистане.
13. В свете того, что процедура регистрации грантов и другой иностранной помощи в Туркменистане особенно сложная и многоступенчатая, угроза ликвидации организации при нарушении требований реализации программ иностранной помощи создает ситуацию, когда организации проще отказаться от зарубежного финансирования, чем рисковать, присоединяясь к каким бы то ни было проектам, в которых присутствует финансирование из иностранных источников.
14. Несмотря на некоторые положительные изменения в связи с принятием нового Закона «Об общественных объединениях» и Закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», общая ситуация с соблюдением свободы ассоциаций в Туркменистане остается угрожающей. Туркменское законодательство все еще содержит многочисленные нормы, предусматривающие ответственность общественных объединений за любые виды деятельности, связанные с развитием демократии в стране, а список оснований для применения санкций фактически открывает властям возможность ликвидировать любую неугодную организацию.

УЗБЕКИСТАН

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Статья 34 Конституции Республики Узбекистан гарантирует гражданам право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, участвовать в массовых движениях.

Конституция Республики Узбекистан устанавливает следующее:

- ❖ общественные объединения граждан (профсоюзы, политические партии, иные объединения граждан) должны быть зарегистрированы в установленном законом порядке;
- ❖ недопустимо создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, посягающих на конституционный строй, суверенитет, целостность и безопасность республики, конституционные права и свободы ее граждан, пропагандирующими войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, здоровье и нравственность народа, а также военизованных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам, тайных обществ и объединений;
- ❖ общественные объединения имеют равные правовые возможности для участия в общественной жизни, государство обеспечивает соблюдение их прав и законных интересов;
- ❖ государственные органы и должностные лица не вмешиваются в деятельность общественных объединений, а последние не вмешиваются в деятельность государственных органов и должностных лиц;
- ❖ политические партии обязаны представлять Олий Мажлису или уполномоченному органу публичные отчеты об источниках финансирования своей деятельности;
- ❖ государство не вмешивается в деятельность религиозных организаций;
- ❖ роспуск, запрещение или ограничение деятельности общественных объединений могут иметь место только на основании решения суда.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Республике Узбекистан

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Благотворительная организация (фонда)	Закон «Об общественных фондах»;	от 29 сентября 2003 года	http://www.legislationonline.org/ru/documents/action/popup/id/14742

	Закон «О благотворительности»	от 2 мая 2007 года № ЗРУ-96	http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14311
Общественное объединение	Закон «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»	от 15 февраля 1991 года № 223-XII	http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14750
Религиозное объединение	Закон «О свободе совести и религиозных организациях»	от 1 мая 1998 года № 818-I	http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14739
Некоммерческое объединение, включая государственное	Закон «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций»	от 3 января 2007 года № ЗРУ-76	http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14143
Профсоюз	Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности»; Закон «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»	от 2 июля 1992 года № 638-XII от 15 февраля 1991 года № 223-XII	http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=2974 http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14750
Детские (молодежные) организации	Закон «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»	от 15 февраля 1991 года № 223-XII	http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14750

Цели законов

Цели регулирования деятельности объединений указаны в нескольких специальных законах:

- ❖ **регулирование отношений в области предоставления гарантий деятельности** негосударственных некоммерческих организаций, обеспечения защиты их прав и законных интересов, поддержки негосударственных некоммерческих организаций (Закон «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций»);
- ❖ **обеспечение права каждого на свободу совести и вероисповедания**, равенства граждан независимо от их отношения к религии, а также регулирование отношений, связанных с деятельностью религиозных организаций (Закон «О свободе совести и религиозных организациях»);
- ❖ **регулирование отношений в области благотворительности** (Закон «О благотворительности»);
- ❖ **регулирование отношений** в области создания, деятельности, реорганизации и ликвидации общественных фондов (Закон «Об общественных фондах»).

Косвенно цели регулирования указаны в Законе «Об общественных объединениях», в преамбуле которого декларируется неотъемлемое право свободы создания общественных объединений.

Терминология для обозначения ассоциаций

Для обозначения неправительственных организаций в Республике Узбекистан используют несколько терминов:

Общественное объединение — добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся для совместной реализации их прав, свобод и законных интересов в сфере политики, экономики, социального развития, науки, культуры, экологии и других областях жизни (Закон «Об общественных объединениях»); либо общественным объединением признается добровольное объединение граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей (Закон РУ О негосударственных некоммерческих организациях);

Религиозные организации — добровольные объединения граждан, образованные в целях совместного исповедования веры, совершения богослужений, обрядов и ритуалов (религиозные общества, религиозные учебные заведения, мечети, церкви, синагоги, монастыри и др.).

Некоммерческие организации — юридические лица, не имеющие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющие полученные доходы между их участниками (членами). К некоммерческим организациям относятся и негосударственные некоммерческие организации, включая международные, прошедшие государственную регистрацию в Республике Узбекистан (статья 17 Налогового кодекса Республики Узбекистан);

Негосударственные некоммерческие организации — юридические лица, создаваемые в форме общественного объединения, общественного фонда, финансируемого собственником учреждения, а также в иной форме, предусмотренной законодательными актами (статья 40 Гражданского кодекса Республики Узбекистан);

Благотворительная организация — негосударственная некоммерческая организация, созданная для осуществления благотворительной деятельности в интересах общества, отдельных категорий юридических и физических лиц (Закон «О благотворительности»);

Общественный фонд — не имеющая членства негосударственная некоммерческая организация, созданная юридическими и (или) физическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая благотворительные, социальные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели.

По оценкам экспертов, несмотря на то, что в Республике Узбекистан законом предусмотрена свобода создания ассоциаций, власти продолжали ущемлять это право. Правительство пыталось контролировать деятельность НПО и выражало озабоченность по поводу НПО, получающих международную финансовую поддержку, а также нерегулируемых исламистских групп и групп религиозных меньшинств. Обстановка по-прежнему носила ограничительный характер для независимого функционирования гражданского общества, в частности, для деятельности правозащитников. Правозащитники сообщали об усилении государственного контроля и преследований и выдвигали предположение, что это усиление может быть связано с парламентскими и президентскими выборами, запланированными на конец 2014 — начало 2015 года.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Законодательством Республики Узбекистан предусмотрен разрешительный порядок создания негосударственных некоммерческих организаций. Все объединения обязаны зарегистрироваться в органе Министерства юстиции для приобретения формального статуса юридического лица. В статье 56 Конституции Узбекистана предусмотрена обязательная регистрация общественных объединений в установленном законом порядке. Гражданский кодекс рассматривает общественное объединение как некоммерческую организацию являющуюся юридическим лицом, т.е. после прохождения государственной регистрации (Статья 40 Кодекса). Теоретически, гражданское законодательство допускает заключение различных договоров, одним из которых мог быть договор между гражданами о взаимных обязательствах и правилах неформального объединения. Однако предусмотренная Уголовным кодексом ответственность за организацию незаконных общественных объединений и склонение к участию в деятельности таких объединений делает подобную идею опасной (Статьи 216 и 216-1 Уголовного кодекса).

Так, согласно статье 11 Закона «О свободе совести и религиозных организациях», уклонение руководителей религиозных организаций от регистрации устава организации в государственных органах влечет ответственность в соответствии с законодательством, а также несут ответственность должностные лица, допустившие деятельность незарегистрированных религиозных организаций.

В соответствии со статьей 216 Уголовного кодекса РУ, незаконная организация или возобновление деятельности незаконных общественных объединений или религиозных организаций, а равно активное участие в их деятельности, наказывается штрафом от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы или арестом до шести месяцев либо лишением свободы до пяти лет. Согласно статье 216-1, склонение к участию в деятельности незаконных в Республике Узбекистан общественных объединений и религиозных организаций, течений, сект после применения административного взыскания за такие же действия наказывается штрафом от двадцати пяти до пятидесяти минимальных

размеров заработной платы или исправительными работами до трех лет, или арестом до шести месяцев либо лишением свободы до трех лет¹.

Существуют юридические ограничения на виды групп, которые разрешено организовывать, и все организации должны быть формально зарегистрированы в государственных органах власти. Законодательство позволяет новым организациям функционировать шесть месяцев в ожидании регистрации в Министерстве юстиции, и в этот период такие организации официально считаются «инициативными группами». Некоторые НПО продолжали действовать в качестве инициативных групп дольше шести месяцев.

Процедурные требования к регистрации

В Узбекистане существует разрешительный порядок создания объединений, в соответствии с которым объединение обязано пройти государственную регистрацию. Перечень документов, необходимых для регистрации объединения, зависит от того, какой тип объединения подлежит регистрации. Процедуры регистрации объединений регулируются специальными законами для каждого типа, в частности:

- ❖ статьей 22 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях»;
- ❖ статьей 14 Закона «Об общественных фондах»;
- ❖ статьей 11 Закона «Об общественных объединениях»;
- ❖ статьей 11 Закона «О свободе совести и религиозных организациях».

До 17 апреля 2014 года в Узбекистане также действовали Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общественных объединений, предусматривающие процедуру регистрации.

12 декабря 2013 года вышло постановление Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по оказанию содействия развитию институтов гражданского общества». Указанным постановлением Кабинету Министров Республики Узбекистан было поручено, в частности, принять меры по унификации и упрощению порядка государственной регистрации, перерегистрации, ликвидации ННО, внесения изменений и дополнений в их учредительные документы, представления ими отчетности в налоговые, статистические и регистрирующие органы.

Регистрация негосударственных некоммерческих организаций с марта 2014 года регулируется частью второй Положения о порядке государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций. Согласно нормам Положения, для регистрации необходимо подать в регистрирующий орган заявление о государственной регистрации общественного объединения подписываясь не менее чем тремя членами руководящего органа. К заявлению о государственной регистрации ННО прилагаются следующие документы:

- ❖ устав либо положение об обособленном подразделении, являющимся юридическим лицом, на государственном языке в двух экземплярах. Устав (положение) должен быть пронумерован, прошит и заверен подписью лица, уполномоченного учредителем(ями);
- ❖ учредительный договор — для ассоциаций (союзов) ННО;
- ❖ протокол учредительного съезда (конференции) или общего собрания либо решение учредителя о создании ННО (для республиканских и межобластных ННО указываются также сведения о создании соответствующих обособленных подразделений);
- ❖ документ, подтверждающий право собственности или пользования недвижимым имуществом, предполагаемым для использования в качестве почтового адреса ННО;
- ❖ сведения об инициаторах создания либо учредителях ННО, за исключением политических партий, с указанием фамилии, имени, отчества, даты рождения, места жительства — для физических лиц и наименования, почтового адреса, идентификационного номера налогоплательщика (ИНН) и даты государственной регистрации — для юридических лиц;
- ❖ список инициативных граждан, в котором указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, место жительства и подпись. Подписи и сведения удостоверяются по месту жительства, работы, учебы или воинской службы подписавшегося лица.
- ❖ банковский платежный документ об уплате государственной пошлины.

Отдельные виды объединений должны предоставить дополнительные документы:

- ❖ программа политической партии;

¹ http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=111457.

- ❖ список не менее двадцати тысяч граждан Республики Узбекистан, выразивших желание объединиться в эту партию, с их подписями, сведения о членах выборных органов (фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства и работы, номер телефона), решение высшего органа партии о придании полномочий членам руководящего органа с наделением их правом представлять партию в процессе регистрации либо в случае споров в суде;
- ❖ нотариально заверенная копия свидетельства о государственной регистрации головной ННО — для обособленных подразделений;
- ❖ документ, подтверждающий формирование первоначальных средств (справка банка о внесении денежных средств на временные накопительные счета) — для общественных фондов;
- ❖ нотариально заверенная копия завещания — для общественных фондов, создаваемых по завещанию.

Документы, представленные для государственной регистрации ННО, рассматриваются в месячный срок со дня их представления. Регистрирующий орган вправе осуществлять проверку достоверности документов о государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций на предмет их соответствия законодательству.

Регистрирующий орган вправе в случае необходимости направить соответствующим организациям документы, представленные для государственной регистрации ННО, для проведения экспертизы.

В соответствии со статьей 25 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях» в государственной регистрации негосударственной некоммерческой организации может быть отказано, если:

- ❖ учредительные документы ННО имеют целью насилиственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета, целостности и безопасности Республики Узбекистан, ущемление конституционных прав и свобод граждан, пропаганду войны, социальной, национальной, расовой и религиозной вражды, посягание на здоровье и нравственность граждан;
- ❖ не представлен полный перечень документов или они оформлены в ненадлежащем порядке;
- ❖ документы представлены по истечении двухмесячного срока (для общественного объединения — месячного срока) с момента принятия устава;
- ❖ ранее зарегистрирована ННО с тем же наименованием;
- ❖ нарушен установленный законом порядок образования ННО или имеет место несоответствие ее учредительных документов закону;
- ❖ установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится преднамеренно недостоверная информация;
- ❖ наименование или символика ННО посягают на нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;
- ❖ учредительные документы ННО предусматривают образование военизованных объединений.

В государственной регистрации ННО может быть отказано и в иных случаях, когда учредительные документы содержат положения, противоречащие Конституции и законодательным актам Республики Узбекистан.

Что касается возможных целей создания ассоциаций, то в соответствии со статьей 3 Закона «Об общественных объединениях» общественные объединения создаются в целях:

- ❖ реализации и защиты гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод;
- ❖ развития активности и самодеятельности граждан, их участия в управлении государственными и общественными делами;
- ❖ удовлетворении профессиональных и любительских интересов;
- ❖ развития научного, технического и художественного творчества;
- ❖ охраны здоровья населения, участия в благотворительной деятельности;
- ❖ проведения культурно-просветительской, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы;
- ❖ охраны природы, памятников истории и культуры;
- ❖ патриотического и гуманистического воспитания;
- ❖ расширения межреспубликанских и международных связей, укрепления мира и дружбы между народами;
- ❖ осуществления иной деятельности, не запрещенной законом.

В Республике Узбекистан запрещается:

- ❖ создание общественных объединений, деятельность которых направлена на разрушение нравственных устоев общества, общечеловеческих гуманистических ценностей;
- ❖ создание объединений, имеющих целью противозаконное изменение конституционного строя или нарушение единства территории Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан;
- ❖ пропаганда войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, в том числе классовой, а также расовой, национальной и религиозной вражды, ведущей к расколу общества;
- ❖ совершение иных запрещенных законодательством деяний;
- ❖ создание общественных военизованных объединений и вооруженных формирований;
- ❖ создание партий религиозного характера, их филиалов и других структурных подразделений;
- ❖ использование антидемократического силового давления на законно и демократическим путем сформированные органы власти и управления и носителей должностных полномочий;
- ❖ создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан.

Во время мониторингового периода в Узбекистане не было зафиксировано примеров отказа в регистрации организации на основе требования предоставления дополнительных документов (помимо устава и протокола учредительного собрания); также не было зафиксировано случаев оспаривания отказа в регистрации объединения за предыдущий год.

На момент подготовки отчета в Узбекистане была официально зарегистрирована только одна активная **правозащитная группа «Эзгулиқ»**. Все другие НКО, занимающиеся защитой прав человека, ведут свою деятельность без легального статуса, что осложняет их работу и делает их более уязвимым для преследования².

НПО, которые намерены заниматься такими щепетильными вопросами, как ВИЧ/СПИД или проблемы беженцев, часто сталкивались с большими трудностями при получении регистрации. Власти допускают регистрацию неполитических и социальных организаций, однако непростые правила и обременительные бюрократические процедуры осложняли этот процесс и давали возможность органам власти чинить препятствия. Власти вынудили большую часть местных НПО вступить в подконтрольную правительству ассоциацию НПО, что позволило властям в значительной степени контролировать финансирование и деятельность НПО. Свобода действий, которой обладали НПО, отличалась в разных регионах, поскольку некоторые представители местной власти относились к деятельности НПО более терпимо, особенно если их деятельность координировалась с государственными учреждениями. В некоторых регионах гражданские активисты, как и прежде, сообщали о большей готовности местных властей к сотрудничеству после речи президента о необходимости расширения демократизации и укрепления гражданского общества, которую он зачитал в 2010 году.

Минимальное число учредителей, требуемое для отдельных типов объединений, составляет:

- ❖ не менее трех тысяч человек — для профессиональных союзов;
- ❖ не менее десяти — для других общественных объединений, за исключением политических партий;
- ❖ не менее двадцати тысяч граждан Республики Узбекистан, проживающих в не менее восьми территориальных субъектах (областях), включая Республику Каракалпакстан и город Ташкент — для политических партий.

Государственная регистрация негосударственных некоммерческих организаций в Республике Узбекистан осуществляется несколькими органами. Так, регистрация международных, республиканских, межобластных ННО, представительств и филиалов международных и иностранных ННО, а также отдельных ННО в случаях, предусмотренных законодательными актами, актами Президента Республики Узбекистан и решениями Кабинета министров Республики Узбекистан осуществляется Министерством юстиции Республики Узбекистан. Министерство юстиции Республики Каракалпакстан, управления юстиции областей и города Ташкента регистрируют объединения, деятельность которых распространяется на территорию области, района, города, поселка, кишлака и аула, а также обособленных подразделений ННО, являющихся юридическими лицами, осуществляющих деятельность на определенных территориях, обозначенных их уставами.

Постановка на учет обособленных подразделений, включая обособленные подразделения представительств и филиалов международных и иностранных ННО, осуществляется Министерством юстиции Республики Каракалпакстан, управлениями юстиции областей и г. Ташкента.

² <http://www.osce.org/ru/odihr/94011>.

За государственную регистрацию ННО взимается пошлина в следующих размерах:

- ❖ десять минимальных заработных плат, а также 50 долларов США — для международных ННО, а также представительств и филиалов международных и иностранных ННО;
- ❖ четыре минимальные заработные платы — для республиканских и межобластных ННО;
- ❖ две минимальные заработные платы — для ННО, деятельность которых распространяется на территорию области, района, города, поселка, кишлака и аула.

Пошлина за государственную регистрацию общественных объединений инвалидов, ветеранов, женщин, детей взимается в размере 50 процентов от требуемой суммы. За государственную регистрацию и постановку на учет обособленных подразделений ННО государственная пошлина не взимается.

В конце 2013 года правительством Узбекистана было принято ряд нормативно-правовых актов, касающихся процедур регистрации организаций. Так, с 1 января 2014 года в пять раз снижены ставки государственной пошлины, взимаемой за регистрацию ННО, и в 2,5 раза — за регистрацию их символов. Вместе с этим от уплаты госпошлины освобождены представительства и филиалы ННО, проходящие учетную регистрацию в органах юстиции на местах. Вместо двухмесячного, предусмотренного в действующих нормативно-правовых актах, установлен месячный срок для рассмотрения органами юстиции обращения о регистрации ННО.

Для исполнения этих задач 10 марта 2014 года Кабинет министров принял Постановление «О мерах по реализации постановления Президента Республики Узбекистан от 12 декабря 2013 года № ПП-2085 «О дополнительных мерах по оказанию содействия развитию институтов гражданского общества». Им утверждены положения о порядке госрегистрации негосударственных некоммерческих организаций, их символики, порядке аккредитации сотрудников ННО, являющихся иностранными гражданами, а также членов их семей, находящихся на их иждивении, и План дополнительных мер по совершенствованию правовых основ деятельности ННО. В новом Положении о порядке государственной регистрации негосударственных некоммерческих организаций исключено требование о нотариальном заверении учредительных документов, предусмотрено представление документов только на государственном языке. При этом их количество сокращено до двух экземпляров. Внесены нормы, регулирующие порядок постановки на учет обособленных подразделений ННО. Усовершенствован механизм регистрации представительств и филиалов международных и иностранных ННО. Внедрены принципы «одного окна», в соответствии с которыми органы юстиции по месту расположения ННО будут представлять сведения об этих организациях из государственного реестра в органы налоговой службы и статистики. Упрощен порядок представления документов на перерегистрацию, и установлены конкретные правила постановки на учет обособленных подразделений ННО³.

Гибкость в продолжительности существования

Согласно статье 27 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях», перерегистрация организации обязательна в следующих случаях:

- ❖ при внесении изменений и дополнений в учредительные документы (в течение месяца после внесения изменений и дополнений);
- ❖ в случае преобразования негосударственной некоммерческой организации в международную негосударственную некоммерческую организацию или в ее филиал.

В случае изменения почтового адреса, банковских реквизитов ННО обязана в месячный срок сообщить об этом в регистрирующий орган. При несообщении в установленный срок о таких изменениях и дополнениях при перерегистрации устава государственная пошлина с них взимается в полном размере.

Законодательство Узбекистана не содержит точного перечня государственных органов, право-мочных осуществлять проверку деятельности негосударственных неправительственных организаций. Однако, существует ряд законодательных положений, предусматривающих те или иные виды контроля, в частности:

- ❖ контроль за соответствием деятельности негосударственной неправительственной организации уставным целям и законодательству Республики Узбекистан осуществляют орган регистрации⁴;

³ По материалам http://www.uzbekistan.or.kr/bbs/board.php?bo_table=pr_ru&wr_id=624.

⁴ Статья 21 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях».

- ❖ негосударственная некоммерческая организация обязана обеспечивать доступность к информации об использовании своего имущества и денежных средств и предоставлять доступ органу, регистрирующему НКО, на проводимые ею мероприятия⁵;
- ❖ регистрирующий орган вправе требовать от руководящего органа общественного объединения представления принятых решений, направлять своих представителей для участия в проводимых общественным объединением мероприятиях, получать объяснения от членов общественного объединения и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава общественным объединением⁶.

Законодательство Узбекистана определяет следующие гарантии свободы деятельности негосударственных некоммерческих организаций⁷.

1. Гарантии свободы деятельности:

- ❖ негосударственные некоммерческие организации в пределах своих уставных целей могут осуществлять любой вид деятельности, не запрещенный законодательством;
- ❖ негосударственные некоммерческие организации независимы в своей деятельности от органов государственной власти и управления, им не подотчетны и неподконтрольны, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами;
- ❖ воспрепятствование деятельности или вмешательство в деятельность негосударственных некоммерческих организаций запрещается.

2. Гарантии доступа к информации:

- ❖ право на поиск, получение, исследование, распространение, использование и хранение информации в соответствии с законодательством. Доступ к информации обеспечивается путем опубликования соответствующих материалов и через запросы на получение информации, необходимой для осуществления уставной деятельности.

3. Гарантии права собственности:

- ❖ неприкасаемость собственности. Имущество негосударственных некоммерческих организаций не подлежит национализации, реквизиции и конфискации, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Кроме того, согласно статье 8 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях», организация вправе требовать в судебном порядке оправдания порочащих ее деловую репутацию сведений, а также требовать оправдания и компенсации убытков. Негосударственные некоммерческие организации имеют право обжаловать неправомерные решения государственных органов, действия (бездействие) их должностных лиц, вышестоящему в порядке подчиненности органу или в суд. Негосударственные некоммерческие организации освобождаются от уплаты государственной пошлины при обжаловании в суд неправомерных решений государственных органов, действий (бездействия) их должностных лиц, нарушающих их права и законные интересы.

Государство декларирует, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц не допускаются, кроме случаев, когда это предусмотрено законом.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Виды деятельности объединений

Негосударственная некоммерческая организация в Узбекистане может осуществлять любой вид деятельности, не запрещенный законом и соответствующий целям, предусмотренным ее учредительными документами. В то же время, в статье 30 Закона О негосударственных некоммерческих

⁵ Статья 8 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях».

⁶ Статья 20 Закона «Об общественных объединениях».

⁷ Глава 2 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях».

организациях указано, что представительства и филиалы международных и иностранных негосударственных некоммерческих организаций и их сотрудники не вправе участвовать на территории Республики Узбекистан в какой-либо политической деятельности и иной не отвечающей уставным целям представительства или филиала деятельности. Не допускается финансирование ими акций и мероприятий, проводимых политическими партиями и массовыми движениями, а также инициирование и поддержка создания таких организаций⁸. Таким образом, фактически запрещается любая деятельность международных НПО, а также донорских структур.

Сбор средств

В главе 4 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях» подробно расписаны возможности государственной поддержки деятельности ННО. В частности, перечислены формы государственной поддержки и представлено определение каждой из них:

- ❖ **государственная субсидия** — финансовое или иное материальное содействие за счет средств Государственного бюджета Республики Узбекистан, государственных целевых фондов, предоставляемое для поддержки негосударственных некоммерческих организаций и не связанное со специальными проектами;
- ❖ **государственный грант** — денежные средства и материальные ресурсы, предоставляемые за счет средств Государственного бюджета Республики Узбекистан негосударственным некоммерческим организациям на конкурсной основе для реализации проектов, направленных на достижение общественно полезных целей;
- ❖ **государственный социальный заказ** — государственное задание на выполнение работ или проведение мероприятий для реализации социально значимых проектов путем заключения договора между государственным органом и негосударственной некоммерческой организацией.

Порядок и условия предоставления государственного государственных субсидий, грантов и социального заказа негосударственным некоммерческим организациям определяются Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

В соответствии со статьей 17 Закона об общественных объединениях, общественные объединения в порядке, определенном законодательством, осуществляют производственную и иную предпринимательскую деятельность и создают лишь в целях выполнения уставных задач предприятия и хозрасчетные организации, обладающие правами юридического лица. Как любое юридическое лицо, негосударственная некоммерческая организация в Узбекистане может от своего имени приобретать имущество и осуществлять имущественные и неимущественные права. Правоспособность ННО является специальной, что означает право этой организации совершать лишь такие юридические действия, которые направлены на достижение ее уставных целей. Предпринимательская деятельность ННО допускается только для содействия в достижении основной цели, ради которой была создана организация. Прибыль, полученная от предпринимательской деятельности, не может распределяться между участниками некоммерческой организации, однако допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах. Состояние имущества такой организации, ее хозяйственные операции должны отражаться в ее самостоятельном балансе или в смете.

Финансирование из зарубежных источников

Законодательство не запрещает иностранного финансирования. Некоммерческие организации могут вступать в международные объединения, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соответствующие соглашения о сотрудничестве (Статья 5 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях» и статья 23 Закона «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан»). Среди источников финансирования некоммерческих организаций могут быть добровольные имущественные взносы и пожертвования, а также другие поступления, не запре-

⁸ Статья 30 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях».

щенные законодательством (Статья 29 «О негосударственных некоммерческих организациях»). Однако, все иностранные средства должны быть одобрены комиссией, контролируемой Кабинетом министром, и должны проводится через один из двух государственных банков — Аркаса или Национальный банк Узбекистана. Эти банки могут решать, проводить ли средства на счета НПО. В большинстве случаев средства остаются заблокированными на счетах государственных банков.

Отдельная норма существует для проектов, финансируемых посольствами зарубежных стран — они должны согласовываться с профильным министерством республики, а также утверждаться Кабинетом Министров Узбекистана.

Согласно узбекскому законодательству, все средства от международных доноров, предназначенные ННО, попадают к резидентам Узбекистана через систему грантовых счетов в отделениях Нацбанка Узбекистана и банка «Асака». После поступления на грантовый счет деньги замораживаются, пока специальная комиссия не рассмотрит проект и не одобрит его реализацию. Как рассказал «Фергане» осведомленный источник из организации-донора, процесс рассмотрения совершенно не прозрачен, бывает, что деньги зависают на счетах по несколько месяцев, вплоть до полугода, после чего вам или разрешат их использовать, либо возвращают донору без каких-либо пояснений. Именно поэтому бывают случаи, когда международные организации вынуждены нарушать закон и напрямую, в обход барьеров, передавать ННО валюту, чтобы как-то поддержать существование неправительственных организаций.

Узнать, сколько в Узбекистане ННО, невозможно. Тот же источник отмечает, что в выступлениях государственных чиновников мелькает цифра 6500, но уточнить, кто входит в список, невозможно, он закрыт. Реально в стране может насчитываться от 300 до 500 ННО (не считая спортивных объединений)⁹.

Организаторы и члены

Общественные объединения в Республике Узбекистан создаются и действуют на основе добровольности, равноправия их членов (участников), самоуправления, законности и гласности. Членами (участниками) общественных объединений являются граждане Республики Узбекистан. Уставом общественного объединения, кроме политической партии, может быть предусмотрено членство в нем иностранных граждан и лиц, без гражданства.

Принцип добровольного участия в законодательстве Узбекистана прописан только в Законе о свободе совести и религиозных организациях, статья 3 которого предусматривает недопущение вовлечения несовершеннолетних в религиозные организации, а также обучение их религии вопреки их воле, воле родителей или лиц, их заменяющих.

В Узбекистане действует уникальное для региона положение о порядке аккредитации сотрудников негосударственных некоммерческих организаций, являющихся иностранными гражданами¹⁰. Это положение определяет порядок аккредитации сотрудников негосударственных некоммерческих организаций, в том числе религиозных организаций, представительств и филиалов международных и иностранных ННО, являющихся иностранными гражданами, а также членов их семей, находящихся на их иждивении.

Согласно Положению аккредитацию иностранных граждан, а также членов их семей, находящихся на их иждивении, осуществляет Министерство юстиции Узбекистана на срок не более 12 месяцев. Заявление рассматривается в течение 1 месяца со дня его подачи. По результатам рассмотрения Минюст принимает решение об аккредитации либо отказе в ней.

При принятии решения об аккредитации иностранному гражданину выдается аккредитационная карточка, удостоверяющая персональную аккредитацию иностранного гражданина и предоставляющая право пребывать в установленном порядке в Республике Узбекистан. Аккредитационная карточка дает право иностранному сотруднику ННО осуществлять трудовую деятельность только в принимающей ННО.

За аккредитацию взимается сбор в размере 100 долларов США. В случае отказа в аккредитации иностранных граждан сумма уплаченного сбора возврату не подлежит. Для получения новой аккредитационной карточки взамен утерянной или пришедшей в негодность взимается плата в размере 50% от ставки сбора.

⁹ <http://www.fergananews.com/articles/7969>.

¹⁰ Постановление Кабинета министров от 10 марта 2014 года № 57.

Принимающие иностранных граждан ННО должны обеспечить соблюдение ими правил пребывания на территории нашей страны, установленных законодательством.

Санкции

Согласно статье 34 Закона о ННО деятельность ННО может быть приостановлена судом в случае нарушения ею Конституции и законодательства Республики Узбекистан. В случае нарушения ННО законодательства о ННО, а также совершения действий, противоречащих ее уставным целям, органы прокуратуры или органы юстиции вносят в руководящие органы данной ННО представление об указанных нарушениях и устанавливают срок для их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, деятельность ННО приостанавливается на срок до шести месяцев решением суда на основании представления органов прокуратуры и юстиции.

Порядок приостановления деятельности ННО в случае введения чрезвычайного положения на территории Республики Узбекистан определяется законодательством. К сожалению, в законодательстве РУз отсутствует четкий порядок приостановление деятельности ННО в случае введения чрезвычайного положения.

Как отмечается в отчете Международного центра некоммерческого права, ННО в Узбекистане вынуждены предоставлять отчетов больше и чаще, чем бизнес структуры, что является весьма обременительным, как для ННО так и для государственных органов, принимающих данные отчеты. Зачастую многие отчеты являются дублирующими, а часть из них вообще не урегулированы законодательством. К примеру, в законодательстве отсутствует нормативно-правовой акт который бы регулировал порядок и сроки (до какого срока нужно сдать отчет) предоставления отчетности со стороны ННО в регистрирующий орган, а также форму данного отчета. В каждом областном управлении и управлении юстиции г. Ташкента свои формы — бланки отчетов¹¹.

Одна общественная организация Кашкадарынской области после проверки Налоговой получила уведомление, что должна заплатить 527.5 тысяч сумов (\$240 по официальному курсу) за первый и второй кварталы 2013 года (речь идет о невыплаченных страховых взносах во внебюджетный пенсионный фонд и о задолженности по Единому социальному налогу). Налоговый комитет ссылается на законодательство Узбекистана, согласно которому «размер оплаты труда устанавливается по соглашению между работодателем и работником; оплата труда не может быть ниже установленного законодательством минимального размера».

Поэтому, пишут налоговики, «если предприятие относится к категории некоммерческих организаций, то необходимо начислить заработную плату не ниже установленного законодательством минимального размера оплаты труда, удержать налог на доходы физических лиц, а также единый социальный платеж и страховые взносы граждан во внебюджетный Пенсионный фонд в соответствии с Налоговым кодексом Республики Узбекистан».

Проблема в том, что у той ННО, что подверглась проверкам, нет оплачиваемых сотрудников. Там все — волонтеры, и это подчеркивается в договорах: работа делается на добровольной основе и не оплачивается.

Глава ННО сегодня не знает, где найти деньги на покрытие задолженности — и главное, не понимает, почему она должна платить: «Если у меня нет вообще фонда заработной платы, то из каких денег я должна платить налог? Или сегодня вообще запрещается любая волонтерская общественная деятельность? Получается, что людям нельзя объединиться и бесплатно работать, помогать друг другу? Мы сразу попадаем в неправовое поле? А если у нас есть идеи, время и силы делать что-то хорошее, но при этом нет денег, чтобы платить нашим добровольцам хотя бы минималку?» На вопрос, что вы собираетесь делать, ответ был: «Видимо, пришло время ликвидироваться»¹².

Законодательство Узбекистана предусматривает наказание за не предоставление или несвоевременное предоставление обязательной отчетности. Так, согласно статья 215 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности, нарушение должностными лицами порядка представления государственной статистической отчетности, выразившееся в непредставлении отчетов и других данных, необходимых для проведения государственных статистических наблюдений, искажение отчетных данных или нарушение сроков представления отчетов влечет наложение штрафа

¹¹ Обзор законодательства, регулирующего реализацию права на свободу объединения в странах Центральной Азии — Международный центр некоммерческого права, Алматы 2009.

¹² <http://www.ihahr-nis.org/uzbekistan-negosudarstvennye-organizacii-popali-pod-zachistku>.

от семи до десяти минимальных размеров заработной платы. То же правонарушение, совершенное повторно в течение года после применения административного взыскания, влечет наложение штрафа от десяти до пятнадцати минимальных размеров заработной платы.

Однако, как отмечают аналитики Международного центра некоммерческого права, для ННО предусмотрена специальное наказание за не предоставление или несвоевременное предоставление отчетности. В соответствии со ст. 239 Кодекса об административной ответственности непредставление, несвоевременное представление или представление по неустановленной форме негосударственными некоммерческими организациями регистрирующему органу отчетов о своей деятельности, а равно непредставление негосударственными некоммерческими организациями информации, в том числе подтверждающих документов об использовании ими имущества и денежных средств, влечет наложение штрафа на должностных лиц от пятидесяти до ста минимальных размеров заработной платы.

Штрафы предусмотрены также за:

- ❖ превышение общественным фондом установленной законодательством ежегодной совокупной суммы административных расходов, а также выплат членам попечительского совета и ревизионной комиссии вознаграждения и компенсации расходов, связанных с исполнением ими своих функций — штраф от 100 до 150 минимальных размеров заработной платы с конфискацией денежных средств в размере, превышающем предельную сумму расходов;
- ❖ неопубликование общественным фондом ежегодных отчетов об использовании имущества — штраф от 50 до 100 минимальных размеров заработной платы (статья 239-1 КоАРУ);
- ❖ непредставление или несвоевременное представление налоговой отчетности, совершенное повторно в течение года после применения мер административного взыскания в отношении физического лица-налогоплательщика и должностного лица налогоплательщика — штраф в размере 1% за каждый просроченный день, но не более 10% от причитающейся суммы платежа к установленному сроку уплаты (статья 115 Налогового кодекса Республики Узбекистан);
- ❖ использование ННО символики, незарегистрированной в установленном порядке, — штраф от 50 до 100 минимальных размеров заработной платы (статья 239 КоАРУ).

До конца 2013 года в Узбекистане действовало положение статьи 53 Гражданского кодекса, согласно которой, одним из оснований ликвидации юридического лица по решению суда отсутствие финансово-хозяйственной деятельности и операций по банковским счетам в течение шести месяцев. Таким образом, отсутствие у ННО финансовых операций могло повлечь за собой прекращение деятельности. С вступлением в силу в январе 2014 года новых нормативно-правовых актов, касающихся деятельности неправительственных организаций, эта норма была отменена.

В Кодексе об административной ответственности предусмотрены значительные штрафные санкции за нарушение порядка управления деятельностью НПО, а также за «вовлечение других» в деятельность нелегальных НПО.

Так, 22 апреля уголовным судом Сырдаринской области за нарушение правил управления НПО был заочно осужден и оштрафован на 5,6 млн сумов (2700 долларов США) **Исройл Ризаев**, председатель отделения общества «Эзгулик» в Сырдаринской области. Суд оштрафовал Ризаева за осуществление деятельности без регистрации, однако, по утверждению «Эзгулик», Ризаев за два последних года безрезультатно подал 11 заявлений на регистрацию в местное управление Министерства юстиции. 24 мая приговор был подтвержден при рассмотрении апелляционной жалобы.

В законе не уточняется, понимаются ли под «нелегальными НПО» организации, деятельность которых приостановлена или прекращена властями, или незарегистрированные организации. Кроме того, Кодексом об административной ответственности предусмотрены штрафные санкции для международных НПО за участие в политической деятельности, за действия, не согласующиеся с их уставом, и за действия, на которые не было получено предварительного согласия властей.

Власти по-прежнему следили за исполнением постановления о банковской деятельности от 2004 года, принятого предположительно в порядке борьбы с легализацией незаконных доходов, но одновременно затруднившего получение зарегистрированными и незарегистрированными НПО внешнего финансирования. Министерство юстиции требует от НПО подачи раз в полгода подробных отчетов о любом безвозмездно полученном финансировании, о проведенных мероприятиях и деятель-

ности, запланированной на следующий период. Руководители НПО могут быть оштрафованы за проведение мероприятий без разрешения министерства. Размер штрафа в данном случае в несколько раз превышает санкции за некоторые уголовные преступления.

Комментарии

1. Конституция Республики Узбекистан гарантирует свободу объединений лишь гражданам страны. Возможность реализации данного права негражданами либо лицами без гражданства прямой нормой Основного Закона Узбекистана не предусмотрена.
2. Законодательство Узбекистана, касающееся свободы объединений, представлено несколькими специальными законами. Однако, большинство законов предусматривает декларации об обеспечении свободы объединений либо регулирование отношений в области деятельности тех или иных объединений. Лишь в одном законе — Законе Республики Узбекистан «О гарантиях деятельности негосударственных некоммерческих организаций» — говориться о предоставлении гарантий деятельности. Среди целей других нормативных актов обеспечение действенных механизмов реализации и защиты свободы объединений не предусмотрены. Отсутствие таких механизмов является основным препятствием для полноценной реализации свободы объединений в стране.
3. В Узбекистане нет специального закона о детских и молодежных организациях, их деятельность регулируется общим Законом «Об общественных объединениях в Республике Узбекистан». Этот же закон регулирует деятельность профсоюзов, массовых движений и других типов объединений. Фактически в стране существует несколько нормативных актов, регулирующих деятельность одних и тех же видов объединений (несколько законов одновременно касаются таких объединений как профсоюзы, благотворительные фонды, некоммерческие организации). Таким образом, в стране нарушен принцип правовой определенности, поскольку та или иная сфера реализации свободы объединений может рассматриваться с точки зрения соответствия разным нормативно-правовым актам.
4. Общественные объединения в Узбекистане разделяются по территориальному признаку на республиканские и местные. Местные разделяются соответственно на область, район, город, и это разделение также исходит из территориального принципа их деятельности. В связи с этим, общественные объединения могут проводить свою деятельность только на территории места их регистрации. Закон не предусматривает возможность их активности в других местах, за территорией того региона, в котором они зарегистрированы.
5. Ни в одном законе не предусмотрена возможность деятельности неформальных объединений, термин «неправительственные организации» в законодательстве Узбекистана не присутствует.
6. Обязательная государственная регистрация объединений, уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированного объединения, а также за склонение к подобной деятельности фактически нивелируют декларации правительства Узбекистана об обеспечении свободы объединений в стране.
7. Процедуры регистрации различных типов объединений регулируются разными законами и подзаконными актами. В стране не существует единого закона о регистрации. Более того, количество актов, регулирующих деятельность объединений, увеличивается с каждым годом, вследствие чего возникает разрозненность в формулировках и в трактовке положений отдельных нормативно-правовых актов, что существенно усложняет понимание отдельных механизмов.
8. Список документов, требуемых при регистрации устава негосударственных объединений, включает большее количество документов, чем это необходимо. В частности, необходимость подавать документ, подтверждающий право собственности или пользования недвижимым имуществом, предполагаемым для использования в качестве почтового адреса НПО, полные персональные данные учредителей и список инициативных граждан в современных политических условиях страны может отпугнуть инициаторов от создания и регистрации объединения.
9. Процедура проверки достоверности документов, поданных для государственной регистрации объединения, предусмотренная законодательством Узбекистана — одна из наиболее

неприкрытых угроз для обеспечения свободы объединений. Если учесть, что для создания профессиональных союзов требуется наличие не менее трех тысяч инициативных граждан, чьи персональные данные и подписи подаются при регистрации, проверка достоверности этого документа может длиться годами.

10. Возможные цели создания объединений в Узбекистане прописаны в законе. В основном это цели, направленные на удовлетворение духовных (образование, культура, ощущение принадлежности к народу страны), а также некоторых базовых потребностей (охрана здоровья). Однако, список, представленный в законодательстве, является открытым, формулировки «иные виды деятельности, не запрещенные законом» гипотетически предусматривает возможность создания объединений, преследующих другие цели, в частности, защиту прав человека и развитие демократии.
11. В законодательстве Узбекистана предусмотрена возможность запрета организаций за «использование антидемократического силового давления» на органы власти и носителей должностных полномочий, а также за посягательство на «здравье и нравственность населения». В этой связи, под особой угрозой находятся правозащитные организации, а также объединения, работающие в сфере защиты прав ЛГБТ-людей, людей, живущих с ВИЧ/СПИД и др. Тот факт, что на территории Республики Узбекистан действует лишь одна официально зарегистрированная правозащитная организация, свидетельствует о том, что сила цитируемых положений весьма высока.
12. Исходя из определения общественного объединения, юридические лица не могут быть инициаторами создания и членами общественного объединения, так как особенностью создания такой организационно-правовой формы ННО является объединение граждан на добровольной основе. Тем не менее, в случаях, предусмотренных уставами, членами общественных объединений могут быть коллективные члены, такие, как трудовые коллективы, общественные советы и т. п., которые не являются юридическими лицами.
13. Принятие новых нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность ННО в Узбекистане, является положительным сигналом, но касается лишь части проблем, связанных с реализацией свободы объединений в стране. В ближайшее время необходимо уделять внимание как мониторингу выполнения новых законодательных норм (прежде всего — действенности процедур), так и продолжать работу по приведению законодательства Узбекистана в части обеспечения свободы собраний в соответствие с международными нормами.
14. Законодательство Узбекистана довольно подробно прописывает гарантии деятельности неправительственных организаций. В то же время, существует значительный набор ограничений, которые зачастую противоречат декларируемым гарантиям и влекут за собой разнообразные санкции, вплоть до ликвидации организаций.
15. Гарантия доступа к информации в Республике Узбекистан подразумевает лишь возможность направления в органы власти тех запросов, содержание которых соответствует установленным целям организации. Таким образом, пресекается любая возможность получения объединением общественно важной информации, если она неозвучна с его целями.
16. На территории Узбекистана фактически запрещена деятельность представительств международных и донорских организаций, направленная на решение общественных проблем. Из формулировки статьи 30 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях» следует, что любое финансирование или участие иностранных организаций в мероприятиях является противоречащим закону.
17. Правительство Узбекистана продолжает предпринимать серию ограничительных мер, включая усложнение банковских операций и свободы объединения ННО. В финансовых вопросах наблюдается жесткий прессинг негосударственных некоммерческих организаций, в частности, отсечение ННО от внешних донорских средств.
18. Основным источником их финансирования ННО в Узбекистане на сегодня являются средства Общественного Фонда по поддержке ННО и других институтов гражданского общества (т.е. средства Государственного бюджета), которые распределяются среди ННО путем предоставления субсидий, грантов и размещения государственных заказов. Управляет средствами Фонда специально созданная Парламентская комиссия. Таким образом, организации, чьей целью является контроль деятельностью власти, априори не могут получить финансирование для своей работы.
19. Практика аккредитации иностранных граждан, работающих в ННО Узбекистана, фактически лишает их права самостоятельного выбора: сотрудничество с неправительственной организацией возможно лишь после получения разрешения от Министерства юстиции. Очевидно,

что это еще один пример существования в Узбекистане несоразмерных по объему ограничений свободы объединений.

20. В области санкций и наказаний для негосударственных некоммерческих организаций присутствуют взаимоисключающие положения, которые также противоречат Конституции Республики Узбекистан. Так, в Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности присутствует противоречие между двумя статьями 215 и 239, определяющими порядок наказания за непредоставление отчетности в государственные органы, что создает ситуацию правовой неопределенности и открывает поле для преследования объединений. Более того, введение специальной статьи (ст. 239 КоАО РУ) предусматривающей отдельное наказание специально для ННО за непредставление или несвоевременное предоставление отчетности, отличающегося от общепринятого в сторону ужесточения, является нарушением статьи 58 Конституции Республики Узбекистан.
21. Отмена нормы, согласно которой ННО автоматически ликвидировалось в случае отсутствия финансовой деятельности на протяжении полугода, является критически важным моментом для общественных объединений Узбекистана. ННО, которые не могут обеспечивать себе стабильное финансирование, теперь находятся в относительной безопасности и не могут быть закрыты по причине отсутствия средств.

УКРАИНА¹

Общая информация

Законодательство в сфере свободы ассоциаций

Деятельность объединений и ассоциаций в Украине регулируется статьей 36 Конституции Украины: «Граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей.

...Граждане имеют право на участие в профессиональных союзах с целью защиты своих трудовых и социально-экономических прав и интересов. Профессиональные союзы являются общественными организациями, которые объединяют граждан, связанных общими интересами по роду их профессиональной деятельности. Профессиональные союзы создаются без предварительного разрешения на основе свободного выбора их членов. Все профессиональные союзы имеют равные права. Ограничения относительно членства в профессиональных союзах устанавливаются исключительно настоящей Конституцией и законами Украины.

Никто не может быть принужден к вступлению в любое объединение граждан или ограничен в правах за принадлежность или непринадлежность к политическим партиям или общественным организациям.

Все объединения граждан равны перед законом².

Также эта сфера регулируется специальными законами для отдельных типов объединений.

Таблица 1. Законы, регулирующие разные виды общественных организаций в Украине

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Общественное объединение	Закон «Об общественных объединениях»	от 22 марта 2012 года № 4572-17	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17

¹ Раздел подготовлен с использованием материала Украинского независимого центра политических исследований «Как понимать новый Закон Об общественных организациях». URL: [http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/new_law_NGO2013\(1\).pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/new_law_NGO2013(1).pdf).

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Профсоюз	Закон «О профессиональных союзах, их права и гарантии их деятельности»	от 15 сентября 1999 года № 1045-14	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14
Религиозное объединение	Закон «О свободе совести и религиозных организациях»	от 23 апреля 1991 года № 987-12	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12
Благотворительная организация и фонд	Закон «Об общественных объединениях»;	от 22 марта 2012 года № 4572-17	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17
	Закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»	от 5 мая 2012 года № 5073-17	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5073-17
Детское или молодежное объединение	Закон «Об общественных объединениях»	от 22 марта 2012 года № 4572-17	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17
	Закон «О молодежных и детских общественных организациях»	от 1 декабря 1998 года № 218-14	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/281-14
Неформальная группа	Закон «Об общественных объединениях»	от 22 марта 2012 года № 4572-17	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17
Общественно-политическая организация	Закон «О политических партиях в Украине»	от 5 апреля 2001 года № 2365-14	http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2365-14

Кроме того, деятельность непредпринимательских объединений, к которым относятся в большинстве случаев общественные организации, регулируется Гражданским кодексом Украины³.

В Украине существует профильный закон об общественных объединениях. Он охватывает своим действием различные типы ассоциаций, включая незарегистрированные. Для политических партий, религиозных организаций, профессиональных союзов, благотворительных фондов, молодежных и детских организаций существуют отдельные законы. При этом благотворительные, молодежные и детские организации описываются в профильном законе, а про политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения и организации, созданные различными органами государственной власти или местного самоуправления, четко указано в законе, что на них его действие не распространяется.

Стоит отметить, что положения предыдущего Закона Украины «Об объединении граждан» от 1992 года, который регулировал деятельность общественных объединений до 2013 года, вызвали критику международных и национальных экспертов, в 2008 году Европейским судом по правам человека он был признан недемократическим и сейчас утратил силу.

Цели законов

Практика формулирования целей и задач законодательства не сильно распространена в рассматриваемых законах, однако можно сделать косвенный вывод, что специальный закон об общественных объединениях преследует своей целью:

- ❖ определение правовых и организационных основ реализации права на свободу объединения;
- ❖ регулирование общественных отношений в сфере создания, регистрации, деятельности и ликвидации общественных объединений.

Соответственно закон про профессиональные союзы ставит целью определение особенностей правового регулирования, принципов создания, права и гарантии деятельности профессиональных союзов. Аналогично — закон о молодежных и детских организациях. Закон про благотворительную деятельность и благотворительные организации говорит, что его функционирование определяет общие принципы благотворительной деятельности в Украине, обеспечивает правовое регулирование отношений в обществе, направленных на развитие благотворительной деятельности, утверждение гуманизма и милосердия, обеспечивает благоприятные условия для образования и деятельности благотворительных организаций.

Отдельно задачи прописаны в законе о свободе совести и религиозные организации:

- ❖ гарантирование права на свободу совести гражданам Украины и осуществление этого права;

³ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page7>.

- ❖ обеспечение социальной справедливости, равенства, защиты прав и законных интересов граждан независимо от отношения к религии;
- ❖ определение обязанностей государства в отношении религиозных организаций;
- ❖ определение обязанностей религиозных организаций перед государством и обществом;
- ❖ преодоление негативных последствий государственной политики по религии и церкви;
- ❖ гарантирования благоприятных условий для развития общественной морали и гуманизма, общественного согласия и сотрудничества людей независимо от их мировоззрения или вероисповедания.

Терминология для обозначения ассоциаций

Общественное объединение — это добровольное объединение физических лиц и/или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов.

Общественные объединения разделяются на общественные организации и общественные союзы.

Общественная организация — это общественное объединение, учредителями и членами (участниками) которого являются физические лица.

Общественный союз — это общественное объединение, учредителями которого являются юридические лица частного права, а членами (участниками) могут быть юридические лица частного права и физические лица.

Эти определения предлагает Закон об общественных объединениях. Важно, что сюда включаются как юридические лица, так и неюридические. Для общественных объединений, являющихся юридическими лицами, применяется еще одно определение из Гражданского кодекса — непредпринимательские общества.

Непредпринимательскими обществами являются общества, не имеющие целью получение прибыли для ее последующего распределения между участниками.

Специальные законы дают определения специальным видам объединений.

Молодежные общественные организации — объединения граждан в возрасте от 14 до 35 лет, целью которых является осуществление деятельности, направленной на удовлетворение и защиту своих законных социальных, экономических, творческих, духовных и других общих интересов.

Детские общественные организации — объединения граждан в возрасте от 6 до 18 лет, целью которых является осуществление деятельности, направленной на реализацию и защиту своих прав и свобод, творческих способностей, удовлетворения собственных интересов, которые не противоречат законодательству, и социальное становление как полноправных членов общества.

Профessionальный союз (профсоюз) — добровольная неприбыльная общественная организация, объединяющая граждан, связанных общими интересами по роду их профессиональной (трудовой) деятельности (обучение).

Религиозные организации в Украине образуются с целью удовлетворения религиозных потребностей граждан исповедовать и распространять веру и действуют в соответствии со своей иерархической и институциональной структурой, выбирают, назначают и заменяют персонал согласно своими уставами (положениями). Религиозными организациями в Украине являются религиозные общины, управления и центры, монастыри, религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения, а также объединения, состоящие из вышеупомянутых религиозных организаций.

Благотворительная организация — юридическое лицо частного права, учредительные документы которой определяют благотворительную деятельность в одной или нескольких сферах, определенных Законом о благотворительной деятельности, в качестве основной цели ее деятельности.

Политическая партия — это зарегистрированное по закону добровольное объединение граждан — сторонников определенной общенациональной программы общественного развития, имеющее своей целью содействие формированию и выражению политической воли граждан, принимает участие в выборах и других политических мероприятиях.

Принципы деятельности

В отличии от законов других стран, представленных в обзоре, украинский закон об общественных объединениях является самым «молодым» и пытается исправить те недостатки, которые были в зако-

нодательной базе раньше с учетом стандартов и рекомендаций Европейского суда по правам человека. В частности в законе отдельно в статье 3 прописаны принципы, в соответствии с которыми осуществляется регулирование реализации свободы ассоциаций, а именно — создаются и действуют общественные объединения. Среди них принципы:

- 1) добровольности;
- 2) самоуправления;
- 3) свободного выбора территории деятельности;
- 4) равенства перед законом;
- 5) отсутствия имущественного интереса их членов (участников);
- 6) прозрачности, открытости и публичности.

Принцип добровольности означает, что и учредители общественного объединения, и все, кто присоединяется к объединению позже делают это по собственному желанию. Никто не может быть принудительно вовлеченным в общественное образование. Если через некоторое время кто-либо из участников объединения не захочет продолжать свою деятельность в нем, он по собственному желанию выходит из объединения.

Следующий принцип деятельности — самоуправление. Самоуправление означает, что участники общественного объединения самостоятельно определяют свою деятельность. Ни один государственный орган или орган местного самоуправления, другие физические или юридические лица не могут вмешиваться в деятельность такого объединения и определять, что оно должно делать.

Для Украины очень важным принципом является принцип свободного выбора территории. Законодатель отменил территориальные ограничения, а следовательно, общественное объединение может самостоятельно определять территорию своей деятельности. Любое общественное объединение может осуществлять свою деятельность на всей территории Украины или на территории, которую определили учредители.

Одним из принципов деятельности общественных объединений отсутствие имущественного интереса. Он означает, что если в процессе своей деятельности общественное объединение получило определенное имущество (офисную технику, канцелярские принадлежности, разнообразный реквизит), то участники этого объединения не имеют права на долю этого имущества. Доходы и имущество общественного объединения должны использоваться для деятельности этого объединения. Вместе с тем принцип гарантирует, что участники не отвечают по обязательствам общественного объединения. В случае самороспуска общественного объединения его имущество и средства после удовлетворения требований кредиторов передаются по решению такого объединения на уставные или благотворительные цели другому (нескольким другим) общественному объединению, а в случае непринятия такого решения — зачисляются в соответствии с законом в государственный или местный бюджет. Таким образом, даже в случае прекращения объединения «претендовать» на любой какое имущество или средства учредители или члены (участники) не могут.

Принцип равенства перед законом предусматривает равенство всех общественных объединений в правах и обязанностях.

Принципы прозрачности и открытости обеспечивают право всех участников на свободный доступ к информации о деятельности общественного объединения (меры применяются, кто в них участвует, какие решения принимаются руководящими органами).

Принцип публичности обязывает все общественные объединения предоставлять информацию о своей деятельности и цели.

Процедуры в сфере обеспечения свободы ассоциаций

Общественные объединения (общественная организация или общественный союз) могут быть образованы со статусом юридического лица или без такого статуса. Это деление не является новым — оно было закреплено и в предыдущем Законе Украины «Об общественных объединениях» за 1992 год. Итак, общественное объединение может осуществлять деятельность, имея статус юридического лица или не имея такого статуса.

Независимо от формата работы общественного объединения его участники могут осуществлять полноценную деятельность (проводить встречи, тренинги, организовывать вечеринки, концерты, принимать учебных мероприятий; распространять информацию о своей деятельности и получать информацию от органов государственной власти и местного самоуправления и т. п.).

Общественное объединение со статусом юридического лица приобретает все признаки, характерные для любого юридического лица. Общественное объединение со статусом юридического лица в отличие от общественного объединения без такого статуса в соответствии со статьей 21 закона об общественных объединениях может:

- ❖ создавать обособленные подразделения;
- ❖ осуществлять предпринимательскую деятельность;
- ❖ быть участником гражданско-правовых отношений;
- ❖ принимать участие в осуществлении государственной регуляторной политики;
- ❖ учреждать средства массовой информации.

Вместе с тем на общественное объединение со статусом юридического лица возлагается обязанность ведения финансовой документации и отчетности в соответствующие контролирующие органы государственной власти.

В статье 9 закона об общественных объединениях запрещается деятельность от имени незарегистрированного общественного объединения или объединения, о создании которого не сообщено. И хоть ответственность за подобные действия не детализирована, ставится по сомнению сама возможность функционирования неформальных объединений.

Процедурные требования по регистрации

Чтобы создать общественную организацию со статусом юридического лица в соответствии с новым законом об общественным объединениям, необходим минимум два учредителя, семь рабочих дней и правильно заполненные документы, перечень которых является исчерпывающим.

Для регистрации объединения необходимо предоставить следующие документы:

- ❖ протокол учредительного собрания, подписанный секретарем и председательствующим на собрании лицом;
- ❖ устав в двух экземплярах;
- ❖ сведения про руководящие органы и про уполномоченное лицо, которое имеет право представлять общественную организацию для осуществления регистрации (при наличии такого лица);
- ❖ заполненная регистрационная карточка на проведение государственной регистрации юридического лица (форма 1)⁴;
- ❖ заявление про регистрацию общественного объединения⁵.

Протокол учредительного собрания должно содержать:

- 1) дату и место проведения учредительного собрания;
- 2) реестр лиц, принимавших участие в учредительном собрании, с указанием следующих сведений:
 - в отношении физических лиц — фамилия, имя и отчество лица, дата рождения, а для иностранцев и лиц без гражданства также данные национального паспорта или документа, который его заменяет. Данные о личности удостоверяются ее личной подписью;
 - для юридических лиц — полное наименование, идентификационный код, юридический адрес, фамилия, имя и отчество лица, уполномоченного участвовать в учредительном собрании. Эти данные заверяются подписью лица, уполномоченного принимать участие в учредительном собрании;
- 3) решение о создании общественного объединения с указанием цели (целей) его деятельности;

⁴ Утверждена приказом Министерства юстиции Украины от 14 октября 2011 года № 3178/5 ([Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)).

⁵ Утверждена приказом Министерства юстиции Украины от 14 декабря 2012 года № 1842/5 ([Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.](#)).

- 4) решение об определении названия и при наличии — сокращенного названия общественного объединения;
- 5) решение об утверждении устава общественного объединения;
- 6) решение об избрании руководителя, органов управления общественного объединения в соответствии с утвержденным уставом;
- 7) решение об определении лица (лиц), которое имеет право представлять общественное объединение в правоотношениях с государством и другими лицами и совершать действия от имени общественного объединения без дополнительных полномочий (далее — лицо, уполномоченное представлять общественное объединение), — для общественного объединения, которое намерено осуществлять деятельность без статуса — юридического лица, если образование (избрание) органов управления не предусмотрено решением о создании такого объединения;
- 8) решение об определении лица (лиц), которое имеет право представлять общественное объединение для осуществления регистрационных действий, — для общественного объединения, которое намерено осуществлять деятельность со статусом юридического лица.

Регистрация общественной организации осуществляется бесплатно, соответственно никакие дополнительные документы типа квитанций об оплате не требуются.

Учредителями общественной организации могут быть граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях и достигшие 18 лет, а в случае учреждения молодежной и детской общественной организации — 14 лет.

Учредителями общественной организации или союза должны быть не менее двух физических лица. Юридические лица учреждать общественную организацию не могут.

Также существует ограничение в создании общественной организации для лиц, признанных судом недееспособными.

Образование общественной организации происходит на учредительном собрании, во время которых основатели выражают свое желание создать общественную организацию, дают ей название, определяют цели и задачи деятельности, а также организационно-правовую форму.

После проведения учредительного собрания у руководителя или ответственного за регистрацию общественной организации лица есть 60 дней, чтобы подать необходимые документы для регистрации в уполномоченный орган по вопросам регистрации.

Если в течение 60 дней такие действия не будут совершены, считается, что общественная организация не образовалась.

После представления документов в уполномоченный орган по вопросам регистрации последний в течение семи рабочих дней принимает решение о регистрации или об отказе в регистрации общественной организации, о направлении документов на доработку или об оставлении документов без рассмотрения по существу.

Уполномоченный орган по вопросам регистрации общественных объединений — районное, районное в городе, городское (городов областного значения) управление юстиции.

При регистрации общественной организации со статусом юридического лица соответствующее территориальное управление юстиции должно предоставить руководителю вновь созданной организации следующие документы:

- 1) выписку из Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц — предпринимателей;
- 2) свидетельство о регистрации общественного объединения как общественной организации;
- 3) один экземпляр устава с отметкой о регистрации.

Информация об общественной организации со статусом юридического лица должна быть внесена в Единый государственный реестр юридических и физических лиц — предпринимателей и в Реестр общественных объединений.

Решения, действия или бездействие уполномоченного органа по вопросам регистрации могут быть обжалованы в суде.

Если учредители решают, что организация будет действовать без статуса юридического лица, то процедура создания организации следующая.

На учредительном собрании участники принимают решение о создании общественной организации без статуса юридического лица, определяют наименование, решают, будут ли они действовать на основе устава или без него и будет ли у общественной организации органы управления.

Если органов управления не предусмотрено, участники учредительного собрания определяют уполномоченное лицо, имеющее право представлять общественную организацию для осуществления регистрационных действий.

Уполномоченное лицо представляет в уполномоченный орган по вопросам регистрации следующие документы:

- ❖ протокол учредительного собрания;
- ❖ сведения об учредителях;
- ❖ сведения о лице (лицах), уполномоченном представлять общественную организацию, и письменное согласие этого лица;
- ❖ устав (при наличии);
- ❖ заполненное заявление о создании общественной организации.

Местное управление юстиции в течение пяти рабочих дней со дня получения документов принимает решение о принятии письменного уведомления и вносит сведения об общественной организации в Реестр общественных объединений. Копия решения о принятии письменного уведомления предоставляется (направляется заказным письмом с уведомлением о вручении) учредителям общественной организации или лицу (лицам), уполномоченному представлять общественную организацию, не позднее следующего дня после его принятия.

Учредителями общественного союза не могут быть политические партии, а также юридические лица, в отношении которых принято решение об их прекращении или находящихся в процессе прекращения.

Учредителями общественного союза не могут быть юридические лица частного права, единственным учредителем которых является одно и то же лицо или если учредитель (владелец) этого юридического лица внесен в перечень лиц, связанных с осуществлением террористической деятельности или относительно которых применены международные санкции.

Членами (участниками) общественного союза могут быть физические лица, достигшие 18 лет и не признаны судом недееспособными.

Общественный союз можно создать как со статусом юридического лица так и без такого статуса.

К регистрации общественного союза применяются такие же требования, как и к общественной организации.

При регистрации общественного союза со статусом юридического лица также подаются документы, содержащие сведения о структуре собственности учредителей — юридических лиц и физических лиц — владельцев этих юридических лиц.

Закон Украины «Об общественных объединениях» отменяет территориальные статусы, предоставляя при этом возможность общественным объединениям действовать на всей территории Украины. То есть отныне чтобы общественное объединение действовало на всей территории Украины, ему не нужно получать всеукраинский статус. Однако закон использует понятие всеукраинский статус общественного объединения. Отдельная статья определяет особенности приобретения и потери всеукраинского статуса. Этот статус не влияет на территорию деятельности общественного объединения, а лишь показывает, что данное общественное объединение имеет обособленные подразделения в большинстве административно-территориальных единиц Украины.

Иностранные организации, которые хотят осуществлять свою деятельность на территории Украины, имеют аккредитовать свое обособленное подразделение. Обособленное подразделение иностранной неправительственной организации аккредитуется в Украине без предоставления ему статуса юридического лица.

Руководство иностранной неправительственной организации представляет в Государственной регистрационной службе (Управление легализации объединений граждан, государственной регистрации печатных средств массовой информации и информационных агентств) переведенные на украинский язык следующие документы:

- ❖ заявление об аккредитации;
- ❖ копия документа уполномоченного органа иностранного государства, который подтверждает регистрацию иностранной неправительственной организации;
- ❖ копии учредительных документов иностранной неправительственной организации;
- ❖ решение уполномоченного органа иностранной неправительственной организации о создании обособленного подразделения иностранной неправительственной организации и назначения его руководителя;
- ❖ устав (положение) обособленного подразделения в двух экземплярах;
- ❖ доверенность на имя руководителя обособленного подразделения иностранной неправительственной организации;
- ❖ документ о внесении платы за аккредитацию в размере двадцати необлагаемых минимумов доходов граждан, кроме иностранных неправительственных организаций, освобожденных от платы за аккредитацию на основании международных договоров Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины.

Регистрация в других структурах и фондах

Общественное объединение со статусом юридического лица должно зарегистрироваться в органах государственной налоговой службы, органах статистики, Пенсионном фонде Украины.

Регистрация осуществляется по принципу «единого регистрационного окна».

Работник управления юстиции осуществляет правовую экспертизу устава общественного объединения и других учредительных документов. В случае отсутствия замечаний он принимает решение о регистрации общественного объединения, заполняет необходимые электронные регистрационные формы и направляет их соответствующему государственному регистратору. Он регистрирует общественное объединение как юридическое лицо, вносит сведения в Единый государственный реестр юридических и физических лиц — предпринимателей и ставит на учет в органах государственной налоговой службы, статистики, Пенсионном фонде Украины.

Практика применения принципа «единого окна» еще нуждается в совершенствовании, однако в большинстве регионов Украины она работает.

Для получения справки о присвоении кода неприбыльности общественное объединение должно предоставить копию устава и заполненную форму 1-РН в государственную налоговую инспекцию.

Общественные объединения со статусом юридического лица должны отчитываться в государственной налоговой службе и других органах, что предусмотрено действующим законодательством. Например, отчет о неприбыльной деятельности подается в конце года.

Права общественных организаций

Новый Закон «Об общественных объединениях» в статье 21 говорит, что перечень прав общественных объединений не является исчерпывающим и для достижения своей цели (целей) общественное объединение вправе реализовывать иные права, не запрещенные законом.

В частности, общественная организация без статуса юридического лица не может создавать обособленные подразделения или осуществлять предпринимательскую деятельность, поскольку такая деятельность требует от общественного объединения определенных действий, невозможных без статуса юридического лица.

Общественное объединение со статусом юридического лица имеет право:

- ❖ быть участником гражданско-правовых отношений, приобретать имущественные и неимущественные права в соответствии с законодательством;
- ❖ осуществлять предпринимательскую деятельность непосредственно;
- ❖ учреждать для достижения своей уставной цели (целей) средства массовой информации;
- ❖ принимать участие в осуществлении государственной регуляторной политики;
- ❖ участвовать в порядке, определенном законодательством, в работе консультативных, советательных и других вспомогательных органов, образуемых органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления для проведения консультаций с общественными объединениями и подготовки рекомендаций по вопросам, касающимся сферы их деятельности.

Кроме того, Закон предусматривает, что общественное объединение со статусом юридического лица, созданная им юридическое лицо (общество, предприятие) может быть исполнителем государственного заказа в соответствии с законом.

Независимо от наличия статуса юридического лица общественное объединение имеет право осуществлять такую деятельность:

- 1) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свою цель (цели);
- 2) обращаться в порядке, определенном законом, в органы государственной власти, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления, к их должностным и служебным лицам с предложениями (замечаниями), заявлениями (ходатайствами), жалобами;
- 3) получать в порядке, определенном законом, публичную информацию, находящуюся во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации;

- 4) участвовать в порядке, определенном законодательством, в разработке проектов нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления и касающихся сферы деятельности общественного объединения и важных вопросов государственной и общественной жизни;
- 5) проводить мирные собрания;
- 6) осуществлять иные права, не запрещенные законом.

Законодатель требует от общественного объединения, действующего на основании устава, указать в таком уставе цели и направления деятельности.

В своей деятельности общественные объединения могут взаимодействовать с органами государственной власти и местного самоуправления. Последние должны обязательно консультироваться с общественными объединениями по проектам нормативно-правовых актов, касающихся правового статуса общественных объединений, их финансирования и деятельности.

Вмешательство в деятельность общественных объединений не допускается.

В своей деятельности общественные объединения не должны нарушать Конституцию и законы Украины.

Кроме того, общественное объединение со статусом юридического лица, созданные им юридические лица (общества, предприятия) обязаны вести бухгалтерский учет, финансовую и статистическую отчетность, быть зарегистрированными в органах государственной налоговой службы и платить в бюджет обязательные платежи в соответствии с законом. Предоставление общественным объединением, созданным или юридическим лицам (обществам, предприятиям) льгот, в том числе по налогообложению, осуществляется по основаниям и в порядке, определенных законом.

Отказ в предоставлении статуса юридического лица

В соответствии со статьей 12 Закона Украины «Об общественных объединениях» основаниями для отказа являются:

- 1) наличие в уставе и решениях, отраженных в протоколе об образовании общественного объединения, положений, не соответствующих Конституции Украины, статьи 4 этого Закона (положение об ограничении образования и деятельности общественных объединений);
- 2) нарушение требований статей 7, 10 настоящего Закона (статьи о наименовании и требования к учредителям).

В соответствии со ст. 12 Закона Украины «Об общественных объединениях» основаниями для направления документов на доработку являются:

- 1) несоответствие таких документов требованиям статей 8, 9, 11 настоящего Закона (статьи о членах (участниках) общественного объединения, об образовании общественного объединения, уставе);
- 2) выявление в уставе общественного объединения положений, противоречащих настоящему Закону (кроме статьи 4 — положение об ограничении образования и деятельности общественных объединений) и другим законам Украины;
- 3) нарушение порядка создания общественного объединения как юридического лица, установленного законом:
 - а) наличие ограничений на занятие соответствующих должностей, установленных законом относительно лиц, которые указаны как руководитель, должностные лица других руководящих органов общественного объединения;
 - б) несоответствие сведений, указанных в регистрационной карточке на проведение государственной регистрации общественного объединения как юридического лица, сведениям, указанным в документах, представленных для проведения регистрации общественного объединения.

В соответствии со статьей 12 Закона Украины «Об общественных объединениях» основаниями для оставления документов без рассмотрения по существу являются:

- 1) документы представлены не в полном объеме;
- 2) неполнота сведений в представленных общественным объединением документах, которую нельзя устраниТЬ без принятия решения об оставлении документов без рассмотрения по существу;
- 3) документы поданы лицом, не имеющим на это полномочий;

- 4) документы поданы с нарушением срока представления документов для регистрации общественного объединения;
- 5) общественное объединение в установленный частью девятнадцатой настоящей статьи срок не представило в уполномоченный орган по вопросам регистрации исправленных документов.

О своем решении местное управление юстиции сообщает общественное объединения, отправляя заказное письмо с уведомлением о вручении. Также в каждом случае направляются соответствующие документы, касающиеся принятия решений (например, в случае отказа — решение об отказе в регистрации в форме приказа, заключение по результатам правовой экспертизы и т. п.).

Уполномоченный орган по вопросам регистрации может отказать в регистрации общественного объединения в случае нарушения Конституции Украины или Закона Украины «Об общественных объединениях», а именно:

- ❖ если цель (цели) деятельности такого объединения направлены ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насилиственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения;
- ❖ общественные объединения планирует иметь военизированные формирования;
- ❖ общественному объединению предоставляются властные полномочия, кроме исключений предусмотренных законом;
- ❖ основателем объединения является неправомочное на то лицо (нарушение общественным объединения ст. 7 Закона Украины «Об общественных объединениях»);
- ❖ наименование общественного объединения не соответствует установленным Законом Украины «Об общественных объединениях» и определенным порядком Кабинета Министров Украины правилам (нарушение общественным объединением ст. 10 Закона Украины «Об общественных объединениях»).

Основания для отказа являются исчерпывающими. Отказ в регистрации общественного объединение по иным основаниям является неправомерным.

Законом могут быть установлены новые ограничения права на образование и деятельность общественных объединений, но исключительно в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей.

Неотъемлемым приложением к решению об отказе в регистрации является заключение по результатам правовой экспертизы, который должен быть мотивированным и содержать исчерпывающие основания отказа. Кроме того, если основанием для отказа является нарушение требований статей 7 и/или 10 Закона Украины «Об общественных объединениях» (относительно наименования и / или учредителей), вместе с копией решения об отказе возвращается один экземпляр устава и документы, которые подавались для регистрации (кроме тех, по которым высказаны замечания).

Гибкость в продолжительности существования

Законодатель четко определяет, что в случае получения одного из трех отрицательных решений общественное объединение может в течение 6 месяцев устраниТЬ недостатки и повторно подать документы уполномоченному органу по вопросам регистрации. Исключением является решение об отказе в регистрации, определенную следующими причинами:

- ❖ деятельность общественных объединений, цель (цели) или действия такого объединения направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насилиственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются;
- ❖ общественное объединение планирует иметь военизированные формирования;
- ❖ общественному объединению предоставляются властные полномочия, кроме исключений предусмотренных законом.

Общественные организации и их союзы или иные объединения, образованные или зарегистрированные до 31 декабря 2012 года (включительно), не требуют перерегистрации.

Приведение уставов общественных организаций в соответствие с требованиями Закона Украины «Об общественных объединениях» может происходить бесплатно в течение пяти лет, т. е. до 1 января 2018 года.

Прекращение функционирования общественного объединения может произойти как по воле участников, так и в принудительном порядке. Способ принудительного прекращения деятельности общественных объединений применяется в исключительных обстоятельствах.

Решение о добровольном прекращении деятельности общественного объединения принимается высшим органом управления общественного объединения. Прекращение деятельности происходит либо путем самороспуска, либо в виде реорганизации путем присоединения к другому общественному объединению такого же статуса.

Самороспуск

Процедура прекращения деятельности общественного объединения в случае самороспуска определяется в уставе. Высший руководящий орган, которым является общее собрание членов, принимает решение о прекращении деятельности общественного объединения, создает ликвидационную комиссию или поручает руководящему органу осуществлять полномочия ликвидационной комиссии и принимает решение об использовании средств и имущества общественного объединения после его ликвидации в соответствии с уставом.

Только после внесения в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей записи о решении о самороспуске общественного объединения начинается прекращения существования юридического лица.

Для прекращения деятельности способом самороспуска в местное управление юстиции общественное объединение направляет:

- ❖ решение о самороспуске;
- ❖ оригинал свидетельства о регистрации общественного объединения (или дубликат);
- ❖ оригинал устава общественного объединения (или дубликат);
- ❖ регистрационную карточку на проведение государственной регистрации прекращения действия юридического лица.

Уполномоченный орган по вопросам регистрации в течение рабочих дней принимает решение о признании или отказе в признании решения о самороспуске общественного объединения и вносит соответствующие сведения в Реестр общественных объединений.

Основаниями для отказа могут быть нарушения требований Закона «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц — предпринимателей», устава общественного объединения.

Прекращение деятельности общественного объединения без статуса юридического лица происходит путем передачи в местное управление юстиции решения о самороспуске лицом, уполномоченным представлять это объединение. На основании указанного уведомления местное управление юстиции вносит сведения о прекращении деятельности указанного общественного объединения в Реестр общественных объединений.

Реорганизация

Закон «Об общественных объединениях» не предусматривает возможность реорганизации общественного объединения, не имеющего статуса юридического лица. Реорганизация возможна только для общественных организаций со статусом юридического лица и общественных союзов — юридических лиц. Согласно Закону Украины «Об общественных объединениях», реорганизация происходит путем присоединения, например, одной общественной организации к другой. Реорганизация осуществляется на основании решения общественного объединения, которое присоединяется, о прекращении деятельности с присоединением к другому объединению и решения общественного объединения, к которому присоединяются, о согласии на такое присоединение.

В местное управление юстиции подаются следующие документы:

- ❖ решение о присоединении одного объединения и решения о согласии другого общественного объединения;
- ❖ оригинал свидетельства, устав и регистрационная карточка на проведение государственной регистрации прекращения деятельности юридического лица общественного объединения, которое присоединяется;

- ❖ необходимые документы общественного объединения, к которому присоединяются, для внесении изменений, если в результате присоединения оно меняет свой устав и/или наименование.

Принудительная ликвидация

Принудительная ликвидация общественных объединений возможна только по решению суда и только при наличии исчерпывающих оснований.

Прекращение деятельности общественного объединения возможно в случае нарушения этим объединением конституционных ограничений по цели и действиям:

- 1) создание и деятельность общественных объединений, цель (цели) или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменение конституционного строя насильственным путем, нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганду войны, насилия, разжигание межэтнической, расовой, религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, запрещаются;
- 2) общественные объединения не могут иметь военизированных формирований;
- 3) другие ограничения права на свободу объединения, в том числе на образование и деятельность общественных объединений, могут быть установлены исключительно законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей;
- 4) общественным объединением не могут предоставляться властные полномочия, кроме случаев, предусмотренных законом.

Также суд может приостановить деятельность общественного объединения со статусом юридического лица по основаниям, указанным в Законе Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц — предпринимателей», например:

- ❖ непредставление в течение одного года органам государственной налоговой службы налоговых деклараций, документов финансовой отчетности;
- ❖ наличие в Едином государственном реестре записи об отсутствии юридического лица по указанному местонахождению;
- ❖ признание объединения банкротом.

В случае принятия судом решения о прекращении общественного объединения со статусом юридического лица по вышеупомянутым причинам такое объединение может продолжить действовать как организация без статуса юридического лица.

Для этого общественное объединение в течение 6 месяцев в произвольной форме сообщает местное управление юстиции о продолжении деятельности без статуса юридического лица и предоставляет сведения о лице (лицах), уполномоченном представлять общественное объединение.

Право на предъявление иска о прекращении общественного объединения имеют соответствующие органы государственной власти, например, органы налоговой службы, управления юстиции и другие органы. Право таких органов власти обращаться с таким иском должно быть предусмотрено в соответствующем законе.

Предоставление и обеспечение гарантий автономности деятельности объединений

Виды деятельности и сбор средств

Новеллой Закона Украины «Об общественных объединениях» стало положение, которое позволило общественным объединением осуществлять предпринимательскую деятельность для достижения уставных целей.

Стабильным доходом общественных объединений могут быть членские взносы, однако количество членов в большинстве общественных объединений незначительной, а размер членских взносов может быть незначительным. Таким образом обеспечить качественную и постоянную жизнедеятельность общественного объединения очень сложно.

Практика европейских стран показывает, что стабильным источником получения средств может быть предоставление услуг или продажа продукции.

Общественное объединение может осуществлять предпринимательскую деятельность непосредственно (предусмотрев это в уставе) или через созданные другие юридические лица (общества, предприятия). Сведения об осуществлении общественным объединением предпринимательской деятельности указываются в Реестре общественных объединений.

Общественное объединение может действовать в соответствии с общей системой налогообложения и платить все налоги, как другие юридические лица. Общественное объединение может избрать упрощенную систему налогообложения и платить 3% или 5% с оборота, но не иметь других налоговых льгот.

Или общественное объединение может выбрать путь получения признака (статуса) неприбыльности, предусматривающий освобождение от уплаты налога на прибыль. Согласно нормам Налогового кодекса от налогообложения освобождаются доходы неприбыльных организаций, полученные в виде средств или имущества, поступающих таким неприбыльным организациям от ведения их основной деятельности; поступающих безвозмездно или в виде безвозвратной финансовой помощи или добровольных пожертвований; а также поступающие в виде пассивных доходов.

Для того чтобы получить льготу по налогу на прибыль, общественные объединения должны получить код неприбыльности. В зависимости от цели (целей) деятельности общественные объединения могут получить коды неприбыльности 0006 и 0011, обратившись в соответствующую налоговую инспекцию⁶.

Осуществление предпринимательской деятельности и получения прибыли, быстрее, отменит признак (статус) неприбыльности для общественного объединения.

Общественные объединения получают финансирование из разных источников: членские и добровольные взносы, поддержка в виде грантов от неправительственных и международных фондов, государственная поддержка, собственная экономическая деятельность.

На государственную финансовую поддержку имеют право только те общественные объединения, являющиеся юридическими лицами. Средства из государственного бюджета или из местных бюджетов на поддержку деятельности общественных объединений должны предоставляться на конкурсной основе в соответствии с требованиями Постановления Кабинета Министров Украины №1049 «Об утверждении Порядка проведения конкурса по определению программ (проектов, мероприятий), разработанных общественными организациями и творческими союзами, для выполнения (реализации) которых предоставляется финансовая поддержка». Информацию о конкурсах для общественных объединений, о программах поддержки развития общественных объединений или о других целевые программы можно получить на официальных сайтах государственных органов или органов местного самоуправления или способом передачи соответствующего запроса на информацию. Общественное объединение, которое получает средства из государственного или местного бюджета, обязано подавать и обнародовать отчеты о целевом использовании этих средств.

Законодательство Украины отмечает, что общественные объединения имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться средствами и имуществом, и определяет способы получения такого имущества:

- ❖ передача средств/имущества членами общественного объединения или государством;
- ❖ приобретение в виде членских взносов;
- ❖ пожертвования от граждан, предприятий, учреждений или организаций;
- ❖ приобретение от предпринимательской деятельности;
- ❖ приобретенное имущество за собственные средства общественного объединения;
- ❖ временно предоставлено в пользование.

Данный перечень не является исчерпывающим. Возможны и другие пути получения общественным объединением средств или имущества.

⁶ П. 5.2 та 5.4 Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій» № 37 від 24.01.2011 року.

Комментарии

1. Закон об общественных объединениях, как и другие законы в этой сфере определяет только основные принципы реализации свободы ассоциаций и порядок действий в рамках основных процедур. При этом остается достаточно большая свобода действий для самих ассоциаций и их членов.
2. Значительно уже сформулирована цель законодательства о религиозных организациях, которая предусматривает перечень взаимных обязанностей между такими организациями, государством и обществом, что в совокупности с целью развития общественной морали представляется отходом от общей философии свободы ассоциаций, так как излишне в нее вмешивается. Более того, понятие общественной морали является слишком абстрактным и не может быть нормой правового документа. При этом закон предусматривает активные действия по преодолению негативных последствий долговременного запрета на реализацию свободы религии в советский период.
3. Фундаментальным достижением нового закона об общественных объединениях является отмена нормы, которая позволяла общественным организациям защищать только интересы своих членов. Теперь общественные объединения могут защищать любые права и свободы и способствовать удовлетворению общественных интересов. При этом в законе о молодежных и детских организациях эта норма фактически осталась, так как в них подчеркивается защита своих интересов, т.е. интересов членов объединения. Как и раньше своими интересами членов таких объединений можно рассматривать и общественные интересы, что однако в ряде случаев требует доказывания.
4. Отдельно указывается, что закон об общественных объединениях не распространяется на созданные государственными структурами некоммерческие объединения. Таким образом, общественный сектор четко отделяется от государственного.
5. Запрещается деятельность от имени незарегистрированных объединений, а, следовательно, деятельность таких объединений. На практике же деятельность различных неформальных объединений активно распространена (особенно в последнее время в связи с событиями Евромайдана), при этом законодательно находится вне правовых рамок, что может быть использовано властями для чрезмерного вмешательства в свободу ассоциаций.
6. Вопросы регистрации общественного объединения — юридического лица регулирует базовый закон «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц предпринимателей», в свою очередь закон «Об общественных объединениях» регулирует только особенности регистрации таких юридических лиц как общественные объединения. Таким образом, территориальное управление юстиции совместно с уполномоченным органом по вопросам регистрации обеспечивает предоставление всего комплекса регистрационных услуг для общественных объединений.
7. Важно отметить, что общественные объединения, которые не предполагают получение статуса юридического лица, также фактически регистрируются, хотя процедура такой регистрации значительно проще, чем та, которую проходят объединения, желающие обрести статус юридического лица. При этом процедура сложнее того, что раньше называлось легализацией.
8. Норма закона о том, что перечень документов для регистрации общественного объединения не может быть расширен, полностью соответствует международным стандартам: закрытый перечень документов обеспечивает гарантии защиты учредителей ассоциации от неправомерного отказа в регистрации, базирующегося на требовании предоставления дополнительных документов. Однако, для всех объединений перечень обязательных документов шире минимального пакета, необходимого для регистрации — устава объединения и протокола учредительного собрания.
9. Стоит отметить, что государственная пошлина за регистрацию объединения предусмотрена только при аккредитации иностранной организации, местные организации регистрируются бесплатно.
10. Время регистрации общественного объединения не выходит за рамки, предусмотренные международными стандартами.
11. Важно, что перечень возможных прав общественных объединений не является исчерпывающим и соблюдается принцип «разрешено все, что не запрещено». Стоит отметить, что отдельно запрещено вмешательство в деятельность объединений, в частности со стороны государства.

12. Перечень оснований для отказа в регистрации общественного объединения является исчерпывающим и может быть обоснован рационально, что позволяет избежать необоснованных отказов в регистрации.
13. Ограничения в отношении целей существования организации являются типовыми для подобных случаев. Так Европейская конвенция говорит про ограничения «необходимые в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.» В этот перечень не включены ограничения, связанные с территориальной целостностью государства, его суверенитета и насильственным изменением конституционного строя, однако такие ограничения можно считать составляющими обеспечения национальной безопасности.
14. Не существует обязательной перерегистрации по истечении определенного срока деятельности, соответственно, государство лишено одного из самых распространенных механизмов давления на общественные объединения, что, безусловно, является большим плюсом в части соблюдения свободы ассоциаций. Особых дополнительных действий в связи со вступлением в силу нового закона не понадобились. На внесение изменений в устав, если они нужны, законодатель дает пять лет.
15. Опасения вызывает достаточно широкий перечень полномочий государственных органов для принудительной ликвидации юридического лица, в случае чего организация вынуждена продолжать работу без такого статуса.
16. Стоит отметить существование других способов прекращения деятельности организации, помимо ликвидации. Новым способом является реорганизация — объединение с другой организацией.
17. В части обеспечения соблюдения свободы ассоциаций путем беспрепятственного доступа к денежным средствам, Украина в полной мере выполняет положения международных стандартов. Перечень источников формирования собственности обширен и не является исчерпывающим. Отсутствие требований регистрации организаций, получающих иностранную помощь, либо грантовых договоров, обеспечивает свободу деятельности организаций, в частности отсутствия поводов для дополнительных проверок организаций прокуратурой, налоговой инспекцией или другими государственными органами в связи с законодательством о получении иностранной материальной помощи.
18. Возможность вести предпринимательскую деятельность является дополнительной возможностью для общественных объединений создавать условия для стабильного обеспечения своей работы. Важно, что наличие предпринимательской деятельности исключает возможность получения статуса неприбыльности.
19. Можно считать, что сегодня в Украине создано комфортное правовое поле для развития и деятельности любых общественных объединений на равных условиях.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ВОПРОСЫ ДЛЯ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ В СТРАНЕ

(на основе Основных руководящих принципов свободы объединений для неправительственных организаций — БДИПЧ ОБСЕ)

Раздел 1. Общая информация

1. Какими законами (нормативными актами) регулируется деятельность таких объединений?

Тип объединения	Название документа	Реквизиты документа	Ссылка на документ
Неправительственная организация			
Благотворительная организация (фонд)			
Религиозное объединение			
Некоммерческое объединение, включая государственное			
Профсоюз			
Политическая партия			
Детское (молодежное) объединение			
Неформальная группа			
Другие объединения			

2. Указана ли в нормативно-правовых актах, перечисленных в пункте 1, **цель** такого регулирования?

Прочитируйте цели для каждого документа. Особенно важно указать цели в специальных законах.

3. Какой термин/термины для обозначения **неправительственных организаций** используется в законодательстве (эквивалент на русском языке)? Укажите **все используемые варианты** и прочитируйте определения термина. Укажите все варианты определений, если они отличаются в разных документах.

Вид организации	Определение, представленное в законодательстве	Термин отсутствует в законодательстве
Неправительственная организация		
Некоммерческая организация		
Негосударственная организация		
Общественная организация		
Гражданская организация		
Другое _____		

4. Существует ли отдельное определение для правозащитных организаций или правозащитной деятельности? Если да, то процитируйте определение и укажите правовой акт, который его использует.

Раздел 2. Право на приобретение статуса юридического лица и право на неформальное объединение

1. Указано ли в законодательстве, что объединениями не являются организации, основанные законодательным органом и такие, которые используют полномочия государственных органов?

- Да
 Нет

Если — да, то в каком документе и где именно, процитировать документ.

Если — нет, то есть ли какие-то основания предполагать, что этот стандарт подразумевается, на основании чего именно.

2. Существуют ли в вашей стране GONGO (государственные неправительственные организации)?

- Да
 Нет

Если да, то приведите примеры таких организаций (название, когда созданы, кем созданы формально и фактически, сфера их деятельности). Опишите, какое влияние GONGO оказывают на отношение к неправительственным организациям в обществе, есть ли какие-то конфликтные прецеденты, влияющие на репутацию сектора в целом, существует ли в обществе и государстве равное отношение ко всем НПО, есть ли примеры «ухода» от обсуждения общественно важных проблем силами GONGO.

3. Существует ли закрепленная в законе обязанность приобретение формального статуса юридического лица для общественных организаций? (отметьте все варианты)

Вид организации	Для деятельности обязательна регистрация юридического лица	Для деятельности достаточно легализации без регистрации юридического лица	Возможна деятельность незарегистрированных и нелегализованных официально инициативных групп и объединений
Неправительственная организация			
Профсоюз			
Некоммерческое объединение, включая государственное			
Религиозное объединение			
Политическая партия			
Благотворительная организация (фонд)			
Детское (молодежное) объединение			
Неформальная группа			
Другое объединение (какое?)			

В каком нормативном документе это закреплено, в какой статье, процитируйте что сказано в документе о статусе организации. Укажите, если это есть в законодательстве, что предусматривает легализация общественного объединения (какие действия должны быть совершены, какие права и возможности получает при этом организация); существующие формальные требования к незарегистрированным и нелегализованным организациям и инициативным группам. Отметьте ссылки на документы и соответствующие статьи.

4. Существует ли уголовная или административная ответственность за деятельность от имени незарегистрированной организации?

- Да
- Нет

Если такая ответственность существует, то какая именно ответственность (где она закреплена — документ и статья)?

5. Приведите примеры, если есть, преследования за деятельность от имени незарегистрированной организации, либо примеры запрещения неформальных объединений.

Раздел 3. Приобретение статуса юридического лица: процедурные требования

1. Какие документы надо обязательно предоставить для получения юридического статуса или регистрации (отметить все варианты)?

- Устав организации или другой документ, аналогичного типа, какой именно
- Протокол учредительного собрания
- Другие документы, какие именно _____

Указан ли этот перечень в специальных законах о разных формах общественных объединений? Если да — процитируйте статьи. Если таких законов нет, то существует ли нормативный акт, в котором указан перечень обязательных для регистрации документов? Приведите название этого акта и процитируйте его соответствующую статью.

2. Какие документы являются дополнительными и запрашиваются в отдельных случаях (укажите в каком именно случае для каждого запрашиваемого документа)?

Если в государстве существуют специальные законы об отдельных формах общественных объединений, то указан ли в нем этот перечень, процитируйте статью. Если такого закона нет, то существует ли нормативный акт, в котором указан перечень дополнительно необходимых для регистрации документов, какой это акт, процитируйте его соответствующую статью.

3. Существуют ли другие нормативно-правовые акты, которые предусматривают перечень документов для регистрации организации?

- Да
- Нет

Укажите эти документы и процитируйте статьи с соответствующим списком.

4. Есть ли практика затребования при регистрации документов, которые не указаны в открытой нормативно-правовой базе, о которой шла речь выше?

- Да
- Нет

Опишите такие примеры.

5. Какое минимальное количество учредителей требуется (указать минимального количества членов для каждого типа объединения, если такие различия существуют)? Есть ли какие-то пояснения для этого количества? Где эта норма закреплена (документ и статья)?

6. Есть ли какие-то дополнительные требования к учредителям (например, принадлежность к определенной территории по месту проживания, гражданство), какие именно? Где все эти требования закреплены? Существует ли незакрепленная законодательством практика выдвижения дополнительных требований к учредителям? Опишите эти требования и то, кто их выдвигает.

7. Какой государственный орган принимает решение о регистрации/легализации общественных и религиозных объединений, профсоюзов и политических партий? Укажите все органы, если их несколько, и обозначьте, какой тип объединений они регистрируют. Где закреплена эта их функция (укажите название документа, статью, описывающую полномочия государственного органа по регистрации организаций)? Насколько эти органы независимы (обоснуйте свою оценку практическими примерами или нормами законодательства)?

8. Какие еще действия, помимо предоставления необходимых документов в регистрирующий орган, необходимо еще произвести для получения регистрации организации? Где они предусмотрены?

9. Означает ли завершение процесса регистрации получение полноценного статуса юридического лица?

- Да
- Нет

Если нет, то какие еще действия надо осуществить, чтобы получить статус юридического лица и вести дальнейшую деятельность. Где эти действия зафиксированы в нормативно-правовой базе?

10. Какие еще органы государственной власти задействованы в получении объединением статуса юридического лица? Какие их функции, где эти функции закреплены (укажите название документа, статью, описывающую полномочия государственного органа)?

11. Предусмотрен ли в законе срок, в течении которого государственный орган обязан зарегистрировать объединение? Если да — укажите этот срок и процитируйте соответствующую статью закона. Сколько времени занимает прохождение процедуры регистрации на практике?

12. Приведите примеры, когда организация не могла функционировать из-за излишней продолжительности процедуры регистрации, если такие примеры есть.

13. Каков размер пошлины надо уплатить при регистрации разных видов объединений? От чего он зависит? Чем регламентируется? Какие еще оплаты необходимо произвести для получения статуса юридического лица? Чем они регламентируются? Приведите для сравнения размер официального прожиточного минимума в Вашей стране.

14. Сравните процедуру регистрации общественной организации и бизнес-структуры (фирмы) по сложности, количеству документов, времени, стоимости.

15. Какие права и возможности получает зарегистрированная общественная организация? Какие действия она может осуществлять? Где это закреплено (нормативный акт, статья)?

Раздел 4. Отказ в предоставлении статуса юридического лица

1. Приведите примеры, если они есть, отказа в регистрации организации на основе требования предоставления дополнительных документов (помимо устава и протокола учредительного собрания).

2. Приведите примеры, если они есть, отказа в регистрации на основе требования предоставления документов не указанных в основном списке необходимых для регистрации документов.

3. Приведите примеры отказа в регистрации организациям в связи с выдвижением дополнительных требований к учредителям.

4. Существуют ли примеры отказа в регистрации организации в связи с зависимостью регистрирующего органа от других органов государственной власти?

- Да
- Нет

Если примеры существуют, опишите их.

5. Какие другие примеры отказа в регистрации помимо указанных выше, а также кроме обоснованных (заявителем не были предоставлены все необходимые документы, использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое от наименования уже действующего в стране физического или юридического лица, наличие в уставе организации целей, прямо противоречащих законодательству) вы можете назвать? Опишите эти примеры и основания для отказа в регистрации.

6. Были ли случаи оспаривания отказа регистрации в суде?

- Да
- Нет

Чем закончилось? Были ли преследования во время судебного процесса или после него?

Раздел 5. Гибкость в продолжительности существования

1. Существует ли обязанность перерегистрации организации в процессе деятельности?

- Да
- Нет

Если — да, то опишите при каких условиях (смена юридического адреса, названия, состава учредителей, изменение законодательства, другое); как часто необходимо проходить такую перерегистрацию; где закреплена обязательность перерегистрации и ее условия?

2. Есть ли примеры ограничения деятельности организации или ее ликвидация в связи с непрохождением перерегистрации?

- Да
- Нет

Какие есть другие санкции в связи с непрохождением или прохождением с опозданием перерегистрации, где и как это регламентируется?

3. Какова процедура обновления уставной информации организации (смена юридического адреса, названия, состава учредителей, изменение законодательства, другое)? Чем она регламентируется? Подвергается ли эта информация дополнительному контролю или просто принимается?

4. Опишите примеры отказа в перерегистрации, на каких основаниях это происходило (например, в связи с тем, что юридический адрес это квартира), если такие есть.

Раздел 6. Основные виды деятельности

1. Какие виды деятельности объединений запрещены? В каком документе это регламентировано, в какой статье?

2. Были ли примеры судебного или административного обжалования запрета деятельности в связи с тем, что деятельность была отнесена к запретным видам?

- Да
- Нет

Какая именно деятельность оспаривалась. Опишите такие примеры.

3. Есть ли примеры запрещения деятельности объединения в связи с тем, что ее деятельность противоречит ценностям данного общества?

- Да
- Нет

Какие именно виды деятельности признаны противоречащими ценностям данного общества? Опишите такие примеры. Были ли примеры оспаривания таких запретов в суде? Чем закончилось судебное разбирательство?

4. Является ли «посягательство на государственный строй» (или близкие формулировки) основанием для запрета деятельности НПО?

- Да
- Нет

Закреплено ли это законодательно, где именно?

5. Допускается ли законодательно и на практике деятельность объединений, которые стремятся к изменению в законодательстве или в правовой или конституциональной структуре государства при условии, что средства достижения этой цели законны, демократические и ненасильственные?

- Да
- Нет

Если да, то опишите примеры.

6. Допускается ли уголовное преследование объединений?

- Да
- Нет

Если да, то где это прописано и какие формы преследования предусматриваются? Приведите примеры таких преследований.

Раздел 7. Сбор средств

1. Существует ли четкое разграничение коммерческой деятельности объединения и деятельности по сбору средств?

- Да
- Нет

Как закон определяет какая деятельность является коммерческой (укажите документ, статью)?

2. Допустима ли коммерческая деятельность НПО?

- Да
- Нет

Какая именно, как это регламентируется?

3. Существуют ли примеры обвинения НПО в коммерческой деятельности?

- Да
- Нет

Какая именно деятельность признается коммерческой на практике? Какая ответственность для НПО предусмотрена в этом случае (документ, статья) и на практике? Опишите такие примеры.

4. Существует ли обязательная регистрация поддержанных проектов (грантов)?

- Да
- Нет

В каком органе необходимо проходить регистрацию? Чем это регламентировано?

5. Какие документы необходимо предоставить для регистрации гранта?

- Да
- Нет

Чем это регламентировано?

6. Существуют ли примеры отказа в регистрации грантов?

- Да
- Нет

Если да, то по каким причинам? Были ли такие случаи обжалованы в судебном или административном порядке? Чем закончилось?

7. Существует ли практика изъятия грантовых средств в случае отказа в их регистрации в пользу государственного бюджета?

- Да
- Нет

Опишите такие примеры.

8. Существуют ли межправительственные договоренности по поводу грантовой поддержки (например, с Еврокомиссией, USAID)? Если да, то какие именно?

- Да
- Нет

9. Существуют ли требования для отдельной регистрации иностранной материальной помощи (грантов) и/или отдельная отчетность в связи с этим?

- Да
- Нет

Есть ли необходимость получения специального статуса для организаций, получающих иностранную финансовую помощь?

- Да
- Нет

Опишите такие практики и их законодательное регулирование.

10. Существуют ли примеры судебного обжалования необходимости получать такой статус?

- Да
- Нет

Чем они закончились?

11. Существуют ли случаи дополнительных проверок организаций прокуратурой, налоговой инспекцией или другими государственными органами в связи с законодательством о получении иностранной материальной помощи?

- Да
- Нет

Существует ли судебное обжалование таких проверок?

- Да
- Нет

Чем такие обжалования завершились?

12. Отличаются ли обычные обменные курсы от тех, по которым необходимо обменивать валюту, полученную в форме гранта?

- Да
- Нет

Если да — укажите конкретные цифры (официальный курс — обменный курс для грантовых средств). Как это регламентируется?

13. Есть ли законодательные препятствия в получении иностранной материальной помощи в виде установления специальных таможенных ставок или в других формах?

- Да
- Нет

Раздел 8. Организаторы и члены

1. Как в национальном законодательстве прописан принцип добровольности участия в организациях и объединениях?

2. Есть ли примеры обязательного членства в каких-либо общественных объединениях (особенно типа GONGO) помимо объединений адвокатов, судей, полиции, военнослужащих, в частности профессиональные союзы на государственных или бывших государственных предприятиях, благотворительные фонды при школах?

Да

Нет

Есть ли примеры автоматического членства в организациях в связи с получение какого-либо статуса или профессии?

Да

Нет

Опишите их.

3. Есть ли примеры невозможности свободно прервать членство в организации? В частности в тех, что перечислены выше.

Да

Нет

Опишите примеры.

4. Могут ли иностранные граждане быть учредителями или членами организаций на национальном уровне?

Да

Нет

Как это регламентируется?

5. Есть ли отдельное законодательство для детских организаций?

Да

Нет

Чем оно регламентируется?

6. Есть ли отдельное законодательство для каких-либо возрастных или профессиональных групп, например, молодежных организаций?

Да

Нет

Чем оно регламентируется?

Раздел 9. Презумпция законности

1. Существует ли практика обысков помещений объединений или конфискации какого-либо имущества?

Да

Нет

Если такие действия совершаются, то на каких основаниях, есть ли санкция суда, являются ли положения ордера четкими и ясными. Опишите такие примеры.

2. «Неправительственные организации должны иметь возможность пользоваться презумпцией того, что их деятельность законна при отсутствии доказательств обратного» — есть ли такая или аналогичная формулировка в законодательстве?

Да

Нет

Укажите документ и статью.

3. Существует ли практика бездоказательных обвинений в незаконной деятельности?

Да

Нет

Приведите примеры.

Раздел 10. Санкции

1. В каких случаях организация может быть ликвидирована (запрещение деятельности, роспуск)? Предусмотрена ли принудительная ликвидация организации? Как это регламентировано законодательно?
2. Приведите примеры непропорциональной или необоснованной ликвидации организаций, если такие были. Была ли ликвидация обжалована в суде, каким было решение суда?
3. Какие санкции, помимо ликвидации НПО, предусмотрены в законодательстве и за какие действия? Как это регламентировано законодательно?
4. Приведите примеры санкций в отношении организаций. Оцените пропорциональность санкций нарушениям.

Раздел 11. Ответственность должностных лиц, руководителей и сотрудников объединения

1. Кто несет ответственность за долги и обязательства объединения? Как это регламентировано?
2. Есть ли примеры привлечения руководства организации к ответственности за долги или иные обязательства?

- Да
 Нет

Опишите такие примеры.

3. Есть ли у руководства организации ответственность перед организацией или третьими лицами за нарушение или невыполнение своих обязанностей?

- Да
 Нет

Какой может быть эта ответственность? Как это регламентировано?

Раздел 12. Регулирование деятельности иностранных неправительственных организаций

1. Обеспечивается ли законом одинаковое правовое поле для иностранных и отечественных организаций?

- Да
 Нет

Если нет, то опишите эти различия.

2. Есть ли различия между иностранными и отечественными организациями в правовых требованиях в отношении отчетности, уплаты налогов и других аспектов деятельности?

- Да
 Нет

Если нет, то опишите эти различия.

3. Если есть законодательное требование получения организацией специального статуса в связи с получением иностранной материальной помощи, то обеспечивается ли таким организациям одинаковое с другими организациями правовое поле для деятельности, отчетность, уплата налогов и т. п.?

- Да
 Нет

Если нет, то опишите эти различия.

Раздел 13. Другие вопросы

1. Предусмотрено ли в законодательстве требование предварительного контроля членов объединения? Например, нужно ли предоставлять справки о судимости, налогах для вступления в члены объединения.

- Да
 Нет

Если да, то какие именно требования, в каких статьях и каких нормативно-правовых актах они закреплены? Если законодательных требований нет, но существует практика применения подобных требований, то как она проявляется, как обосновывается и какие именно требования применяются?

2. Предусмотрена ли ответственность за контакты с НПО в других странах, какая именно?

- Да
- Нет

Чем это регламентируется? Опишите примеры преследований, в случае если есть такие ограничения в законодательстве или практике.

3. Говорится ли что-либо в законе о том, что свобода ассоциаций может быть ограничена с целью обеспечения «морального здоровья нации» (или подобной формулировке)?

- Да
- Нет

Где именно, какова точная формулировка, как она применяется на практике?

4. Предусмотрена ли ответственность за критику властей?

- Да
- Нет

Где именно?

5. Какие другие ограничения свободы ассоциаций предусмотрены законом или подзаконными актами? Чем аргументируются такие ограничения (каковы цели таких ограничений)?

6. Существуют ли какие-либо неофициальные указания по ограничению свободы ассоциаций?

- Да
- Нет

Какими примерами можно это подтвердить?

7. Были ли случаи обжалования соблюдения свободы ассоциаций в Европейском суде, Комитете по правам человека или в других международных структурах?

- Да
- Нет

Что именно и где именно оспаривалось? Чем закончилось? Были ли преследования во время такого обжалования или после него?

Были ли какие-то изменения в законодательстве или практике на основе вынесенного международной структурой решения или рекомендации?

- Да
- Нет

Если есть такие решения, приведите ссылки на них.

Спасибо за помощь и сотрудничество!

КОАЛИЦИЯ В ЗАЩИТУ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВ В ЕВРАЗИИ

Проект «Эффективное региональное сотрудничество и общие платформы для действий гражданских обществ региона Восточного Партнерства, Российской Федерации и Центральной Азии — защитить и укрепить фундаментальные права в регионе» (Коалиция в защиту фундаментальных прав в Евразии) направлен на страны восточного партнерства ЕС (Беларусь, Украина, Молдова, Армения, Грузия, Азербайджан) а также на Россию, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан.

Главная **цель проекта** — укрепление потенциала организаций гражданского общества (ОГО) в области защиты прав человека в регионе ННГ, противодействия внешнему давлению, внутренних трудностей и укрепления их потенциала для эффективных кампаний и просветительских действий в области фундаментальных прав и защиты правозащитников на национальном и международном уровнях.

Целевая группа включает организации гражданского общества и отдельных правозащитников, средства массовой информации, а также органы государственной власти и политических деятелей, представителей международных организаций.

Основные направления деятельности: разработка общей методологии и проведение мониторинга ситуации с фундаментальными правами человека в регионе; создание системы информационного обмена и распространения информации о ситуации с правами человека и деятельности общественных организаций и правозащитников; срочное реагирование и адвокация по ключевым ситуациям; создания сети и коалиции для эффективных кампаний и просветительских действий на национальном и международном уровнях и повышение образовательного потенциала.

В результате проекта ожидается вовлечение в проект общественных организаций и других активистов гражданского общества, станут способными к укреплению их работы, сотрудничества с различными заинтересованными сторонами (СМИ, правительства и национальные институты по правам человека, международными организациями, гражданским обществом и международным гражданским обществом, коллегами из различных стран региона и, наконец, широкая общественность); противостоять давлению со стороны государственных органов; строительство общих платформ для международного влияния на национальном и международном уровне.

Ожидаемые результаты проекта: создание системы мониторинга ситуации с правами человека в регионе на основе единой методологии и общих подходов; активизация информационного обмена друг с другом и целевое информирование соответствующих заинтересованных сторон между ОГО региона; создание системы неотложных мер реагирования на случаи преследования и угрозы в адрес правозащитников и ОГО; улучшение координации информационно-просветительской деятельности по ключевым вопросам, представляющим интерес и эффективность кампаний в защиту прав человека; создание новых сетей и коалиций вокруг конкретных тем, регионов или организаций; повышение профессионального уровня правозащитников и активистов гражданского общества из организаций-партнеров.

ПАРТНЕРЫ ПРОЕКТА «ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД В СТРАНАХ И РЕГИОНАХ, ГДЕ ОНИ ПОДВЕРГАЮТСЯ НАИБОЛЬШЕМУ РИСКУ»

Центр гражданских свобод — ведущий партнер, исполнитель проекта. Организация была основана в Киеве в 2007 году для продвижения и утверждения ценностей прав человека, демократии и солидарности, принципа человеческого достоинства в Украине и на пространстве Евразии.

Партнеры:

❖ **FLARE**

Сеть организаций гражданского общества, приверженная социальной борьбе с транснациональной организованной преступностью. Основанная в 2008 году, состоит из 38 неправительственных организаций из 25 стран Европы, Средиземноморского бассейна, России, Кавказа и Балкан.

❖ **Белорусский Хельсинкский комитет**

Белорусский Хельсинкский комитет является самостоятельным, независимым, некоммерческим, правозащитным общественным объединением, созданным в целях осуществления гуманитарной деятельности на территории Республики Беларусь, которое работает на основе самоуправления и объединяет на основе общности интересов граждан Республики Беларусь. В своей деятельности независим от государственных и хозяйственных органов, политических и общественных организаций. Взаимоотношения с ними строятся на основе партнерства, диалога и сотрудничества.

❖ **Центр по правам человека Азербайджана**

Центр по правам человека Азербайджана является неправительственной, неполитической, некоммерческой организацией, созданная 29 апреля 1993. Основной формой работы HRCA является мониторинг ситуации с правами человека, публикации информационного бюллетеня, тематические доклады, списки заключенных и т. п. Другим направлением деятельности является печать и распространение докладов по правам человека с переводом на местные языки.

❖ **Общественное движение «Многонациональная Грузия»**

Общественное движение, созданное в 1999 г., и объединяющее граждан Грузии, представляющих различные этнические, религиозные и лингвистические группы, проживающие в Грузии. **ОДМГ** — зонтичная организация, которая предоставляет ресурсную поддержку и сотрудничает с представителями более чем 18 диаспор и 56 общественных организаций, работающих в сфере защиты прав этнических, религиозных и лингвистических групп, проживающих в Грузии.

❖ **Хельсинкская ассоциация Армении**

Хельсинкская Ассоциация, основанная в феврале 1997 года, является неправительственной организацией, акцентируя внимание на проблемах прав человека, свободной прессы, и правовой реформы. В рамках своей деятельности, Ассоциация следит за ситуацией в области прав человека, обеспечивает юридическое образование и консультации гражданам, и воспитывает общество и правительство в духе необходимости защиты основных прав человека.

❖ **Promo-LEX**

Ассоциация Promo-LEX, основанная в июле 2002 года, неправительственная, некоммерческая и политически независимая правозащитная организация, созданная с целью продвижения демократических ценностей и международно признанных стандартов в области прав человека в Республике Молдова, включая приднестровский регион. Команда Promo-LEX состоит из молодых правозащитников, борющихся за изменения в молдавском обществе, за демократию и против нарушений прав человека в Молдове (www.promolex.md).

❖ **Инициативная группа, бывшая организация «Ампаро»**

Ассоциация молодых юристов «Ампаро» являлась неправительственной организацией, работающей в сфере защиты прав человека и гражданских прав и свобод в Таджикистане. Организация была основана в 2005 году. Миссия Ампаро является реализация и защита гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека и гражданина. Ампаро участвует в создании и укреплении демократического государства, основанного на верховенстве закона и старается помочь в развитии гражданского общества в котором достоинство человека является высшей ценностью. Ампаро направлен на повышение правовых знаний населения и поощрять активное участие населения в укреплении гражданского общества. В 2012 году организация была закрыта по решению суда.

❖ «Граждане против коррупции» — правозащитное движение «Бир Дуйно — Кыргызстан»

«Граждане против коррупции» — правозащитное движение «Бир Дуйно — Кыргызстан», (www.anticorruption.kg), после перерегистрации в Министерстве Юстиции КР в марте 2013 года, объединяющее более 65 тысяч активистов по всей республике, в основном, молодежь и женщины. Является одной из самых активных сетевых организаций по правам человека в Кыргызстане. HRC САС активно борется за прозрачность и подотчетность власти, восстановление права на мирный митинг и собрания, свободу слова и свободу вероисповедания. Организация, предоставляет правовую защиту для членов Ассамблеи, правозащитников и журналистов. Продвигает общечеловеческие, фундаментальные ценности прав и свобод человека через новые ИТ технологии, (сеть блогеров и гражданских журналистов), вовлекает в процесс принятия решений уязвимые группы и расширяет доступ к дискуссионным площадкам тысячи граждан Кыргызстана и Таджикистана через Международный фестиваль документальных фильмов по правам человека www.birduino.kg

❖ Московская Хельсинкская группа

Миссия МХГ — содействие соблюдению прав человека и построению демократии в России. Для этого МХГ со дня своего основания занимается выявлением нарушений прав человека и оказанием давления на власть с целью добиться соблюдения международных обязательств в области прав человека, взятых на себя Российской Федерацией. Правовое демократическое государство не может существовать без сильного гражданского общества. Поэтому после своего воссоздания в 1989 г., МХГ делает все возможное для укрепления и продвижения гражданского общества в России, оказывая всемерное и разностороннее содействие развитию правозащитного и общественного движения в регионах РФ.

❖ Всероссийская ассоциация региональных правозащитных организаций

Всероссийская ассоциация региональных правозащитных организаций объединяет более 80 региональных правозащитных групп и организаций из большинства регионов Российской Федерации и создана для укрепления межрегионального сотрудничества между ними.

❖ Международное молодежное правозащитное движение

Международная сеть «Молодежное Правозащитное Движение» — сообщество, созданное в рамках Интернационального проекта — Молодежное Правозащитное Движение. Проект появился на свет 8 августа 1998 года, и его главной миссией стало создание и поддержка нового поколения молодых правозащитников и гражданских активистов.

❖ Международная Хельсинкская Ассоциация по правам человека

Международная Хельсинкская Ассоциация по правам человека (МХА) — неправительственная некоммерческая организация, которая защищала права человека в странах Европы, Северной Америки и Центральной Азии. Особая миссия организации — мониторинг соблюдения прав человека согласно Хельсинкскому Заключительному акту и документам, которые его дополняют.

❖ Международная гражданская инициатива для ОБСЕ (ICI OSCE)

Гражданская платформа для пространства ОБСЕ, призванная определить позиции гражданского общества наших стран в отношении единого процесса укрепления безопасности, сотрудничества и стандартов по человеческому измерению во втором десятилетии XXI века.

❖ Сеть сотрудничества гражданских обществ в регионе Евразия (Eurasia IDEA network)

Добровольное неформальное объединение международных неправительственных организаций, а также НПО и гражданских групп из Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Узбекистана и других стран, присоединившихся к «Алма-атинской Декларации о Сети гражданского взаимодействия», принятой 15.04.2009 г

❖ Сеть Домов прав человека

Сеть Домов прав человека (СДПЧ) является международной сетью местных Домов прав человека (ДПЧ). Каждый ДПЧ состоит из трех — десяти местных правозащитных организаций. СДПЧ была создана в 1994 году и сегодня состоит из Домов в Азербайджане, Беларуси, Боснии и Герцеговине, Великобритании, Грузии, Норвегии, Польше, России и Хорватии. В Армении, Кении, Македонии, Уганде и Украине Дома только создаются либо существуют в виртуальном формате. Всего ДПЧ объединяют 70 правозащитных организаций в 15 странах.

❖ Институт по развитию и сотрудничеству

Миссия организации в укреплении гражданского общества в Узбекистане, Беларуси, Туркменистане, Казахстане, Кыргызстане и России для организации, выражения своего мнение, реализовать права и принимать участие в международных форумах, а также увеличить международную солидарность и реагирование на угрозы гражданскому обществу в этих странах.

