

# Пояснительный меморандум к Рекомендации CM/Rec (2007) 14 Комитета министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе<sup>1</sup>

## ВВЕДЕНИЕ

1. Вот уже несколько лет Совет Европы работает над укреплением правовой структуры гражданского общества в Европе. Эта работа привела к принятию Европейской конвенции о признании правосубъектности международных неправительственных организаций (в дальнейшем — Конвенция №124), которая является единственным обязательным международным инструментом, применимым к таким организациям (в дальнейшем — НПО).

2. Дискуссия о статусе неправительственных организаций началась в Совете Европы в 1996 году и привела к принятию в 1998 году «Указаний по развитию и укреплению НПО в Европе», в 2002 — «Основных принципов о статусе неправительственных организаций в Европе». Эти документы стали логическим и существенным дополнением Конвенции №124, касающимся деятельности НПО на национальном уровне. И, хотя «Основные принципы» не имеют юридической силы, в 2004 году Комитет министров принял их во внимание и рекомендовал распространять документ насколько это возможно среди государств-членов Совета Европы.

3. Кроме этого, в 2003 году Советом Европы было проведено исследование на предмет наличия и функционирования правовой структуры для создания и деятельности НПО в государствах-членах Совета Европы. Данное исследование послужило основой для сравнительного анализа национальных законодательств об НПО с упомянутыми выше «Основными принципами». Результаты были зафиксированы в отчете Генерального секретаря по тематическому мониторингу «О свободе ассоциаций», который был представлен на рассмотрение членам Комитета министров в октябре 2005 года.

4. В декабре 2005 года, в свете отчета о данном мониторинге, Комитет министров принял решение о создании Группы специалистов по вопросам правового статуса неправительственных организаций (CJ-S-ONG), наделив ее полномочиями под эгидой Европейского комитета по правовому сотрудничеству (CDCJ) продолжать работу по созданию нового, не имеющего обязательной силы правового инструмента в форме проекта рекомендации о правовом статусе НПО в Европе, с учетом «Основных принципов о статусе неправительственных организаций в Европе», а также тематического доклада Генерального секретаря «О свободе ассоциаций».

---

<sup>1</sup> Источник: неофициальный перевод Фонда развития правовых технологий, 2008 г.

5. CJ-S-ONG провели две встречи в 2006 году по подготовке проекта рекомендации о правовом статусе неправительственных организаций в Европе. Группу возглавил г-н Эберхард Деш (Германия), член CDCJ. Научный эксперт группы, г-н Джереми МакБрайд (Соединенное Королевство), внес неоценимый вклад в ее работу.

6. 1 марта 2007 года текст Рекомендации CM/Res (2007) 14 был одобрен CDCJ, а 10 октября 2007 года принят на 1006-й сессии Комитета министров.

7. Целевыми группами данного инструмента являются законодатели, государственные власти и непосредственно НПО. Документ устанавливает рекомендуемые стандарты по изменению законодательства и правоприменительной практики в отношении НПО, а также по управлению и функционированию самих НПО в демократическом обществе, основанном на принципах верховенства закона.

8. Ни одно из положений данной Рекомендации не может быть воспринято как налагающее ограничения прав или гарантий, признанных государством-членом СЕ по отношению к НПО, либо как предотвращающее признание государством-членом более широких прав и гарантий.

#### ПРЕАМБУЛА

9. Деятельность по созданию и укреплению общества, приверженного демократии и правам человека, в государствах-членах СЕ успешна во многом благодаря НПО (как формальным, так и менее формальным объединениям). Вклад этих организаций имеет историческое значение, они продолжают играть важную роль в обеспечении поддержания прежнего уровня приверженности идеям, демократия и права человека защищаются еще более эффективно благодаря деятельности НПО. Значение таких организаций было недавно отмечено в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, в резолюции Генеральной ассамблеи ООН A/RES/53/144 (в дальнейшем — Декларация ООН о правозащитниках) на мировом уровне, в Программе действий Третьего саммита — на региональном уровне. Без масштабной образовательной деятельности и кампаний, проведенных НПО, многие не были бы проинформированы или вовлечены в процесс принятия решений, которые в дальнейшем непосредственно затронут их, а также общества, в которых они живут.

Деятельность НПО в сфере общественного выбора, безусловно, важна, однако их участие в развитии и обогащении культурной жизни, а также улучшении и обеспечении социального благополучия общества в целом представляется не менее существенным.

10. Более того, в связи с постоянным вкладом в сферу культуры, демократии, прав человека и социальной справедливости, НПО занимают центральную позицию в осуществлении целей, ради которых были созданы такие организации, как ООН и Совет Европы. НПО добиваются этих целей, работая в различных странах в качестве партнеров этих организаций, либо на основании стандартов, разработанных ООН и СЕ, а также участвуя в международных и региональных форумах.

11. Во время Третьего саммита СЕ главы государств и правительств назвали Совет Европы «основной площадкой для защиты и продвижения прав человека в Европе», выполняющей «активную роль в защите прав отдельных лиц, содействии неоценимой деятельностью неправительственных организаций, эффективной защите прав человека в целом».

12. Важно понимать, насколько разнообразна деятельность НПО, не в последнюю очередь об этом нужно помнить при создании правовой системы, применимой к таким организациям, а также в процессе распределения поддержки (прямой и косвенной), которую им может оказать государство с целью обеспечения успеха деятельности НПО. Приведенные здесь примеры иллюстрируют такое разнообразие и не должны восприниматься как исчерпывающие.

13. И, хотя НПО играют важную роль в защите прав человека, сама возможность создания и функционирования организаций, основанных на членстве, является одним из таких прав, гарантированных каждому на региональном уровне статьей 11 Европейской конвенции прав человека (далее по тексту — Европейская конвенция), а для отдельных групп либо форм организации — статьей 5 Европейской социальной хартии (с изменениями), статьями 3, 7 и 8 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, а также статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Более того, возможность НПО участвовать в общественной жизни и выражать широкий спектр взглядов и позиций — это ключевой элемент плюрализма, который является основным показателем настоящей демократии.

14. Особое внимание в данной Рекомендации уделено правовым и финансовым рамкам обеспечения деятельности НПО, сохранения вклада, который такие организации вносят в жизнь общества и государства. В документе также сделан акцент на некоторых ограничениях задач и деятельности, которые должны соблюдаться НПО, в особой степени в отношении задач и деятельности антидемократического характера, а также организациями, которые занимаются получением и распределением прибыли. В дополнение подчеркнута степень ответственности за получение государственной поддержки деятельности НПО, а также описана обязанность таких организаций быть открытыми и соблюдать общеприменимое законодательство.

15. Данная Рекомендация основана на положениях о гарантии свободы ассоциаций, а также других прав человека и основных свобод, которые закреплены в решениях Европейского Суда по правам человека (далее по тексту — Европейский Суд), а также отражены в документах ООН о правах человека. В Рекомендации приведена формулировка особых стандартов, связанных с НПО, что особенно важно, т. к. перечисленные документы относятся также к вопросам, не связанным со свободой ассоциаций.

16. И, хотя большинство НПО создаются на территории отдельных государств, их деятельность ограничена рамками данного государства, существует множество НПО, цели которых можно применить по отношению к двум и более странам-членам СЕ, а также членство в которых носит международный характер. Конвенция №124 была принята с целью упорядочения деятельности таких НПО. В то время как применение данной Рекомендации может способствовать достижению этой цели, отсутствие каких-либо требований о признании правосубъектности НПО, учрежденных в других странах, означает, что существует острая потребность в дальнейшем увеличении сторон, подписавших и ратифицировавших Конвенцию №124.

17. Выполнение данной Рекомендации потребует от стран-участниц СЕ пересмотра законодательных, политических и правоприменительных стандартов конкретной страны, которые имеют отношение к созданию, функционированию и прекращению деятельности НПО. Более того, эти стандарты должны стать основой для оценки степени

эффективности исполнения обязательств, взятых на себя отдельной страной. Дальнейшее осуществление Рекомендации будет успешным лишь в случае наиболее широкого распространения стандартов, закрепленных в ней. В таком случае необходимо будет создать условия для того, чтобы Рекомендация была доступна не только тем, кто имеет отношение к регулированию деятельности НПО и самим НПО, но и широкой общественности. Сделать это необходимо потому, что *а)* являясь основными бенефициарами деятельности НПО, общественность имеет законный интерес к их работе и *б)* именно общество является основным источником пополнения численного состава организаций. Кроме того, выполнение стандартов будет способствовать их популяризации (посредством тренингов) среди чиновников, ответственных за вопросы, связанные с НПО.

## I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

### Пункт 1

18. Не существует общего определения НПО, этот термин может быть использован для дефиниции целого ряда организаций национального и межгосударственного уровней. В определении НПО, данном в настоящей Рекомендации, выделяются основные качества и характеристики такого типа организаций: их создание и текущая деятельность осуществляются на добровольной основе (выбор тех, кто основывает организацию и вступает в нее, а в случае организаций, не основанных на членстве, — выбор руководителей таких организаций); эти организации скорее самоуправленческие, нежели действующие по указанию государственных властей; целью их деятельности не является получение прибыли.

19. НПО можно называть по-разному: ассоциация, благотворительное учреждение, фонд, неприбыльная корпорация, общество или траст, но имя скорее описывает сущность их деятельности, нежели формальное предназначение, которое объединяет такие организации в рамках настоящей Рекомендации. Таким образом, говоря о какой-либо организации «общественная» или «пара-государственная», мы не перестаем воспринимать ее как НПО, если именно так можно определить ее основные характеристики; см. *Chassagnou против Франции*, № 25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999г.

20. Политические партии не подпадают под данное определение, так как во многих странах они являются субъектом отдельного законодательства, которое не применимо в отношении НПО. Однако подобное исключение вовсе не предполагает того, что все государства должны наделять партии статусом, отличным от НПО.

21. Более того, законно учрежденные профессиональные объединения, членами которых в обязательном порядке являются представители определенных профессий, скорее всего, также выпадают из определения НПО по причинам несоответствия критерию добровольности участия и независимости от влияния властей. Этот факт привел к тому, что Европейский Суд не рассматривает такие формы организации в рамках защиты свободы ассоциаций согласно ст. 11 Европейской конвенции; см. *Le Compte, Van Leuven and De Meyere против Бельгии*, № 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981. Повторим, что данное исключение не является препятствием для того, чтобы определенное государство относилось такого рода организации к НПО. Однако добровольный характер деятельности может быть достаточным основанием для создания в рамках данной организации структурного подразделения, которое будет соответствовать определению НПО; к примеру, комитет по правам человека или ассоциация (коллегия) адвокатов.

## Пункт 2

22. Разнообразие НПО отражается и в том факте, что они фактически могут быть основаны на членстве, либо быть не основанными на членстве структурами, отражая, таким образом, разницу между «ассоциациями» («некоторым количеством лиц, объединенных с определенными целями») и «фондами» («некоторая собственность, данная для определенных целей»). Более того, учредителями НПО могут быть физические, юридические лица, комбинации таких лиц, а также сами НПО (объединение нескольких структур с целью коллективного достижения своих целей).

## Пункт 3

23. Во многих случаях, описанных Европейским Судом, к примеру, *Sidiropoulos и другие против Греции*, № 26695/95, 10 июля 1998г., а также *Gorzelik и другие против Польши [GC]*, № 44158/98, 17 февраля 2004г., право на коллективную деятельность не имело бы практического значения без наличия возможности создания юридического лица для достижения целей организации. Отсутствие такой возможности повлечет нарушение ст. 11 Европейской конвенции. Тем не менее, учредители НПО могут прийти к заключению, что их цели, особенно если они относительно ограничены в сфере применения или продолжительности во времени, могут быть достигнуты и без создания формальной структуры, и поэтому у организации нет необходимости обладать статусом юридического лица.

24. Таким образом, учредители НПО (или члены организации, которая уже была сформирована) должны иметь возможность выбирать, нужно ли им становиться организацией-юридическим лицом или достаточно быть (оставаться) организацией, которая не обладает формальным правовым статусом. Однако это не исключает возможности сохранения в законодательстве стран-участниц СЕ положений о том, что предоставление статуса юридического лица является автоматическим последствием создания НПО, т. е. нет необходимости в каком-либо формальном разрешении перед получением этого статуса.

## Пункт 4

25. Несмотря на то, что деятельность многих НПО может носить местный или региональный характер, цели некоторых НПО могут быть достигнуты наиболее эффективно на национальном и международном уровнях, в отдельных случаях может отмечаться необходимость работать на нескольких или даже на всех из перечисленных уровней. Выбор уровня (уровней) деятельности должен всегда быть вопросом учредителей организации и ее членов. Вполне возможно, что члены организации захотят сменить уровень (уровни) функционирования организации, и они должны иметь возможность сделать это.

## Пункт 5

26. Свобода самовыражения является наиболее важным условием достижения целей НПО. Существуют определенные права и свободы, которые имеют отношение к учредителям и членам НПО: см. заявку № 7805/77, *X и Church of Scientology (Церковь Са-йентологии) против Соединенного Королевства*, 16 DR 68 (1979), а также *Wilson, National Union of Journalists (Национальный союз журналистов) и другие против Соединенного Королевства*, № 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002г. Кроме этих прав, однако, есть и многие другие права, которые способствуют улучшению эффективности деятельности организаций: запрет дискриминации, право на спра-

ведливое слушание, запрет на приговоры, имеющие обратную силу, право на уважение частной жизни и корреспонденции, право мирного владения имуществом и право на эффективные средства судебной защиты.

27. Более того, несоблюдение прав человека и основных свобод лиц, принадлежащих к НПО, основанных на членстве, в особенности права на жизнь, права на свободу и защиту личности, права на свободу мысли, совести и религии, права на свободу ассоциаций, права на политическое участие и свободу передвижения зачастую подрывает возможность достижения такими организациями своих целей.

#### **Пункт 6**

28. Несмотря на то, что НПО подчиняются закону, как и все остальные субъекты, свобода от влияния государственной власти является основным показателем «неправительственности» НПО. Эта свобода должна относиться не только к решению о создании НПО, выбору целей организации, но также и к способу управления организацией и выбору сферы ее деятельности. В частности, государственные органы не должны предпринимать попыток контролировать НПО (см. выводы о нарушении ст. 11 Европейской конвенции в деле *Sigurdur A Sigurjonsson против Исландии*, № 16130/90, 30 июня 1993г. в результате попытки использования ассоциации таксистов в целях установления контроля над предоставлением таксомоторных услуг), а также вмешиваться в процесс выбора НПО своих лидеров или представителей (см. усмотрение о нарушении свободы религии в соответствии со ст. 9 Европейской конвенции, которая налагает похожие обязательства, что и в случае ст. 11, см. дела *Serif против Греции*, № 38178/97, 14 декабря 1999г., *Hasan u Chausb против Болгарии [GC]*, № 30985/96, 26 октября 2000, а также *Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы*, № 45701/99, 13 декабря 2001г.).

29. Это вовсе не означает, что власти не могут оказывать определенную помощь НПО в достижении их целей, которые, по мнению властей, заслуживают особого внимания, но НПО должны иметь возможность свободно принимать или отказываться от такой поддержки. Более того, заставлять НПО выполнять конкретные действия, которые представляются важными государству, недопустимо ни законодательно, ни с использованием иных способов влияния.

#### **Пункт 7**

30. Наделение организации правовым статусом юридического лица не должно означать присвоение НПО больших полномочий, чем у других юридических лиц. Наиболее важными для деятельности организации, скорее всего, и будут основные характеристики такого статуса: возможность заключать соглашения, имеющие отношение к достижению целей организации, совершать оплату приобретенных товаров и услуг, в частности, посредством банковских операций, а также возможность владеть имуществом.

Однако всегда должна оставаться возможность наделять отдельные типы НПО более широкими полномочиями, что, безусловно, будет важным для достижения их целей. Такие дополнительные права, которые были признаны необходимыми для деятельности НПО, включают в себя право на наблюдение за ходом судебного процесса и других процессуальных действий<sup>1</sup>; участие в общественной деятельности и критике действий правитель-

<sup>1</sup> Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (3) (b), Документ Московской встречи ОБСЕ,

ства<sup>1</sup>; способствование продвижению идей прав человека<sup>2</sup>; оказание консультаций<sup>3</sup>; предоставление информации о международных организациях<sup>4</sup>; поиск информации<sup>5</sup>. В то же время обладание правовыми возможностями неотъемлемо связано с обязательством действовать в рамках закона, и НПО не должны ждать каких-либо исключений в отношении исполнения обязательств и выполнения санкций административного, гражданского и уголовного права, применимых к юридическим лицам.

### Пункт 8

31. Принимая во внимание участие НПО в решении широкого спектра общественных задач, важно наличие правовой и финансовой системы, которая бы способствовала созданию подобных организаций и их текущей деятельности. Правовая система должна характеризоваться, в первую очередь, наличием гибкой процедуры получения юридического статуса, а также не чересчур жестким подходом к регулированию деятельности НПО. Финансовая система может быть основана на необлагаемых налогами грантах, прямом освобождении от некоторых подоходных налогов и налогов на расходы, а также обеспечении поощрениями налогоплательщиков, которые поддерживают деятельность НПО (см. далее статью 57 Рекомендации).

### Пункт 9

32. Свобода создания НПО — скорее важное гражданское и политическое, нежели экономическое, право. Недопустимо создание НПО с первичной целью получения доходов от деятельности организации. Любая прибыль, полученная от работы НПО, должна быть вложена в дальнейшую деятельность по достижению целей организации, а не перераспределена между членами организации или ее учредителями. Тем не менее, это не означает, что НПО, основанные на членстве, не могут существовать для продвижения интересов своих членов, обеспечивая их экономическими выгодами в равной степени с моральными, физическими, социальными или духовными.

### Пункт 10

33. Рекомендация признает необходимость регулятивного контроля над созданием и текущей деятельностью НПО. Тем не менее важно, чтобы контроль не осуществлялся ошибочно или неуместным образом. Основными способами предотвращения такой ситуации станет готовность администрации пересмотреть собственные решения, а также надзорный контроль суда. Безусловно, для государства, которое руководствуется принципами верховенства закона, очень важно, чтобы НПО и их члены имели возможность в судебном порядке оспаривать акты или деяния, которые непосредственно влияют на их деятельность и затрагивают интересы. При этом независимый суд обладает полномочи-

*1 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды («Орхусская конвенция»), ст.6–8; Европейская хартия о статусе судей, ст. 1,8; Декларация ООН о правозащитниках, ст.8; Документ Московской встречи ОБСЕ, 1991г., пункт 43.*

*2 Декларация ООН о правозащитниках, ст.7.*

*3 Декларация ООН о правозащитниках, ст.9 (3) (с).*

*4 Декларация ООН о правозащитниках, ст. 9 (4).*

*5 Орхусская конвенция, ст. 4.*

ями пересматривать все аспекты законности таких актов или деяний. Отсутствие подобных условий, вероятно, станет нарушением права на эффективную судебную защиту, гарантированного ст.13 Европейской конвенции.

## II. ЗАДАЧИ

### Пункт 11

34. НПО должны обладать возможностью добиваться любой цели, которая может быть достигнута человеком, сообщество лиц не может сделать эту же цель противоречивой в своей сути. Стремление к незаконным целям можно запретить законодательно, что, тем не менее, не должно исключать возможности добиваться изменения законодательства (включая конституцию) законными способами, ведь демократия как раз и основывается на возможности предложения и обсуждения различных политических программ; см. ходатайство № 7525/76, *X против Соединенного Королевства*, 11 DR 117 (1978) (адвокаси/лобби реформы уголовного законодательства), а также *The Socialist Party (Социалистическая партия) и другие против Турции* [GC], № 21237/93, 25 мая 1998 (адвокаси/лобби федеральной конституции).

35. Более того, очень важно, чтобы под определение запрещенной законом деятельности не попадали действия, которые защищены правами и свободами, принятыми на всемирном и местном уровнях; см. *Sidiropoulos и другие против Греции*, № 26695/95, 10 июля 1998 — свидетельство того, что страна-ответчик подписала документы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, разрешающие создание ассоциаций с целью защиты культурного и духовного наследия, в поддержку утверждения, что задача защищать и развивать традиции и народную культуру региона была абсолютно законной.

36. Непозволительно, однако, использование антидемократических мер в достижении изменения законодательства или конституции, а также стремление к по сути недемократическим изменениям. см. *Refab Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции* [GC], № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003г.

### Пункт 12

37. Возможности НПО проводить исследовательские, образовательные и адвокаси-мероприятия по общественно важным вопросам наверняка будут основными в достижении целей организации. Было бы бессмысленным проводить такие исследования, выполнять образовательную работу и адвокатиловать в ситуации, когда выразить несогласие с государственной политикой или предложить изменения в законодательство невозможно.

### Пункт 13

38. И, хотя НПО не являются политическими партиями, поддержка последних первыми в период выборов и референдумов может стать важным средством полного или частичного достижения определенных целей, поскольку результаты выборов или референдума могут привести к изменениям закона или политического курса, благоприятным по отношению к намеченным целям. НПО должны иметь возможность свободно оказывать такую поддержку, но при условии, что они будут открыто выражать свою мотивацию, в частности, чтобы удостовериться, что члены организации и те, кто оказывают финансовую поддержку ее деятельности, осведомлены о помощи, предоставляемой НПО политическим партиям, что законодательство о финансировании выборов и политических партий соблюдено. Такое законодательство может, к примеру, устанавливать ограни-

чения по объему предоставляемого финансирования либо запрещать финансирование такой деятельности из иностранных источников.

39. И, хотя НПО должны иметь возможность поддерживать политические партии в определенных вопросах, оказание подобной поддержки может быть несовместимо с целями некоторых финансирующих организаций. Во-первых, грантодателям может быть запрещено осуществление поддержки любого вида адвокаты, во-вторых, их общественный статус может предполагать беспартийность и непредубежденность, а это означает, что они должны иметь возможность отзываться финансовую и иную помощь в случае наличия факта поддержки НПО политических организаций.

#### **Пункт 14**

40. Неприбыльность НПО — одна из основных характеристик, которая отличает такие организации, в частности, от коммерческих предприятий. Однако НПО не могут добиваться своих целей без финансовых средств, которые не обязательно приходят в организацию в качестве членских взносов, грантов и пожертвований, но поступают в результате хозяйственной, коммерческой деятельности и деловых операций.

41. Таким образом, не должно существовать препятствий для осуществления НПО подобной деятельности при условии, что все полученные от такой деятельности доходы не будут перераспределяться между членами и учредителями организации (см. пункт 9 Рекомендации) и что такая деятельность будет осуществляться с учетом правил лицензирования и управления, применимых к данному виду деятельности.

42. Хозяйственная или коммерческая деятельность, деловые операции должны осуществляться в соответствии с определенными требованиями (например, необходимость учреждения дочернего предприятия).

#### **Пункт 15**

43. Ассоциации, федерации и конфедерации НПО (являющиеся сами по себе НПО) играют важную роль в укреплении согласованности позиций, единения таких организаций, а также позволяют разделять спектр услуг и устанавливать общие стандарты. НПО в достижении своих целей должны иметь возможность присоединяться или не присоединяться к подобным ассоциациям, федерациям и конфедерациям.

### **III. ФОРМИРОВАНИЕ И ЧЛЕНСТВО**

#### **А. Создание**

#### **Пункт 16**

44. Принимая во внимание фундаментальный принцип о том, что любой человек или группа лиц имеют право учреждать НПО, не должно существовать ограничений для создания такой организации лицами, не являющимися гражданами государства, в котором такое создание происходит, либо юридическими лицами. В случае не граждан это право закреплено также статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS №144).

45. Более того, при условии развивающихся возможностей свобода ассоциации, эксплицитно гарантированная детям в рамках ст. 15 Конвенции о правах ребенка, будет также означать возможность создавать НПО.

46. Создание НПО, не основанной на членстве, должно быть возможным посредством дарения, если учредитель жив, или на основании завещания в случае его/ее смерти. Однако данное положение не должно интерпретироваться как применимое ко всем правовым формам. В некоторых странах, к примеру, не существует возможности создания любых неприбыльных правовых форм по завещанию.

#### **Пункт 17**

47. В соответствии с гарантиями о свободе ассоциаций, не существует минимального количества лиц, необходимого для создания НПО, основанной на членстве. Гарантия такого права, по сути, означает, что для создания юридического лица необходимо всего два человека. Однако считается, что получение статуса юридического лица может стать основанием для ужесточения требований для создания членской НПО. Несмотря на это, не должно существовать условий, оправдывающих установление минимума, который, очевидно, препятствует или подавляет создание НПО, основанной на членстве.

### **В. Устав**

#### **Пункт 18**

48. НПО, в особенности обладающие статусом юридического лица, должны принимать во внимание потребности различных сторон — членов, учредителей, пользователей, бенефициаров, доноров, сотрудников, государственной власти — в контексте организации деятельности НПО и процесса принятия решений в организации. Этого легче достичь тем организациям, которые обладают статусом юридического лица, которые имеют четко прописанный устав, соответствующий законодательству страны, в которой была создана организация. Устав определяет условия деятельности организации. Тем не менее принято считать, что в некоторых типах правовых систем возможно достижение этой цели и без наличия формально принятого устава (к примеру, неформальные ассоциации в Нидерландах).

#### **Пункт 19**

49. Требования, описанные в данном пункте, касаются вопросов, которые наверняка являются основными в определении условий деятельности НПО. Лица, создающие организацию, либо являющиеся ее членами (а также те, кто несет ответственность за направления деятельности НПО в случае организации, не основанной на членстве), вправе определять дополнительные условия в уставе организации, но, как правило, это не является обязательным. Термин «правомочия» обозначает полномочия, данные уставом (прямо или косвенным образом) на совершение определенных действий для достижения целей НПО.

#### **Пункт 20**

50. Требование о формировании высшего руководящего органа НПО непосредственно из членов организации — это проявление свободы ассоциации. Это не означает, что члены организации не могут делегировать полномочия предпринимать определенные действия другим органам, но они должны всегда иметь возможность отозвать эти полномочия и разрешать вопрос самостоятельно.

51. Такое суждение недействительно в отношении организаций, не основанных на членстве, в случае которых высший руководящий орган определяется уставом, составленным учредителями НПО или измененным в установленном порядке.

## С. Членство

### Пункт 21

52. Существует довольно существенный негативный аспект свободы ассоциации, а именно, человека нельзя незаконно принуждать вступить в НПО или оставаться членом организации, принадлежать к которой он не желает ввиду этических, философских, политических или религиозных убеждений. В частности, никого нельзя заставить вступить в определенную НПО, чтобы получить работу или продолжать улучшать условия своей жизни; см. в контексте профессиональных союзов *Young, James u Webster против Соединенного Королевства*, № 7601/76 и 7806/77, 13 августа 1981г.

53. Рассматривая ситуацию вне контекста профессиональной деятельности, неприемлемо также принуждение кого-либо состоять в НПО при наличии у него глубокого несогласия с одной или более целями организации; см. *Chassagnou против Франции*, №25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999г. (о принуждении состоять в охотничьей ассоциации). При этом не имеет значения, предусмотрено ли принуждение состоять в НПО законодательством либо в нем определены лишь предпосылки для этого.

54. Однако необходимость вступления в профессиональную ассоциацию как часть регулирующего воздействия на эту профессию не вызывает возражений до тех пор, пока не существует ограничения для членов на создание собственных организаций в дополнение к той, в которую они были обязаны вступить; см. *Le Compte, Van Leuven u De Meyere против Бельгии*, № 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981г.

### Пункт 22

55. Гарантия свободы ассоциации в ст.11 Европейской конвенции и других инструментах по правам человека применима «в отношении каждого» в рамках национального законодательства, таким образом, рамки налагаемых ограничений будут довольно узкими. Конечно же, это имеет отношение и к детям, в особенности учитывая тот факт, что свобода ассоциации гарантирована ст.15 Конвенции о правах ребенка, что, однако, не упраздняет необходимости принятия определенных защитных мер, чтобы оградить детей от эксплуатации или моральной (и связанной с ней) опасности. Любые ограничения возможности ребенка вступать в организацию, основанную на членстве, должны рассматриваться на основании их развивающихся способностей, быть соразмерными, юридически достоверными и ни в коем случае не исключать полностью возможности присоединиться к НПО.

56. Подобным образом следует использовать право лиц, не являющихся гражданами страны, и любое ограничение в такой ситуации должно соответствовать списку возможных ограничений деятельности лиц, не являющихся гражданами определенной страны, как указано в ст.16 Европейской конвенции; см. *Piermont против Франции*, №15773/89 и 15774/89, 27 апреля 1995г. Таким образом, будет сложно объяснить запрет политической деятельности во внепартийном контексте и невозможно делать это в ситуации, в которой не усматривается политическая деятельность как таковая (к примеру, в сфере спорта и культуры).

57. Не исключена возможность законного запрета на участие в НПО по причине совершения определенных правонарушений, но масштаб и продолжительность такого запрета всегда должны основываться на принципе пропорциональности; см. заявление

№6573/74, *X против Нидерландов*, 1 DR 87 (1974) — никогда не будет считаться обоснованным запрет на членство как автоматическое последствие судебного заключения.

58. Суть свободы ассоциаций в том, что лица должны иметь право выбирать, с кем объединяться, и закон, как правило, не предусматривает возможность лица присоединиться к определенной НПО против желания остальных членов организации. Однако существуют основания для стеснения свободы членов ассоциации определять, кого принимать в качестве новых членов, если это делается с целью предотвращения дискриминации на недопустимой почве и, таким образом, защищает права других лиц, как предусмотрено ч. 2 ст. 11 Европейской конвенции.

### Пункт 23

59. Что касается приема, исключения кого-либо из членства в НПО, это, как правило, вопрос самой организации. Однако необходимо соблюдать правила, регулирующие состав организации, закрепленные в уставе, чтобы лицо, исключенное из организации, либо находящееся в процессе исключения, обладало всеми эффективными средствами защиты и требования подобного соблюдения; см. заявку №10550/83, *Cheall против Соединенного Королевства*, 42 DR 178 (1985г.). Более того, правила, определяющие порядок исключения, не должны быть необоснованными или произвольными в полной мере, в частности, перед принятием какого-либо решения необходимо провести открытое слушание.

### Пункт 24

60. К лицу не должны применяться неправомерные санкции исключительно на основании его принадлежности к НПО. Соответственно, необходимо наличие средств судебной защиты в отношении каждого, кто пострадал от того, что участвует в профсоюзе (см. заявку № 12719/87, *Frederiksen против Дании*, 56 DR 237 (1988г.)), либо на основании целей любой другой организации, к которой они принадлежат (см. *Vogt против Германии* [GC], № 17851/91, 26 сентября 1995г.).

61. Подобным образом должна существовать защита от иных видов давления и любых санкций за членство в НПО (таких как снятие определенных льгот или запрет на занятие определенной должности); см. *Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani против Италии*, №35972/97, 2 августа 2001 и *Wilson, National Union of Journalists (Национальный союз журналистов) и другие против Соединенного Королевства*, № 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002г.

62. Существует также необходимость предоставлять защиту от еще более агрессивных действий, предпринимаемых против человека на основании его членства в НПО, а именно преследования, запугивания и насилия. Однако некоторые санкции будут считаться приемлемыми в случае, когда членство в НПО очевидно несовместимо с выполнением определенных обязанностей в качестве служащего или должностного лица (см. заявку № 11002/84, *Van der Heijden против Нидерландов*, 41 DR 264 (1985г.)), либо с другими обязательствами, взятыми на себя некоторым лицом (в случае конфликтов интересов между двумя организациями, в которых он состоит).

63. Риск несовместимости в случае, когда член организации является государственным служащим, описан в положении ст. 11(2) Европейской конвенции: гарантия свободы ассоциации не «предотвращает наложения законных санкций на использование этих прав

представителями вооруженных сил, полиции или государственной администрации». Но, как в случае любого конфликта интересов, наличие подобной несовместимости должно быть подтверждено прямыми уликами и не должно быть просто предположениями. Более того, ограничения должны всегда основываться на законе, с учетом принципа пропорциональности; см. *Vogt, Abmed и другие против Соединенного Королевства*, [ГС], № 22954/93, 2 сентября 1998г. и *Rekvenyi против Венгрии* [ГС], № 25390/94, 20 мая 1999г. Далее, под принадлежащими к государственной власти следует понимать в данном контексте высших чиновников, а не всех служащих, работа которых оплачивается за счет средств государственного бюджета; см. дела *Vogt и Grande Oriente*.

#### **Пункт 25**

64. Данный пункт подтверждает тот факт, что членство в НПО не должно быть обязательным условием, позволяющим принимать участие в любой деятельности организации. НПО должны решать самостоятельно, необходимо ли для этих целей (участия в отдельных видах или всякой деятельности) быть членом организации. Однако членство обязательно для участия в собраниях высших руководящих органов НПО, основанной на членстве, т. к. именно членство является условием участия в подобных мероприятиях (см. пункт 20 Рекомендации).

### **IV. ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ (ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО)**

#### **А. Общие положения**

#### **Пункт 26**

65. Наличие статуса юридического лица было признано Европейским Судом важным с точки зрения функционирования многих НПО (см. *Sidiropoulos и другие против Греции*, № 26695/95, 10 июля 1998г. и *Gorzelik и другие против Польши* [ГС], № 44158/98, 17 февраля 2004г.), и, если бы не существовало различия между теми, кто создавал организацию, и теми, кто к ней принадлежит, институт юридического лица не имел бы смысла. В пункте 75 Рекомендации говорится, что различие между правосубъектностью организации и правосубъектностью учредителей и членов организации не должно быть помехой для соблюдения последними обязательств перед третьими лицами или самой организацией, связанных с неисполнением или недолжным исполнением профессиональных обязанностей в рамках НПО.

#### **Пункт 27**

66. Из факта, что правосубъектность НПО четко отличается от правосубъектности ее учредителей и членов, следует, что в случае слияния двух или более существующих организаций должна быть создана новая организация, являющаяся преемником их прав и обязательств.

#### **В. Получение статуса юридического лица**

#### **Пункт 28**

67. В случае, если регистрация юридического лица не следует автоматически из создания НПО, должна быть предусмотрена возможность оценки процесса на соответствие с законными требованиями. С целью минимизации риска произвольного решения осно-

вания для предоставления или отказа в регистрации юридического лица должны быть в высокой степени точными, решение должно приниматься с учетом возможности объективной оценки соблюдения всех необходимых юридических условий. В подобной ситуации следует руководствоваться пунктом 34 настоящей Рекомендации.

### **Пункт 29**

68. Факторами, способствующими созданию НПО, можно назвать открытый доступ заинтересованных лиц к правилам и процедурам создания НПО, четкость и простоту соблюдения таких правил и процедур. Последнего можно достичь, разработав справочник по требованиям к созданию НПО.

### **Пункт 30**

69. Несмотря на то, что способность учреждать НПО должна, в принципе, быть доступной каждому, все же существуют некоторые ограничения, связанные с прошлой деятельностью того или иного лица. В частности, это может быть случай, когда лицо, желающее учредить организацию, было признано виновным в совершении правонарушения, связанного с преследованием целей, отличных от целей, на основании которых может быть создано НПО. Подобным образом, стремление к банкротству может означать, что лицу не должно быть позволено создавать НПО, по меньшей мере, те организации, которые могут получать существенное финансирование. В любом случае объем подобных ограничений должен быть четко связан с рассматриваемыми деяниями, продолжительность действия ограничений должна быть соразмерной.

### **Пункт 31**

70. Для того, чтобы удостовериться в объективности процесса принятия решений и в отсутствии условий, чрезмерно усложняющих задачу лиц, намеренных создать организацию, информация, необходимая для подачи заявки о создании НПО, должна включать устав, адрес НПО и детали, устанавливающие личности заявителей.

71. В случае НПО, не основанных на членстве, которые характеризуются определенными формами финансирования или собственности, необходимо подтверждение наличия такого финансирования или собственности с целью предотвращения создания организаций, которые никогда не будут функционировать. Однако наличие такого требования не является обязательным: условия в конкретной стране могут сложиться таким образом, что получение необходимого финансирования или имущества напрямую зависит от получения сперва статуса юридического лица.

### **Пункт 32**

72. Требование о том, что члены НПО, основанной на членстве, должны сначала принять резолюцию, одобряющую получение юридического статуса, является прямым отражением положения о том, что члены организации являются высшим руководящим органом НПО. Для того, чтобы наделить членов возможностью участвовать в принятии такого важного решения, приглашение на собрание, во время которого запланировано принятие резолюции, должно быть сделано с перспективой участия — возможно, оповещением за две недели до предполагаемого собрания, — однако не стоит полагаться на стопроцентную явку, должно быть также разрешено использование доверенностей.

73. Доказательством проведения необходимого собрания может быть копия приглашения, свидетельство о том, каким образом распространялись приглашения на собрание, протокол собрания и подписи присутствовавших, а также любое подтверждение легальности доверенностей.

#### Пункт 33

74. За обработку заявки на получение статуса юридического лица может взиматься сбор, однако размер любых сборов должен устанавливаться с учетом поощрения создания НПО и того, что эти организации по сути неприбыльные.

#### Пункт 34

75. Основания для отказа в регистрации юридического лица должны отражать позиции, повлиявшие на принятие такого решения. Что касается названий, принадлежащим другим организациям, либо вводящим в заблуждение, см. *Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Rotb u Szerdabelyi против Венгрии* (dec.), №32367/96, 31 августа 1999г., в отношении неприемлемых целей, см. *Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы*, № 45701/99, 13 декабря 2001г. Таким образом, заданы рамки структурных разграничений, которые должны быть определены национальным законодательством.

#### Пункт 35

76. Практика Европейского Суда показывает реальный риск того, что власти во многих случаях относятся предвзято к задачам НПО; см., к примеру, *United Communist Party of Turkey (Объединенная коммунистическая партия Турции) и другие против Турции*, №19392/92, 30 января 1998г. и *Sidiropoulos и другие против Греции*, №26695/95, 10 июля 1998г. Европейским Судом был отмечен особенно затруднительный характер принятия решений в пользу второй стороны об общих задачах организации в ситуации, когда НПО еще не совершила действий, демонстрирующих приверженность достижению недопустимых целей.

77. Не допускается основываться на подозрениях или делать выводы из использования определенных терминов в описании задач организации. Даже если в целях, прописанных в уставе НПО, могут быть скрыты недопустимые задачи и намерения, это может быть доказано только на примере конкретных действий, а не на основании заявки о регистрации юридического лица. И, хотя поведение в прошлом может быть показателем поведенческих тенденций в будущем, отказ в регистрации должен основываться на существенных доказательствах существования определенного риска.

78. Более того, важность политического плюрализма в демократии означает, что создание НПО, цели которой бросают вызов установленному порядку, должно быть разрешено, кроме случаев, когда есть свидетельства, которые неоспоримо доказывают, что цели организации будут достигаться недемократическим способом, и такие выводы не могут быть сделаны на основании предложенных перемен; см. *Refab Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции* [GC], №41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003г.

#### Пункт 36

79. В некоторых странах суд несет ответственность за принятие решения о регистрации (предоставлении статуса юридического лица) НПО, и это не является основной гаранти-

ей того, что данный процесс не будет связан с влиянием политических суждений. Важно, что орган, ответственный за такое решение, по сути своей независим не только от исполнительных или выборных органов (как часть политического процесса), но и от других сторон, чьи интересы могут быть затронуты созданием новой НПО; см. *Metropolitan Church of Bessarabia и другие против Молдовы*, № 45701/99, 13 декабря 2001 г.

80. В таком качестве может выступать административный орган, но вне зависимости от его формального статуса важно, чтобы он обладал достаточным количеством квалифицированных сотрудников, компетентных в подготовке объективной базы для принятия взвешенного решения, а также получивших специальную подготовку для выполнения требуемых от них заданий.

#### **Пункт 37**

81. Право на создание НПО со статусом юридического лица будет действительно иметь значение в ситуации, когда всякий процесс рассмотрения заявки осуществляется в разумно быстрый срок; задержка в принятии решения не может препятствовать стремлению организации к достижению заявленных ею целей. Полезный момент для сравнения «разумности временных рамок» — сроки регистрации корпораций или бизнеса, так как для регистрации таких форм деятельности также необходимо изучить задачи организации и выполнение необходимых условий. Однако в большинстве стран этот процесс может быть завершен в течение нескольких дней, а не недель или месяцев, как иногда бывает в случае с НПО. Неспособность принять решение в течение отведенного для этого времени может считаться автоматическим отказом либо предоставлением регистрации.

#### **Пункт 38**

82. Оповещение заинтересованного лица о принятии решения, которое затрагивает данное лицо, — основной принцип эффективного управления. Это не только способствует принятию обоснованного решения, пусть и в пользу противоположной стороны, но гарантирует, что правильность этого решения может подвергаться проверке. Пересмотр отказа в предоставлении статуса юридического лица может, в первую очередь, быть вопросом внутренней проверки органа, ответственного за принятие решения, но гарантировать максимальное соблюдение права заявителей на наделение НПО статусом юридического лица можно посредством подачи апелляции в независимый и беспристрастный суд.

#### **Пункт 39**

83. Необходимо разделять процесс принятия решения о предоставлении статуса юридического лица от решения о предоставлении финансовых либо других льгот. Делается это для того, чтобы исключить возможность смешения этих дискретных понятий и, в связи с этим, несоответствующие действительности выводы. Такого риска можно легко избежать, создав два различных органа, ответственных за принятие решения; этой же цели можно достигнуть, распределив обе функции между отдельными подразделениями в составе единого органа.

#### **Пункт 40**

84. С целью защиты интересов всех, кто может быть вовлечен в отношения, связанные с юридическим лицом организации, факт предоставления такого статуса и информация,

предоставленная для этих целей, должны быть должным образом зафиксированы, общественность должна иметь возможность для ознакомления со всеми фактами, которые могут иметь отношение к определенному лицу. В идеале должна существовать электронная база данных, доступ к которой не требует соблюдения определенных процедур, либо бесплатная база, размещенная в интернете.

#### **Пункт 41**

85. Статус юридического лица должен предоставляться НПО на неопределенный срок, который обуславливается положениями устава, либо согласуется с требованиями настоящей Рекомендации (см. пункты 44 и 74 Рекомендации). Статус юридического лица не должен предоставляться на ограниченный срок либо с установкой на обновление такого статуса, если только это не предусмотрено лицами, учреждающими НПО.

### **С. Филиалы; изменения в уставе**

#### **Пункт 42**

86. Создание или аккредитация филиалов НПО должно быть вопросом внутренней организации и, таким образом, регулироваться требованиями устава. Единственное условие, при котором может быть затребовано официальное разрешение на создание филиала, — это ситуация поиска отдельного юридического лица с целью создания филиала некоторого НПО. В данном случае выдача разрешения должна происходить на основании общих правил, применимых к наделению НПО статусом юридического лица.

#### **Пункт 43**

87. Утверждение изменений в уставе НПО должно требоваться лишь в случае, если определенное положение устава может стать основанием для отказа в предоставлении статуса юридического лица (см. пункт 34 Рекомендации). Однако законная заинтересованность общественности в возможности контролировать содержание устава НПО, к которой они имеют отношение, создает основания для требования того, чтобы обо всех изменениях устава сообщалось до их вступления в силу. Таким образом, государство-член СЕ может требовать, чтобы изменение в устав заносилось в регистр до его практического применения. Это требование может быть важным для членов организации, лиц, намеренных вступить в организацию или быть ее кредиторами, органов, предоставляющих дотации, властей и других контактных групп.

88. И, хотя обращение за утверждением изменений должно происходить в соответствии с процедурами, разработанными с учетом первоначального предоставления статуса юридического лица, процесс утверждения не должен предполагать получения организацией совершенно нового юридического статуса. Термин «утверждение» в контексте данного пункта не предполагает участия юриста или нотариуса в подготовке изменений в устав.

### **D. Ликвидация юридического лица**

#### **Пункт 44**

89. Ликвидация юридического лица НПО против воли членов организации или, в случае организации, не основанной на членстве, ее учредителей, не должна быть легким процессом, так как это ставило бы под сомнение принцип о невозможности таких организаций быть предметом деятельности государственной власти (см. пункт 6 Рекомендации). Принудительная ликвидация должна быть возможна, только если в этом есть общественный

интерес. К таким ситуациям можно отнести случай банкротства определенной НПО, отсутствие деятельности в течение длительного периода — между собраниями высшего руководящего органа прошло нескольких лет, как минимум дважды не были составлены годовые отчеты — либо организацией были существенно нарушены свои обязательства в свете сознательного вовлечения в мероприятия, которые не соответствуют целям создания НПО (включая реформирование в организацию, занимающуюся получением прибыли).

### **Е. Зарубежные НПО**

#### **Пункт 45**

90. Государства, не ратифицировавшие Конвенцию №124, могут сохранить некоторую свободу действия касательно признания юридического лица зарубежных НПО и в отношении выдачи им разрешения работать на территории данного государства, однако это не должны быть абсолютные решения, они должны приниматься с учетом свободы ассоциации, гарантированной резидентам страны, и признания законности международных правозащитных организаций, функционирующих на территории отдельных стран, Декларацией ООН о правозащитниках (ст. 5, 6, 18). Безусловно, любой процесс предварительного разрешения деятельности должен быть ограничен и не должен предполагать требования от НПО сначала сформировать новую отдельную единицу в соответствии с законодательством страны, в которой они намерены функционировать. Более того, процесс разрешения и отзыва разрешения должен копировать в максимальной степени подходы к предоставлению и ограничению статуса юридического лица НПО, указанные в данной Рекомендации.

### **V. УПРАВЛЕНИЕ**

#### **Пункт 46**

91. В НПО, основанной на членстве, именно члены определяют, кто будет заниматься управлением организацией, и, если в некоторых случаях они могут напрямую принимать такое решение, должна существовать возможность делегирования полномочий для принятия решения посредническому органу, что особенно желательно в случае организации с большим количеством членов. Тем не менее, исходя из положения, что члены организации являются высшим руководящим органом, такое делегирование может быть отозвано.

92. В случае НПО, не основанной на членстве, устав не обязан защищать права членов, а значит, в нем не может быть ограничений в отношении выбора типа управления организацией.

#### **Пункт 47**

93. И, хотя процесс принятия решений в НПО должен в обязательном порядке соответствовать требованиям устава организации, условия, регулирующие содержание подобных требований и принцип саморегулирования (см. пункт 1 и 67 Рекомендации), означают, что других преград касательно решения о достижении целей организации и управления ею существовать не должно.

94. Таким образом, НПО должны принимать все необходимые по своему усмотрению организационные меры, а также изменять их, если посчитают это необходимым. Для этого не нужно получать разрешение от кого-либо извне организации.

95. Свобода, которой должны обладать НПО относительно принятия решений, не должна, однако, создавать ситуацию, в которой управление организацией будет игнорировать широкий круг лиц, имеющих законный интерес к тому, каким образом осуществляется деятельность организации. Принятие во внимание таких интересов потребует использования ряда различных техник — а именно консультационных и отчетных, — их точная форма и масштаб могут варьироваться в зависимости от степени заинтересованности в вопросе.

**Пункт 48**

96. Право НПО самостоятельно определять способы достижения своих целей распространяется и на процесс выбора сотрудников, а также принятия и исключения членов организации.

97. Возможно, что, как и в случае с правом учреждать НПО (см. пункт 30 Рекомендации), законным последствием совершения лицом определенных правонарушений может стать запрет на занятие должности в организации. Сфера действия таких ограничений должна соотноситься с совершенными деяниями, составляющими правонарушение, продолжительность запрета должна быть соразмерной.

98. НПО самостоятельно регулирует процесс принятия или исключения членов организации, с учетом запрета на дискриминацию и права лица на защиту от произвольного исключения.

**Пункт 49**

99. Иностранцы граждане, являющиеся сотрудниками или руководителями НПО, подчиняются общему законодательству о пребывании, нахождении и выезде из страны, в которой учреждена или функционирует организация, однако не должно существовать специальных ограничений относительно возможности таких лиц работать в организации либо занимать позицию в руководстве НПО.

VI. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ,  
ИМУЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА

**А. Привлечение финансовых средств**

**Пункт 50**

100. Право НПО запрашивать финансирование — в виде денежных или натуральных пожертвований — будет, несмотря на возможность организации участвовать в экономической деятельности, основным способом привлечения денежных средств на достижение своих целей. Важно, чтобы НПО имели доступ к максимально широкому кругу возможных доноров.

101. Единственным ограничением пожертвований из-за пределов страны должно быть общеприменимое таможенное законодательство, законодательство об обороте иностранной валюты и отмывании денег, а также законодательство о финансировании выборов и политических партий. Такие пожертвования не должны облагаться другими видами налогов или подвергаться специальной отчетности.

**В. Имущество**

**Пункт 51**

102. Доступ к банковским услугам важен для того, чтобы НПО, обладающие статусом юридического лица, могли получать пожертвования, управлять и защищать свои активы.

Это не означает, что банки обязаны предоставлять такие услуги любой НПО, которая их запрашивает. Однако свобода выбирать клиента должна строиться на принципе недискриминации, возможность использовать банковский счет должна быть необходимой составляющей юридического лица НПО.

#### **Пункт 52**

103. Право НПО защищать свои имущественные права, а также любой другой законный интерес, посредством использования правовых процедур имеет важное значение, так как любое завладение, или потеря контроля, или причинение вреда собственности организации может повредить процессу достижения целей организации; см. решение о нарушении права на свободное владение согласно ст. 1 Протокола №1 Европейской конвенции в деле *The Holy Monasteries против Греции*, №13092/87 и 13984/88, 9 декабря 1994г., в котором рассматривалась религиозная организация, которая потеряла право использовать правовые процедуры в защиту своего имущества.

#### **Пункт 53**

104. Гарантией должного управления и распоряжения имуществом НПО, выделенным государственными органами, станет получение такого имущества при благоприятных финансовых условиях, с учетом наиболее приемлемой стоимости имущества при его покупке-продаже. Поэтому представляется уместным требование от НПО следовать независимым рекомендациям в случае участия в подобных сделках.

#### **Пункт 54**

105. Следствием введения особого режима налогообложения для приобретения имущества с определенными целями станет запрет на использование данного имущества в иных целях. В случае, если НПО не обладает возможностью использовать такое имущество в установленных целях, оно может быть затребовано для возвращения донору с последующей передачей другой НПО, которая сможет пользоваться имуществом для установленных целей, либо сохранено за организацией при условии выплаты всех необходимых налогов.

#### **Пункт 55**

106. Большинство НПО не смогут добиваться своих целей, если в организации не будет некоторого количества сотрудников, либо волонтеров, которые будут выполнять определенную работу. Таким образом, необходимо считать правомерным использование имущества НПО для оплаты работы сотрудников, а также компенсации расходов лиц, действующих по поручению организации. И, хотя рыночные условия и/или законодательство будут влиять на уровень оплаты сотрудников, с целью гарантии использования имущества должным образом для достижения целей НПО устанавливается критерий обоснованности компенсации расходов.

#### **Пункт 56**

107. Национальное законодательство должно наделять НПО правом принимать решение (на основании устава либо заключения высшего руководящего органа) о передаче имущества другой НПО в случае ликвидации. Это положение должно быть применимо только в отношении имущества, оставшегося после выполнения всех обязательств лик-

видированной НПО, которые включают в себя выполнение условия о возврате неизрасходованных средств донору, либо их переводе в пользу НПО, определенной донором.

108. Право НПО решать, кто станет преемником ее имущества, должно ограничиваться запретом на перераспределение имущества организации между ее членами (см. пункт 9 Рекомендации), а также может быть ограничено обязательствами НПО о переводе имущества, полученного на условиях льготного налогообложения, либо в форме иной государственной поддержки, на баланс другой НПО, в отношении которой могут применяться подобные льготы или оказываться поддержка. В дополнение, НПО, чьи цели или деятельность были признаны недопустимыми по причинам, указанным в пункте 11 Рекомендации, не может определять преемника своего имущества, они должны назначаться государством в общественных целях.

### **С. Государственная поддержка**

#### **Пункт 57**

109. Государственная поддержка НПО возможна с учетом того, что НПО зачастую могут удовлетворять нужды общества в тех аспектах, где этого не может сделать государство. Подобная помощь должна оказываться в широком диапазоне и будет организована с учетом ситуации в стране в определенный период времени. Однако наиболее полезным методом поддержки можно считать различные формы налоговых льгот, предоставляемые непосредственно НПО либо организациям, которые таким образом будут мотивированы делать пожертвования НПО. Таким образом, НПО получают возможность наиболее эффективно использовать свои конечные доходы.

#### **Пункт 58**

110. Важно, чтобы предоставление или отказ в предоставлении государственной помощи регулировались четкими и объективными критериями, таким образом, любое принятое решение может быть изучено всеми заинтересованными лицами (не только НПО, в отношении которой принималось соответствующее решение, но и другими НПО, работающими в той же сфере, а также представителями общественности, заинтересованными в том, каким образом перераспределяются государственные ресурсы), а также оспорено в суде, который принимает решение о правомерности или неправомерности принятого решения.

#### **Пункт 59**

111. Принимая решение о предоставлении государственной поддержки (определенных видов такой поддержки) конкретной НПО либо определенной категории НПО, следует учитывать природу и бенефициаров деятельности такой организации или категории НПО и на этом основании устанавливать соответствие их деятельности потребностям общества, которые считаются определенным приоритетом. Установленные приоритеты и формы деятельности организации, заслуживающие государственной поддержки, могут изменяться с течением времени.

#### **Пункт 60**

112. Предоставление государственной поддержки (в форме финансовых и других льгот) деятельности НПО может зависеть от категории организации (к примеру, благотворительная) или даже от ее правовой формы (например, профсоюз, церковь, религиозная

ассоциация). Невозможность приобретения такого статуса или классификации, отсутствие разрешения на получение определенной правовой формы не должны привести к потере ранее полученного статуса юридического лица.

#### **Пункт 61**

113. Так как предоставление государственной поддержки может зависеть от целей, которых добивается НПО, либо мероприятий, которые она осуществляет, следует предполагать, что изменение целей или форм деятельности НПО повлечет за собой пересмотр предоставления такой поддержки и, возможно, ее изменение или прекращение.

### **VII. ПОДОТЧЕТНОСТЬ**

#### **А. Прозрачность**

#### **Пункт 62**

114. НПО, получающая какую-либо форму государственной поддержки, может быть обязана предоставлять отчет об использовании такой поддержки. Представляется рациональным требовать ежегодного отчета от НПО о проведенных мероприятиях, а также о соответственных доходах и тратах. Однако обязанность предоставлять отчет не должна быть усложнена и не должна требовать чрезмерных деталей о деятельности либо счете организации. Обязанность отчетности должна выполняться без ущерба требованиям отчетности, устанавливаемым в отношении гранта либо пожертвования. Это требование отлично от любого общего требования об учете и проверке документов финансовой отчетности и банковских документов.

#### **Пункт 63**

115. Чтобы рассеять сомнения насчет соотносительности распределения НПО ресурсов, необходимого для достижения организацией своих целей, на нее может быть наложено обязательство раскрывать информацию о количественном соотношении привлеченных средств и административных расходов. Это не означает установление пределов возможных накладных расходов и привлечения ресурсов, скорее, это метод, который позволяет гарантировать прозрачность.

#### **Пункт 64**

116. Обязательства отчетности должны выполняться с соблюдением иных обязательств, касающихся права на жизнь и безопасность бенефициаров, а также уважения к частной жизни и конфиденциальности. В частности, необходимо соблюдать желание донора оставаться анонимным. Однако необходимость уважать частную жизнь и конфиденциальность не является абсолютной и не может препятствовать расследованию уголовных преступлений (к примеру, связанных с отмыванием денег). Тем не менее, любое вмешательство в частную жизнь и конфиденциальность должны осуществляться при условии необходимости и соразмерности.

#### **Пункт 65**

117. Чтобы гарантировать объективность, можно обязать НПО проводить аудит своих расходов организацией или лицом, не зависимыми от руководства НПО. Область действия такого требования должна рассчитываться с учетом размера НПО. В малых

организациях требование независимости может быть соблюдено, если аудит будет проводиться членом организации, не связанным с ее руководством. В НПО, прибыль и расходы которой велики, будет считаться наиболее приемлемым обратиться к услугам профессионального аудитора. Считается, что общим требованием для всех организаций со статусом юридического лица (включая НПО) в отношении проведения аудита может быть соответствие определенным объективным критериям, таким как чистая стоимость активов или среднее число работников, что будет применимо даже в отношении НПО, которые не получают государственной поддержки.

#### **Пункт 66**

118. И хотя причин для дифференциации между иностранными и прочими НПО касательно процедуры отчетности и требований проверки не существует, данные требования применимы к иностранным НПО в отношении мероприятий, фактически проведенных в принимающей стране.

### **В. Надзор**

#### **Пункт 67**

119. Наиболее эффективным способом гарантирования этичной и ответственной деятельности НПО является способствование саморегулированию данного сектора на национальном и международном уровнях. Естественно, ответственные НПО осознают факт, что их успех зависит в большей мере от общественного мнения о результативности и этике. Тем не менее государства имеют законный интерес в управлении НПО, чтобы гарантировать уважение прав третьих лиц (будь то доноры, сотрудники, члены организации или общественность), а также гарантировать надлежащее использование государственных ресурсов и уважение к закону.

120. Во многих случаях интересы третьих лиц могут быть соблюдены посредством наделяния их полномочием подавать судебные иски; обычно не существует необходимости выполнения других действий государственным органом от имени этих лиц.

121. Вне зависимости от применяемой формы регулятивного контроля важно, чтобы эта процедура осуществлялась на основании объективных критериев и принципа соразмерности таким образом, что всякое регулятивное воздействие может быть оспорено в судебном порядке. Важно также, чтобы основанием деятельности государственных органов надзора за НПО были предположения, применимые в отношении частных лиц, а именно, что действия считаются законными при отсутствии доказательств обратного.

#### **Пункт 68**

122. При наличии достаточных на то оснований, должна существовать возможность тщательного изучения финансовой документации и деятельности НПО. В большинстве случаев эта мера считается оправданной, если НПО не смогла выполнить требования отчетности, отчет не был сделан, либо предоставленные документы дают основания для беспокойства, однако возможно, что обстоятельства станут основанием для инспекции еще до истечения сроков предоставления отчета. Безосновательные подозрения не могут послужить причиной проведения подобной проверки: действия должны совершаться на базе рациональных предпосылок, полагая, что произошло нарушение либо оно неминуемо.

### **Пункт 69**

123. Данное положение предполагает, что НПО должны использовать гарантии, применимые в отношении случаев обыска лиц или имущества, что оговорено ст.8 Европейской конвенции; см., к примеру, *Funke против Франции*, №10828/84, 25 февраля 1993г.

124. Любой обыск может проводиться с санкции уполномоченного на это органа, однако это условие может не выполняться при наличии строгих ограничений и соответственного законного контроля, при учете гарантии от произвольного вмешательства в право на частную жизнь; см. *Samenzind против Швейцарии*, № 21353/93, 16 декабря 1997г.

### **Пункт 70**

125. Случаи постороннего вмешательства в фактическую деятельность НПО должны быть сведены к минимуму. Подобное вмешательство может быть основано на необходимости положить конец серии серьезных нарушений правовых требований, когда НПО либо не в состоянии им соответствовать, либо необходимо предотвратить подобные нарушения в связи с тем, что они могут повлечь за собой серьезные последствия.

### **Пункт 71**

126. Возможность обратиться с просьбой о приостановлении административных мер — ожидаемая характеристика всякой административно-правовой системы (см. Рекомендацию Rec(2003)16 Комитета министров о выполнении административных и судебных решений в сфере административного права). Однако представляется особенно важной возможность такого действия в отношении требований прекращения НПО выполнения определенных действий, которые, в свою очередь, связаны с определенными моментами времени и не могут быть успешно возобновлены после обжалования данного распоряжения.

127. Хотя в некоторых ситуациях могут существовать достаточные основания для отказа в приостановлении постановления о прекращении выполнения НПО определенной деятельности, либо других мер, принятых в отношении НПО, должна существовать возможность незамедлительного обжалования данного решения в судебном порядке.

### **Пункт 72**

128. НПО, как и все остальные, подчинены закону. За невыполнение требований законодательства к ним могут быть применены определенные санкции. Однако при этом важно соблюдать принцип пропорциональности как в определении, так и в применении определенных санкций за несоблюдение некоторого требования. Более того, любая санкция, применяемая в определенном случае, должна иметь четкое правовое обоснование.

### **Пункт 73**

129. И, хотя причин для дифференциации между иностранными и прочими НПО касательно процедуры отчетности и требований проверки не существует, данные требования применимы к иностранным НПО в отношении мероприятий, фактически проведенных в принимающей стране.

**Пункт 74**

130. Необходимость соблюдения принципа пропорциональности означает, что принудительная ликвидация НПО на основании причин, указанных в пункте 44 Рекомендации, должна применяться в редких случаях. Лишь очень хорошо обоснованная необходимость позволяет применение такой радикальной меры, как принудительная ликвидация; см. *United Communist Party of Turkey (Объединенная коммунистическая партия Турции) и другие против Турции*, 19392/92, 30 января 1998г., *Socialist Party (Социалистическая партия) и другие против Турции* [GC], №21237/93, 25 мая 1998г. и *Refab Partisi (Партия Благоденствия) и другие против Турции* [GC], №41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003г.

131. Более того, принимая любое решение относительно необходимости принудительной ликвидации, важно удостовериться в том, что осуждаемая деятельность членов и сотрудников НПО может быть допустима относительно выполнения последними своих обязанностей; см. *Dicle от имени Демократической партии (DEP) Турции против Турции*, №25141/94, 10 декабря 2002г.

132. При наличии оснований для принудительной ликвидации эта мера должна приниматься судом и быть предметом обжалования. Лишь в исключительных случаях действие ликвидационного постановления не приостанавливается до вынесения решения по рассмотрению обжалования; см. отсутствие такой возможности как основание непропорциональности принятых мер в делах *Объединенной коммунистической и социалистической партий*.

**С. Ответственность****Пункт 75**

133. Принципы, указанные в данном положении, являются необходимым последствием получения статуса юридического лица НПО. Такой статус наделяет НПО существованием, отдельным от ее членов и учредителей, и, как правило, определяет НПО как единственного ответственного по долгам, обязанностям и обязательствам. Однако статус юридического лица не может стать барьером для несения ответственности членами НПО, ее учредителями и сотрудниками за любое ненадлежащее исполнение своих обязанностей, которые могут влиять на права либо иные законные интересы третьих лиц.

134. В некоторых странах существует возможность выбирать, создавать ли организации, в которых сотрудники несут персональную ответственность по долгам, обязанностям и обязательствам организации (к примеру, неформальные организации в Нидерландах).

**VIII. УЧАСТИЕ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ****Пункт 76**

135. Несмотря на разницу взглядов НПО и государственных органов, точкой пересечения их интересов и интересов общества в целом является потребность в наличии эффективных механизмов консультаций и диалога с полноценным использованием экспертных возможностей всех сторон. Конечно же, компетентный и ответственный вклад НПО в процесс формулирования государственной политики может стать большим вкладом в поиск решения многих проблем, над которыми необходимо работать.

136. И, хотя в каждом случае представляется осуществимым проводить прямые консультации и диалог со всеми заинтересованными НПО, необходимо способствовать разработке мер с использованием организаций-координаторов, которые помогут фасилитировать такой вклад.

137. Ни одна НПО не может быть исключена из участия на основании дискриминации, должно быть гарантировано выражение разнообразия мнений.

138. Качество вклада НПО не может быть ухудшено из-за неуместного ограничения доступа к официальной информации.

#### **Пункт 77**

139. Важно, чтобы к НПО обращались за консультациями не только в связи с целями организаций, но и в связи с предложенными изменениями законодательства, которые могут влиять на их способность добиваться своих целей.

Такого рода консультации необходимы не только потому, что подобные изменения могут напрямую затронуть их интересы и влиять на важный вклад, который они могут вносить в демократические общества, но также потому, что опыт их деятельности позволит оценить реализуемость предложенных изменений с другой точки зрения.