



Министерство юстиции Республики Беларусь

*Национальный центр законодательства и
правовых исследований Республики Беларусь*

Большой честью является представить Вашему вниманию материалы относительно разрабатываемого закона «О некоммерческих организациях», в том числе по международному опыту регулирования экономической деятельности некоммерческих (в том числе общественных) организаций.

1. Касательно нового Закона о некоммерческих организациях, мне кажется, в Беларуси уже существует целостная система регулирования некоммерческих юридических лиц (НЮЛ). Гражданский кодекс (ГК) и Закон об общественных объединениях, Закон о регистрации юридических лиц и законы, регулирующие разные виды общественных объединений, формируют правовое поле. Может показаться сложным выделить новый предмет регулирования относительно некоммерческих организаций, и, на первый взгляд, новый Закон о некоммерческих организациях (Закон об НКО) может показаться не нужным. Однако, несомненно, включая Закон об НКО в план законодательных работ, Правительство Республики Беларусь ставило перед собой конкретные задачи. Мы с удовольствием попытались бы помочь в их разрешении.

В настоящем письме мы взяли смелость поделиться некоторым опытом по разработке Законов об НКО, выделить общие проблемы и обратить внимание на случаи и положения законов об НКО, когда эти законы играют положительную роль в системе законодательства. (МЦНП участвовал в разработке всех существующих законов об НКО в Европе и СНГ.) Законы о некоммерческих организациях, которые так и называются, и регулируют разные некоммерческие юридические лица, существуют в настоящее время в России, Казахстане, Узбекистане, Азербайджане и Кыргызстане¹. В остальных государствах, некоммерческие юридические лица регулируются ГК (например, Германия) или отдельными законами (например, Франция). Большинство же государств следует или немецкой или французской модели. Как Вы знаете, государства бывшего СССР пошли, в основном, по пути Германии, хотя с некоторыми вариациями. Все ГК в государствах СНГ имеют раздел - НЮЛ. Однако, в большинстве государств, в отличие от Германского законодательства, имеются законы по отдельным организационно-правовым формам НКЮ. Во многих государствах имеются Законы об общественных объединениях (Украина, Россия, Армения, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Молдова и Беларусь), которые в некоторых государствах существуют параллельно с Законами об НКО, также регулирующими ОО, как одну из организационно-правовых форм, например, в России, Казахстане, Узбекистане.

¹ Однако, почти во всех государствах существуют законы, которые бы регулировали отдельные организационно-правовые формы некоммерческих юридических лиц (например, ассоциации и фонды), отдельные их виды (например, политические партии или религиозные организации), или особый статус (например, благотворительные или общественно полезные организации, которым государство предоставляет особые преференции). Гражданские кодексы не рассматриваются в настоящем письме как законы об НКО, хотя мы готовы представить все выдержки из ГК любых государств, содержащие нормы о некоммерческих юридических лицах.

Наиболее эффективны и применяются на практике Законы об НКО там, где отказались от отдельного закона об ОО: в Азербайджане², Кыргызстане³. В этих государствах минимальное дублирование норм законов. Значительным является и тот факт, что эти законы устанавливают достаточное правовое регулирование не только для общественных объединений (ассоциаций только граждан и/или граждан и иных общественных объединений), но любых ассоциаций, в которых учредителями и членами могут быть как физические, так и юридические лица (аналогично регулируются ассоциации в Европейских государствах: Германии, Франции и иных).

После изменений 2006, 2009 и 2010 гг., можно сказать, что улучшилась правоприменительная практика Российского Закона о некоммерческих организациях. В 2006 и 2009 гг. были устранены противоречия с рядом законов, в 2010 г. был введен новый объект регулирования: социально ориентированные организации (особый статус, который позволяет некоммерческим организациям, соответствующим определенным критериям, претендовать на государственную поддержку.) Еще одной положительной характеристикой Российского Закона об НКО является его универсальность - он регулирует все организационно-правовые формы НКО, устанавливая максимально широкое правовое поле, которое позволяет создание любых НКО. При этом специфика регулирования по отдельным организационно-правовым формам и отдельным видам организаций регулируется в специальных законах. Закон Республики Казахстан, аналогично Российскому Закону об НКО, регулирует широкий круг НЮЛ.

Примечательным является и то, что Законы об НКО Азербайджана, Российской Федерации и Кыргызстана (как и иное законодательство), регулируя только юридические лица, не запрещают существование незарегистрированных общественных объединений.

Таким образом, из существующего опыта Законов о некоммерческих организациях, можно выделить следующие положительные аспекты:

1) Регулирование широкого круга НЮЛ, позволяющее создавать различные организации, в том числе и те, которые не регулируются специальными законами. При этом нужно иметь в виду, что такое рамочное регулирование предполагает нормы по регистрации, надзору за деятельностью, которые бы одинаково подходили как для религиозной организации или политической партии, с одной стороны, так и для товариществ собственников жилья или гаражных кооперативов, с другой стороны (с тем, что необходимые особенности регулирования адресованы в специальных законах.).

2) Возможно выделить новый предмет регулирования, например, статус социально ориентированных организаций (общественно полезных или благотворительных).

3) Возможность усовершенствовать законодательство, приведя его в соответствие с нормами Европейской Конвенции по правам человека, например, разрешив существование незарегистрированных некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, усовершенствовав порядок регистрации, и т.д.

2. Нам известно, что в действующем законе Республики Беларусь об общественных объединениях согласно статье 20 «Общественное объединение, союз могут осуществлять в установленном порядке **предпринимательскую деятельность** лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности общественного объединения, союза. Такая *деятельность может осуществляться общественным объединением, союзом только посредством образования коммерческих организаций и (или) участия в них*».

² Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» от 13 июня 2000 г. (с изменениями на 2009 г.);

³ Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 1 октября 1999 г.

Наше толкование положений статьи 20 таково, что общественные организации не могут заниматься предпринимательской деятельностью напрямую, без создания отдельного юридического лица. Если наше понимание правильное, это положение не соответствует обычной положительной международной практики, и, мы надеемся, что новый Закон о некоммерческих организациях, и/или изменения в действующий Закон об общественных объединениях, отразит этот положительный опыт и даст возможность общественным организациям заниматься предпринимательской деятельностью для поддержания своих уставных общественно-полезных целей.

В соответствии с положительной международной практикой некоммерческим организациям, в том числе общественным, разрешается заниматься коммерческой (предпринимательской) деятельностью напрямую для поддержки своих основных целей. При этом принимается во внимание, что основные цели организации не должны быть направлены на извлечение дохода и полученный доход не распределяется между участниками. Например, музей может продавать входные билеты, а школа может предлагать платные курсы и лекции. В регионе бывшего Советского Союза всем некоммерческим организациям разрешается заниматься предпринимательской деятельностью в России, Казахстане, Молдове, Азербайджане, Таджикистане и Грузии. В нескольких государствах общественным объединениям по-прежнему нужно создавать отдельные юридические лица для занятия предпринимательской деятельностью, в том числе в Туркменистане, Узбекистане, Армении, и Украине. Причем, в настоящее время Министерством юстиции Украины разработан новый Закон об общественных организациях (прилагается), в котором общественным организациям разрешается занятие предпринимательской деятельностью. Практически все Европейские страны разрешают НКО напрямую заниматься предпринимательской деятельностью, то есть, без создания отдельной коммерческой организации для этих целей. Исключением являются Македония и Словакия, которые имеют положения, аналогичные положениям Белорусского законодательства.

В большинстве стран существует общее понимание, что некоммерческим (в том числе общественным) организациям нужно иметь право заниматься предпринимательской деятельностью. Доход от предпринимательской деятельностью является важным и, часто, единственным источником финансирования некоммерческой общественно-полезной деятельности организаций, в особенности в условиях, когда частные пожертвования и государственное финансирование не доступны, или ограничены.

Вместе с тем, также общепринято понимание, что некоммерческие организации отличаются от коммерческих, наделяются определенными преференциями, а также могут ограничиваться в осуществлении предпринимательской деятельности. Разные страны определяют различные ограничения предпринимательской деятельности, когда она осуществляется некоммерческими организациями.

Например, по разному регулируется вопрос о том, может ли НКО заниматься деятельностью, совершенно не связанной с его основной уставной деятельностью. Босния, Болгария, Латвия, Румыния и Словения приняли законы, которые однозначно позволяют НКО заниматься экономической деятельностью, *связанной* с основной, что, тем не менее, не снимает вопроса о том, что происходит, если такой связи нет. Латвия допускает «прочую» экономическую деятельность при условии того, что она «дополняет» и «имеет отношение к обслуживанию и использованию» собственности данной НКО, из чего можно сделать вывод о том, что экономической деятельности все же отводится роль подсобной по отношению к другим видам деятельности НКО. Аналогично, в Албании Закон «О некоммерческих организациях» предусматривает, что НКО могут заниматься экономической деятельностью, подчиненной основной цели организации. Экономическая деятельность должна «соответствовать» целям организации, что, по сути, разрешает деятельность, которая не противоречит уставным целям, хотя и необязательно связана с ними. Некоторые страны устанавливают положение о том, что экономическая деятельность может быть лишь эпизодической и не может составлять часть деятельности организации, проводимой на регулярной основе (Румыния), или же, что подобная деятельность допускается лишь в объеме, который необходим для поддержания деятельности, направленной на достижение уставных целей (Хорватия, Венгрия, Литва и Словения). Польша

разрешает НКО заниматься экономической деятельностью лишь в объеме, необходимом для выполнения уставных задач НКО, и лишь при соблюдении определенных условий. Польша также признает категорию «оплачиваемая деятельность, направленная на общественное благо» при условии соблюдения определенных условий и соответствия правилам⁴.

По нашему опыту, при определении ограничений на предпринимательскую деятельность необходимо учитывать экономический эффект такого ограничения, который будет складываться из (1) потенциального ущерба государству, которые удастся предотвратить, если будет введено ограничение, и (2) стоимость администрирования ограничения, и (3) возможных экономических потерь для государства в случае введения ограничения. Конечно, у нас не было возможности рассчитать такой эффект в денежном выражении, но наш опыт работы по аналогичному законодательству позволяет сделать некоторые заключения по каждому вопросу:

(1) потенциального ущерба государству, которые удастся предотвратить, если будет введено ограничение

Само право и факт занятия предпринимательской деятельностью не могут причинить ущерба государству постольку, поскольку доход от такой деятельности, облагается налогом в порядке, обычном для всех субъектов хозяйствования. Вопрос освобождения от налогов нужно рассматривать отдельно от права занятия предпринимательской деятельностью. Большинство ограничений предпринимательской деятельности в Европейских государствах в честности, связаны со льготным налоговым режимом для некоммерческих (общественных организаций).

(2) стоимость администрирования ограничений

Учитывая, что некоммерческие организации часто не имеют доступа к частному или государственному финансированию, естественно что стремясь выжить, они будут проявлять креатив каким образом можно получить доход. Некоторые организации, например, могут оказывать платные услуги, называя плату за них членскими взносами или пожертвованиями. Однако, доходы некоммерческих организаций в целом, даже больших организаций, являются маленькими, по сравнению с доходами коммерческих структур. Часто для государства более приемлемо легализовать незначительные доходы, вместо того, чтобы заниматься расследованиями их легитимности. (Принцип, аналогичный принципу в основе упрощенного налогообложения для малого бизнеса.)

(3) возможных экономических потерь для государства в случае введения ограничения.

Запретив предпринимательскую деятельность общественным организациям, государство ограничивает число субъектов хозяйствования на рынке, ослабляет конкуренцию и замедляет развитие рынка. Причем, особенно сильно страдают социальный сектор, который не интересуют бизнес ввиду нерентабельности, и на который у государства нет достаточных средств.

Некоммерческие организации — единственные, у кого есть интерес, и ресурсы, пусть и ограниченные, помочь государству в решении дефицита социальных услуг. Государственные закупки социальных услуг у НКО - это общераспространенный способ разрешения проблемы дефицита социальных услуг. Однако, для того, чтобы НКО могли оказывать услуги за плату, необходимо им разрешить заниматься предпринимательской деятельностью.

В заключение, приведем несколько цифр. Доход от предпринимательской деятельности составляет 53,4 % от всех доходов НКО в Европе (34,1% государственное финансирование и 12,5 % филантропия). Кроме дефицита социальных услуг и повышения уровня жизни населения, некоммерческие организации является крупнейшим работодателем 4,4% занятости всего работоспособного населения, и производят значительную долю ВВП (от 5,7 до 8,5%, вместе с религиозными организациями) (в 34 странах). Потенциал некоммерческих (общественных) организаций не может быть реализован при запрете на экономическую деятельность.

⁴ - Более - подробно - особенности - регулирования - права - заниматься - предпринимательской - деятельностью, понятия предпринимательской деятельности, вопросов налогообложения доходов от нее рассматриваются в прилагаемом документе «Обзор регулирования экономической деятельности неприбыльных организаций в Европе» подготовленном ЕЦНП и МЦНП.

К настоящему письму мы прилагаем только некоторые материалы, которые, нам кажется, могут быть полезны Национальному центру законодательства и правовых исследований при разработке Закона об НКО.

Информационная база МЦНП содержит огромное количество иного законодательства и аналитических материалов, например, по регистрации юридических лиц, по статусу благотворительных организаций, отдельным организационно-правовым формам НЮЛ, которые мы готовы с радостью предоставить.

Искренне,
Наталья Боржелли

Вице Президент МЦНП по СНГ

Приложения:

1. Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» от 13 июня 2000 г. (с изменениями на 2009 г.).
2. Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 1 октября 1999 г.
3. Закон Республики Казахстан «О Некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г.
4. Федеральный Закон РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (Подписан Президентом РФ 6 апреля 2010 г.).
5. Проект Закона Украины «Об общественных организациях».
6. Обзор регулирования экономической деятельности неприбыльных организаций в Европе.

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) – это международная организация, задачей которой является поддержка развития гражданского общества во всем мире. МЦНП решает эту задачу путем содействия в разработке и совершенствовании законов и правовых механизмов, способствующих деятельности некоммерческих организаций (НКО) и решению социальных задач в обществе. МЦНП оказывает помощь по совершенствованию законодательства в более чем восьмидесяти государствах мира, в том числе во всех государствах бывшего Советского Союза и Центральной Европы, а также в ряде государств Западной Европы, Азии, Латинской Америки, Карибского региона и Африки.

По запросам представителей государственных органов, парламентариев и некоммерческих организаций, преподавателей и студентов, МЦНП предоставляет законы, регулирующие различные аспекты деятельности НКО в разных государствах, делает сравнительные исследования, готовит рекомендации и комментарии, а также предоставляет услуги экспертов, специализирующихся в разных отраслях права. Основой экспертизы МЦНП является уникальная база законодательства, регулирующего НКО, из более 200 государств, и аналитических материалов, а также международная сеть экспертов.

В настоящее время МЦНП имеет офисы в Вашингтоне (США), Будапеште (Венгрия), Софии (Болгария), Алматы (Казахстан), Киеве (Украина), Бишкеке (Кыргызстан), Душанбе (Таджикистан), Ашгабаде (Туркменистан) и, в Москве (Россия). В процессе регистрации находится офис в Азербайджане. Деятельность МЦНП поддерживается международными и

частными организациями, в том числе Всемирным Банком, Программой Развития ООН (UNDP), Агентством по международному развитию США и другими.

В Республике Беларусь, в настоящее время, основным партнером МЦНП является Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации». Однако мы надеемся, что круг партнеров в скором времени расширится. Мы готовы оказывать информационную и техническую поддержку всем сторонам, заинтересованным в усовершенствовании некоммерческого законодательства.

Более подробно информацию о МЦНП можно получить на вебстранице: www.icnl.org, а также связавшись с Натальей Боржелли, Вице президентом МЦНП по адресу nbourj@icnl.org или Дарьей Милославской, Директором филиала МЦНП в Российской Федерации по адресу miloslavskaya@icnlalliance.org

Тел. +7 495 695 60 53, г. Москва, М. Знамененский пер., д.3/5, стр.6,офис 2.