



Обзор международного опыта законодательного регулирования общественно-полезных организаций

Дата: 6 июня 2011 г.

Тема: Обзор международного опыта законодательного регулирования общественно-полезных организаций¹

I. Введение

Правовая база деятельности неправительственных некоммерческих организаций (НПО), как правило, допускает создание многочисленных организационно-правовых форм для достижения любой не запрещенной законом цели, включая как взаимный интерес членов организации, так и общественную пользу. При этом в большинстве стран государство не заинтересовано в том, чтобы давать льготы всем НПО без различий - вместо этого оно, как правило, предоставляет льготы лишь определенной категории таких организаций на основании целей и видов деятельности НПО. Предоставляя льготы, государство содействует определенным установленным видам деятельности, которые обычно связаны с общественной пользой. Для обозначения НПО, занимающихся такой деятельностью, используются разные названия – например, благотворительные или общественно-полезные организации (или ОПО). Кроме того, в некоторых странах законом не установлен особый статус таких организаций, но определенные цели и виды деятельности дают право на получение льгот. Для целей данной работы мы будем пользоваться термином «общественно-полезные» для обозначения этого особого статуса – независимо от того, как он определяется в том или ином государстве, – а термином «общественно-полезные организации» – для обозначения организаций, которые по закону обладают этим особым статусом.

Необходимость выделения ОПО как категории и содействия их деятельности уходит своими корнями в европейскую историю. Законодательное оформление их в системе обычного права относится к 1601 г., когда был принят английский «Статут о благотворительных целях», призванный дать перечень благотворительных целей и не допустить злоупотреблений. Понятие общественного блага было расширено и помимо помощи бедным, включало заботу о больных, обучение подмастерьев, строительство мостов, поддержание в порядке дорог и другие аналогичные общественно-полезные виды деятельности. Традиции гражданского права указывают на существование в Европе еще в пятом веке до нашей эры фондов, посвященных общественно-полезным целям. Сегодня большинство стран с континентальной (гражданской) правовой системой предоставляют

¹ Настоящий текст является обновленной редакцией меморандума, который был подготовлен Международным Центром Некоммерческого Права по заказу Главы Администрации Комиссией по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве Российской Федерации.

налоговые льготы фондам и объединениям при наличии у них общественно-полезных целей.

В этой работе дается обзор европейской практики нормативно-правового регулирования организаций с общественно-полезным статусом. Мы рассмотрим (1) нормативно-законодательную базу, устанавливающую общественно-полезный статус; (2) определение общественной пользы и соответствующих видов деятельности; (3) органы, принимающие решения в этой области; (4) порядок сертификации или регистрации; (5) государственные льготы для ОПО и (6) порядок отчетности ОПО.

II. Нормативно-правовой контекст

Не существует единственно «правильного» подхода к регулированию общественно-полезной деятельности. Хотя необходимость регулирования общественно-полезной деятельности признается повсеместно - по крайней мере в Европе - единого подхода к такому регулированию не существует, и в разных странах для этой цели приняты различные законы и нормы. В данном разделе приводятся основные тенденции такого регулирования.

В основе общественно-полезного статуса лежит регулирование для целей налогообложения. Чтобы способствовать общественно-полезной деятельности, законодательство должно предусматривать непосредственную связь между общественно-полезным статусом и льготами, включая льготное налогообложение, а в некоторых случаях - другие формы государственной поддержки. В обмен на эти льготы законодательство, как правило, устанавливает для ОПО более строгий режим контроля деятельности, чтобы не допустить использования их имущества и средств иначе, чем на общественно-полезные цели.

Общественно-полезный статус может быть предоставлен организации явным образом - путем включения соответствующего положения в рамочное законодательство об общественных объединениях или принятия отдельного закона об общественно-полезной деятельности - либо он может подразумеваться, что достигается посредством принятия таких положений различных законодательных актов, которые служат функциональными эквивалентами законодательных норм об общественно-полезной деятельности. Во многих странах - например, в Германии и Нидерландах, перечень общественно-полезной деятельности и налоговые льготы для НПО, занимающихся такой деятельностью, приводятся в налоговом законодательстве. Преимущество такого подхода - простота административного правоприменения: поскольку общественно-полезный статус является предметом регулирования для целей налогообложения, совершенно естественно рассматривать вопросы общественной пользы в налоговом кодексе. Недостаток такого подхода заключается в том, что в некоторых традициях права не допускается регулирование деятельности юридических лиц (включая, например, требования к их органам управления и отчетности) в налоговом законодательстве.

В других странах положения, устанавливающие общественно-полезный статус, содержатся в рамочном законодательстве об общественных объединениях - так принято, например, в Боснии, Болгарии и Румынии. Основной недостаток этого подхода проявляется в странах, где существуют отдельные законы для каждой организационно-правовой формы: закон об общественных объединениях, закон о фондах и т.д. Регулирование вопросов общественно-полезного статуса отдельно в каждом законе повышает вероятность несоответствия между режимами регулирования в разных законах,

в то время как все общественно-полезные организации, независимо от их организационно-правовой формы, должны соответствовать целому ряду единых требований. Здесь важен общественно-полезный характер деятельности организации, а не то, является организация членской или нет.

Кроме того, когда положения об общественно-полезном статусе включены в рамочное законодательство об НПО, реформирование соответствующих положений налогового законодательства нередко запаздывает. Из-за этого организации не видят стимулов для получения статуса общественно-полезных, поскольку с ним не связано никаких финансовых льгот. Например, в Болгарии поправки в налоговое законодательство, предоставляющие некоторые льготы ОПО, были внесены только через два года после принятия закона об общественных объединениях, предусматривающего существование таких организаций. В Боснии соответствующие изменения в налоговый кодекс не внесены до сих пор.

Поэтому все чаще страны принимают отдельное законодательство об общественно-полезной деятельности и общественно-полезных организациях для осуществления всестороннего единого подхода к регулированию различных связанных с этим вопросов. В Венгрии в 1997 г. принято законодательство об общественно-полезной деятельности, в Литве в 2002 г. принят закон о благотворительности и спонсорстве, а в Польше - закон об общественно-полезной деятельности и добровольчестве в 2003 г. Эти законы, как правило, регулируют весь спектр вопросов, связанных с общественно-полезным статусом, включая определение и критерии получения общественно-полезного статуса, преимущества такого статуса и обязанности общественно-полезных организаций.

III. Определение общественной пользы и соответствующих видов деятельности

В данном разделе приводятся основные сведения и сравнительная информация об определении общественной пользы и соответствующих видов деятельности. Хотя единого подхода к определению общественной пользы не существует, тем не менее уже формируются тенденции лучшей международной практики в этой области.

Во-первых, общей практикой является перечисление ряда конкретных целей деятельности, которые считаются приносящими пользу обществу. Например, общественно полезной считается любая не запрещенная законом деятельность, которая поддерживает или продвигает одну или несколько целей, перечисленных в законе. Приведенный ниже перечень содержит практически все виды общественно-полезной деятельности, признанные в законодательстве европейских стран:

- (a) любительский спорт;
- (b) искусство;
- (c) поддержка или защита людей с физической или умственной инвалидностью;
- (d) помощь беженцам;
- (e) благотворительность;
- (f) гражданские свободы и права человека;
- (g) защита потребителей;
- (h) культура;
- (i) демократия;
- (j) экология или защита окружающей среды;
- (k) образование, профессиональная подготовка и просвещение;
- (l) ликвидация дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, религии и любой другой запрещенной законом дискриминации;

- (m) преодоление бедности;
- (n) здоровье и физическое благополучие;
- (o) охрана исторических памятников;
- (p) гуманитарная помощь и помощь при стихийных бедствиях;
- (q) медицинская помощь;
- (r) защита детей, молодежи и социально-незащищенных граждан;
- (s) защита травмированных или находящихся под угрозой животных и уход за ними;
- (t) облегчение бремени, возложенного на государственные службы;
- (u) религия;
- (v) наука;
- (w) социальная интеграция;
- (x) социальное или экономическое развитие;
- (y) социальное обеспечение;
- (z) любые другие виды деятельности, которые считаются приносящими пользу обществу.

Разумеется, этот перечень слишком велик для отдельно взятой страны. Самое главное – что из этого списка могут быть выбраны виды деятельности, способствующие общественному благу. Такой список неизбежно будет различным в разных странах, отражая потребности, ценности и традиции каждой конкретной страны. Например, в Нидерландах к общественно-полезной деятельности для целей налогообложения относятся следующие: духовная, основанная на философии жизни, благотворительная, культурная, научная и приносящая практическую пользу обществу. В налоговом законодательстве Германии сюда относится деятельность в области здравоохранения, общего благосостояния, защиты окружающей среды, образования, культуры, любительского спорта, науки, поддержки лиц, неспособных самостоятельно ухаживать за собой, а также направленная на церковные и религиозные цели. Во Франции по определению налогового законодательства к общественно-полезной деятельности относятся, помимо прочего, помощь нуждающимся, научные или медицинские исследования, а также содействие любительскому спорту, искусствам и охране художественного наследия, защите окружающей среды и культуры Франции. В Венгрии в законе об общественно-полезной деятельности приводится 22 различных цели, включая охрану здоровья, научные исследования, образование и культуру. Аналогично, законодательство Польши содержит перечень из 24 видов общественно-полезной деятельности.

Во многих странах некоторые виды деятельности и цели исключены из сферы общественно-полезных. Такие ограничения часто налагаются на политическую и законодательную деятельность, например, лоббирование и проведение кампаний (напр., в Венгрии запрещено участие в политической деятельности и оказание финансовой помощи политическим партиям). Цели, связанные со спортом и религией, рассматриваются в разных странах по-разному: в некоторых эти цели деятельности исключаются из определения общественно-полезных.

Во-вторых, во-многих странах предусмотрена дополнительная категория, куда входят «любые другие виды деятельности», которые считаются общественно-полезными. Это хороший способ избежать чрезмерно узкого толкования перечисленных целей, чтобы концепция общественного блага не была застывшей, а могла меняться в соответствии с изменениями условий жизни общества. Определения общественной пользы, в которых нет категории «любых других видов деятельности», не дают возможности включить в этот перечень появляющиеся новые виды общественно-полезной деятельности. В законе может просто содержаться положение такого рода: «любые другие виды деятельности,

которые считаются приносящими пользу обществу или служащими общественному благу». Как страна общего права (англосаксонской традиции), Великобритания при определении «благотворительных» целей опирается на прецеденты. Со временем в практике британских судов сформировались четыре обобщенных категории благотворительных целей: (1) преодоление бедности, (2) содействие образованию, (3) содействие религии и (4) другие общественно-полезные цели. Также признано, что определение «благотворительной цели» должно меняться с изменением социальных условий.²

В-третьих, нередко предусматривается, наряду с другими критериями, что организация, претендующая на статус общественно-полезной, должна быть создана и вести свою деятельность в первую очередь для достижения общественного блага, как бы оно ни определялось. Считается, что организация *создана* в первую очередь для ведения общественно-полезной деятельности, если провозглашенные в ее уставе цели и виды деятельности являются по преимуществу общественно-полезными. Считается, что организация *ведет свою деятельность* для общественного блага, если фактически осуществляемая ею деятельность является по преимуществу общественно-полезной. Фраза «по преимуществу» может толковаться как «более чем 50%», так и «фактически все цели и виды деятельности» - в зависимости от страны. Существуют разные способы определения соответствия критерию «по преимуществу» – например, путем измерения доли расходов, доли затраченного рабочего времени или круга благополучателей общественно-полезной деятельности.

В Нидерландах для определения того, занимается ли организация общественно-полезной деятельностью, решающее значение имеет круг потенциальных благополучателей. Если деятельность служит слишком узкому кругу лиц – например, членам одной семьи - организация не имеет права на получение статуса общественно-полезной. Если организация служит интересам своих членов и в то же время занимается деятельностью на благо всего общества, она имеет право на получение статуса общественно-полезной, если деятельность на благо общества составляет не менее 50% общего объема ее деятельности. Аналогично, во Франции для получения статуса общественно-полезной организация

² Признавая необходимость модернизации британского законодательства о благотворительности, Правительство Великобритании поддерживает реформу правового регулирования благотворительной деятельности. Законопроект о внесении поправок не содержит законодательного определения «общественной пользы», поскольку Правительство считает, что используемый в настоящее время подход, не предполагающий правового определения, обеспечивает большую гибкость, предсказуемость и возможность охватить весь спектр разнообразной деятельности сектора. При этом законопроект содержит перечень благотворительных целей в виде широких категорий, включая следующие:

- предупреждение и преодоление бедности;
- содействие образованию;
- содействие религии;
- содействие здоровью граждан;
- содействие развитию гражданского самосознания и сообществ;
- содействие искусству, культурному наследию и науке;
- содействие любительскому спорту;
- содействие правам человека, преодолению конфликтов и примирению;
- содействие сохранению или улучшению экологии;
- помощь гражданам, нуждающимся в защите в силу юного или пожилого возраста, болезни, инвалидности, финансовых трудностей и иных факторов;
- содействие защите животных;
- иные цели, являющиеся благотворительными на текущий момент.

должна в первую очередь заниматься хотя бы одним видом общественно-полезной деятельности и оказывать услуги широкой, не ограниченной группе лиц.³

Комиссия Англии и Уэльса по благотворительности требует от организаций, желающих получить статус благотворительных, еще более строгого соблюдения принципа общественного блага. Чтобы организация могла претендовать на обращение с ней как с благотворительной, ее цели должны быть исключительно благотворительными, и она должна быть создана на благо общества. При этом Комиссия по благотворительности применяет три критерия:

- 1) организация должна быть способна принести обществу очевидную пользу;
- 2) потенциальные благополучатели должны составлять достаточно обширную группу, чтобы их можно было считать обществом или значительной частью сообщества, и никакие личные или частные отношения не могут ограничивать круг этих лиц;
- 3) получение частных благ отдельными лицами может быть лишь случайным и не должно преобладать над общественным благом.

(Дебра Моррис [Debra Morris] - «Как общее право оценивает общественное благо для целей определения благотворительной организации?» [How Does the Common Law Assess Public Benefit in Order to Define a Charity?], апрель 1999 г, *Международный журнал некоммерческого права [International Journal for Not-for-Profit Law]* Volume 2, Issue 1).

Помимо этого следует подчеркнуть (в связи со вторым критерием), что в английской практике признается допустимым, чтобы благополучатели организации принадлежали по преимуществу к определенной расовой, этнической, религиозной или иной группе; это не вызывает возражений, если у организации не существует дополнительных ограничений, из-за которых блага доступны исключительно членам этой группы.

Подобно этому, в Германии требуется, чтобы организация, получающая налоговые льготы, занималась исключительно общественно-полезной деятельностью - непосредственно и бескорыстно (без цели получения выгоды для себя). В Польше также требуется, чтобы общественно-полезная организация занималась исключительно общественно-полезной деятельностью. Помимо прочего, организация должна соответствовать следующим критериям:

- она ведет свою уставную деятельность на благо всего общества или определенной группы лиц, находящихся в особо тяжелой жизненной или финансовой ситуации по сравнению с остальной частью общества;
- к уставной деятельности организации относятся только общественно-полезные виды деятельности (хотя в случае членской организации допускается также деятельность в интересах ее членов);
- она не ведет хозяйственную деятельность либо хозяйственная деятельность организации ограничена и осуществляется ради выполнения уставной;
- весь доход организации направляется на ведение ее общественно-полезной деятельности.

³ Во Франции существуют две формы общественно-полезного статуса: (1) статус общего интереса и (2) статус общественной пользы. Критерий общего интереса, как указано в тексте закона, выполняется когда организация занимается по преимуществу хотя бы одним видом общественно-полезной деятельности и оказывает услуги соответствующей группе благополучателей. Для соответствия статусу общественной пользы дополнительно требуется принятие устава в соответствии с моделью, установленной Государственным советом (содержащего требования в отношении внутренней структуры, использования средств и распоряжения имуществом после роспуска организации), и выполнение других требований, связанных с финансовой устойчивостью и размерами организации.

IV. Органы, принимающие решение

В данном разделе речь идет о том, какие органы уполномочены принимать решение о предоставлении организации статуса общественно-полезной и о лишении ее такого статуса.

Вопрос о том, кто решает, какие организации имеют право на получение статуса общественно-полезных, имеет ключевое значение для регулирования как ОПО, так и всего некоммерческого сектора. Такой орган уполномочен принимать решение о предоставлении статуса ОПО, часто он же имеет право лишить организацию этого статуса, а в некоторых странах он же исполняет функции надзора за деятельностью ОПО и отвечает за поддержку такой деятельности. Предоставляя организации статус общественно-полезной, принимающий решение орган закладывает основу для определенного законодательного и налогового режима, включающего в себя как льготы (как правило, освобождение от налогов), так и более строгие требования к отчетности.

Не существует единственно правильного ответа на вопрос о том, кто должен принимать решение о предоставлении общественно-полезного статуса. В разных странах разработан целый спектр различных подходов. В одних решение уполномочен принимать налоговый орган. В других статус ОПО предоставляется по решению суда или органа государственной власти - например, Минюста. В ряде стран этот вопрос решают независимые комиссии. Каждый из подходов имеет свои преимущества и недостатки, кратко изложенные ниже.

Во многих странах решение о предоставлении статуса ОПО принимают **налоговые органы**. В данном случае законодательство страны часто не предусматривает особой организационно-правовой формы или статуса ОПО, а фискальные органы определяют, имеет ли организация право на льготы, на основании ее целей и видов деятельности. К странам, использующим такой подход хотя бы для некоторых категорий общественно-полезной деятельности, относятся Дания, Финляндия, Германия, Греция, Ирландия, Нидерланды, Португалия и Швеция. Например, в Дании налоговые органы ежегодно публикуют перечень организаций, удовлетворяющих требованиям для получения статуса ОПО. В Финляндии такой статус на срок пять лет предоставляет Национальная комиссия по налогам. В Германии за предоставления статуса ОПО отвечают местные налоговые органы, которые раз в три года должны проверять, по-прежнему ли организация отвечает всем требованиям для сохранения этого статуса. В Нидерландах официальное признание общественно-полезного статуса не требуется, но неправительственная организация может попросить об этом, чтобы избежать потенциальных споров, что особенно важно в случае получения крупных пожертвований. Налоговые органы в Нидерландах выработали ряд критериев для рассмотрения таких просьб - в первую очередь они хотят убедиться, что НПО соблюдает определенные стандарты прозрачности и отчетности.

Передача таких полномочий налоговым органам удобна с административной точки зрения, поскольку решение принимает один орган. Насколько квалифицированным будет решение налогового органа о предоставлении статуса ОПО часто зависит от того, есть ли у него специальный отдел, занимающийся такими вопросами. Кроме того, в некоторых странах налоговые органы сами требуют полномочий в определении статуса, поскольку от него зависит размер налогооблагаемой базы. Потенциальным недостатком такого подхода является возможность конфликта интересов между обязанностью налогового органа

обеспечить собираемость налогов (максимизировать налогооблагаемую базу) и его обязанностью предоставлять статус ОПО, освобождающий от налогообложения.

В Болгарии за регулирование (сертификацию и контроль) общественно-полезной деятельности отвечает Министерство юстиции – точнее, Центральная регистрационная палата при Министерстве юстиции. Зарегистрированные в судебных органах НПО, ведущие общественно-полезную деятельность, должны подавать заявления в Министерство, сопроводив его соответствующими документами. Если в регистрации будет отказано, заявитель может обжаловать отказ в течение четырнадцати дней в Верховном административном суде. Основным преимуществом передачи полномочий **одному министерству** является высокая вероятность единообразия при принятии решений. Создание специализированного отдела Министерства (как в Болгарии) также способствует формированию специальных знаний по вопросам общественно-полезной деятельности. В то же время когда регулированием общественно-полезной деятельности занимается одно министерство, у него может не хватать ресурсов для полноценной работы в этом направлении, что негативно скажется на качестве принимаемых решений. Еще большая опасность связана с принятием произвольных решений по политическим мотивам. В некоторых странах где министерства уполномочены принимать решения по вопросам регистрации, нередко наблюдается явно негативные последствия этого для обращающихся в министерство НПО.⁴

Именно для того, чтобы избежать принятия решений по политическим мотивам, в некоторых странах решено уполномочить **судебные органы** принимать решения о статусе ОПО и выдавать соответствующие сертификаты. Так принято, например, в Греции, Венгрии и Польше. Во Франции принимать решения о соответствии объединений и фондов требованиям «общественной пользы» уполномочен Государственный совет – высший административный судебный орган страны. Кроме того, регистрация в судебном органе создает преимущество доступности, поскольку НПО могут обратиться в суд независимо от своего местонахождения на территории страны. Более того, суд может ускорить процесс предоставления статуса ОПО, поскольку НПО может одновременно подать документы на регистрацию в качестве юридического лица и просьбу о признании общественно-полезного статуса. Такой порядок существует, например, в Греции и в Венгрии. В то же время поскольку суды обычно страдают от чрезмерного количества поданных дел, процесс регистрации порой идет медленно. Также поскольку суды занимаются широким кругом вопросов, весьма вероятно, что им не будет хватать специальных знаний в вопросах общественно-полезной деятельности. Децентрализация принятия решений может привести к отсутствию единого подхода.

⁴ Лишь немногие страны передали полномочия по принятию таких решений отраслевым министерствам. Одним из таких исключений является Румыния. Хотя такой подход может показаться целесообразным с той точки зрения, что общественно-полезную деятельность оценивает министерство соответствующего профиля (например, Министерство здравоохранения оценивает деятельность НПО, работающей в сфере охраны здоровья), у него гораздо больше недостатков, чем преимуществ. Сохраняется опасность принятия решений по политическим мотивам - представьте себе, что экологическое объединение, которое организует общественные кампании и судебные процессы, должно обращаться за сертификацией или регистрацией в Министерство экологии. Наряду с этим остро встает проблема расхождений между министерствами при принятии решений. Кроме того, неизбежны пробелы в юрисдикции, когда НПО не будет знать, какое министерство компетентно рассматривать его просьбу. Помимо этого, в Румынии закон оставил формулирование критериев на усмотрение каждого отраслевого министерства, что создает неопределенность для тех министерств, которые не издали таких критериев, и высокую вероятность расхождений, поскольку критерии у разных министерств могут быть весьма различны.

Пожалуй, самый оригинальный подход к решению вопроса представляет собой **Комиссия Англии и Уэльса по вопросам благотворительности**. Хотя **Комиссия по благотворительности** является органом государственного управления, она независима от политических процессов, поскольку ее полномочия определены законом (актом Парламента) и осуществляются под надзором пяти комиссаров, каждый из которых независим как от политического процесса, так и от сектора общественных организаций. Основными преимуществами Комиссии являются: (1) ее независимость от политического вмешательства и (2) качество и последовательность в принятии решений, чему способствуют накопленные Комиссией знания и опыт в этой области. Главными недостатками такой модели является затратность создания и обеспечения работы комиссии и то, что она - централизованный орган.

Интересно, что аналогичный орган, называемых Молдавской комиссией, создан Законами Молдовы об общественных объединениях и об общественных фондах. Молдавская комиссия состоит из девяти человек, трое из которых назначаются Президентом, трое - Парламентом и трое – Правительством. По крайней мере один из каждой группы трех назначенных членов Комиссии должен быть представителем общественно-полезной организации и при этом не должен одновременно быть госслужащим, государственным должностным лицом или членом Парламента. Гарантии участия представителей ОПО в Комиссии необходимы для того, чтобы не допустить репрессивных или дискриминационных решений и повысить доверие к ней общества. Одной из самых важных и непростых задач является создание адекватного механизма отбора представителей гражданского общества для работы в Комиссии.

Следует подчеркнуть, что «комиссия по вопросам общественно-полезной деятельности» будет эффективно работать лишь в том случае, если сохранит свою независимость от вмешательства государства. Как в Англии и Молдове, в составе комиссии должны быть представители не только государственной власти, но и гражданского общества. В подтверждение этому Комиссия по благотворительности считает **независимость** одним из основных принципов своей деятельности:

«Мы действуем в интересах общества, выполняя нашу независимую роль. Мы работаем в партнерстве с благотворительными организациями, зонтичными структурами, местными и центральными органами власти и другими организациями, которым мы подотчетны. Прислушиваясь к их интересам и реагируя на них, мы будем принимать собственные решения без страха и без предпочтений».

«Комиссия по благотворительности и регулирование» - на сайте Комиссии (<http://www.charity-commission.gov.uk/spr/regstance.asp>).

По контрасту с подходом комиссии, несколько стран предоставляют организациям статус общественно-полезных путем правительственных постановлений. Например, в Бельгии организациям, работающим в сфере культуры, статус общественно-полезных предоставляется королевским указом. Во Франции объединения и фонды получают аккредитацию общественно-полезных постановлением Государственного совета. В Люксембурге статус ОПО дается указом Великого герцога по представлению Минюста. Эта практика возникла в силу особого исторического, культурного и правового контекста каждой страны и вряд ли может служить примером для подражания.

Полномочия предоставлять статус ОПО, как правило, подразумевают также полномочия оценивать деятельность организаций, а при соответствующих обстоятельствах -

полномочия лишать организацию этого статуса. Однако коль скоро организации дан статус общественно-полезной, общая установка должна быть на сохранение ею этого статуса, пока не возникли обстоятельства – такие как результаты мониторинга ее деятельности или несоблюдение ею правил отчетности - требующие отзыва статуса. Хотя в большинстве стран отчеты должны публиковаться ежегодно, нередко статус ОПО остается за организацией в течение более длительного времени.⁵ Например, в Бельгии и Германии этот статус сохраняется в течение трех лет, после чего требуется перерегистрация или переквалификация для целей возобновления статуса ОПО. В Финляндии Национальная налоговая комиссия предоставляет статус ОПО на пятилетний срок. Если предусмотрена возможность отзыва статуса ОПО на основании негативных результатов оценки деятельности организации, у организации должны быть процедурные гарантии, включая право обжалования решения в независимом органе.

V. Процедуры сертификации или регистрации

В данном разделе дается сравнительная информация о процедурах регистрации, используемых в Европе в связи общественно-полезным статусом, и особо рассматривается порядок, предусмотренный законодательством Венгрии и Польши.

Независимо от того, какой государственный орган уполномочен принимать решения, процесс сертификации и регистрации для целей получения статуса ОПО должен быть понятным, быстрым и простым. Разумеется, конкретные правила будут различными в зависимости от системы нормативно-правового регулирования в каждой стране; то же касается требуемой документации.

При этом, как правило, НПО, обращаясь за предоставлением статуса общественно-полезных, должны подавать в соответствующий орган документы, подтверждающие: (1) общественно-полезную деятельность, дающую право на такой статус; (2) соответствие требованиям к органам управления организацией, включая защиту от конфликта интересов и действий в личных интересах, и (3) соответствие требованиям, предъявляемым к характеру деятельности (масштабы общественно-полезной деятельности), и ограничениям деятельности (коммерческой, политической и т.д.). Например, в Германии налоговые льготы предоставляются организациям, в уставе которых конкретно указана общественно-полезная цель, обязательство выполнять исключительно общественно-полезную деятельность и делать это непосредственно и бескорыстно; кроме того, управление организацией должно подчиняться определенным правилам, которые также должны быть указаны в уставе. (См. выше № 2 о Франции).

Более детально порядок регистрации общественно-полезной организации определяется в специальном законодательстве об общественно-полезной деятельности, которое существует, например, в Венгрии и в Польше, где полномочия в этой области переданы судебным органам. Цель этих требований – обеспечить, чтобы организация уделяла первоочередное внимание общественно-полезной деятельности, не занималась иными видами деятельности в ущерб своим общественно-полезным целям и обеспечивала необходимую прозрачность своей деятельности.

⁵ Хотя, как правило, организации должны демонстрировать постоянное соответствие критериям общественно-полезного статуса путем подачи отчетов, в европейской практике не предполагается аккредитации для целей каждого проекта. Такой подход возлагал бы излишнее административное бремя как на НПО, так и на регулирующие органы.

В законе Венгрии 1997 г. об общественно-полезной деятельности указаны конкретные положения, которые должны быть включены в устав организации, включая следующие:

- список общественно-полезных видов деятельности;
- положение о том, что организация может заниматься предпринимательской деятельностью исключительно в интересах своей общественно-полезной деятельности и без ущерба для нее;
- положение о том, что организация не должна распределять прибыль от своей коммерческой деятельности, а использовать ее исключительно на уставные цели;
- положение о том, что организация не занимается напрямую политической деятельностью и не оказывает финансовую помощь политическим партиям;
- положения об органах управления, конфликте интересов и требованиях к отчетности.

(Раздел 4 Закона CLVI от 1997 г.).

Аналогично этому, польский Закон об общественно-полезной деятельности и добровольчестве 2003 г. устанавливает конкретные требования к регистрации общественно-полезных организаций, включая следующие:

- организация ведет свою уставную деятельность на благо всего общества или определенной группы лиц, находящихся в особо тяжелой жизненной или финансовой ситуации;
- к уставной деятельности организации относятся только общественно-полезные виды деятельности;
- она не ведет хозяйственную деятельность либо хозяйственная деятельность организации ограничена и осуществляется ради выполнения уставной;
- весь доход организации направляется на ведение ее общественно-полезной деятельности;
- организация по уставу имеет коллегиальный ревизионный орган, не зависимый от правления;
- уставом запрещены определенные виды деятельности в личных интересах или ситуации конфликта интересов, указанные в законе.

(Статья 20 Закона об общественно-полезной деятельности).

В случаях, когда по закону предусмотрен порядок признания общественно-полезного статуса, в соответствии с европейской практикой должны существовать процедурные гарантии для заявителей, подающих просьбу о признании статуса. К таким гарантиям относятся установленные сроки принятия решения о регистрации и право обжалования отказа в независимом органе. Венгерские суды обязаны принимать решения по заявлениям о предоставлении статуса ОПО в течение 30 дней либо 45 дней в случае возникновения необходимости в дополнительной информации. Отказ можно обжаловать в суде следующей инстанции в течение 15 дней. Польские суды по закону обязаны

принимать решения по заявлениям в течение 3 месяцев, но на практике обычно дают ответ примерно через 6 недель. В Болгарии установлены еще более жесткие сроки: Минюст должен принять решение по заявлению о предоставлении статуса ОПО «незамедлительно». Если согласие на регистрацию не дано в течение 14 дней, это считается молчаливым отказом в регистрации - в случае отказа заявитель может обжаловать его в течение четырнадцати дней в Верховном административном суде.

Кроме того, страны, в которых отдельно предусмотрен статус ОПО, часто допускают одновременную регистрацию в качестве НПО (объединения, фонда или иной организационно-правовой формы) и общественно-полезной организации. Так принято, например, в Греции и Венгрии, а также в Косово. Исключением является Болгария: здесь за регистрацию НПО отвечают суды, а затем Минюст рассматривает заявления о предоставлении статуса ОПО.

В интересах государства - упростить процесс признания статуса ОПО. Регистрационные требования, усложняющие эту процедуру, мешают работе общественно-полезных организаций. Независимо от того, определен ли порядок регистрации в законе или в подзаконных актах, в этом документе должны содержаться четкие процедурные требования, облегчающие регистрацию и одновременно устанавливающие минимальные необходимые требования к отчетности и прозрачности ОПО.

VI. Льготы для общественно-полезных организаций

В этом разделе подчеркивается важность связи между общественно-полезным статусом и льготами и дается краткий обзор распространенных форм государственной поддержки.

Признание общественно-полезного статуса не имело бы практического смысла без существования государственных льгот, призванных содействовать деятельности ОПО и обеспечить ее финансовую устойчивость. Как правило, льготы предоставляются в виде освобождения доходов организации от налогообложения, создания налоговых стимулов для жертвователей в пользу ОПО и освобождения от НДС. Государство может также предоставлять ОПО субсидии или гранты и режим благоприятствования при получении некоторых государственных заказов. Здесь основополагающим принципом является связь между регулированием деятельности ОПО и предоставлением им льгот.

Чаще всего государство дает ОПО льготы по налогам.⁶ **Освобождение от налогов** может иметь различные формы и обычно распространяется только на доходы, направляемые на общественно-полезную цель. Например, от налогообложения могут быть освобождены следующие категории доходов:

- Доход от грантов, пожертвований и членских взносов;
- Доход от хозяйственной деятельности;
- Инвестиционный доход;
- Налог на недвижимость;
- Налог на дарение и наследство;
- Налог на добавленную стоимость.

⁶ Всесторонний анализ налоговых льгот для НПО и ОПО дан в исследованиях МЦНП «Обзор налогового законодательства в отношении НПО в Центральной и Восточной Европе» и «Обзор налогового законодательства в отношении НПО в новых независимых государствах».

Для содействия частной филантропии как источнику поддержки общественно-полезной деятельности необходимо устанавливать налоговые стимулы для частных лиц и компаний, делающих пожертвования общественно-полезным организациям. Такие налоговые стимулы могут иметь форму налогового зачета или чаще - налогового вычета. Почти всегда **стимулы для жертвователей** связаны либо с общественно-полезным статусом организации-получателя, либо с общественно-полезной деятельностью, которую ведет получатель. Например, во Франции и Германии только ОПО могут получать пожертвования, дающие право на налоговый вычет⁷ (см. также подробное описание налоговых режимов для НПО и стимулов для пожертвований в 16 государствах Центральной и Восточной Европы в документе МЦНП «Обзор налогообложения...»).

Помимо этого, государство может предоставлять общественно-полезным организациям **другие виды помощи**, например:

- Многие источники грантов, в том числе Национальная лотерея, доступны в большей степени или исключительно благотворительным организациям (Великобритания);
- ОПО может приобрести «право usufructa (право пользования имуществом и доходами от него) в отношении недвижимого имущества, находящегося в собственности Государственного казначейства или органов местного самоуправления» (Польша);
- Получатели услуг ОПО имеют право на освобождение от налога на доходы физических лиц в размере стоимости полученной услуги (Венгрия); и
- ОПО может быть местом прохождения альтернативной гражданской службы (Венгрия).

VII. Отчетность общественно-полезных организаций

В данном разделе приводятся наиболее распространенные в Европе подходы к обеспечению отчетности и прозрачности общественно-полезных организаций.

Само собой разумеется, что общественно-полезные организации, как получатели прямых и косвенных субсидий от государства, подвергаются более тщательному государственному контролю чем другие. Цель такого контроля – оградить общество от возможных махинаций и злоупотреблений со стороны НПО и обеспечить взаимосвязь между государственной поддержкой и общественным благом. В позитивном плане цель контроля – способствовать хорошей практике управления, соответствующей размерам организации, и обеспечить подотчетность общественно-полезных организаций своим членам, благополучателям, пользователям и обществу. При этом государственный контроль не должен быть чрезмерным – он не должен лишать организацию независимости и должен быть соизмерим с предоставляемыми льготами.

Регулирующие органы. Государственные органы, уполномоченные регулировать деятельность ОПО, в разных странах разные. В ряде случаев роль регулятора берет на

⁷ Во Франции только организации общих интересов, организации общественной пользы и фонды общественной пользы (три категории ОПО) имеют право на получение освобождаемых от налога пожертвований. В Германии только некоторые виды общественно-полезных организаций (имеющих общественные цели широкого плана, благотворительные или церковные цели либо особо значимые общие цели) могут получать освобождаемые от налога пожертвования.

себя орган, осуществляющий регистрацию/сертификацию. Можно привести пример Англии (Комиссия по благотворительности) и Болгарии (Центральная регистрационная палата при Минюсте). В других случаях регулирующие функции передаются особому государственному органу. В Венгрии, например, если ОПО получает финансирование из госбюджета, контроль за использованием этих средств может осуществлять Государственное агентство аудита. В Румынии контроль за деятельностью объединений и фондов, имеющих статус общественно-полезных, осуществляет специальный правительственный отдел.

Отчетность. Для обеспечения прозрачности и отчетности общественно-полезных организаций государство на законных основаниях заинтересовано в получении информации, необходимой для контроля расходования государственных субсидий. К такой информации относится (1) финансовая информация (например, годовой финансовый отчет и отчеты об использовании средств, полученных из государственных источников на общественно-полезные цели) и (2) информация о программах (например, отчет о содержании общественно-полезной деятельности).

Чаще всего ОПО подают отчеты в налоговые органы - сюда входят подаваемые ежегодно формы налоговой отчетности (даже если организация освобождена от налогов) и/или формы заявления о налоговых льготах (подаваемые добровольно), а также ежегодные отчеты о деятельности, направляемые контролирующему министерству или ведомству. Польша использует несколько иной подход и требует от ОПО ежегодно составлять и подавать отчет о деятельности и финансовую отчетность в Министерство социального обеспечения. Венгрия избрала третий подход: ОПО должна подготовить и опубликовать отчет об общественно-полезной деятельности (включая бухгалтерский отчет, краткий обзор общественно-полезной деятельности и информацию об использовании государственных средств, собственных средств, о сумме полученных бюджетных субсидий и о размерах вознаграждения, выплаченного руководству организации). Адекватное раскрытие информации позволяет общественности осуществлять контрольные функции.⁸

В Англии и Уэльсе существует несколько уровней требований к отчетности в зависимости от размеров благотворительной организации - от простого описания деятельности и отчета о полученных и затраченных средствах для мелких организаций до сложных и подробных форм отчетности для крупных благотворительных организаций. Порог установлен на уровне годового дохода в размере 10 000 фунтов стерлингов. Организации, годовой доход которых ниже этого уровня, обязаны подавать лишь некоторые основные сведения для обеспечения точности информации в реестре, а превышающие этот уровень заполняют подробную форму, которую подают вместе с отчетом о деятельности и бухгалтерской отчетностью.

Аудиты и проверки. В дополнение к обязательной отчетности государственные органы часто применяют такие механизмы контроля, как государственные аудиты (проверки) и инспекции. В Германии, например, плановые налоговые проверки проводятся только с предварительным уведомлением и после того, как у НПО было достаточно времени подготовиться; исключением является проверка НДС, которая может проводиться без

⁸ Предпочтительные формы раскрытия информации – публикация в газетах (Чешская Республика), публикация на сайте (Венгрия) и возможность ознакомления с информацией в помещении организации (Венгрия).

предварительного оповещения. В Болгарии ОПО подлежат финансовой проверке использования государственных или муниципальных субсидий или грантов в рамках европейских программ. Проверяющий орган должен иметь мотивы для проведения проверки, но предварительное оповещение не обязательно. Венгерские ОПО контролируются Государственным управлением аудита в части получаемых ими бюджетных субсидий. В Польше Министерство социального обеспечения имеет право проводить инспекцию имущества организации, документов и иных носителей информации, а также имеет право требовать письменных и устных объяснений. Такая инспекция должна проводиться в присутствии представителя ОПО или другого свидетеля. Проверяющие должны составить письменный отчет по результатам проверки, после чего руководитель ОПО имеет возможность представить письменные объяснения или возражения по содержанию отчета не позднее, чем через 14 дней.

В Англии государство не имеет права проводить проверки НПО как таковых. Власти, разумеется, обладают многими контрольными полномочиями для борьбы с терроризмом и преступностью (полиция), с финансовыми нарушениями со стороны компаний или банков и финансовых институтов, с нарушениями прав детей (инспекция социальных служб) – но эти полномочия распространяются на всех, а не только на благотворительные организации. Независимо от государственных органов, Комиссия по благотворительности полномочна осуществлять контроль и проводить проверки. При осуществлении своих контрольных функций Комиссия стремится как поощрять хорошую практику (действуя при этом как источник поддержки и консультаций), так и бороться с нарушениями (путем расследований и проверок).

Отдел Комиссии по поддержке организаций проводит консультации по целому ряду правовых, административных, управленческих и финансовых вопросов. Для этого Отдел поддержки устанавливает и поддерживает контакт с организациями - посещает организации на местах, организует выездные мероприятия (роуд-шоу) для благотворительных организаций и участвует в конференциях. Отдел Комиссии по расследованиям борется с нарушениями: для этой цели он уполномочен вмешиваться в деятельность организаций - например, он может отстранить членов попечительского совета от участия в управлении организацией, заморозить банковские счета или назначить конкурсного управляющего на место попечителей. Хотя Комиссия не имеет права отозвать регистрацию благотворительной организации, она может фактически распустить организацию, передав все ее ресурсы аналогичной благотворительной организации. Два вышеназванных отдела Комиссии и ее Регистрационный отдел в своей деятельности опираются на коллектив юристов и бухгалтеров, обеспечивающих квалифицированную профессиональную поддержку.

Ключевым аспектом таких проверок и санкций со стороны Комиссии является их соизмеримость с масштабами организаций. В отношении мелких организаций (с годовым доходом менее 10 000 фунтов) применяются более мягкие методы - в этом случае Комиссия говорит не о проверке, а о посещении организации (с предварительным уведомлением) для знакомства с тем, как организовано управление ее деятельностью. Основное внимание Комиссия уделяет крупным благотворительным организациям (если на это есть основание) с целью содействия добросовестной практике. Комиссия не начинает проверку без оснований – это противоречит этическим нормам ее деятельности.

Государственные санкции. В качестве государственных санкций в отношении НПО часто применяются штрафы за такие нарушения, как непредоставление отчетности.⁹ В случае, если отчет не подан и после штрафа, в большинстве стран организация будет закрыта и ликвидирована. При этом прежде чем организация будет закрыта, ей должно быть направлено уведомление и дана возможность исправить нарушение. В случае наложения штрафа или принятия решения о закрытии организации, как правило, существует возможность обжалования.

В отношении ОПО иногда применяются особые санкции - как правило, отмена налоговых льгот и лишение статуса общественно-полезных. В Болгарии, например, на ОПО запрещено налагать штрафы. Вместо этого в случае систематического несоблюдения требований отчетности ОПО может быть закрыта. В Косово и Румынии ОПО, не подающие требуемую отчетность, могут потерять свой статус общественно-полезных организаций. Подобный порядок существует и в Чешской Республике, где общественно-полезные компании могут быть лишены целого ряда налоговых льгот на год нарушения, а на следующий год имеют право лишь на некоторые льготы.

Отзыв общественно-полезного статуса в качестве санкции должен применяться лишь в исключительных случаях. Например, в Венгрии суд может отозвать общественно-полезный статус организации по представлению прокурора в случае нарушения ею законодательства или устава, но только после уведомления и предоставления организации возможности исправить нарушение. В Польше, если ОПО не устраняет выявленные в ходе проверки нарушения в течение определенного срока, министр социального обеспечения может подать заявление об исключении этой организации из Государственного судебного реестра. Отметим, что в обоих случаях (1) власти обязаны вначале уведомить организацию о выявленном нарушении и дать ей возможность устранить проблему и (2) решение об отзыве статуса принимает суд.¹⁰

⁹ Так принято, например, в Болгарии, где власти могут оштрафовать НПО на сумму от 50 до 500 евро. В Польше объединение, не выполняющее требований по предоставлению документации, подвергается однократному штрафу в размере, не превышающем 50 000 злотых (около 11 300 евро), который может быть отменен, если объединение немедленно после наложения штрафа выполнит требование. в Словакии фонд за несдачу отчета может быть оштрафован на 10 000 – 100 000 крон (примерно 250-2 500 евро). Во многих странах (Босния, Хорватия, Сербия и Черногория) штраф может налагаться как на организацию, так и на ответственного за нарушение представителя организации.

¹⁰ Аналогично этому, в Болгарии право отзывать статус общественной организации дано министру юстиции по просьбе прокурора от имени органов государственного финансового контроля в случае, если ОПО систематически не подает требуемую информацию для внесения в реестр; ведет деятельность, противоречащую закону; систематически не платит государственные сборы и пошлины или в течение более 6 месяцев имеет меньше членов, чем предписано законом. Отзыв статуса ОПО может быть обжалован в течение 14 дней после соответствующего уведомления.