



ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ЦЕНТРА ПРАВОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО ВОПРОСАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ДРУГИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ»

В Республике Беларусь осуществляется работа над проектом Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений». 31 июля 2012 г. проект закона был внесен Советом Министров в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. На сайте Палаты представителей размещена информация о том, что в настоящее время законопроект дорабатывается разработчиком — Министерством юстиции Республики Беларусь с учетом замечаний и предложений, высказанных Администрацией Президента Республики Беларусь.

Тексты законопроектов, затрагивающие права и законные интересы граждан, должны разрабатываться с учетом мнения заинтересованной общественности. Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации» в соответствии с Уставом осуществляет исследовательскую и аналитическую деятельность в области права. В целях усовершенствования законодательства об общественных объединениях в Республике Беларусь организация подготовила и представляет Вашему вниманию анализ некоторых позитивных и проблемных моментов проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений», а также предложения по устранению последних.

Обращаем Ваше внимание на следующие существенные изменения и дополнения в законодательстве об общественных объединениях:

1. Урегулирование вопросов создания и регистрации отделений международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств.

Позитивной новеллой законопроекта является признание за отделением международного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства, статуса республиканского общественного объединения, в то время как действующее законодательство предусматривает его создание в форме международного объединения. Привязка отделений международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств, к республиканским объединениям, представляется более удачной, в том числе из-за того, что республиканские объединения в отличие от международных, наделены правом использования в своем названии слова

«белорусский». Соответственно, с принятием данной нормы отделение международного объединения, созданного на территории иностранного государства, на законном основании сможет использовать в своем названии словосочетание «белорусское отделение».

В то же время проблемным моментом законопроекта остается то, что он так и не дает полного представления о процессе создания отделения общественного объединения, созданного на территории иностранного государства, что не обеспечивает единообразного толкования данного процесса регистрирующим органом и учредителями. Так, неясно само понятие «международное общественное объединение, созданное на территории иностранного государства». Закрепление за общественным объединением международного статуса содержится лишь в законодательстве ряда стран, в основном постсоветского пространства. Более того в законодательстве большинства стран отсутствует такая организационно-правовая форма как «общественное объединение» (чаще всего, ассоциация, например, во Франции, Германии и др.). Понятие «международный», например, во всех государствах западной и центральной Европы не определяет правовое положение организации в плане территории деятельности. Термин «международный» может использоваться без ограничения как часть наименования любой организации.

В связи с этим наличие в Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях» положения о создании отделений «международных общественных объединений, созданных на территории иностранного государства» делает невозможным создание отделений объединениями тех стран, в законодательстве которых отсутствует понятие «международное общественное объединение».

Предлагаем изменить формулировку «отделение международного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства», на «отделение некоммерческой организации, созданной на территории иностранного государства» либо «отделение некоммерческой организации, основанной на принципе членства, созданной на территории иностранного государства». Обязательным условием для создания отделения такой некоммерческой организации в Республике Беларусь может являться наличие в ее составе не менее 10 членов.

2. Изменение требований к количественному составу учредителей общественных объединений.

Позитивной нормой законопроекта представляется изменение требований к количественному составу учредителей местных и республиканских общественных объединений:

- законопроект предусматривает, что для создания местного объединения необходимо наличие не менее десяти учредителей от двух и более административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого общественного объединения, в то время как действующий закон говорит о необходимости наличия учредителей от большинства административно-территориальных единиц;

- для создания республиканского объединения в действующем законодательстве установлена необходимость наличия не менее чем по десять учредителей от большинства областей и г. Минска, в то время как проект закона предусматривает не менее пятидесяти учредителей от большинства областей и г. Минска.

Таким образом, изменение требований к количественному составу учредителей упростит создание местных (областных, районных, межрайонных) и республиканских общественных объединений.

В то же время законодательство большинства европейских стран не предъявляет требования о наличии такого большого количества учредителей для создания членской

некоммерческой организации. Минимальное количество учредителей, необходимых для учреждения организации, обычно составляет 2-3 человека, как, например, в Нидерландах, Франции, Финляндии. Основопологающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе предусматривают, что два и более лица должны быть вправе учреждать НПО, основанную на принципе членства. Для приобретения статуса юридического лица может потребоваться более высокое число членов, однако оно не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО. Статистические данные о регистрации общественных объединений в Республике Беларусь показывают, что в стране создается крайне мало объединений с республиканским статусом (16 - в 2009 году, 15 – в 2010, 11 – в 2011).

Предлагаем вернуться к редакции Закона Республики Беларусь до 29 ноября 1999 г. и установить минимальное количество учредителей для создания общественного объединения 10 человек.

Проект закона содержит также новую негативную норму, устанавливающую, что количество учредителей для создания и деятельности отдельных видов общественных объединений может устанавливаться специальными законами о соответствующих видах общественных объединений. Данная норма приводит к дискриминации одних общественных объединений по сравнению с другими, в том числе к еще большему увеличению минимального количества учредителей для создания тех или иных объединений.

Предлагаем исключить данную норму из проекта закона.

3. Изменение оснований для вынесения решения об отказе в регистрации общественного объединения.

Позитивной нормой является закрепление в качестве основания для отказа в регистрации несоответствие устава объединения, иных представленных документов и (или) сведений, если такие нарушения носят неустранимый характер, в то время как действующее законодательство предусматривает в качестве основания для отказа в регистрации любое несоответствие устава объединения требованиям законодательства. Однако при введении данной нормы является нелогичным закрепление в ст. 15 проекта закона за регистрирующим органам права приостановления регистрации в случае несоответствия устава объединения, иных представленных документов и (или) сведений требованиям законодательства, если такие нарушения носят устранимый характер. Исходя из анализа оснований для отказа в регистрации общественного объединения, в случае наличия устранимых нарушений должно приниматься решение о приостановлении регистрации, в случае наличия неустранимых нарушений – решение об отказе в регистрации объединения.

Предлагаем изложить норму о приостановлении регистрации общественного объединения (ч.1 ст. 15) в следующей редакции: «Государственная регистрация общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, приостанавливается соответствующим регистрирующим органом на срок до одного месяца в случае несоответствия устава общественного объединения, союза, иных представленных документов и (или) сведений требованиям законодательства, если такие нарушения носят устранимый характер».

4. Упрощение процедуры ликвидации общественных объединений, исключения из журнала учета их организационных структур.

Позитивной нормой разрабатываемого проекта закона представляется упрощение процедуры ликвидации общественных объединений и приведение ее в соответствие с процедурой ликвидации иных юридических лиц.

В тоже время негативной нормой является очередное увеличение оснований для вынесения решения о ликвидации общественных объединений, их союзов: непредставление в течение трех лет подряд в установленный срок отчетов в регистрирующий орган (предусмотренных ч. 6 ст. 24 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях»). На наш взгляд, основания для отказов в регистрации общественных объединений необходимо сокращать, а не расширять. Так, наличие такого основания для вынесения решения об отказе в регистрации, как «нарушение общественным объединением, союзом законодательства и (или) их учредительных документов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения» порождает возможность ликвидации объединения в случае совершения любых незначительных нарушений законодательства в течение года после вынесения предупреждения. Мы считаем, что такое основание, как несоответствие численности и состава объединения требованиям закона не может служить отдельным основанием для отказа в регистрации объединения. При обнаружении данного нарушения законодательства регистрирующий орган может вынести объединению письменное предупреждение и лишь в случае, если нарушение не будет устранено в установленный законом срок, объединение может подлежать ликвидации в соответствии с законом.

Предлагаем изложить абзац 2 ч. 1 ст. 29 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» в редакции закона, действующего до 19 июля 2005 г.: «повторного в течение года совершения действий, за которые было вынесено письменное предупреждение». Исключить абзац 5 ч. 1 ст. 29 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

5. Сокращение количества документов, представляемых для регистрации объединения.

Позитивной нормой проекта закона представляется исключение из числа документов, необходимых для осуществления регистрации общественного объединения, графического изображения организационных структур.

В тоже время, на наш взгляд, проект закона по аналогии с приведением процедуры ликвидации объединений в соответствие с процедурой ликвидации иных юридических лиц должен приводить процедуру регистрации объединений в соответствие с процедурой регистрации иных юридических лиц, в частности коммерческих организаций. Установление единого принципа регистрации субъектов хозяйствования, как коммерческих, так и некоммерческих, будет способствовать их деятельности на благо общества в равных условиях. Введение данных положений в закон будет также соответствовать ст. 7 Рекомендаций СМ/Rec(2007)14 Комитета Министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, предусматривающих, что процесс регистрации и деятельности некоммерческих организаций не должен быть более сложным, чем для организаций коммерческих.

Предлагаем привести процедуру регистрации общественных объединений и их союзов в соответствие с процедурой регистрации коммерческих организаций и распространить заявительный принцип регистрации, аналогичный установленному Декретом Президента Республики Беларусь № 1 от 16.01.2009 г., для регистрации общественных объединений и их союзов.

По нашему мнению, проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам деятельности

политических партий и других общественных объединений» должен также стать основанием для внесения в законодательство Республики Беларусь положений, способствующих развитию общественных объединений, облегчению процесса их создания, регистрации и деятельности.

В Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» необходимо внести следующие изменения и дополнения:

1. Исключить из Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» запрет на деятельность незарегистрированных объединений с дальнейшим изменением иных норм законодательства, в частности Уголовного кодекса Республики Беларусь.

2. По аналогии с некоторыми коммерческими организациями (унитарные предприятия, крестьянско-фермерские хозяйства) предусмотреть в проекте закона возможность место нахождения общественного объединения по месту жительства члена объединения (исходя из некоммерческого статуса и невозможности оплаты некоторыми объединениями арендной платы). По аналогии с коммерческими организациями предусмотреть обязанность общественных объединений сообщать регистрирующему органу о месте нахождения без предоставления отдельного документа, а также об изменении своего местонахождения в уведомительном порядке.

3. Исключить из Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» понятие «территория деятельности общественного объединения», норму, сохранившуюся в белорусском законодательстве с советского времени, когда СССР являлось федеративным государством.

4. Предусмотреть в проекте закона положение о том, что в случае неосуществления государственной регистрации, регистрирующий орган обязан сообщить учредителям все конкретные основания, послужившие причиной для нерегистрации общественного объединения.

5. Исключить из ст. 20 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» положение об ограничении права общественного объединения заниматься предпринимательской деятельностью только путем создания коммерческих организаций или участия в них.

6. Регламентировать порядок проведения проверок общественных объединений регистрирующими органами по аналогии с коммерческими организациями.