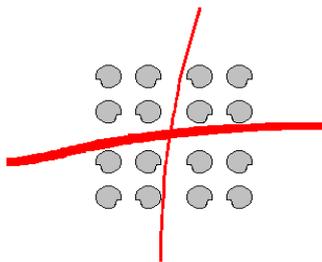


**АСВЕТНІЦКАЯ
УСТАНОВА
ЦЭНТР ПРАВАВОЙ
ТРАНСФАРМАЦЫІ**

58-3-6Б, вул. Плеханова,
г. Мінск, Рэспубліка Беларусь
тэл.: +375296550667
р/р 3015032080016 у Мінскім транзітным банку
код 117
УНП 191046248



**ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
ЦЕНТР ПРАВОВОЙ
ТРАНСФОРМАЦИИ**

58-3-6Б, ул. Плеханова,
г. Минск, Республика Беларусь
тел.: +375296550667
р/с 3015032080016 в Минском транзитном банке
код 117
УНП 191046248

На № _____ ад _____

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
«О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ»**

Проект Закона Республики Беларусь «О некоммерческих организациях» (далее - законопроект) направлен на повышение эффективности правового регулирования общественных отношений в сфере создания и деятельности некоммерческих организаций и на унификацию законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере создания и деятельности некоммерческих организаций.

Анализ законопроекта показывает, что, не смотря на ряд положительных нововведений, его принятие в существующей редакции¹ может привести к еще большему ограничению деятельности некоммерческих организаций. В то время как действующее белорусское законодательство в отношении некоммерческих организаций, и без предлагаемого законопроекта, уже существенно ограничивает процесс создания и деятельность некоммерческих организаций, противореча во многих своих положениях конституционным нормам и международным обязательствам Республики Беларусь.

В целях усовершенствования законодательства о некоммерческих организациях (далее по тексту настоящего материала – НКО) в Республики Беларусь Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации» подготовило и представляет Вашему вниманию выделенные нами наиболее проблемными моменты законопроекта «О некоммерческих организациях», а также предложения по их устранению.

1. Введение разрешительного принципа регистрации для всех организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Международные стандарты в области правового регулирования некоммерческих организаций предусматривают, что процесс регистрации и деятельности некоммерческих организаций не должен быть более сложным, чем для организаций коммерческих.² Белорусское законодательство в 2009 году пошло по прогрессивному пути введения заявительного принципа регистрации для всех субъектов хозяйствования, а также ряда некоммерческих организаций: учреждений, союзов (ассоциаций), потребительских

¹ Редакция закона на основании которого делался анализ прилагается.

² Статья 7 Рекомендаций CM/Rec(2007)14 Комитета Министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (Принята Комитетом Министров 10 октября 2007 г. на 1006 заседании заместителей Министров).

кооперативов. Вместо того, чтобы продолжить положительную практику, законопроект предусматривает регрессивное положение – распространение разрешительного принципа регистрации, распространяющегося в настоящее время на общественные объединения, их союзы (ассоциации), фонды, на учреждения и союзы (ассоциации). Законопроект практически дублирует нормы действующего Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» в отношении порядка регистрации, являющегося по оценкам международных и белорусских экспертов в области свободы ассоциаций, процессом сложным и трудоемким, содержащим широкий перечень документов, необходимых для регистрации организации, а также оснований для отказа в регистрации, позволяющих вынести решение об отказе в регистрации по любой незначительной причине. Таким образом, положения законопроекта в предлагаемой редакции не соответствуют международным стандартам в области правового регулирования некоммерческих организаций, делают процесс регистрации НКО сложным и трудоемким, дискриминируют белорусские некоммерческие организации по сравнению с белорусскими коммерческими организациями.

1. Предложения:

1.1. Распространить заявительный принцип регистрации (процедуру предусмотренную Декретом президента Республики Беларусь «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» № 1 от 16 января 2009 года) на все некоммерческие организации, включая общественные объединения и фонды.

1.2. Предусмотреть в законопроекте положение о том, что в случае неосуществления государственной регистрации, регистрирующий орган обязан сообщить учредителю (учредителям) все конкретные основания, послужившие причиной для нерегистрации организации.

2. Положения о месте нахождения некоммерческой организации, ее юридическом адресе.

Статья 7 законопроекта предусматривает, что место нахождения НКО определяется местом нахождения ее постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа – иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности. В тоже время ст. 27 законопроекта предписывает НКО среди документов для государственной регистрации представлять документ, подтверждающий наличие юридического адреса. Из положений законопроекта, равно как и из иных нормативных актов Республики Беларусь, не вытекает различий между двумя понятиями «место нахождения организации» и «юридический адрес». Не определяя понятия «юридический адрес» законодательство предусматривает необходимость предоставления документа, его подтверждающего.

Как указано выше, законодательство о некоммерческих организациях не должно ухудшать условий деятельности последних по сравнению с коммерческими организациями. Декретом президента Республики Беларусь «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» № 1 от 16 января 2009 года предусмотрена возможность нахождения коммерческой организации – унитарного предприятия по месту жительства учредителя. На наш взгляд, принятие закона о некоммерческих организациях может послужить основанием для введения возможности для некоммерческой организации иметь место нахождения (юридический адрес) по месту жительства учредителя (собственника имущества, участника, члена).

В европейских государствах при регистрации НКО не требуется предоставление документа, подтверждающего его местонахождение. Европейское законодательство предусматривает обязанность НКО предоставить в регистрирующий орган действительный адрес, по которому государственные органы могут связаться с НКО, а также обязанность для НКО своевременно извещать государственные органы о его изменении.

2. Предложения:

2.1. Не разделять понятия «место нахождения НКО» и «юридический адрес НКО»

2.2. Предусмотреть в законопроекте возможность место нахождения НКО по месту жительства учредителя (собственника имущества, участника, члена).

2.3. Предусмотреть обязанность НКО сообщать регистрирующему органу о месте нахождения без предоставления отдельного документа, а также об изменении своего место нахождения в уведомительном порядке.

3. Положение об обязательной регистрации некоммерческой организации.

Статья 27 законопроекта предусматривает, что некоммерческая организация подлежит обязательной регистрации.

На наш взгляд, принятие закона о некоммерческих организациях может послужить основанием для устранения из законодательства запрета деятельности незарегистрированных НКО. Запрет на деятельность незарегистрированных организаций противоречит конституционным нормам и международным обязательствам Республики Беларусь. Подобный запрет не соответствует положительной европейской практике, и помимо нашей страны, существует лишь в таких странах, как Казахстан, Узбекистан, Туркменистан.

3. Предложения:

3.1. Использовать Закон Республики Беларусь «О некоммерческих организациях» для отмены запрета на деятельность незарегистрированных структур гражданского общества. Дополнить законопроект положением о том, что объединения граждан (общественные формирования) не подлежат обязательной регистрации, изъять из законопроекта положение о том, что НКО подлежат обязательной регистрации.

Предусмотреть в перечне нормативных актов, в которые предполагается внести дополнения и изменения в связи с принятием закона «О некоммерческих организациях», Уголовный кодекс Республики Беларусь (ст. 193.1)

4. Наличие в законопроекте положений о возможности отказа в государственной регистрации НКО и признании государственной регистрации недействительной.

Действующее законодательство предусматривает возможность принятия регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации для таких организационно-правовых форм НКО, как общественные объединения, их союзы, религиозные организации, фонды. В тоже время для таких организационно-правовых форм НКО, как учреждения и союзы (ассоциации) действующим законодательством предусмотрена возможность признания государственной регистрации недействительной. При регистрации организации по заявительному принципу ее учредители самостоятельно несут ответственность за достоверность представляемых на регистрацию документов. Так как регистрирующий орган не наделен полномочиями проверять представленные на регистрацию документы, за исключением их комплектации и соблюдения формальных требований, следовательно, в случае последующего обнаружения ложных сведений

может быть инициирован процесс признания регистрации недействительной. В случае, когда процесс регистрации осуществляется по разрешительному принципу и длится в течение месяца, у регистрирующего органа есть возможность проверки документов, в том числе достоверности сведений, в них указанных. Таким образом, нет необходимости совместно вводить в законодательство положений о возможности отказа в государственной регистрации и признании государственной регистрации недействительной.

4. Предложения:

4.1. Исключить из законопроекта положение о возможности вынесения решения об отказе в регистрации по широкому перечню оснований (ст. 29), закрепив возможность неосуществления регистрации на основании формальных причин: непредставления всех предусмотренных законодательством документов либо предоставления документов не в тот орган.

5. Ограничение права лица выступать учредителем учреждения.

В законопроекте (ст. 15) предусмотрено ограничение для лиц, выступающих собственником имущества частного учреждения, учредителем не может быть:

– физическое или юридическое лицо, являвшееся учредителем некоммерческой организации, ликвидированной в судебном порядке в связи с грубыми или неоднократными нарушениями законодательных актов;

– гражданин Республики Беларусь, имеющий непогашенную или неснятую судимость за умышленные преступления;

– иностранный гражданин или лицо без гражданства, осужденные в Республике Беларусь или другом государстве за совершение умышленного преступления, признаваемого таковым в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь, и судимость не снята и не погашена.

На наш взгляд, указанные ограничения являются чрезмерными и необоснованными, противоречащими конституционным нормам Республики Беларусь: ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Особое удивление вызывает п. 1 указанной статьи. Теория права исходит из того, что санкция (наказание) должно быть соразмерным правонарушению. Деяние только тогда рассматривается, как нарушение, когда в этом деянии проявилась воля лица, его совершившего. В данном случае налицо несоблюдение этих принципов. Учредители могут выйти из состава членов организации, не принимать участия в ее управлении, а также в определенных случаях вообще не иметь отношения к деятельности организации. Нарушения в организации могут случиться без вины учредителя, например, в результате действий руководства, тогда как, исходя из рассматриваемого положения, ответственность за такие деяния будет нести учредитель. Кроме того, сам факт ликвидации организации в судебном порядке является достаточным наказанием для учредителя. Рассматриваемое положение также не устанавливает сроки ограничения права лица выступать учредителем учреждения.

Кроме того, вышеуказанные п. 1 и п. 2 могут существенно ограничить права иностранных граждан на создание учреждения, так как непонятно каким образом они будут доказывать факты того, что они не являлись учредителями некоммерческих организаций, ликвидированных по решению суда, либо не имеют

неснятую/непогашенную судимость в другом государстве за совершение умышленного преступления.

5. Предложения:

5.1. Исключить из законопроекта положение об ограничении прав учредителя выступать собственником имущества (учредителем) учреждения.

6. Неконкретные положения относительно субъектов, имеющих право объединяться в союзы (ассоциации)

Согласно ст. 46 Гражданского кодекса Республики Беларусь допускается создание объединений коммерческих организаций и (или) индивидуальных предпринимателей, а также объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов. Соответственно Гражданский кодекс предусматривает право коммерческих и некоммерческих организаций объединяться в союзы (ассоциации).

Ст. 4 законопроекта также предусматривает такую организационно-правовую форму юридического лица, как объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей. В тоже время ст. 16 законопроекта говорит о возможности объединения коммерческих организаций и (или) индивидуальных предпринимателей; общественных и иных некоммерческих организаций; объединений в форме ассоциаций местных Советов депутатов. Такой двойкой подход повлечет серьезную путаницу в правоприменении.

6. Предложения:

6.1. Четко прописать в законопроекте положение о возможности объединения коммерческих и некоммерческих организаций и (или) индивидуальных предпринимателей в форме союза (ассоциации).

7. Наличие положения о необходимости согласования нахождения филиала и (или) представительства на территории административно-территориальной единицы с местным исполнительным и распорядительным органом.

Подобное положение предоставляет чрезвычайно широкие возможности местным исполнительным и распорядительным органам давать разрешение на открытие филиала или представительства организации на территории административно-территориальной единицы. Положение не предусматривает ни того, по каким критериям местные исполнительные и распорядительные органы будут производить это согласование, ни на основании чего в таком согласовании может быть отказано.

7. Предложения:

7.1. Предусмотреть в законопроекте необходимость уведомления местных исполнительных и распорядительных органов о нахождении филиала и (или) представительства на территории административно-территориальной единицы.

8. Осуществление предпринимательской деятельности общественным объединением.

Ст. 31 законопроекта предусматривает, что НКО может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Данная норма является прогрессивной, так как не содержит ограничений для каких-либо организационно-правовых форм некоммерческих организаций заниматься предпринимательской деятельностью самостоятельно. Кроме

того ограничение предпринимательской деятельности в зависимости от цели деятельности НКО является вполне оправданной. В тоже время действующее законодательство (Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях») предусматривает возможность для общественных объединений осуществлять предпринимательскую деятельность только через образование коммерческих организаций или участия в них.

8. Предложения:

8.1. Предусмотреть в перечне нормативных актов, в которые предполагается внести дополнения и изменения в связи с принятием закона «О некоммерческих организациях», Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях». Исключить из ст. 20 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» положение об ограничении права общественного объединения заниматься предпринимательской деятельностью путем создания коммерческих организаций или участия в них.

9. Введение дополнительной отчетности для НКО, а также расширение компетенции Министерства юстиции по контролю за НКО.

Требования по отчетности и полномочия регистрирующего органа по контролю над деятельностью НКО, предлагаемые в законопроекте, являются чрезмерными и не соответствуют обычной международной практике.

В действующем законодательстве относительно фондов и общественных объединений уже определен широкий перечень информации, которую необходимо предоставлять в регистрирующий орган. Законопроект расширяет этот перечень и предусматривает необходимость предоставления в регистрирующий орган дополнительных документов. Обязанность о предоставлении отчета о деятельности организации, о персональном составе руководящих органов, а также о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства ложится на все некоммерческие организации независимо от того, созданы они на основе членства или на основе имущества.

Отчетность перед обществом, уполномоченными органами, безусловно, является обязанностью НКО. Однако требования, установленные законом, должны быть пропорциональными привилегиям, полученным организацией от государства (налоговым льготам, государственному финансированию и т.д.). Практически во всех европейских государствах отсутствует обязательная отчетность по программной и финансовой деятельности, которая бы распространялась на все НКО. Положение о возможности направления представителей регистрирующих органов на все без ограничений мероприятия, проводимые НКО, также противоречит обычно международной практике.

Законопроект не утверждает формы и сроки отчетности, наделяя Министерство юстиции полномочиями их утверждать. Наличие такой отсылочной нормы, создает дополнительную угрозу введения слишком сложной отчетности, которая может быть невыполнима для большего числа НКО.

Законопроект также предоставляет широкие возможности проверки деятельности организации, не предусматривая никаких процедур по защите интересов организаций. Регламентация порядка проведения проверок позволяет организациям защитить свои права, а проверяющим органам более целенаправленно и рационально проводить проверки. В Беларуси существует достаточно хорошая практика регламентации проведения проверок иными, помимо регистрирующих, органами, необходимо данную практику распространить и на проверки НКО органами их регистрирующими.

9. Предложения:

9.1. Упростить отчетность для некоммерческих организаций, сузить перечень информации, которую необходимо предоставлять НКО в регистрирующие органы. Необходимость предоставления отчетов соотносить с бюджетом организации, преференциями, предоставляемыми организации государством, порядком формирования имущества организации.

Изъять из законопроекта требование для НКО «представлять в регистрирующий орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства», а также положение о праве регистрирующего органа направлять своих представителей для участия в проводимых НКО мероприятиях.

9.2. Указать сроки предоставления отчетности НКО непосредственно в законопроекте, а также все сведения, подлежащие отражению в отчете либо утвердить форму отчетности непосредственно законопроектом.

9.3. Регламентировать порядок проведения проверок некоммерческих организации регистрирующими органами. Необходимо предусмотреть в законопроекте отсылочную норму на законодательный акт, содержащий такой порядок.

10. Отсутствие полного перечня нормативных актов, изменить и дополнить которые потребуется в связи с принятием законопроекта.

С принятием закона может возникнуть масса проблем с применением разных норм, регулирующих одни и те же отношения. Законопроект предписывает Совету Министров в шестимесячный срок со дня официального опубликования закона привести акты законодательства в соответствии с законом. Однако сам законопроект говорит о необходимости внесения изменений и дополнений лишь в отдельные законы Республики Беларусь, не содержа полноты перечня законодательных актов, а также конкретных их норм, изменить и дополнить которые потребуется в связи с принятием законопроекта. Указанный подход затруднит процесс приведения законодательных актов в соответствие с положениями законопроекта, соответственно усложнит правоприменительную практику.

Предложения:

10.1. Принимать законопроект в пакете с изменениями во все законодательные акты, которые требуют их приведения в соответствие с законопроектом.

Необходимо отметить, что наряду с проблемными моментами законопроект содержит ряд положительных новелл в правовом регулировании некоммерческих организаций:

- 1) введение статуса организации социальной значимости
- 2) введение основ понятия государственного социального заказа
- 3) создание общественных советов при государственных органах (закрепление в законодательстве об НКО)

Однако, на наш взгляд, для того, чтобы эти нормы получили свое дальнейшее закрепление в законодательстве и правоприменении в заключительных положениях к законопроекту целесообразно указать, разработка каких новых нормативных актов необходима в связи с введением этих новелл.