

Предложения Центра правовой трансформации по проекту Закона Республики Беларусь “Об общественных объединениях”

Предложение 1.

Формулировку (стр. 2, абз. 2-3) «Республиканским общественным объединением является общественное объединение, которое создано в Республике Беларусь и имеет организационные структуры не менее чем в четырех областях Республики Беларусь (городе Минске), созданные в порядке, установленном законодательством и уставом общественного объединения. Республиканское общественное объединение обязано создать в течение шести месяцев со дня его государственной регистрации организационные структуры не менее чем в четырех областях и городе Минске и представить в Министерство юстиции подтверждающие документы» изменить.

Отмена понятия «территория деятельности», предусмотренная проектом закона, является безусловно позитивным изменением, соответствующим международным стандартам свободы ассоциаций. В тоже время при отмене понятия “территория деятельности” проект закона предусматривает дальнейшее разделение общественных объединений в зависимости от статуса на местные, республиканские и международные. Понятие “статус общественного объединения” перешел в белорусское законодательство из законодательства об общественных объединениях советских времен, когда такое понятие было введено из-за территориального устройства страны. Для Беларуси, являющейся унитарным государством, такой подход представляется нерациональным и неоправданным.

Введение требования о необходимости создания для республиканских общественных объединений в течение шести месяцев после регистрации организационных структур не менее чем в четырех областях и городе Минске приведет к появлению в Беларуси очень малого количества новых общественных объединений республиканского (национального) статуса. Лишь немногие общественные объединения будут иметь возможность найти и финансировать на постоянной основе юридические адреса для пяти

дополнительных региональных структур, что отягощается требованиями об обязательной постановке на учет/регистрации оргструктур и расположении их юридических адресов в нежилых помещениях (за некоторым исключением). Такой подход - деление объединений по статусу - противоречит также вводимому в ст. 4 новому принципу создания и деятельности общественных объединений: равноправию общественных объединений. Кроме того, предлагаемая для введения норма о том, что правила о создании организационных структур не применяются к республиканским общественным объединениям, созданным до 1 января 2020 года, также будет противоречить принципу равноправия общественных объединений, когда одни республиканские объединения действуют по одним правилам, другие – по другим правилам и внесет путаницу в правоприменение.

Предложение 2.

Формулировку (стр. 3, п. 4, абз. 11) «Общественное объединение, союз, организационная структура общественного объединения обязаны иметь юридический адрес (место нахождения его руководящего органа). Для юридического адреса используется нежилое помещение в порядке, предусмотренном настоящим Законом и иными актами законодательства, за исключением случаев использования не по назначению блокированных, многоквартирных жилых домов или их части без перевода в нежилые в порядке, предусмотренном законодательными актами» изменить на «Общественное объединение, союз, организационная структура общественного объединения обязаны иметь юридический адрес (место нахождения его руководящего органа). Для юридического адреса используется нежилое помещение в порядке, предусмотренном настоящим Законом и иными актами законодательства. Допускается размещение юридических адресов в блокированных, многоквартирных жилых домах или их части без перевода в нежилые в порядке, предусмотренном законодательными актами».

Согласно разъяснений Главного управления нормотворческой деятельности в сфере государственного строительства совместно с управлением Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Министерства юстиции Республики Беларусь п. 5 Положения о государственной регистрации субъектов хозяйствования, утвержденным Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» определено, что

жилое помещение может являться местонахождением только частного унитарного предприятия и крестьянского (фермерского) хозяйства. Аналогичная норма, устанавливающая исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридических лиц, имеющих право размещения в жилых помещениях, закреплена в части второй пункта 2 статьи 14 Жилищного кодекса Республики Беларусь. Частью четвертой пункта 2 статьи 14 Жилищного кодекса определена возможность использования не по назначению блокированных, многоквартирных жилых домов или их части (в том числе осуществление религиозной деятельности религиозными организациями) без перевода в нежилые по согласованию с районным, городским исполнительными комитетами, местной администрацией района в городе с соблюдением установленных для проживания санитарных и технических требований, правил пожарной безопасности и в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, содержания жилых и вспомогательных помещений. Указанная норма позволяет лишь использовать жилые помещения не по назначению, но не дает право на размещение и государственную регистрацию юридических лиц в таких помещениях. Исходя из разъяснений Министерства юстиции, формулировка, изложенная в проекте закона, содержит неточный характер и не дает возможности общественным объединениям размещать юридические адреса в индивидуальных жилых домах. Следовательно, необходимо пересмотреть предложенную в законопроекте формулировку.

Кроме того, необходимо вообще предусмотреть возможность нахождения общественных объединений в жилом доме без дополнительных согласований, как, например, законодательно предусмотрено для унитарных предприятий, крестьянских фермерских хозяйств. В законодательстве большинства европейских стран, в частности, специальных законах об НКО, нет отдельных положений, регулирующих вопросы размещения некоммерческих организаций. Как правило, в таких законах содержится просто требование о необходимости наличия юридического адреса (информации об офисе, местонахождении, штаб-квартире, адреса для связи с органами организации) в регистрационных документах некоммерческой организации, без дополнительных требований о том, где этот юридический адрес может размещаться. Таким образом, организация может размещаться как в административном помещении, так и в жилом доме. Подобное требование есть, например, в законодательстве Албании, Армении, Болгарии, Грузии, Латвии, Словакии. Например, в российском законодательстве в отношении общественных объединений вообще нет понятия "юридического адреса" - есть "адрес для связи с постоянно действующим руководящим органом". При этом в законодательстве нигде не сказано, что организация

должна физически располагаться по данному адресу, иметь это помещение в собственности или снимать его по договору аренды. В п. 2 ст. 9 Федерального Закона РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» говорится о том, что «не допускается отказ в государственной регистрации благотворительной организации в связи с предоставлением ей юридического адреса гражданином по месту его жительства». Таким образом, напрямую предусматривается возможность размещения благотворительной организации в жилом помещении.

Предложение 3.

Положение (п. 17 абз. 2) «Сумма расходов общественного объединения, союза на оплату труда работников общественного объединения, союза не может превышать 40 процентов от суммы всех доходов общественного объединения, союза за отчетный период, но не менее размера минимальной заработной платы, установленной в Республике Беларусь» исключить.

В мировой практике ограничения по расходованию средств некоммерческими организациями могут содержаться в законодательстве, однако подобное законодательство, как правило, регулирует деятельность организаций со специальным статусом – благотворительные организации, например, некоторые ограничения по расходованию средств содержатся в законодательстве о благотворительной деятельности Российской Федерации, Республики Казахстан, Украины, Республики Армения и других государств. Основной причиной введения в законодательстве зарубежных стран статуса благотворительной организации является предоставление этим организациям дополнительных, по сравнению с другими некоммерческими организациями, преференций, в первую очередь налоговых. В обмен на налоговые льготы и, в некоторых случаях, иные формы государственной поддержки, законодательство устанавливает для благотворительных организаций более строгий режим контроля и некоторые ограничения по расходованию полученных средств. В тоже время положения по расходованию полученной помощи в мировой практике, как правило, не носят такой ограничительный характер. Так, например, в соответствии с Законом Российской Федерации «О некоммерческих организациях» ограничения по расходованию средств для всех некоммерческих организаций отсутствуют, в соответствии с Законом Российской Федерации «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» не менее 80 процентов благотворительного пожертвования в денежной форме должно быть использовано на благотворительные цели в течение года с момента

получения благотворительной организацией этого пожертвования, однако лишь в случае, если благотворителем или благотворительной программой не установлено иное. Закон Украины “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” содержит ограничения по расходованию не более 20 процентов дохода, полученного благотворительной организацией, только на административные расходы. Предлагаемая к введению в Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» ограничительная норма по выплате заработной платы планируется к распространению на все общественные объединения.

Необходимо также отметить, что п. 57 Положения о порядке получения, учета, регистрации, использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации гуманитарных программ, утв. Декретом Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» содержит ограничения по расходованию средств получателями: предусматривается, что не допускается использование юридическими лицами – получателями в течение календарного года более 20 процентов помощи в виде денежных средств, освобожденной от налогов, на оплату труда работников, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, данных получателей. Однако, на практике и получатели, и жертвователи, и государственные органы сталкивались с большими сложностями при применении указанной нормы. Из разработанного в настоящее время проекте декрета с изменениями указанная норма упразднена.

Предлагаемая к введению норма также противоречит ряду правовых нормативных актов Республики Беларусь. Так, согласно ч. 3 ст. 553 Гражданского кодекса жертвователь, который оказывает общественному объединению пожертвование, сам может определить его целевое назначение. Соответственно, предлагаемая к введению норма закона ограничивает право лица, предоставляющего пожертвование, самостоятельно определять целевое назначение пожертвования, исходя из ограничений по выплате заработной платы. Кроме того, общественное объединение не может контролировать размер денежных средств, который жертвователи могут пожертвовать данному общественному объединению на выплату заработной платы его работникам. Положением об условиях и порядке предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, утв. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2012 г. № 1219 определено, что субсидии при оказании социальных услуг предоставляются на возмещение расходов на заработную плату и начисления на заработную

плату работникам негосударственных некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги, либо на выплату суммы вознаграждения по гражданско-правовым договорам на оказание социальных услуг, заключенным негосударственными некоммерческими организациями с физическими лицами.

Введение такой нормы нарушает права тех общественных объединений, которые в силу своего предмета деятельности могут быть связаны целиком с наймом персонала и практически не имеют нужды в других расходах. Например: социальное общественное объединение в качестве основного вида деятельности оказывает социальную помощь путем оказания таких социальных услуг, как услуги сиделок либо занимается просветительской деятельностью, нанимая для этих целей работников, и в тоже время не несет иных крупных расходов, в том числе связанных с содержанием офиса.

Кроме того, введение ограничений по выплате заработной платы противоречит общей политике белорусского государства в области занятости, включая Декрет Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. № 3 "О содействии занятости населения", не содействует росту заработной платы работников во всех сферах, а также может привести к выплатам заработной платы "в конвертах", снижению налогооблагаемой базы и объема отчислений в Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты. Такая норма закона также ставит общественные объединения в неравные условия с другими участниками гражданско-правовых отношений: другими организационно-правовыми формами некоммерческих организаций, а также с коммерческими организациями (которые подобных ограничений по выплате заработной платы не имеют).

Предложение 4.

Положение (стр. 10, абз. 2) «Общественные объединения, союзы обязаны ежегодно до 1 марта размещать информацию о своей деятельности, включая финансовую отчетность, в свободном доступе, в том числе в средствах массовой информации и (или) на своих официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет. Состав сведений, включаемых в информацию о деятельности общественного объединения, союза, определяется Советом Министров Республики Беларусь» исключить.

Действующий Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» предусматривает за общественными объединениями
© Центр правовой трансформации (Lawtrend), 2019 www.lawtrend.org

предоставлять в регистрирующий орган информацию о продолжении своей деятельности, при этом закон содержит перечень сведений, которые должны в этом отчете быть отражены. Предлагаемая к внесению в закон норма также предусматривает обязанность общественных объединений готовить и размещать онлайн дополнительную информацию о своей деятельности, так как сведения, включаемые в эту информацию, по смыслу предложений будут отличаться от сведений, включаемых в информацию о деятельности, предоставляемую в регистрирующий орган. Этот вывод можно сделать на основании того, что перечень сведений о продолжении деятельности общественных объединений, подаваемый объединением в регистрирующий орган, указан в законе, а перечень сведений, включаемых в информацию о деятельности общественного объединения для размещения онлайн, предположительно будет определяться Советом Министров. В настоящее время также в первом чтении приняты также изменения в Закон Республики Беларусь "О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения", предусматривающих наделение Министерства юстиции функцией определения состава сведений, которые предоставляются общественными объединениями в рамках данного закона.

Из совокупности данных норм, в случае их принятия, вытекает, что общественные объединения, независимо от объема деятельности и объема получаемых средств, будут вынуждены готовить несколько разных отчетов (не считая "целевые" отчеты в ФСЗН, Белгосстрах, отчеты при получении спонсорской помощи, иностранной безвозмездной помощи и т.п.):

- 1) информацию о продолжении деятельности в регистрирующий орган в соответствии с Законом «Об общественных объединениях»,
- 2) информацию о деятельности, включая финансовую отчетность, для публикации,
- 3) отчет в соответствии с Законом Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения».

Подготовка такого количества отчетов сделает работу общественных объединений неэффективной, не направленной на достижение уставных целей, а подготовку технической документации. Кроме того, такой подход опять-таки поставит общественные объединения в неравные условия с другими участниками гражданско-правовых отношений, в первую очередь коммерческими организациями, предоставление отчетности, которыми,

наоборот, сокращается. Хорошим примером в отношении сокращения объема ненужной отчетности для общественных объединений является ст. 22 Налогового кодекса Республики Беларусь, которая предусматривает, что общественные объединения, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, были освобождены от необходимости подачи годовой индивидуальной отчетности, составленной в соответствии с законодательством Республики Беларусь о бухгалтерском учете и отчетности. Принятие и проверка такого количества отчетов также налагает дополнительную нагрузку на государственный аппарат, что противоречит курсу государства по де бюрократизации.

Предлагаемый подход к отчетности не соответствует международным обязательствам и стандартам в области свободы ассоциаций. [Руководящие принципы по свободе ассоциаций БДИПЧ ОБСЕ](#) предусматривают, что «требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности. [...] Недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий); следует обеспечивать равенство между различными сферами деятельности. При этом допускается установление особых требований к отчетности в обмен на определенные льготы при условии, что объединениям предоставляется право решать, будут ли они соблюдать данные требования или откажутся от их соблюдения и, тем самым, от любых соответствующих особых льгот (когда это применимо)». [...] «Требования к отчетности должны устанавливаться не более чем одним законодательным актом, так как в противном случае предъявляемые требования могут различаться и противоречить друг другу».

Предложение 5.

Статью 8, часть 8 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» дополнить предложением следующего содержания: «Учредительное мероприятие общественного объединения, союза может проводиться в режиме онлайн».

Проект закона предусмотрел возможность проведения заседаний высшего и руководящего органов общественного объединения онлайн, что, безусловно, будет являться позитивным законодательным нововведением. В тоже время современные технологии позволяют решать все вопросы, связанные и с созданием общественных объединений с использованием Интернет технологий.

Предложение 6.

Изложить ч. 3 ст. 15 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» в следующей редакции: «Решение об отказе в государственной регистрации общественного объединения, союза принимается в случае:

- нарушения установленного порядка создания общественного объединения, союза;
- наличие в Уставе общественного объединения, союза положений, предусматривающих осуществление пропаганды войны или экстремистской деятельности;
- непредставления в регистрирующий орган всех необходимых для государственной регистрации документов, определенных настоящим Законом;
- неустранения общественным объединением, союзом в срок, установленный соответствующим регистрирующим органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления государственной регистрации общественного объединения, союза».

Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» содержит широкий перечень оснований для вынесения решения об отказе в регистрации общественного объединения. Так, статья 15 данного закона предусматривает, что общественному объединению может быть отказано, в том числе, в связи с несоответствием устава объединения требованиям законодательства, а также представлением объединением подложных, поддельных или недействительных документов. Данное основание может привести к вынесению решения об отказе в регистрации любому общественному объединению по любой незначительной причине, например, в связи с незначительными нарушениями в подготовленных для регистрации документах требований законодательства о делопроизводстве либо с указанием в списках учредителей незначительных ошибок в наименовании места работы, места проживания учредителей и т.п.

Статью 15, абзац 6 дополнить следующими словами: «Соответствующий регистрирующий орган в пятидневный срок со дня приостановления государственной регистрации либо принятия решения об отказе в государственной регистрации общественного объединения, союза, их гимнов, значков, вымпелов, галстуков, изменений и (или) дополнений, внесенных в устав общественного объединения, союза, в письменной форме сообщает о принятом решении в руководящий орган общественного

объединения, союза с указанием **всех** оснований для приостановления или отказа».

Такое изложение статьи 15 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» будет соответствовать требованиям руководящих принципов по свободе объединений: законодательство не должно предусматривать отказ в регистрации лишь на основании технических недочетов (например, из-за недостающего документа или подписи). Заявителям должен предоставляться конкретный разумный срок, в течение которого они могут исправить любые недочеты; при этом объединение должно быть уведомлено обо всех необходимых изменениях и исправлениях.

Предложение 7.

Из ч. 3 ст. 20 исключить предложение «Такая деятельность может осуществляться общественным объединением, союзом только посредством образования коммерческих организаций и (или) участия в них, если иное не установлено законодательными актами».

Предпринимательская деятельность играет важнейшую роль в усилиях общественных объединений по диверсификации финансирования и помогает им обеспечить финансовую устойчивость. Разрешение предпринимательской деятельности для общественных объединений может улучшить эффективность, качество и разнообразие услуг, которые они оказывают на благо общества. Кроме того, в настоящее время в республике обсуждаются вопросы разработки законодательства о социальном предпринимательстве, ограничения предпринимательской деятельности общественных объединений будут всерьез препятствовать данному процессу.

Практически во всех странах некоммерческие организации имеют право напрямую заниматься экономической деятельностью. О возможности получения средств некоммерческими организациями из различных источников, в том числе путем осуществления предпринимательской деятельности говорят различные международные документы и инструменты. Так [в сообщении № 1274/2004 Комитет ООН по правам человека](#) отметил, что «право на свободу ассоциации не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует право беспрепятственного осуществления такой ассоциацией своей уставной деятельности. Защита, обеспечиваемая статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, распространяется на любую деятельность ассоциации [...]». Таким образом, деятельность по привлечению средств защищена по статье 22 Пакта, и

© Центр правовой трансформации (Lawtrend), 2019 www.lawtrend.org

ограничения финансирования, препятствующие возможности ассоциаций заниматься своей уставной деятельностью, представляют собой нарушения статьи 22.

П. 102 Руководящих принципов ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединений говорит о том, что способность искать, получать и использовать ресурсы имеет огромное значение для существования и функционирования любого объединения. Более того, объединения должны иметь право свободно заниматься любой законной экономической, деловой или коммерческой деятельностью в целях поддержки своей некоммерческой деятельности.

В Европе только две страны, в законодательстве которых содержится запрет заниматься экономической деятельностью НКО определенных организационно-правовых форм - Турция и Беларусь.

Кроме того, наличие в Законе «Об общественных объединениях» двух норм: 1) запрещающей прямую предпринимательскую деятельность общественными объединениями, 2) предусматривающую в качестве источника средств для общественных объединений доходы, поступающие от проводимых в уставных целях мероприятий, предусматривает возможность для широкой и вольной трактовки. Что в свою очередь противоречит Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», ст. 28 которого содержит такое требование к нормотворческой технике, как ясность, простота и доступность языка изложения нормативного правового акта, исключаящие различное толкование его нормативных правовых предписаний, отсутствие внутренних противоречий.