

Страсбург, 13 ноября 2002 г.

Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка

Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе и пояснительная записка

Решение Комитета Министров Совета Европы

837-ое заседание - 16 апреля 2003

Пункт 2.3

Отношения между Советом Европы и неправительственными организациями (НПО) -

Отчет Докладчика

(RAP-ONG(2003)6, RAP-ONG(2003)2 revised, RAP-ONG(2003)3 revised 2, RAP-ONG(2003)4)

Постоянные Представители стран членов Совета Европы

.../...

5. С большим удовлетворением приняли к сведению «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» (RAP - ONG (2003)4) и дали указание Секретариату обеспечить их насколько возможно широкое распространение, в частности, через информационные центры Совета Европы и в сотрудничестве с неправительственными организациями, которые имеют консультативный статус при Организации.

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ СТАТУСА НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЕВРОПЕ

Участники многосторонних встреч, состоявшихся в Страсбурге 19-20 ноября 2001 г., 20-22 марта 2002 г. и 5 июля 2002 г.,
Принимая во внимание Статью 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с которой «каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими»,
Принимая во внимание Европейскую конвенцию ETS №124 о признании международных неправительственных организаций субъектами права и желательность расширения числа ее участников,
Полагая, что неправительственные организации (далее НПО) вносят существенный вклад в развитие, реализацию и поддержание жизнеспособности демократического общества, в частности, путем повышения осведомленности общества и активного участия граждан в общественной жизни, и в равной степени содействуют развитию

культурной жизни и социального благополучия общества,

Считая, что НПО вносят неоценимый вклад в дело достижения целей и выполнения принципов Устава ООН и Устава Совета Европы,

Полагая, что вклад НПО осуществляется через комплекс чрезвычайно разнообразных видов деятельности, от выполнения роли связующего информационного звена между различными сегментами общества и органами государственной власти, продвижения изменений в законодательстве и государственной политике и помощи нуждающимся до выработки технических и профессиональных стандартов, проверки выполнения взятых обязательств по национальному и международному законодательству, предоставления возможностей для самореализации, а также преследования, продвижения и защиты общих интересов,

Полагая, что существование многочисленных НПО является признаком реализации права их членов на свободу собраний и объединений и приверженности страны пребывания НПО принципам демократического плюрализма,

Признавая, что работа в НПО подразумевает не только права, но обязанности,

Приняли настоящие основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе.

Сфера действия

1. НПО - это, по сути, добровольные самоуправляющиеся организации, которые вследствие этого не могут подчиняться органам государственной власти. Термины, используемые для их описания в национальном законодательстве, могут варьироваться: это могут быть ассоциации, благотворительные общества, фонды, общественные, некоммерческие организации, общества и трасты. К неправительственным организациям не относятся структуры, действующие по принципу политических партий.
2. К НПО относятся организации, созданные отдельными лицами (физическими или юридическими) и группами лиц. Они могут быть как национальными, так и международными по составу и сфере действия.
3. НПО - это обычно, хотя и не всегда, организации, основанные на членстве.
4. Основной целью НПО не является получение прибыли. Прибыль, получаемая ими в ходе осуществления своей деятельности, не распределяется между членами или учредителями, а направляется на выполнение задач организации.
5. НПО могут быть как неформальными организациями, так и структурами, обладающими правосубъектностью. В целях отражения различий в финансовых и иных видах поддержки, получаемой НПО в дополнение к правосубъектности, они могут пользоваться различным статусом в соответствии с национальным законодательством.

Основные принципы

6. НПО создаются по инициативе частных лиц или групп лиц. Поэтому такая инициатива должна встречать поддержку и содействие в рамках соответствующих положений национальной правовой и финансовой системы.

7. Все НПО пользуются правом свободы выражения мнений.

8. НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь те же возможности, что и прочие юридические лица, действовать и подвергаться санкциям согласно нормам административного, гражданского и уголовного права, обычно применяемым в отношении юридических лиц.

9. Любое действие или бездействие со стороны органа государственной власти в отношении НПО должно быть рассмотрено в административном порядке, а также в независимом, непредвзятом и наделенном полной юрисдикцией суде.

Цели и задачи

10. НПО свободно формулирует и выполняет свои задачи при условии законности как собственно задач, так и средств для их достижения. Среди возможных задач НПО могут быть исследования, образование и правозащитная деятельность по вопросам, представляющим общественный интерес вне зависимости от того, соответствует ли занятая организацией позиция официальной политике государства.

11. Создание НПО может также иметь целью внесение изменений в законодательство.

12. НПО, поддерживающая какого-либо кандидата или партию на выборах, должна открыто заявить о своей мотивировке. Такая поддержка должна, кроме того, осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании политических партий. Участие в политической деятельности может существенно повлиять на решение о предоставлении финансовых и иных видов поддержки в дополнение к правосубъектности.

13. Обладающая правосубъектностью НПО, вправе заниматься любой законной хозяйственно-экономической и коммерческой деятельностью, направленной на поддержку некоммерческой части своей работы, без специального разрешения, но с соблюдением всех требований в области лицензирования и надзора в отношении осуществляемых видов деятельности.

14. НПО вправе преследовать свои цели путем членства в федерациях и конфедерациях неправительственных организаций.

Учреждение

15. Любое физическое или юридическое лицо, гражданин страны или иностранец, либо группа таких лиц, должны быть вправе свободно создавать НПО.

16. 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.

17. Любой человек должен иметь право учреждать НПО путем завещания или дарения имущества, в результате чего обычно создается фонд или траст.

Содержание устава

18. Любая НПО, обладающая правосубъектностью, должна иметь свой устав. Под «уставом» НПО следует понимать любой учредительный или регистрационный документ, а также, в случае если они представляют собой отдельный документ, собственно устав НПО. В уставе НПО обычно указываются:

- наименование,
- a. цели деятельности,
- b. полномочия,
- c. высший руководящий орган,
- d. частота заседаний руководящего органа,
- e. порядок созыва таких заседаний,
- f. порядок утверждения руководящим органом финансовых и иных отчетов,
- g. свобода руководящего органа определять административную структуру организации
- h. порядок изменения устава и роспуска организации, либо ее слияния с другой НПО.

19. Если в основе НПО лежит принцип членства, высшим руководящим органом является членский состав организации. Для внесения любых изменений в устав в соответствии с законом и уставом требуется согласие руководящего органа. Для НПО, построенных на иных принципах, высшим руководящим органом является орган, определенный уставом.

Членство

20. Членство в НПО должно быть по возможности добровольным: никто не может быть принужден к вступлению в ту или иную НПО, кроме тех случаев, когда в целях регулирования профессиональной деятельности в некоторых странах законом предусмотрены специальные структуры, рассматриваемые государством как НПО.

21. Национальное законодательство не может необоснованно ограничивать право физических или юридических лиц вступать в НПО, основанную на принципах членства. Право вступать в конкретную НПО определяется ее уставом. При этом такое право также не должно подвергаться любым формам необоснованной дискриминации.

22. Члены НПО должны быть защищены от исключения, противоречащего уставу организации.

23. К лицам, являющимся членами НПО, не должны применяться какие-либо санкции только на основании их членского статуса. Тем не менее, членство в некоторых НПО может оказаться несовместимым с занимаемой должностью или постом.

Правосубъектность

24. В случаях, если НПО обладает правосубъектностью, ее необходимо четко отделить от статуса членов или учредителей организации, которые в принципе не должны нести личную ответственность за образовавшуюся в результате деятельности НПО задолженность и принятые организацией обязательства.

25. НПО может быть лишена правосубъектности в случае банкротства, продолжительного бездействия или нарушений только в соответствии с сознательным решением ее членов, либо, если НПО не основывается на принципах членства, руководства НПО. НПО, созданная путем слияния двух или более НПО, становится преемником их прав и обязательств.

Приобретение правосубъектности

26. В случае, если правосубъектность не возникает автоматически при учреждении НПО, правила приобретения правосубъектности должны быть сформулированы объективно и не оставлять возможностей для их произвольной трактовки соответствующими органами.

27. Национальное законодательство может лишать граждан права учреждать НПО, обладающие правосубъектностью, на основании тех или иных причин, среди которых осуждение за уголовные преступления, банкротство и т.д.

28. Правила приобретения правосубъектности должны публиковаться вместе с указаниями о порядке ее приобретения. Процесс приобретения правосубъектности должен быть понятным, не затратным и скорым. В частности, НПО должна лишь зарегистрировать устав, представить своих учредителей, руководителей, должностных лиц и юридического представителя, а также место расположения штаб-квартиры. От фонда или траста может потребоваться предоставить подтверждения наличия финансовых средств для достижения заявленных целей.

29. Основанной на принципах членства НПО следует начинать процедуру приобретения правосубъектности только после принятия собранием всех ее членов соответствующего решения. При получении указанного статуса может потребоваться подтверждение данного решения.

30. Любые сборы, которые могут взиматься за подачу заявки на приобретение правосубъектности, не должны устанавливаться на запретительном уровне.

31. Отказ в приобретении правосубъектности может иметь место только в том случае, если организацией-заявителем не были представлены все необходимые документы, использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое от наименования уже действующего в данной стране физического или юридического лица, либо при наличии в уставе организации целей, прямо противоречащих законодательству.

32. Оценка приемлемости целей НПО при приобретении ею правосубъектности должна проходить в обстановке информационной открытости и уважения понятия политического плюрализма без каких бы то ни было предрассудков.

33. Орган, ответственный за предоставление статуса субъекта права, не обязательно должен быть судебной инстанцией, однако его независимость от исполнительной

ветви власти предпочтительна. Необходимо обеспечить последовательность в принятии решений и возможность их обжалования.

34. Для выполнения возложенных на него функций указанный орган должен располагать достаточным числом должным образом подготовленных сотрудников, а также обеспечивать оказание находящейся в процессе приобретения правосубъектности НПО консультативной и иной помощи.

35. Решения о предоставлении или отказе в предоставлении статуса субъекта права должны приниматься в течение установленного срока. Заявитель должен информироваться о любых решениях. Решение об отказе должно сопровождаться письменным объяснением причин.

36. Решения о предоставлении НПО права на получение финансовой или иной поддержки должны приниматься отдельно от решений, касающихся приобретения ими правосубъектности и желательно другим органом.

37. От иностранных НПО может потребоваться получение разрешения на деятельность в той или иной стране. Это не является нарушением принципов и положений Европейской конвенции ETS № 124 о признании международных неправительственных организаций субъектами права, однако, иностранным НПО, желающим работать в странах, ратифицировавших указанную Конвенцию, не должны выдвигаться требования о создании новой или отдельной организации. В то же время, это не отменяет требования об образовании новой или отдельной организации в случае переноса места постоянной регистрации из одной страны в другую.

38. Деятельность НПО на международном уровне должна встречать содействие посредством ратификации Европейской конвенции №124 ETS о признании международных неправительственных организаций субъектами права.

39. В случае если правосубъектность НПО не возникает автоматически при учреждении НПО, желательно обеспечить общественности доступ к единому национальному реестру всех обладающих правосубъектностью НПО.

40. НПО, которой по уставу разрешается учреждать или наделять полномочиями филиалы, не должна получать для этого отдельного разрешения.

41. Для НПО не могут устанавливаться требования о периодическом повторном приобретении правосубъектности.

42. Изменения в уставе обладающей правосубъектностью НПО должны утверждаться органом государственной власти только в случае если такие изменения касаются наименования или целей организации. Утверждение происходит в соответствии с теми же принципами, что и первоначальное приобретение правосубъектности. Одновременно, указанные изменения не должны влечь за собой обязанность НПО учреждать новую организацию взамен старой.

Управление

43. В НПО, построенной на принципах членства, лица, ответственные за управление

организацией, должны избираться или назначаться либо членами, либо уполномоченным на это органом.

44. Управление НПО, не работающей на принципах членства, определяется в соответствии с уставом организации.

45. Органы управления и принятия решений должны действовать в соответствии с уставом организации и законодательством государства, однако, в остальном НПО вольны самостоятельно определять пути достижения своих целей. В частности, назначение, выборы или смена должностных лиц, а также прием в члены или исключение из организации являются предметом ведения соответствующей НПО.

46. Органы управления и принятия решений должны учитывать интересы членов, потребителей, выгодоприобретателей, правления, контрольных органов, сотрудников и учредителей. Государственные структуры, осуществляющие финансовую и иную поддержку НПО, также вправе проявлять интерес в отношении деятельности НПО.

47. Изменения во внутренней структуре или правилах НПО не должны санкционироваться органами государственной власти. Любые формы внешнего вмешательства в управление НПО не допускаются, кроме случаев нарушения со стороны НПО административного, гражданского или уголовного законодательства, страховых обязательств, финансовых или иных подобных норм, а также случаев, когда такие нарушения представляются неминуемыми. В то же время, не исключается принятие законов, требующих особого надзора над деятельностью фондов и иных учреждений.

48. НПО обязана соблюдать все действующие трудовые нормы и страховые обязательства в отношении своих сотрудников.

49. НПО не может подвергаться каким-либо особым ограничениям в плане присутствия иностранных граждан в правлении или среди сотрудников.

Имущество и сбор средств

50. НПО вправе ходатайствовать о получении финансирования и получать его - в виде денежных средств или товаров - из другой страны, от многосторонних агентств, организаций или частных жертвователей в соответствии с действующими нормами внешнеэкономического и таможенного законодательства.

51. Обладающая правосубъектностью НПО должна иметь доступ к услугам кредитных учреждений.

52. Обладающие правосубъектностью НПО должны быть вправе требовать через суд возмещения ущерба, причиненного их имуществу.

53. В целях обеспечения надлежащего управления своим имуществом НПО следует прибегать к услугам независимых консультантов при продаже или приобретении земли, помещений и других ценных активов.

54. Имущество, приобретаемое НПО на условиях освобождения от уплаты налогов, не

должно использоваться в сферах, где освобождения от уплаты налогов не предусмотрено.

55. НПО вправе назначать правопреемника своих активов на случай прекращения своей деятельности, но только после выполнения всех обязательств, в том числе обязательств по возврату средств жертвователям. Правопреемником, как правило, становится НПО со сходными целями деятельности. В случае если цели или средства для их достижения признаются незаконными, правопреемником становится государство. В последнем случае, а также в случае отсутствия назначенного правопреемника, имущество должно передаваться или предлагаться государством другой НПО или юридическому лицу с наиболее сходными целями.

56. Имеющиеся в распоряжении НПО денежные средства могут использоваться для оплаты труда ее сотрудников. Сотрудникам и лицам, работающим на общественных началах от имени НПО, могут возмещаться понесенные ими в связи с этим обоснованные расходы.

Государственная поддержка

57. Должны существовать четкие и объективные стандарты отбора НПО для оказания им тех или иных форм государственной поддержки в виде выделения денежных средств или освобождения от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, средств и товаров, полученных от жертвователей, либо государственных и международных структур, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование.

58. При оказании указанных форм поддержки может учитываться характер осуществляемой НПО деятельности, а также то, существует ли НПО за счет своих членов, либо полностью или частично за государственный счет. Формы поддержки могут также зависеть от особого статуса НПО и быть связанными с особыми требованиями по финансовой отчетности и предоставлению финансовой информации.

59. Изменения в материальной части устава или деятельности НПО могут привести к корректировке или прекращению государственной помощи.

Прозрачность и подотчетность

60. НПО должны предоставлять своим членам или руководителям годовой отчет о своей деятельности, а также финансовую отчетность. В случае если НПО ранее получала налоговые льготы или другие формы государственной поддержки, такие отчеты могут также потребоваться для предоставления в контрольные органы.

61. По требованию жертвователей НПО должны предоставлять им достаточно подробные отчеты об использовании пожертвований с тем, чтобы продемонстрировать выполнение связанных с ними условий.

62. Документация, отчетность и деятельность НПО может в соответствии с законом или по договору подвергаться проверке контрольным органом. От НПО могут также потребовать сообщить о процентной доле финансовых ресурсов, используемых для

сбора средств.

63. Отчеты должны предоставляться, а проверки проводиться с соблюдением законных норм конфиденциальности информации о жертвователях, выгодоприобретателях и сотрудниках, а также права на защиту коммерческих сведений.

64. НПО должны предоставлять свою финансовую документацию на аудиторскую проверку организации или лицу, не зависящему от руководства НПО.

65. Иностранное НПО может подвергаться проверкам и должно предоставлять отчеты только в отношении их деятельности в стране пребывания.

Надзор

66. Деятельность НПО может регулироваться в целях обеспечения соблюдения прав других лиц, в том числе ее членов и других НПО, но при этом они должны пользоваться презумпцией законности любых видов своей деятельности в отсутствие доказательств противного.

67. Органы власти не должны подвергать помещения НПО обыску, изымать документы и прочие материалы без объективных причин и предварительно полученной судебной санкции.

68. В случае наличия достаточных оснований для утверждения о несоблюдении обладающей правосубъектностью НПО требований, касающихся приобретения указанного статуса, адекватными ответными мерами могут быть возбуждение административного, гражданского и (или) уголовного производства.

69. НПО должны быть вправе просить о приостановке действия административных мер, в соответствии с которыми НПО должна прекратить конкретные виды деятельности. В случае отказа на указанное прошение НПО должны быть вправе оперативно обжаловать его в судебном порядке.

70. В большинстве случаев санкции против НПО должны ограничиваться требованием об устранении нарушений и (или) решением о наложении административного, гражданского взыскания или применении уголовных санкций в отношении организации и (или) непосредственно виновных лиц. Взыскания должны основываться на нормах действующего законодательства с соблюдением принципа соразмерности.

71. В исключительных случаях и только при наличии неопровержимых доказательств деятельность НПО может послужить причиной ее роспуска.

Ответственность

72. Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО не должны в принципе нести личную ответственность за долги и обязательства организации.

73. Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО могут нести ответственность перед организацией или третьими лицами за нарушение или невыполнение своих обязанностей.

Отношения с государственными органами

74. Следует поощрять и приветствовать участие НПО в государственных и квазигосударственных механизмах диалога, консультаций и обменов в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества.

75. Такое участие не должно ни гарантировать, ни исключать выделение государственных субсидий, заключение контрактов или предоставление помощи отдельным НПО или их объединениям.

76. Консультации не должны рассматриваться государственными органами как средство принуждения НПО к принятию своих приоритетов. НПО, в свою очередь, не должны использовать консультации в качестве побудительного мотива для отказа от своих целей, принципов или их компрометации.

77. Государственные органы вправе работать с НПО в целях достижения целей государственной политики, однако, они не должны предпринимать попыток поглотить или взять НПО под свой контроль.

78. НПО следует также привлекать для консультаций во время работы над первичным и вторичным законодательством, затрагивающим их статус, финансирование или сферу деятельности.

Пояснительная записка к Основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ОСНОВОПОЛАГАЮЩИМ ПРИНЦИПАМ СТАТУСА НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЕВРОПЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. Свобода собраний и объединений, в соответствии со статьей 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, является правом, которое признается всеми государствами-членами Совета Европы.

2. В большинстве государств-членов это право нашло отражение в бурном росте числа зарегистрированных организаций некоммерческого сектора, которое составляет от 2 до 3 миллионов¹, причем эта цифра не учитывает неофициальные, незарегистрированные объединения, которых очень много в некоторых странах. Число неправительственных организаций (далее НПО) растет, и эта тенденция неразрывно связана с идеалами свободы и демократии, которыми руководствуются Совет Европы и входящие в его состав государства.

3. Тем не менее, свобода собраний и объединений эффективна лишь тогда, когда она находится в тесной связи с законодательными мерами, способствующими ее реализации и учитывающими значение вклада НПО в жизнь и развитие общества.

Несмотря на то, что содействовать созданию и работе НПО можно посредством принятия благоприятного законодательства, осведомленность о НПО и уважение к ним развиваются, только если сами НПО стараются действовать ответственно, эффективно и этично.

4. Именно по этим причинам были составлены основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе. Их цель заключается не в том, чтобы предложить образцы законодательных актов о НПО, а в том, чтобы свести воедино рекомендации по внедрению ряда принципов, которые должны сформировать соответствующее законодательство и практические меры в демократическом обществе, основанном на принципах верховенства права.

5. В Европейской конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права² (ETS №124) рассматриваются существующие НПО, уже обладающие правосубъектностью в стране, где находится их штаб-квартира, и желающие, чтобы этот статус был признан другими государствами, в которых они намереваются осуществлять свою деятельность. Одновременно в основополагающих принципах сделана попытка дать зеленый свет законодательству, способствующему созданию НПО и, помимо прочих моментов, устанавливающему механизмы приобретения правосубъектности в стране возникновения, вне зависимости от того, будет ли работа НПО осуществляться только на национальном, или также и на международном уровне. В национальном законодательстве должны содержаться гибкие правовые рамки, которые давали бы НПО возможность выполнять рекомендации, содержащиеся в основополагающих принципах. Законодательство о НПО должно разрабатываться при консультациях с представителями НПО.

ПРЕДЫСТОРИЯ

6. основополагающие принципы статуса НПО в Европе явились результатом дискуссий, начатых еще в 1996 г. с проведения в 1996-98 гг. ряда многосторонних встреч и региональных конференций. Их итогом стало принятие «Основных направлений содействия развитию и усилению НПО в Европе», представляющих собой выводы многосторонней встречи по вопросам правового статуса НПО и их роли в плюралистической демократии. Именно эти основные направления и заложили фундамент основополагающих принципов.

7. Подготовить предварительный проект основополагающих принципов статуса НПО в Европе было поручено эксперту профессору Джереми МакБрайду (Jeremy McBride). Текст проекта обсуждался на двух открытых совещаниях стран-участниц Европейской конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права, проведенных в Страсбурге 19 и 20 ноября 2001 г., 20-22 марта 2002 г. и 5 июля 2002 г.

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ СТАТУСА НПО В ЕВРОПЕ

Преамбула

8. В преамбуле основополагающих принципов статуса НПО в Европе особо указывается на важность и ценность вклада НПО в развитие демократического общества, на самые разнообразные области их деятельности, от правозащитной и природоохранной до деятельности в области спорта, здравоохранения и защиты интересов различных групп общества. В тексте преамбулы делается особый акцент на

роли НПО в повышении осведомленности и уровня знаний о демократии, и при этом говорится, что хотя эти задачи являются чрезвычайно важными для общества, приверженного ценностям демократии и верховенства права, деятельность НПО ими не ограничивается. Характер вклада НПО в развитие различных сфер жизни общества также различен.

9. В преамбуле подчеркивается, что благодаря многочисленным и разнообразным видам общественно-полезной деятельности, осуществляемой НПО, последние способствуют выполнению задач и принципов, закрепленных в Уставе Совета Европы и Хартии ООН. Что касается Совета Европы, вклад НПО осуществляется путем проведения образовательных, обучающих мероприятий, распространения стандартов Совета Европы, участия в экспертных комитетах и, в особенности благодаря статусу консультантов, который имеют в Организации около 370 НПО.

10. Государства-члены Совета Европы обязуются содействовать установлению верховенства права и защите фундаментальных свобод, являющихся основой подлинной демократии, и, в частности, свободы выражения мнений и свободы собраний и объединений

11. Законодательство, дающее НПО возможность приобретать правосубъектность, играет ключевую роль в реализации права на свободу собраний и объединений, гарантированного Европейской конвенцией о правах человека и охраняемой международным и конституционным законодательством. Кроме того, свобода выражения мнений, также гарантированная Европейской конвенцией о правах человека и охраняемая международным и конституционным законодательством, приобретает смысл только в том случае, если она обеспечивается законами, разрешающими создание общественных объединений. Поэтому в преамбуле указывается, что жизнеспособность гражданского общества в той или иной стране является показателем приверженности страны принципам демократического плюрализма, и в частности принципам свободы собраний и объединений.

12. В заключение в преамбуле отмечается, что согласно тексту Основопологающих принципов НПО имеют не только права, но и определенные обязанности и обязательства.

Сфера действия

13. В международном праве нет общего определения НПО, поэтому данный термин относится к чрезвычайно разнообразному спектру организаций, действующих в государствах-членах. Следует отметить, что в каждой стране существует своя практика в некоммерческом секторе, и в частности в том, что касается форм деятельности НПО, благодаря которым они могут приобретать правосубъектность или получать различные виды преференций. Некоторые типы НПО, например, трасты, существуют только в некоторых странах. Сфера деятельности НПО также разнообразна, поскольку НПО - это и небольшие местные организации с несколькими членами, например сельский шахматный клуб, и международные ассоциации, известные во всем мире, в частности, организации, занимающиеся правозащитной деятельностью.

14. В тексте Основопологающих принципов приводятся примеры различных типов НПО, однако, этот перечень не является исчерпывающим. В него не входят профсоюзы и религиозные общины, хотя они, разумеется, занимают особое место

среди НПО. В некоторых странах все эти структуры или некоторые из них относятся к компетенции законодательства об общественных объединениях, тогда как в других они действуют в рамках отдельных законов. Поскольку указанные организации прямо не исключаются из сферы действия Конвенции ETS № 124, участники приняли решение не упоминать в Основопологающих принципах профсоюзы и религиозные общины.

15. Политические партии прямо исключены из сферы действия Основопологающих принципов, поскольку, в соответствии с законодательством большинства государств, их деятельность регулируется иными положениями, нежели деятельность НПО.

16. Установленные законом профессиональные организации, в которые в целях надзора должны входить представители той или иной профессии, также исключены из определения НПО, содержащегося в Основопологающих принципах. Тем не менее, в соответствии с пунктом 20, в национальном законодательстве такие организации могут рассматриваться в качестве НПО, а некоторые аспекты деятельности таких структур (например, комитета по правам человека при ассоциации юристов) могут быть, по сути, теми же, что и в добровольных объединениях.

17. Как указывается в пункте 4 Основопологающих принципов, основной характеристикой НПО является отсутствие среди ее основных целей получения прибыли. Общая для всех НПО особенность - самоуправляемость и добровольность, а также тот факт, что они не распределяют полученную от своей деятельности прибыль среди своих членов, но используют ее для достижения своих целей.

18. Что касается различий, в случае с НПО чаще всего называют различие между ассоциациями и фондами. Как указывается в пояснительном докладе по Конвенции ETS №124, ассоциация - это «группа лиц, объединяющихся с какой-либо целью». В соответствии с тем же источником, фондом является «установленное имущество, предназначенное для той или иной цели».

19. Еще одним весьма важным различием, о котором идет речь в пункте 5, является различие между НПО, не желающими приобретать правосубъектности, и НПО, имеющими такой статус. Как и в законодательстве большинства стран, в тексте Принципов содержится ряд положений, имеющих отношение исключительно к НПО, обладающим правосубъектностью. Тем не менее, в тексте признается принцип, в соответствии с которым НПО вправе осуществлять свою деятельность без приобретения такого статуса. Важно, чтобы в национальном законодательстве было сделано то же самое. Кроме того, в некоторых странах различий между НПО, обладающей правосубъектностью, и НПО не обладающей таковой, не существует, поскольку НПО автоматически приобретают такой статус при учреждении. Поэтому к ним применимы не все аспекты Основопологающих принципов.

Основные принципы

20. В тексте документа заложено четыре основных принципа, которые конкретизируются в разделах:

21. *Добровольное учреждение*: Отправной точкой любого закона об НПО должно быть право любого физического или юридического лица учреждать НПО с законными целями, в числе которых отсутствует получение прибыли. Учреждение НПО должно

быть актом свободной воли. Важно, чтобы национальное законодательство об НПО, а также нормы их налогообложения, не препятствовали и всячески поощряли проявление подобных инициатив.

22. Право на свободу выражения мнений: Данный принцип вытекает из Статьи 10 Европейской конвенции о правах человека, в соответствии с которой «каждый имеет право свободно выражать свое мнение», и применяется к НПО наравне с иными физическими или юридическими лицами.

23. НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь те же общие права и обязанности, что и другие юридические лица: Данным принципом вновь подтверждается, что НПО должны действовать в соответствии с обычными правовыми нормами, действующими на территории страны, и не должны подчиняться каким-либо особым правилам, хотя могут приниматься отдельные законы, направленные на предоставление НПО дополнительных прав, или меры по стимулированию их деятельности.

24. Судебная защита: В государстве, приверженном принципу верховенства права, ключевое значение имеет обладание НПО правом оспаривать наравне с прочими юридическими лицами касающиеся их решения в независимом суде, уполномоченном рассматривать все аспекты законности таких решений, если потребуются, аннулировать их и, в случае необходимости, предоставлять соответствующую защиту. Здесь также должен действовать принцип, изложенный в предыдущем пункте, т.е. над любым действием или решением, затрагивающим НПО, осуществляется административный и судебный надзор в том же объеме, что и в случае с прочими юридическими лицами. Законодательство об НПО не должно содержать каких-либо особых положений в этой связи.

Цели и задачи

25. Спектр целей и задач, которые могут преследоваться НПО, соизмерим с разнообразием самих НПО; в тексте основополагающих принципов приведены лишь несколько примеров. Единственное требование здесь помимо того, что НПО должна быть некоммерческой структурой, закреплено в пункте 10: это законность целей и методов их достижения. В основополагающих принципах приводится далеко не полный перечень методов, которые могут использоваться для достижения целей организаций.

26. Два вида целей, а именно внесение изменений в законодательство и участие в политических спорах, отмечаются особо, поскольку ограничения, введенные в этой связи, были успешно оспорены в Европейском суде по правам человека.

27. Ведение хозяйственной деятельности является особым случаем, поскольку именно некоммерческий характер НПО отличает их от коммерческих предприятий. В этой связи в тексте устанавливается принцип, в соответствии с которым НПО вправе осуществлять любую хозяйственно-экономическую и коммерческую деятельность при условии, что полученная прибыль будет использоваться для финансирования работы по выполнению общественно-полезных задач, для которых НПО была учреждена. Поэтому в национальном законодательстве об НПО должно быть зафиксировано, что доходы или выручка НПО не могут распределяться в таком качестве между какими бы то ни было лицами. В законах об НПО могут быть также прописаны конкретные механизмы осуществления хозяйственно-экономической или коммерческой

деятельности, например, посредством образования дочерней компании. Кроме указанных ограничений к НПО не могут предъявляться какие-либо иные требования, кроме общих норм, регулирующих хозяйственную деятельность.

28. В основополагающих принципах устанавливается также норма, в соответствии с которой при выполнении поставленных задач НПО вправе вступать или не вступать в федерации или конфедерации неправительственных организаций. Такие федерации и конфедерации играют важную роль, обеспечивая взаимодополняемость среди НПО, предоставляя им возможность выйти на более широкую аудиторию, оказывать друг другу те или иные услуги и устанавливать общие стандарты.

Учреждение НПО

29. В пункте 15 основополагающих принципов повторен и конкретизирован принцип, в соответствии с которым любое лицо или группа лиц должны быть вправе учреждать НПО. Об этом же говорится в разделе об основных принципах. На практике в некоторых странах встречаются два вида ограничений: во-первых, на учреждение НПО иностранцами и, во-вторых, на учреждение НПО юридическими лицами. Оснований для таких ограничений нет.

30. Вопрос о минимальном числе лиц, необходимом для учреждения НПО, обсуждался в течение длительного времени в ходе подготовки материалов, поскольку в законах разных стран это число варьируется. В некоторых странах для этого достаточно одного человека; в других в законе устанавливается более высокий порог - в два, три или пять лиц и даже более. В конечном итоге участники решили провести различие между неформальными организациями и организациями, желающими приобрести правосубъектность. В первом случае для учреждения основанной на принципах членства НПО достаточно двух человек, тогда как для приобретения правосубъектности может потребоваться более высокое число членов. В этом случае данное число не должно своей величиной препятствовать самому учреждению организации.

31. В пункте 17 речь идет о фондах и трастах, которые являются обычной формой НПО, учрежденных посредством дарения или завещания имущества.

Содержание устава

32. В отношении организационной структуры и процесса принятия решений НПО и в особенности организации, обладающие правосубъектностью, должны учитывать интересы различных сторон: членов, потребителей, выгодоприобретателей, высшего руководящего органа, сотрудников, жертвователей и, в некоторых случаях, центральных или местных органов власти. Поэтому НПО должны иметь четкий устав, в котором должны быть указаны условия осуществления ими своей деятельности, и который должен быть доступен для изучения упомянутыми сторонами в целях обеспечения правовой определенности. В пункте 18 приведены несколько примеров видов полезной информации, которые должны содержаться в уставе.

33. Действуя в соответствии с общепринятыми нормами административного, гражданского и уголовного законодательства, НПО в лице своих членов самостоятельно определяют условия своей работы и фиксируют это в своих уставах. Соответственно, решение об изменении устава является прерогативой высшего

руководящего органа НПО, состоящего из всех ее членов, благодаря чему предлагаемое изменение будет обеспечено достаточной поддержкой членом организации.

Членство

34. Членство является весьма важным вопросом, поскольку связано с понятиями ответственности и правоспособности. В разделе Основопологающих принципов, посвященном данной теме, в первую очередь повторено фундаментальное требование о том, что членство в НПО должно быть в целом добровольным. Данный негативный аспект свободы собраний и объединений, тем не менее, может ослабевать в случае с профессиональными организациями, в которые, в соответствии с действующими нормами должны входить представители тех или иных профессий, например, врачи или юристы, в странах, где такие организации рассматриваются в качестве НПО.

35. Членство в НПО, помимо своего добровольного характера, зиждется еще на двух важных принципах: во-первых, каждый должен иметь право вступать в НПО, не подвергаясь при этом необоснованным ограничениям со стороны законодательства; во-вторых, вопросы членства в организации определяются в уставе НПО.

36. Так, в уставах могут содержаться ограничения; например клуб пожилых людей может ввести ограничения по возрасту. Кроме того, в некоторых случаях членство в НПО может оказаться несовместимым с должностью или местом работы гражданина, особенно если последние относятся к государственной службе. Помимо этого может возникнуть необходимость введения ограничений в целях защиты особо уязвимых категорий лиц, однако, любые ограничения прав детей вступать в НПО должны учитывать право на свободу собраний и объединений, гарантированное им как статьей 11 Европейской конвенции о правах человека, так и статьей 15 Конвенции о правах ребенка. При этом с учетом указанных оговорок, законодательством государства вступление в НПО физических или юридических лиц, граждан страны или иностранцев, должно признаваться законным.

37. Способность лица стать членом НПО определяется уставом организации, и только в уставе может решаться вопрос об исключении лица, а также определяться порядок действий в этом случае.

Правосубъектность

38. Нормы, касающиеся правосубъектности НПО, являются одним из краеугольных камней их положения, поскольку позволяют им существовать и выступать от собственного имени, отличным от имен членом или учредителей. Это дает НПО возможность пользоваться элементарными гражданскими правами, в том числе правом возбуждения судебного разбирательства, а также осуществлять практические действия, необходимые для выполнения задач организации, например, арендовать помещения или открывать банковский счет. Необходимо отметить, что пункты 24 и 25 Основопологающих принципов должны рассматриваться вместе с пунктами 72 и 73, в которых речь идет об ответственности.

39. В некоторых положениях Основопологающих принципов речь идет только об НПО, обладающих правосубъектностью. Тем не менее, не следует игнорировать тот факт, что некоторые НПО вполне могут преследовать свои цели, не будучи субъектами

права. Поэтому национальное законодательство должно давать им такую возможность, исходя при этом из положения о том, что правосубъектность не является обязательной для НПО.

Приобретение правосубъектности

40. Приобретение НПО правосубъектности происходит в разных странах по-разному: в некоторых государствах правосубъектность НПО возникает автоматически в момент учреждения, поэтому к ним данный раздел не относится. В большинстве стран приобретение правосубъектности регулируется определенными нормами и процедурами. В тексте Принципов говорится, что данные нормы и процедуры должны иметь объективную основу, а их применение не должно приводить к произволу в отношении НПО.

41. Несмотря на тот факт, что приобретение НПО правосубъектности происходит в разных странах по-разному, это не относится к ее прекращению, поскольку согласно принятым нормам правосубъектность НПО прекращается с ее роспуском, добровольным или принудительным, в случае банкротства, продолжительного бездействия, которое может стать следствием недостаточного числа членов, а также в виде исключительной меры воздействия. Кроме того, правосубъектность прекращается в случае слияния двух и более НПО; возникшая в результате слияния структура получает права и обязанности вошедших в ее состав НПО.

42. В разделе Основополагающих принципов, посвященном приобретению правосубъектности, устанавливаются основные принципы регулирования данной процедуры (именуемой в некоторых странах процедурой регистрации) на тот случай, если правосубъектность НПО не возникает автоматически при их учреждении. Логика в данном случае заключается в том, что упомянутая процедура должна быть по возможности наиболее простой и не требующей особых усилий, и, кроме того, не должна влечь за собой каких-либо произвольных действий.

43. Поэтому соответствующие правила должны быть четкими и понятными, что не всегда наблюдается на практике. Одним из способов гарантирования четкости и понятности правил является опубликование соответствующими органами справочного пособия по этой теме. Это не всегда и не во всех странах может быть возможным по бюджетным соображениям, но в любом случае органом, регистрирующим НПО, должна им предоставляться вся необходимая информация и помощь.

44. Государство на совершенно законных основаниях может требовать от НПО при приобретении ею правосубъектности предоставления определенного рода информации и документов. В целях обеспечения правовой определенности данная информация должна, прежде всего, давать возможность ответа на запросы третьих сторон о наименовании, адресе и управленческих структурах НПО. Любое физическое лицо, поддерживающее хозяйственно-экономические отношения с НПО, например, при продаже недвижимого имущества или найме сотрудников, должно быть вправе удостовериться, что организация, о которой идет речь, признана юридическим лицом. Подобным же образом, в целях самозащиты частные лица должны иметь возможность проверить, что организация, представляющаяся как НПО и пытающаяся заручиться их поддержкой, в действительности является тем, за кого себя выдает.

45. Процедура регистрации не должна предоставлять государству возможность

требовать информацию, на обладание которой оно не имеет права, в частности сведения о личности жертвователей или финансовом положении НПО. Однако может возникнуть необходимость раскрытия сведений при учреждении такой организации, как фонд. Кроме того, процедура регистрации не должна служить для государства поводом к дискриминации НПО в том, что касается «приемлемости» их целей или членского состава при законном характере целей и методов их достижения.

46. В целях покрытия расходов на обработку заявлений государство может взимать плату, которая, однако, не должна устанавливаться на запретительном уровне.

47. В тексте устанавливается принцип, согласно которому решения по заявлениям о приобретении правосубъектности и о предоставлении любых форм государственной поддержки должны приниматься разными органами. Предоставление статуса субъекта права, как правило, относится к компетенции административных органов, однако, в некоторых странах эту функцию могут выполнять суды.

48. В целях ограничения возможностей для произвольных действий со стороны органов власти, принимающих решения по предоставлению статуса субъекта права, в основополагающих принципах содержится перечень оснований, по которым НПО может быть в этом отказано. Тем не менее, указанный перечень не является исчерпывающим. Государство может законодательно устанавливать дополнительные причины отказа, которые, однако, должны основываться на четких и объективных соображениях. В соответствии с принципами регулирования процесса принятия решений административными органами, в тексте указывается, что для принятия решения по поданному заявлению должен быть установлен определенный срок. Решение должно быть окончательным. Периодический пересмотр статуса субъекта права в отношении НПО не допускается. В то же время, государство оставляет за собой возможность повторного рассмотрения вопроса о правосубъектности в случае внесения существенных изменений в устав или деятельность НПО. Основания для принятого решения должны быть указаны в письменном виде, в особенности, если речь идет об отказе, с тем, чтобы дать НПО возможность оспорить его в соответствующих административных органах или в суде. Отсутствие решения по истечении установленного срока должно рассматриваться либо как отказ, либо как предоставление статуса субъекта права.

49. В странах, ратифицировавших Конвенцию ETS №124, правосубъектность и правоспособность, приобретенная НПО в одной из указанных стран, где НПО имеет зарегистрированную штаб-квартиру, должны быть автоматически признаны другими странами в соответствии с определенными условиями. В других странах от зарубежных НПО может потребоваться получение разрешения на деятельность в стране.

50. Информация, предоставленная НПО при подаче заявления на приобретение правосубъектности, обычно регистрируется в централизованном государственном реестре, который, как указывается в тексте Принципов, должен быть доступен для широкой общественности. В то же время, положение о централизации информации не может применяться повсеместно, поскольку необходимо учитывать особенности федеративных государств, в которых регистрация может осуществляться на уровне субъектов федерации.

51. Правила, устанавливаемые в пункте 42 основополагающих принципов, призваны

обеспечить простоту и оперативность порядка внесения изменений в устав НПО. Согласование изменений должно требоваться только в случае серьезности таковых, например, при изменении названия или целей деятельности. Порядок внесения изменений не должен, в принципе, содержать требования о полной перерегистрации организации, что даст НПО возможность эволюционировать в рамках определенной преемственности.

Управление

52. Что касается организационной структуры и процесса принятия решений, в соответствии с пунктом 46 Основополагающих принципов НПО должна учитывать потребности различных сторон, как внутри, так и вне организации. Поэтому все стороны должны быть заинтересованы в составлении четкого устава, поскольку именно этим документом определяются организационная структура и принципы работы.

53. Устав НПО должен соответствовать действующему законодательству. Кроме того, желательно, чтобы он был совместим с любыми обязательствами, принятыми НПО по отношению к жертвователям или группе НПО, в которую данная организация входит.

54. Организационная структура и процесс принятия решений в НПО, а также определение уровней ответственности и подотчетности, должны соответствовать ее уставу, но при этом не должны быть предметом надзора со стороны любых сторонних властных структур, кроме уже упомянутого требования о соответствии законодательству.

55. Это означает, что для выполнения поставленных задач в соответствии с уставом НПО воляна по своему усмотрению определять свою внутреннюю структуру. До тех пор, пока в этом нет нарушений законодательства, сторонние юридические лица не могут участвовать в ведении внутренних дел НПО. Исключением в данном случае являются положения, регулирующие деятельность некоторых видов НПО, требующих особого надзора. Тем не менее, все НПО обязаны соблюдать соответствующие нормы трудового законодательства и законодательства о социальном обеспечении. НПО не освобождаются от выполнения требований в том, что касается членства входящих в их состав структур или иммиграционного законодательства. В частности, иностранные граждане, являющиеся руководителями или сотрудниками НПО, обязаны соблюдать законодательство страны пребывания в том, что касается их приезда, пребывания и отъезда.

Имущество и сбор средств

56. Возможность НПО ходатайствовать о получении пожертвований денежными средствами или товарами является фундаментальным принципом, дополняющим их некоммерческий характер. Материальная помощь такого рода наряду с доходами от экономической деятельности являются жизненно необходимыми для выполнения НПО поставленных задач. Тем не менее, возможность НПО привлекать финансирование не является безусловной и может быть предметом регулирования в целях защиты целевых категорий лиц.

57. Жертвователями могут быть физические и юридические лица - компании или учреждения - как национального, так и зарубежного происхождения. В принципе,

финансирование из национальных источников или из-за рубежа должно осуществляться по единым правилам, особенно в том, что касается возможных вариантов использования средств и требований по отчетности.

58. Положения пунктов с 51-го по 55-й призваны встать на защиту активов НПО и обеспечить надлежащее управление их имуществом.

59. Принцип, закрепленный в пункте 51, не требует от банковских учреждений обязательства предоставления своих услуг любой НПО, обратившейся в банк с таким требованием. В соответствии с принципом недискриминации, банки вольны самостоятельно выбирать своих клиентов.

60. Законодательством должна быть предусмотрена возможность для НПО назначать в уставе или отдельным решением аналогичную структуру, которая вступит во владение ее активами после роспуска и выполнения всех обязательств. Речь идет о принципе, сформировавшемся благодаря положительным практическим примерам, и его следует всячески поощрять и приветствовать. В некоторых случаях пунктами договора, особенно в отношении крупных жертвователей, может быть предусмотрен возврат средств жертвователю в случае роспуска НПО. Правопреемником может стать также государство, в частности, при отсутствии аналогичной структуры, либо в случае признания целей и деятельности НПО незаконными. Тем не менее, это не должно быть источником дополнительных доходов для государства.

61. В пункте 56 устанавливается принцип, в соответствии с которым НПО имеет полное право использовать имеющиеся в ее распоряжении средства для оплаты труда ее сотрудников, а также для возмещения сотрудникам и добровольцам расходов, которые они понесли, действуя от имени НПО, даже если используемые средства были получены от государства.

Государственная поддержка

62. НПО в некоторых случаях быстрее и эффективнее могут удовлетворить нужды общества, нежели государство, особенно в вопросах благосостояния и здравоохранения. В результате государство часто принимает решение об оказании им поддержки в форме прямого выделения грантов или льготного режима налогообложения.

63. Принципы отбора НПО для оказания государственной (общественной) поддержки должны основываться на четких и объективных критериях. Кроме того, общественность должна иметь возможность получать информацию о том, какая НПО получила помощь и на каких основаниях. Органы власти должны иметь возможность удостовериться, что объединения, запросившие помощь или налоговые льготы, действительно работают на некоммерческой основе, поскольку в некоторых странах благодаря налоговым послаблениям некоторые структуры стремятся получить статус НПО, в то время как более подходящим для их деятельности статусом должен был бы быть статус коммерческой компании.

64. В результате в большинстве стран предоставление государственной поддержки поставлено в зависимость от выполнения определенных требований и, в первую очередь, от выполнения НПО общественно-полезных задач. В некоторых странах это может иметь последствием признание особого статуса или классифицирование НПО

как организации, действующей в интересах общества, что дает НПО возможность получать пожертвования и пользоваться налоговыми льготами и одновременно обеспечивать защиту третьих лиц.

65. Поскольку оказание государственной поддержки во многом зависит от целей и деятельности НПО, совершенно естественно, что любое крупное изменение в них может привести к пересмотру, изменению или даже прекращению оказания государственной поддержки.

Прозрачность и подотчетность

66. Что касается деятельности и финансового положения НПО, последняя несет ответственность перед рядом сторон, и в первую очередь - перед своими членами, которым она, в соответствии с нормами добросовестной практики, предоставляет ежегодный отчет о своей финансовой и иной деятельности. Кроме того, от НПО, получившей государственную поддержку или налоговые льготы, государство и общество вправе ожидать отчета об использовании общественных средств. И, наконец, в договоре с жертвователями может быть указано, что НПО обязуется отчитываться в использовании предоставляемых пожертвований.

67. Тем не менее, требования к отчетности должны гармонировать с другими обязательствами, касающимися соблюдения тайны частной жизни и конфиденциальности. В частности, должно соблюдаться желание жертвователя не раскрывать своего имени. Соблюдение тайны частной жизни и конфиденциальности, однако, имеет свои пределы. В исключительных случаях, общественные интересы могут стать основанием для доступа органов власти к частной или конфиденциальной информации, например, в целях борьбы с переводом денежных средств, полученных незаконным путем. Любые исключения в нормах коммерческой тайны, либо тайны частной жизни или конфиденциальности жертвователей, выгодоприобретателей и сотрудников, должны иметь место при соблюдении принципа необходимости и соразмерности.

68. В целях гарантирования объективности в документе заложен принцип, согласно которому НПО должны предъявлять свою финансовую отчетность для аудиторской проверки лицом, не зависящим от руководства организации, хотя данное лицо может при этом являться членом НПО. Как часто происходит с малыми коммерческими предприятиями, НПО могут быть освобождены от обязанности предъявлять финансовую отчетность для аудиторской проверки независимым лицом.

Надзор

69. В отличие от предыдущего раздела, в котором речь шла о надзоре над финансовой деятельностью и работой НПО в отношении целей, сформулированных в их уставах, в данном разделе речь идет о надзоре за соблюдением действующих норм гражданского, уголовного и административного права.

70. Наилучшим способом обеспечения этического и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию в этом секторе, как на национальном, так и на международном уровне. Ответственные НПО все более осознают тот факт, что успех некоммерческого сектора во многом зависит от общественного мнения в отношении их эффективности и этичности. Кроме того, в некоторых странах часто

составляются кодексы поведения, которые дают возможность группам НПО в том или ином секторе обеспечивать выполнение потребностей этого сектора, преодолевать трудности и доводить все это до широкой аудитории.

71. Государство, тем не менее, имеет законный интерес в регулировании НПО в целях гарантирования уважения прав третьих сторон, в том числе посредством действий, направленных на защиту репутации и экономических интересов, например, других НПО. Вмешательство государства может также потребоваться в целях защиты членов НПО от злоупотреблений вышестоящих должностных лиц, в частности от исключения из рядов НПО в нарушение правил организации, навязывания неблагоприятных условий или принятия полностью необоснованных или произвольных правил. Тем не менее, в большинстве случаев, соответствующей формой защиты может стать возможность для членов НПО обратиться в суд. В принципе, необходимости вмешиваться государственным органам от имени членов НПО возникать не должно.

72. При надзоре за деятельностью НПО административные органы должны исходить из того же принципа, который действует в отношении частных лиц, а именно, что за неимением доказательств обратного, их деятельность является законной. Полномочия административных и правоохранительных органов - в частности в том, что касается обыска и наложения ареста - а также санкции, которые могут быть наложены, должны соответствовать принципу соразмерности и быть предметом судебного надзора.

73. В основополагающих принципах указывается, что роспуск НПО - исключительная мера воздействия - должен использоваться в самую последнюю очередь. Такие случаи должны быть чрезвычайно редки, и должно быть показано, что для таких мер существуют весьма веские основания. Несмотря на то, что такая мера может казаться обоснованной, для того, чтобы иметь силу, она, в свою очередь, также должна быть предметом судебного контроля.

Ответственность

74. Принципы, устанавливаемые в данном разделе, вытекают из правосубъектности НПО. НПО существует отдельно от своих членов и учредителей, и только НПО несет ответственность за долги и обязательства, возникшие и принятые от ее имени, кроме случаев нарушений или невыполнения должностных обязанностей со стороны членов, сотрудников или руководства. В последнем случае НПО и иные заинтересованные лица должны быть вправе обратиться в суд с иском к ответственному лицу в целях получения компенсации за причиненный ущерб.

Отношения с государственными органами

75. Компетентный и ответственный вклад НПО в процесс формулирования государственной политики расширяет применение законодательства и повышает серьезность решений, принимаемых на государственном уровне.

76. Несмотря на то, что НПО и государственная власть имеют подчас неоднозначное отношение к диалогу, в интересах обоих создать механизмы для диалога и консультаций, поскольку они преследуют общую цель, которая заключается в нахождении решений проблем общества и удовлетворении потребностей его членов. Роль НПО отличается от роли политических партий и не подменяет ее. На национальном, местном или секторальном уровне могут иметь место консультации,

особенно полезные при разработке законодательства.

| [English Web Site \(E\)](#) | [Site en français \(F\)](#) |

Note ¹ По данным "*Guide de la liberté associative dans le monde*", под редакцией Мишеля Дусена (Michel Doucin), Париж, 2000

Note ² По состоянию на 5 июля 2002 г., участниками Конвенции ETS №124 являются: Австрия, Бельгия, Франция, Греция, Португалия, Словения, Швейцария, «бывшая Югославская Республика Македония» и Великобритания.