

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОТНОШЕНИИ НПО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ (МЦНП, Дуглас Рутцен, Майкл Дюрам и Дэвид Мур¹)

I. Введение

Данный отчет ставит целью исследование законодательства в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ)², регулирующего некоммерческие организации или неправительственные организации (НПО). В отчете представлена панорамная картина, нарисованная широкими мазками. Дополнительную и детальную информацию³ можно получить на сайте www.icnl.org.

В самом начале отчета очень важно разобраться с терминологией. Термин «благотворительная организация» напрямую неприменим в контексте ЦВЕ. Скорее страны ЦВЕ признают две традиционные гражданско-правовые формы: объединения и фонды. Кроме того, некоторые страны признают дополнительные формы, такие как «общественно-полезные общества» в Венгрии и «частные институты» в Хорватии.

Все страны ЦВЕ признают класс организаций, имеющих право на налоговые/фискальные льготы. Иногда эти льготы происходят от регистрации в качестве организации конкретной организационно-правовой формы. Например, чешские фонды по определению должны служить общественным интересам и имеет право на пользование налоговыми/фискальными льготами в полном объеме. В других случаях организации могут учреждаться либо для частной выгоды, либо в целях общественного блага. Отдельное законодательство (обычно налоговое законодательство или законы об «общественно-полезных организациях») определяет, какие из этих организаций имеют право на получение налоговых/фискальных льгот.

¹ Авторы выражают признательность Нилде Буллайн, Драгану Голубовичу, Катерине Хаджи-Мичевой, Эйми Хортон, Любену Панову, Сандре Ситар, Катерине Ши и Радост Тофтисовой за их ценный вклад в подготовку данного отчета. Кроме того, данный отчет основан на обзорном докладе, ставшим возможным благодаря поддержке, предоставленной Отделом по развитию демократии и Бюро по развитию государственного управления по Европе и Евразии (Office of Democracy and Governance Bureau for Europe and Eurasia) Агентства международного развития Соединенных Штатов Америки (USIAD) на средства гранта No. EDG-A-00-01-00002-00. Мнения, высказанные в данном отчете, являются точкой зрения авторов и не обязательно отражают мнения Агентства международного развития США.

² Центральная и Восточная Европа (ЦВЕ) охватывает 16 территориальных юрисдикций, включая Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Чешскую Республику, Эстонию, Венгрию, Косово, Латвию, Литву, Македонию, Польшу, Румынию, Сербию и Черногорию, Словакию и Словению.

³ Кроме того, правовой ландшафт в ЦВЕ стремительно эволюционирует. В действительности, Латвия и Литва приняли новое законодательство об ОПО. Мы только планируем получить перевод этих законов на английский язык, и поэтому эти изменения не нашли отражения в данном отчете.

В целях данного отчета объединения, фонды и другие подобные организации называются «некоммерческими организациями» или «НКО».⁴ Категория организаций, которые служат общественному благу или благотворительным целям, называются «общественно-полезными организациями» или «ОПО». Ниже вашему вниманию предлагается анализ обоих законов, регулирующих как НКО, так и ОПО, признавая, что обе формы организации уместны для понимания правовой структуры в отношении некоммерческих организаций в ЦВЕ.

II. Положения общих законов

A. Согласованность и ясность законов

Правовая структура, регулирующая НКО почти во всех странах Центральной и Восточной Европы, претерпела значительные и довольно всеобъемлющие реформы за последние 15 лет. После изменения политической системы в регионе законы и положения, применимые к НКО, либо отсутствовали вообще, либо были крайне отсталыми. Некоторые страны полагались на старые законы, как Румыния, где объединения и фонды регистрировались в соответствии с Законом 21 от 1924 года. Другие страны, такие как Чешская Республика, не замедлили принять новые законы, регулирующие объединения. К настоящему времени все страны, за исключением Сербии, приняли новые «рамочные» законы, регламентирующие регистрацию и основные виды деятельности НКО.

Нормативные рамки в отношении НКО состоят не только из «закона о НКО», а из серии различных законов и правил, включая рамочное законодательство, положения об общественно-полезной деятельности, налоговое законодательство, законы о государственных закупках, законы о социальном обеспечении и, среди прочих, правовую структуру для участия государства. Рамочное законодательство в странах ЦВЕ иногда можно обнаружить в гражданском кодексе (Венгрия), иногда в отдельных принятых законах (Болгария, Хорватия), а иногда как в гражданском кодексе, так и в отдельных законах (Чешская Республика). Ясность и согласованность нормативных рамок в разных странах различная. Порядок регистрации может быть простым одноэтапным (Косово) или обременительным двухэтапным порядком одобрения (Румыния), или представлять собой путаницу пересекающихся законов (Сербия). Налоговые законы могут предусматривать соответствующие освобождения от уплаты налогов для НКО и стимулы для доноров, или могут не предусматривать налоговые льготы в своих рамочных законах. Государственное финансирование НКО может быть в разумных пределах прозрачным (Венгрия) или оставаться в основном непрозрачным (Македония).

Таким образом, несмотря на огромные усилия по реформе законодательства за последние 15 лет, в законах стран этого региона сохраняются пробелы, противоречия и обременительные положения. Большинство стран продолжают

⁴ В данном отчете не рассматриваются правовые рамки для профсоюзов, политических партий или других организаций подобных организационно-правовых форм.

прилагать усилия по совершенствованию правовой структуры и исполнению законов, имеющих отношение к НКО.

В. Общая конституционная и правовая структура

Все страны в Центральной и Восточной Европе гарантируют свободу объединений. В большинстве стран конституция в прямой форме позволяет создавать организации, такие как клубы, общества и объединения. Некоторые страны также в открытой форме признают право на вступление в организацию (Чехия, Венгрия, Косово, Македония), а также право не быть членом объединения (Македония, Сербия и Черногория). Интересно, что Конституция Черногории от 1992 г. Гарантирует «национальным и этническим группам право на создание образовательных, культурных и религиозных объединений *при финансовой поддержке государства*» (выделено авторами) (Статья 70 Конституции Черногории 1992 г.).

Конституционная защита этих свобод в некоторых странах распространяется только на граждан (Болгария, Македония, Румыния), но в большинстве стран она распространяется более широко и охватывает всех (Босния, Хорватия, Чехия, Эстония, Венгрия, Косово, Польша, Сербия и Черногория, Словакия). Конституционная структура проводит различие между правом на создание объединений (применимо ко всем) и правом на создание политических партий (применимо только к гражданам).

В то же время каждая конституция детально излагает конкретные ограничения свободы объединений. Эти ограничения включают в себя следующие:

- Ограничения, оправданные интересами национальной или общественной безопасности, предотвращение беспорядков или преступлений, защита здоровья и моральных устоев, защита прав и свобод других граждан и организаций (Босния, Чехия, Косово, Сербия и Черногория, Словакия);
- Запрет на создание объединений, ставящих своей целью подрыв суверенитета страны, национальной целостности, конституционного порядка или единства нации (Болгария, Хорватия, Эстония, Македония, Румыния, Сербия и Черногория);
- Запрет на разжигание расовой, национальной, этнической или религиозной вражды (Болгария, Македония, Сербия и Черногория);
- Запрет на цели и деятельность объединений, направленных против политического плюрализма или принципов правового государства (Румыния);
- Запрет на создание вооруженных групп, преследующих политические цели (Венгрия), или парламентских структур, стремящихся к достижению целей путем насилия (Болгария);
- Запрет на создание объединений, стремящихся к участию в политической деятельности, входящей в сферу политических партий (Болгария).

В ЦВЕ эти конституционные права и ограничения должны применяться на фоне международного права, а именно Статьи 11 Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод (ECHR) (1953), которая была принята более, чем 40 членами Совета Европы⁵ и всеми странами региона. В своих соответствующих положениях Конвенция ECHR предусматривает следующее:

1. Каждый гражданин имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединений с другими, включая право на создание и вступление в профсоюзы для защиты своих интересов.
2. Никакие ограничения не могут быть установлены на использование этих прав, за исключением таких ограничений, которые предписаны законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной и общественной безопасности, для предотвращения беспорядков и преступлений, для защиты здоровья или моральных устоев или для защиты прав и свобод других граждан и организаций. Данная Статья не исключает возможности установления законных ограничений на использование этих прав членами вооруженных сил, полиции или администрации государства.

Важное значение имеет тот факт, что Конвенция ECHR создала тщательно продуманный механизм разрешения споров, включая Европейский суд по правам человека, первый международный суд, рассматривающий вопросы, касающиеся исключительно прав человека. Своими решениями Европейский суд твердо постановил, что в соответствии с международным правом каждый гражданин имеет право на создание законно зарегистрированных объединений, и что после создания эти организации имеют право на широкую правовую защиту.⁶

Несмотря на то, что имеются основания для возможного ограничения права на свободу объединений, такие основания являются ограниченными, и государство берет на себя бремя ответственности при установлении таких ограничений.

С. Типы организаций

Страны Центральной и Восточной Европы, как правило, признают относительно небольшое количество гибких в разумных пределах организационных форм. Двумя самыми основными правовыми формами некоммерческих организаций являются

⁵ См. <http://conventions.coe.int/>. Конвенция ECHR была ратифицирована Великобританией в 1953 г. и Сербией и Черногорией в 2004 г.

⁶ См. Объединенная коммунистическая партия Турции против Турции, Европейский суд по правам человека, (133/1996/752/951) (решение Большой коллегии судей, 30 января 1998); Сидиропулос и другие против Греции, Европейский суд по правам человека (57/1997/841/1047) (решение коллегии судей, 10 июля 1998); Партия свободы и демократии (ÖZDEP) против Турции, Европейский суд по правам человека, (93 1998/22/95/784) (решение Большой коллегии судей, 8 декабря 1999).

объединения (*universitas personarum*) и фонды (*universitas rerum*). Объединения представляют собой организации на основе членства, чьи члены или их избранные представители составляют высший руководящий орган организации. Они могут создаваться в целях служения общественному благу или взаимным интересам членов. Фонды традиционно требуют наличия имущества, предназначенного для конкретной цели, и управляются бессменным советом директоров (например, каждый совет директоров назначает своего преемника). В некоторых странах они могут служить частным целям, хотя во многих странах фонды должны служить общественному благу.

Как объединения, так и фонды явно или неявно связаны «ограничением по нераспределению». Иными словами, объединениям, фондам и другим некоммерческим организациям запрещено распределять и передавать прибыль или чистые поступления как таковые каким-либо лицам. Это общее свойство, отличающее некоммерческие организации (иногда более точно называемые «неприбыльными организациями») от коммерческих компаний.

1. Объединения

Все страны в регионе признают объединения, хотя правила и порядок, регулирующие объединения, в разных странах различные. Например, как показано в прилагаемых таблицах, существуют существенные различия в вопросе о том, кто может создавать объединение. Например, в Венгрии и Словении для создания объединения требуются десять учредителей, а в Польше – пятнадцать. В отличие от этих стран, в Эстонии и Латвии требуются только два учредителя. В Болгарии и Румынии юридические лица могут выступать учредителями объединения; а в Македонии и Словении юридические лица учреждать объединения не могут.⁷ В Албании и Венгрии иностранные граждане могут учреждать объединение; на государственном уровне в Боснии и Герцеговине иностранные граждане могут выступать в качестве учредителей, только если они являются резидентами или имеют регистрацию в Боснии;⁸ в Словакии иностранные граждане вообще не могут создавать объединения.

Интересно, что в Литве и Польше создано несколько форм организаций на основе членства. Помимо традиционных объединений, в Польше предусмотрены «простые

⁷ Широкие организации – объединения НКО – в открытой форме разрешены в странах, разрешающих юридическим лицам выступать в качестве учредителей объединений. Некоторые страны, такие как Румыния, открыто разрешают создавать широкие организации и позволяют двум или более объединениям или фондам учреждать «федерации».

⁸ Читателю следует принять во внимание, что в конституционной структуре Боснии и Герцеговины существуют три государственных субъекта права: государство и два особых «субъекта права». Государство Боснии и Герцеговины приняло на государственном уровне Закон об объединениях и фондах в 2001 г., который регулирует некоммерческие организации во всей Боснии. Сербская Республика, особый субъект права в составе Боснии, приняла новый Закон об объединениях и фондах в октябре 2001 г. Второй субъект права – Федерация Боснии и Герцеговины – приняла новый Закон об объединениях и фондах в 2002 г. Эти три закона в основном отвечают региональной периферийной практике и международным стандартам.

объединения», в которых отсутствует правосубъектность, но которые легче создавать, чем другие объединения. Аналогичным образом в Литве разрешается создавать как объединения, так и «гражданские организации», которые подобны объединениям, но ограничивают членство физическими лицами. Кроме того, некоторые страны, такие как Македония и Сербия, разрешают создавать специальные «объединения иностранных граждан», но ограничивают цели, которые они могут преследовать.⁹

2. Фонды

Практически все страны в регионе имеют организационные формы, именуемые «фонды». В нескольких странах организации в форме фондов представляют собой довольно новое явление. Например, Македония признала фонды только в 1998 г. Другие страны признали фонды довольно давно (например, в Болгарии коммунистический Закон о личности и семье от 1949 г. разрешил создание фондов).

Страны региона обычно используют один из двух подходов при определении термина «фонд». Некоторые из них, такие как Чешская Республика и Словакия, по существу определяют фонды как существующие на благотворительные средства организации, выделяющие гранты. Эти страны дополнительно предусматривают другие формы, охватывающие необеспеченные нечленские НКО. Другие страны, такие как Болгария и Эстония, дают более широкое определение фондам, охватывающее как субсидирующие, так и действующие фонды-производители. В этих странах объединения являются в основном членскими НКО, а фонды – нечленскими НКО, и вряд ли существует необходимость в дополнительных организационных формах.

Имеются существенные различия в материально-правовых и процедурных требованиях к созданию фондов. В некоторых странах, таких как Чешская Республика, фонды должны служить общественному благу. В других странах, таких как Эстония, фонды могут служить частным целям.¹⁰ Почти во всех странах фонды могут учреждаться одним физическим или юридическим лицом.

⁹ В 2002 г. Федеративная Республика Югославия уступила место свободному Союзу Сербии и Черногории (Союз). Вслед за принятием Конституции Союза Сербии и Черногории вопрос регулирования объединений в основном попал под юрисдикцию каждого члена Союза. Однако Федеральный Закон об объединениях (Федеральный закон) от 1990 г. все еще применяется в Сербии. В действительности, большинство объединений предпочли регистрироваться в соответствии с Федеральным законом, а не Законом Сербии о социальных организациях и объединениях граждан от 1982 г. (Сербский закон) в связи с менее жесткими требованиями и практикой регистрации. К вопросу о сложности существующих нормативных рамок можно добавить, что регистрация в соответствии с Федеральным законом проводится Союзным Министерством по правам человека и защиты национальных меньшинств, хотя такая практика не поддерживается Конституцией.

¹⁰ Другими словами, в Эстонии группа друзей может организовать клуб путешественников в качестве фонда, в то время как в Чешской Республике они этого сделать не смогут. Конечно, ни в одном из случаев фонд не может распределять прибыль или чистую выручку среди каких-либо лиц.

Кроме того, некоторые страны определяют размер минимального материального обеспечения, требуемого для регистрации фонда. Например, в Чешской Республике требуется, чтобы фонд имел средства в размере минимум 500.000 чешских крон (приблизительно 15.500 евро), а в Словакии фонд должен иметь материальное обеспечение в размере минимум 200.000 словацких крон (приблизительно 5.000 евро). В других странах принят более гибкий подход. Например, законы в Словении и Сербии не указывают минимальных требований по капитализации. Вместо этого они указывают, что средства фонда должны быть достаточными для достижения целей организации. Аналогичным образом законодательство Венгрии требует только, чтобы капитализация была достаточной для начала деятельности фонда.

Существуют также различия в требованиях к продолжительности деятельности фонда. В некоторых странах, таких как Словения, предполагается, что фонд будет осуществлять свою деятельность на постоянной основе. Другие страны, такие как Эстония и Албания, допускают, чтобы фонды создавались на ограниченный период времени.

3. *Дополнительные организационные формы*

Примерно половина стран региона приняли как минимум одну новую форму организации в дополнении к объединениям и фондам. Три отдельные формы заслуживают особого упоминания.

Во-первых, некоторые страны проводят различие между организациями, выделяющими гранты, и организациями, предоставляющими услуги. Они определяют фонды главным образом как организации, выделяющие гранты, и создают отдельную форму для нечленских НКО, которые преимущественно зависят от грантов или дохода от хозяйственной деятельности для выполнения своих задач. Часто эти НКО представляют собой организации, предоставляющие услуги, такие как частные больницы, институты и учебные центры. Такая форма организаций может иметь различные названия - от «общественно-полезных обществ» в Чешской Республике до «центров» в Албании.

Во-вторых, в некоторых странах (включая все страны, которые требуют, чтобы определенные средства фонда резервировались для выполнения целей фонда в течение неограниченного срока) предусмотрена вторая форма организаций, выделяющих гранты, а именно «фонд» (fund). Хорватия, например, дает определение фонду (fund) точно так же, как она определяет благотворительный фонд (foundation) с той лишь разницей, что фонд (fund) должен преследовать свои цели на временной основе (т.е., в течение менее пяти лет).¹¹ Аналогичным образом

¹¹ Министерство юстиции в Хорватии поручило рабочей группе подготовить новый закон о благотворительных фондах, который может значительно расширить цели, которые

Чешская Республика признает фонды (fund), которые (в отличие от благотворительных фондов (foundation)) не требуют материального обеспечения.

В третьих, несколько стран создали «открытие фонды» - организации, которые обладают характеристиками как объединений, так и фондов. Такие организации схожи с фондами в том, что они жертвуют имущество на конкретные (обычно общественно-полезные) цели. Однако они обладают некоторыми важными характерными особенностями членских организаций (хотя они не всегда рассматриваются как такие организации). Главная характерная особенность заключается в том, что более поздние жертвователи могут «вступать» в открытый благотворительный фонд, становясь соучредителями с первоначальными учредителями. Эта организация имеет также возможность «исключать» из своего состава других учредителей, которые не выполняют своих обязанностей. Литовские благотворительные и спонсорские фонды (fund) подпадают под эту общую категорию организации. Учредители открытых благотворительных фондов обычно обладают существенными текущими полномочиями в определении деятельности организации; в Литве, например, они составляют высший руководящий орган организации. Такой тип смешанной организации довольно редко встречается в регионе, особенно в тех странах, где формы организаций в виде объединения и благотворительного фонда имеют исчерпывающее определение в соответствии с национальным законодательством.¹²

4. «Общественно-полезный статус»¹³

Во многих странах различные организационные формы имеют право на получение функционального эквивалента общественно-полезного статуса. Важно отметить, что для различных организационных форм скорее применяется не особая «организационная форма», а особый «статус». Например, в Болгарии как объединения, так и фонды – две основные формы НКО – могут регистрироваться отдельно как общественно-полезные организации, при условии, что они отвечают квалификационным критериям.

Общественно-полезный статус может быть присвоен НКО на основе положений, содержащихся либо в рамочном законодательстве, либо в отдельном законодательстве об общественно-полезных организациях. В некоторых странах отдельные положения, определяющие общественно-полезный статус, содержатся в рамочном законодательстве о некоммерческих организациях; это наблюдается в таких странах, как, например, Босния, Болгария и Румыния. Другие страны

благотворительный фонд может преследовать, позволить учредителям определять продолжительность существования и выделить фонд (fund) как отдельную форму организации.

¹² Некоторые страны также признают фонды общественного права, которые выходят за рамки данного отчета (который ограничивается субъектами частного права).

¹³ Для детального изучения норм и правил в отношении организаций с общественно-полезным статусом см. *Типовые положения для законов об общественно-полезных организаций* (Международный центр некоммерческого права, 2002) и Белую книгу об общественно-полезных организациях (Международный центр некоммерческого права, июль 2004).

приняли отдельные законы об «общественно-полезных» организациях. Венгрия приняла закон об общественно-полезных организациях в 1997 г., Литва приняла Закон о благотворительности и спонсорстве в 2002 г., а Польша ввела в действие Закон об общественно-полезной деятельности и добровольных пожертвованиях совсем недавно, в 2003 г. И, конечно, в некоторых странах организации с определенной организационной формой (такие как фонды в Чешской Республике) должны по определению служить общественному благу и имеют право на получение налоговых/фискальных льгот в полном объеме.

D. Цели

Как указано выше, объединения могут в большинстве случаев осуществлять деятельность, направленную на служение общественному благу или взаимным интересам членов. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы фонды должны служить общественному благу; однако, в немногих странах ЦВЕ фонды могут служить также и частным целям. Другие формы организаций обычно имеют более узкий круг разрешенных видов деятельности. Например, общественно-полезные общества в Чешской Республике должны «предоставлять широкой общественности главным образом льготные услуги при объективных и равных условиях».

Для того чтобы квалифицироваться как организация с «общественно-полезным статусом», объединение или фонд (или НКО с другой организационно-правовой формой) должны посвящать свои цели и деятельность в основном служению общественному благу. Перечень общественно-полезных целей, конечно, варьируется в зависимости от страны, отражая потребности, ценности и традиции конкретной страны. Нижеследующий перечень содержит практически все виды общественно-полезной деятельности, признанные в одной или более странах Европы (хотя для одной какой-либо отдельной страны такой перечень может быть слишком длинным):

- A. Любительская легкая атлетика;
- B. Гуманитарные науки;
- C. Защита и оказание помощи людям с физическими или умственными недостатками;
- D. Оказание помощи беженцам;
- E. Благотворительность;
- F. Гражданские права или права человека;
- G. Защита прав потребителей;
- H. Культура;
- I. Демократия;
- J. Экология или охрана окружающей среды;
- K. Образование, обучение и просвещение;
- L. Искоренение расовой, этнической, религиозной и любой другой запрещенной формы дискриминации;
- M. Искоренение бедности;

- N. Здоровье или физическое благосостояние;
- O. Охрана исторических памятников;
- P. Гуманитарная помощь и помощь при стихийных бедствиях;
- Q. Медицинская помощь;
- R. Защита детей, молодежи и потерпевших граждан;
- S. Защита и уход за ранеными или охраняемыми животными;
- T. Облегчение государственных расходов;
- U. Религия;
- V. Наука;
- W. Социальное единство;
- X. Социальное или экономическое развитие;
- Y. Социальное обеспечение;
- Z. Любая прочая деятельность, способствующая общественному благу.

Е. Требования по регистрации и учреждению

Все страны в Центральной и Восточной Европе требуют, чтобы НКО регистрировались до того, как они могут стать юридическими лицами. Проблема, которая стояла перед странами после переходного периода, заключалась в разработке порядка регистрации, который стимулировал бы развитие НКО и отвечал бы требованиям международного права и одновременно обеспечивал бы выполнение формальных требований по созданию НКО. В нижеследующих подразделах обсуждаются различные вопросы, возникающие в процессе регистрации.

1. Ответственный государственный орган

Главный вопрос заключается в том, поручить ли регистрацию судебной системе, министерству или другим административным органам. Около половины стран наделяют полномочиями по регистрации министерство или другой административный орган. При таком подходе главное беспокойство вызывает то, что эти органы часто подвергаются политическому влиянию. Кроме того, в некоторых странах, например, в Македонии до 1998 г., регистрация проводилась Министерством внутренних дел, которое из-за своего прошлого назначения оказало отрицательное воздействие на активности объединений. В результате общая, хотя и не универсальная тенденция заключается в наделении судов полномочиями по регистрации. Однако некоторые страны, такие как Чешская Республика, вначале посчитали такой подход сомнительным, отметив, что судебные толкования были иногда противоречивыми и новыми. В результате этих и других проблем с регистрацией, в некоторых странах прилагаются усилия по созданию других специализированных аполитичных органов, которые по существу будут служить в качестве административного органа для регистрации организаций.

Вторая проблема заключается в том, должна ли регистрация проводиться на местном или национальном уровне. Регистрация на местном уровне облегчает сложности регистрации для общинных групп, стремящихся зарегистрироваться как НКО. Признавая эти и другие преимущества, ряд стран, включая Болгарию и

Эстонию, разрешают организациям регистрироваться в окружных судах. Конечно, преимущества децентрализованной регистрации можно было получить без необходимости прибегать к судам; объединения в Словении, объединения и общественные институты в Литве и объединения в Хорватии могут регистрироваться в региональных административных органах. Недостаток децентрализованной регистрации заключается в том, что это затрудняет развитие профессиональных кадров, способных применять законы согласованно. Интересно, что в связи с такой обеспокоенностью, Албания передала полномочия по регистрации от окружных судов к окружному суду Тираны в мае 2001 г. Это, однако, вызвало затруднения для регистрации некоммерческих организаций за пределами столичного города, и прилагаются усилия по поиску возможностей создания посреднических организаций, которые будут служить в качестве пунктов сбора и распространения регистрационных документов на местном уровне. Правительства нескольких стран также колеблются в вопросе локализации регистрации в отношении фондов в большей степени, чем в отношении объединений.

Несмотря на то, что многие страны предусматривают отдельные порядки регистрации для различных организационных форм НКО, большинство стран определяют один орган, ответственный за регистрацию всех НКО конкретной формы, вне зависимости от их целей. Однако некоторые страны – особенно в отношении фондов – привлекают к процедуре регистрации министерство, курирующее сферу деятельности НКО. В Словении, например, полномочия по регистрации возложены на министерство, имеющее внутреннюю компетенцию в сфере деятельности фонда, в то время как в Хорватии Министерство юстиции отвечает за регистрацию фондов, но требует согласия министерства, курирующего соответствующую область. Такое разделение полномочий по регистрации создает не только недоразумения и задержки в тех случаях, когда организация четко не подпадает под юрисдикцию одного министерства; местные эксперты также указывают, что такой подход повышает риск того, что правительство будет осуществлять неуместный прямой или косвенный контроль над НКО.

Вкратце говоря, страны ЦВЕ разделились почти поровну в вопросе наделяния судов или министерств полномочиями по регистрации. Однако наблюдается тенденция определять суды в качестве регистрирующего органа. Страны ЦВЕ значительно отличаются друг от друга в вопросе степени централизации процедуры регистрации. В то время как некоторые страны имеют единый орган, уполномоченный регистрировать НКО, наблюдается тенденция к делегированию полномочий по регистрации на местный уровень с целью упрощения процедуры регистрации и способствования деятельности НКО.

2. Процедуры регистрации

Процедуры регистрации, конечно, варьируются в значительной степени в зависимости от страны и организационной формы. Однако, как правило, НКО, подающая заявление на регистрацию, должна представить следующие документы в

регистрирующий орган: акт об учреждении, устав и заявление на регистрацию. Документация, конечно, должна содержать основную информацию (наименование, адрес, цель и деятельность, учредители, процедуры внутреннего управления и т.д.), требуемую законом. В некоторых странах требуется дополнительная документация, по крайней мере для определенных форм организации. Например, в Румынии как объединения, так и фонды должны получить и представить одобрение министерства или специализированного центрального административного органа, курирующего деятельность объединения. В Венгрии суды требуют от общественно-полезных обществ (специализированная форма НКО) представлять договор на оказание общественно-полезных услуг, заключенный с государственным органом.

Объединения обычно не требуют капитализации. Румыния является единственным исключением из этого правила; Указ №.26 (2000) требует от организаций указать «первоначальное наследственное имущество объединения». В отличие от объединений, фонды часто должны иметь первоначальный уставной капитал, хотя его сумма значительно варьируется от конкретной минимальной пороговой суммы (Чешская Республика, Словакия) до неконкретной суммы, достаточной или соответствующей для достижения целей фонда (Словения, Сербия), или достаточной для инициирования деятельности фонда (Венгрия). В действительности, общая тенденция заключается в том, чтобы указать требуемый начальный капитал в виде номинальной суммы, или требовать, чтобы средства были просто достаточными для достижения целей фонда.

Регистрационные пошлины, если они вообще требуются, обычно являются номинальными пошлинами, которые устанавливаются не для того, чтобы препятствовать или мешать регистрации НКО. Например, в Хорватии как объединения, так и фонды должны оплачивать регистрационную пошлину в размере приблизительно 10 евро. В Сербии регистрация на федеральном уровне стоит приблизительно 8 евро; регистрация в Сербии требует пошлины в размере приблизительно 69 евро для фондов и 42 евро для объединений. В Венгрии регистрационная пошлина вообще не взимается для регистрации фондов, однако для общественно-полезных обществ требуется пошлина в размере, эквивалентном 100 евро.

3. Основания для отказа

Во многих странах регистрирующий орган может отказать в регистрации НКО, только если документы, поданные на регистрацию, неполные, основные требования закона не удовлетворены, или цель организации является незаконной. Однако некоторые страны все еще требуют более детального расследования в отношении желательности или целесообразности потенциальной НКО. Например, законодательство некоторых стран запрещает регистрировать НКО, если ее деятельность является «безнравственной» (см., например, Закон Хорватии о фондах и ассоциациях). Не предусмотрено почти никаких рекомендаций в отношении того, что считать безнравственным, и в результате должностные лица,

ответственные за регистрацию, имеют значительную свободу выбора при определении того, какие цели по их мнению являются безнравственными. В дополнении к этому в хорватском законе есть еще одно основание для отказа в регистрации: должностные лица имеют полномочия отказать в регистрации, «если не существует серьезной причины для учреждения фонда, особенно если цель фонда явно лишена серьезности».¹⁴ Такого рода субъективные положения оказались сомнительными, и в этих странах в настоящее время прилагаются усилия по реформе законодательства для более конкретного определения причин, по которым в регистрации может быть отказано.

4. Процессуальные гарантии

Большинство стран региона предприняли шаги (по крайней мере, на бумаге) для обеспечения того, чтобы решения о регистрации принимались быстро и в соответствии с законом. Как правило, регистрирующие органы должны принимать решение о регистрации НКО в течение фиксированного периода времени, варьирующегося от десяти дней до трех месяцев.¹⁵ Для того чтобы эти крайние сроки были действенными, в некоторых странах более конкретно указано, что после истечения определенного периода времени организация будет считаться зарегистрированной заочно.¹⁶ Кроме того, как отмечено в прилагаемых таблицах, многие страны разрешают учредителям обжаловать неблагоприятные решения в суде или посредством административного производства.

5. Регистрация общественно-полезных организаций

Для определения порядков регистрации (или сертификации) организаций со статусом общественно-полезных, страны региона применили разные методы. В некоторых странах такими полномочиями наделены налоговые ведомства. В других странах суды или государственные органы, такие как Министерство юстиции, предоставляют организациям статус общественно-полезных.

¹⁴ Статья 6 Закона Хорватии о фондах и ассоциациях (1995).

¹⁵ В случаях, когда НКО не может получить одобрения по причине каких-либо технических недостатков в ее заявлении на регистрацию или в ее уставе, некоторые страны открыто оговаривают, что регистрирующий орган должен поставить НКО в известность об этой проблеме и позволить ей вновь представить документы в течение фиксированного периода времени (обычно одного месяца).

¹⁶ Также следует отметить, что последствия заочной регистрации неясны. Если только регистрирующий орган не должен выдать сертификат регистрации, то организация, зарегистрированная заочно, может все еще сталкиваться с трудностями при открытии банковского счета, получения печати или свидетельствовании своего статуса юридического лица. Более того, существует возможность того, что организация будет требовать возмещения от регистрирующего органа за отказ от регистрации, поскольку она технически (хотя, возможно, и не практически) зарегистрирована. Интересно, что Сербия приняла противоположный подход: если решение о регистрации не принято в течение 30 дней после подачи заявления, то согласно сербским законам такое заявление на регистрацию рассматривается как *отклоненное*. На первый взгляд такой подход кажется более жестким, но на практике это упрощает возможность для НКО обжаловать решение об отказе в регистрации.

Как правило, некоммерческие организации, подающие заявку на получение статуса общественно-полезной организации, должны представить документы с указанием: (1) квалификационной общественно-полезной деятельности; (2) соответствия внутренним требованиям управления, включая гарантии против конфликта интересов и использования своего положения в корыстных целях; и (3) соответствия требованиям в отношении деятельности (степень общественно-полезной деятельности) и ограничениям (коммерческая, политическая деятельность и т.д.). Например, Венгрия и Польша перечисляют конкретные положения, которые должны быть включены в учредительные документы организации для получения статуса общественно-полезной организации. Кроме того, так же как и в случае начальной регистрации НКО, порядок сертификации ОПО включает в себя процессуальные гарантии для защиты заявителей, такие как предельный срок принятия решения о регистрации и право обжалования неблагоприятного решения у независимого арбитра.

Г. Государственные реестры

Многие страны сейчас создают государственные реестры, содержащие основную информацию обо всех зарегистрированных НКО. Они помогают третьим сторонам, стремящимся установить контакты с НКО, способствуют прозрачности организаций и предоставляют ценную информацию потенциальным донорам и другим заинтересованным лицам.

В нескольких странах государственный реестр содержится на национальном уровне. Например, реестр в Албании расположен в окружном суде Тираны, а реестр фондов Хорватии находится в центральном административном органе. Государственный реестр объединений и фондов Боснии расположен в Министерстве юстиции, так же, как и реестр объединений и фондов Черногории. Румыния создала национальный реестр некоммерческих организаций в Бухаресте. В Словакии фонды и некоммерческие организации, предоставляющие общественно-полезные услуги, включены в Центральный реестр, который хранится в Министерстве внутренних дел.

В других странах государственный реестр содержится на местном уровне. Реестр объединений Хорватии хранится на местном уровне. Эстония содержит реестры в окружных и городских судах. В Румынии, помимо национального реестра, также имеются особые местные реестры, содержащиеся в канцелярии суда, в чьей юрисдикции действует НКО. Македония также ведет государственные реестры как на национальном уровне (в первичном суде Скопье I), так и местном уровне (в каждом первичном суде).

Среди тех стран, которые признают организации со статусом общественно-полезных, некоторые страны создали отдельный реестр общественно-полезных организаций на государственном уровне, включая Боснию (Министерство юстиции Боснии и Герцеговины), Болгарию (Центральный реестр в Министерстве юстиции) и Польшу (реестр Государственного суда). Другие страны, такие как Румыния, не ведут отдельного реестра ОПО, однако ОПО должны включаться в национальный

реестр. Венгрия, где отсутствует государственный реестр для НКО в целом и для ОПО в частности, является исключением из этой тенденции.

Где бы ни хранился государственный реестр, очень важно, чтобы он был доступным для общественности и легкодоступным для поиска. В Албании, например, несмотря на то, что реестр по закону должен быть доступным, а на практике он доступен на усмотрение секретаря суда; более того, информация хранится в хронологическом порядке, что затрудняет ее поиск по названию файла. Новым методом обеспечения доступности является Интернет; несколько стран, включая Болгарию, Хорватию, Чешскую Республику, Эстонию и Македонию, сделали свои реестры доступными через Интернет.

G. Общие полномочия

Зарегистрированные НКО (включая общественно-полезные организации), как правило, имеют полные права и полномочия осуществлять деятельность, как другие юридические лица, включая право и полномочие арендовать, сдавать внаем и покупать недвижимое имущество и заключать договоры. В зависимости от формы организации, закон может ставить ограничение для НКО на занятие политической деятельностью и/или ограничивать степень участия НКО в хозяйственной деятельности. Эти ограничения будут, скорее всего, более широкими в отношении общественно-полезных организаций. Более того, НКО должны ограничивать свою деятельность теми видами, которые перечислены в их уставе, и, возможно, должны получать предварительное одобрение или лицензии на осуществление определенных видов деятельности, таких как предоставление общественных услуг.

Несоблюдение таких ограничений может получить возражение от двух категорий истцов: лиц с правовым интересом или распорядительных органов. Во-первых, лица с правовым интересом могут подать ходатайство в суд (Албания, Болгария, Чешская Республика) или подать жалобу государственному обвинителю. Если НКО осуществляет незаконные действия, член руководящего органа (или объединения) имеет право подать ходатайство в суд с требованием принятия мер к НКО (Венгрия, Словакия) или аннулирования решения НКО (Румыния); любое заинтересованное лицо может просить суд распустить организацию (Румыния) или уведомить государственного атторнея о незаконной деятельности (Босния, Хорватия, Сербия и Черногория). Более того, чешские граждане обязаны сообщать в полицию о любых замеченных преступлениях против Конституции, безопасности или благосостояния государства или имущества.

Во-вторых, распорядительный орган – будь то министерство, суд или государственный обвинитель – обычно имеет прямо выраженные полномочия следить за соблюдением закона. В Польше, например, соответствующий министр или *воевода* может назначить для фонда подходящий крайний срок для устранения недостатков в действиях его правления; если правление фонда продолжает нарушать закон или устав фонда, то этот министр или *воевода* может просить суд

приостановить полномочия правления фонда или назначить государственного администратора. Аналогичным образом распорядительный орган для объединений, как только он установит, что объединение нарушает закон или свой устав, может потребовать исправления, направить предупреждение или возбудить дело. В Боснии и Хорватии государственный атторней может использовать полномочия в силу своих должностных обязанностей для начала таких процессуальных действий.

Потенциальные или задуманные бенефициары НКО могут предъявить иск против организации, если их права нарушены, или они пострадали от вреда (Венгрия), или они могут доказать свой правовой интерес в судебном разбирательстве (Босния, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Сербия и Черногория). В соответствии с Законом Эстонии о фондах, «бенефициар или другое лицо с законным интересом» может требовать информации от фонда о выполнении его целей, и может проверить годовой отчет и отчет о деятельности, заключение аудитора, бухгалтерские документы, постановления фонда и устав организации. Если фонд отказывается выполнять такое требование, то такое управомоченное лицо может использовать свои права через судопроизводство.

III. Управление

Законы в Центральной и Восточной Европе варьируются в значительной степени тем, насколько детально освещаются вопросы внутреннего управления НКО. Некоторые законы ограничиваются тем, что требуют, чтобы устав организации изложил в общих чертах структуру организации. Другие законы уделяют несколько страниц вопросам процедуры голосования и требованиям кворума, предусматривая случаи нарушения обязанностей менеджмента различного характера, и т.д. В некоторых случаях такие детальные правила могут модифицироваться уставом или регламентом организации, в некоторых случаях не могут.

A. Структуры

1. Объединения

Высшим руководящим органом объединения является общее собрание его членов (или для определенных крупных объединений – общее собрание их должным образом избранных представителей). Некоторые страны требуют, чтобы объединения имели управляющий орган в дополнении к общему собранию для ведения повседневной деятельности объединения. Кроме того, многие страны требуют, чтобы объединения назначали лицо с общими полномочиями представлять организацию при ведении дел с третьей стороной (Босния, Хорватия, Венгрия и Сербия). Большинство стран гарантируют право выхода из объединения, а некоторые страны разрешают членам оспаривать решения объединения вопреки закону или уставу. Страны могут также указывать (или требовать, чтобы устав организации указывал) другие различные особенности объединения, такие как критерии принятия/исключения членов, права и обязанности членов, полномочия представлять НКО и прочие вопросы внутреннего управления.

Как правило, законы в странах региона предусматривают, чтобы вынесение особо важных решений откладывалось до созыва общего собрания. Решения, право принятия которых резервируется за общим собранием, включают в себя ликвидацию объединения; его преобразование, разделение или слияние в другом объединении; внесение изменений в статутные цели объединения; избрание или отзыв должностных лиц его органов; и сумму членских взносов. Обычно для принятия решения по этим вопросам требуется больше, чем стандартное большинство голосов. В Эстонии требуется две трети голосов всех членов для одобрения изменений в уставе, и разрешается вносить изменения в цели деятельности объединения только с согласия девяти из десяти членов. В некоторых других странах также действуют подобные требования «абсолютного большинства» голосов при принятии тех или иных решений.

Некоторые страны законодательствуют более конкретно в отношении того, как должны действовать объединения. Точные определения варьируются в зависимости от страны; вообще говоря, их положения подпадают под некоторые основные категорий. Во-первых, некоторые страны определяют, как созываются встречи общего собрания. Обычно общее собрание созывается в соответствии с порядком, установленном в уставе, но некоторые законы также предусматривают, что определенная часть членов (от одной десятой в Эстонии до одной трети в Венгрии) могут просить о созыве специальной встречи общего собрания. Некоторые страны также законодательно требуют, чтобы направлялось уведомление о тех вопросах, которые будут рассматриваться на встрече; в Эстонии, например, отступления от объявленной повестки дня обязательны по закону только в том случае, если присутствуют все члены. Законы, в которых регулируется вопрос созыва общего собрания, обычно также определяют, сколько членов должны присутствовать на собрании для составления кворума. Некоторые законы также определяют порядок, в соответствии с которым члены могут предъявлять регрессный иск, если объединение действует неправильно. В Албании, Венгрии, Румынии и Эстонии законы предоставляют членам явное право обращаться в суд для оспаривания решения, которое, по их мнению, было принято вопреки закону или уставу объединения. Такое возражение должно подаваться в течение фиксированного периода времени (обычно от 10 дней до трех месяцев).

2. Фонды и другие нечленские организации

Вообще говоря, нечленские организации управляются советом директоров. Они могут также иметь отдельное руководство для ведения повседневной деятельности организации и отдельный наблюдательный совет (или, по крайней мере, аудитора) для контроля над операциями организации (чтобы убедиться, что организация не действует незаконно или не злоупотребляет денежными фондами и т.д.). Некоторые организации позволяют учредителям играть длящуюся роль в управлении организацией.

Как показано в прилагаемых таблицах, в разных странах принята различная практика. В Словении требуется, чтобы фонды и учреждения имели единый управляющий орган. В отличие от Словении, румынские фонды и венгерские и словацкие общественно-полезные общества должны иметь наблюдательный совет. Другие страны требуют наличия наблюдательного совета в определенных случаях, чаще всего в случаях, когда требуется осуществлять надзор. Например, венгерские организации, желающие получить статус общественно-полезной организации, должны иметь наблюдательный совет, если их годовой доход превышает 5.000.000 форинтов; Чешская Республика использует аналогичное различие по размеру суммы для определения того, должен ли фонд иметь наблюдательный совет в полном составе или только аудитора. Чешская общественно-полезная организация должна иметь наблюдательный совет, если она занимается дополнительной хозяйственной деятельностью, если она получает определенные виды взносов от государства, или если оно получило доход в размере более 3 миллионов чешских крон в прошлом году. Словацкие фонды должны иметь наблюдательный совет, если стоимость их имущества превышает 5.000.000 словацких крон; в противном случае им необходимо иметь «инспектора».

Вкратце говоря, наблюдается тенденция к установлению некоторых основных положений, регулирующих структуры внутреннего управления НКО. Обычно эти положения определяют высший руководящий орган (или органы в случае некоторых фондов) и их соответствующие обязанности. В то же время, законодательство обычно предоставляет учредителям или высшему руководящему органу широкие права устанавливать и изменять структуры управления организации по своему усмотрению в рамках ограничений, установленных законом.

В. Подотчетность

1. Обязанности и ответственность руководящих органов

Как отмечалось выше, высший руководящий орган НКО – вне зависимости от организационной формы – в конечном счете отвечает за обеспечение отчетности НКО перед обществом (включая правительство, бенефициаров и широкую общественность). Поэтому высший руководящий орган имеет полномочия и обязанности рассматривать и утверждать годовой бюджет, годовой финансовый отчет и годовой отчет о деятельности (если это применимо). Кроме того, высший руководящий орган уполномочен определять политику, выбирать или назначать должностных лиц, принимать решения о преобразовании, ликвидации и роспуске и принимать решения о внесении изменений в устав организации. Несмотря на то, что высший руководящий орган может делегировать определенные полномочия администрации организации – включая, например, право подписи (Венгрия) – обычно существуют ограничения в отношении того, какие полномочия могут быть делегированы – такие как полномочия по изменению устава или утверждению бюджета (Болгария).

Члены руководящих органов могут нести персональную ответственность за ущерб, принесенный НКО или третьим сторонам. Во многих странах (Босния, Хорватия, Сербия и Черногория) любое лицо, имеющее правовой интерес, может подать иск о возмещении убытков, причиненных в результате нарушения обязанностей членом правления. В некоторых странах, таких как Чешская Республика, ответственность перед третьей стороной возложена на организацию, а не на отдельных членов правления. Однако организация может получить компенсацию за убытки от ответственного члена правления в гражданском суде. В других странах, таких как Албания и Македония, ответственные члены правления могут нести прямую ответственность за ущерб, причиненный третьим сторонам таким членом правления при исполнении обязанностей, умышленно или в результате серьезной халатности. Эстония возлагает совместную ответственность на членов правления за убытки, незаконно причиненные НКО или кредиторам НКО, в результате неисполнения или недолжного исполнения своих обязанностей.

Правовые нормы, предназначенные для предотвращения конфликта интересов и злоупотребления служебным положением, в большей степени общие. В Албании, как и во многих странах, конфликты интересов не разрешаются и должны предотвращаться посредством (1) раскрытия конфликта интересов между физическим лицом и организацией, (2) отстранения такого физического лица от процесса принятия решений и (4) заключения сделки по справедливой рыночной стоимости или на условиях, более выгодных для организации. Страны, принявшие правила в отношении конфликта интересов, обычно распространяют их применение ко всем организационным формам. Однако в Венгрии такие правила применяются только к фондам и ОПО и ни к каким другим организациям другой формы.

Принудительно применение правил в отношении конфликта интересов может основываться на заявлении о соблюдении этих правил, представленное организацией в момент регистрации (Венгрия). В Румынии, если член объединения нарушает правило о конфликте интересов – а требуемое большинство голосов не было бы достигнуто без голоса этого члена – он или она будут несут ответственность за ущерб, причиненный объединению.

На практике, в немногих странах наблюдались случаи, когда члены руководящего органа несли ответственность за нарушение обязанностей, таких как обязанность соблюдать осторожность, обязанность соблюдать закон, обязанность соблюдать добросовестность и т.д. Лица, на которых возложена ответственность за недостойное поведение, как правило, имеют право на обжалование в соответствии с общими положениями гражданско-процессуального права.

2. Саморегулирование

В сущности говоря, механизмы саморегулирования, такие как кодексы поведения, не нашли широкого распространения в странах Центральной и Восточной Европы. Это можно объяснить рядом факторов: секторы НКО, за относительно короткое

время с начала переходного периода, уделяли приоритетное внимание реформе законов, регулирующих деятельность НКО, и выгоды саморегулирования не нашли должного понимания у НКО, и во многих странах отсутствовали эффективные «зонтичных» или другие организации с широким представительством сектора, которые могли бы руководить усилиями по разработке кодексов. Однако наблюдаются определенные изменения, поскольку НКО стали признавать необходимость создания хорошего имиджа своего сектора в глазах общественности.

Страны, которые разработали кодекс поведения для всего сектора, вскоре стали включать в себя Болгарию (во главе с Союзом болгарских фондов и объединений) и Польшу (во главе с Форумом неправительственных инициатив) (FIP)). Эти кодексы заключали в себе относительно краткие заявления об основных принципах в отношении отчетности организаций. Совсем недавно, в связи с принятием «договора» между сектором НКО и правительством, эстонские НКО разработали более исчерпывающий кодекс, охватывающий широкий круг вопросов управления и отчетности.

В некоторых странах организациям оказалось легче разработать и согласовать этические принципы, регулирующие их деятельность на уровне подсектора, как, например, в Македонии. Румынская некоммерческая организация «Mesecina» из города Гостивар составила кодекс поведения для организаций, занимающихся вопросами межэтнических конфликтов; эта инициатива способствовала предотвращению более крупных ссор между этническими группами во время гражданской войны. Тридцать две организации по детскому социальному обеспечению приняли «Кодекс ассоциации детских организаций в Республике Македония» для стандартизации норм в отношении исполнения Конвенции о правах детей в Македонии. А в Косово Инициатива женщин Косово приняла кодекс, установивший принципы управления для местных женских советов.

Другие механизмы, такие как системы аккредитации и наблюдательные организации, в данном регионе встречаются редко.

IV. Роспуск и ликвидация имущества

Обычно НКО могут ликвидироваться добровольно или принудительно. Во многих случаях высший руководящий орган имеет широкий выбор при определении сроков добровольной ликвидации организации. Одним примечательным исключением служат общественно-полезные организации, предоставляющие услуги населению, для которых некоторые страны установили ограничения в отношении ликвидации с целью избежания немедленного прекращения услуг, что может оказать неблагоприятное воздействие на бенефициаров. Что касается принудительного прекращения действия, то наблюдалась тенденция к сокращению

права выбора и приведению этих положений в соответствие со Статьей 11 Европейской конвенции по защите прав человека и свобод (1953).¹⁷

Следует также отметить, что во многих странах отдельные случаи инициируют прекращение действия как само собой разумеющийся процесс, например, если период времени, на который фонд или учреждение были созданы, истекает. В таких случаях соответствующий управляющий орган НКО должен предпринять действия по ликвидации организации. Во многих странах, если организация не ликвидируется самостоятельно при наступлении одного из таких «автоматических» условий», регистрирующий орган может ликвидировать ее принудительно.

А. Добровольное прекращение действия

Как правило, объединения и приравненные к ним организации могут принять решение о ликвидации в любое время по постановлению общего собрания (для принятия такой резолюции может потребоваться больше, чем простое большинство голосов). В любое время, когда организация ликвидируется добровольно, она, как правило, должна уведомить регистрационный орган о своем решении о ликвидации. Некоторые страны, например Македония, Латвия и Сербия (в Федеральном законе) требуют, чтобы конкретное должностное лицо информировало регистрационный орган о таком решении в течение фиксированного периода времени (от трех до пятнадцати дней). Они налагают значительные штрафы на такое должностное лицо, которое не доложило о таком решении в установленном порядке.

Некоторые страны позволяют учредителям ликвидировать фонд, если определенные условия, изложенные в уставе организации, были выполнены (Эстония и Македония). Интересно, что в Чехии учредитель общественно-полезного общества фактически имеет право наложения вето на решение о добровольном прекращении действия организации при условии, что такой учредитель предоставит больше ресурсов для деятельности организации.

В. Принудительное прекращение действия

Почти все страны предусматривают принудительное прекращение действия в случаях, если организация нарушила закон или свой устав (хотя некоторые страны требуют, чтобы нарушение было вопиющим, или направляют предупреждение в организацию до ее ликвидации). Эстония также допускает прекращение действия, если цель становится недостижимой, незаконной или противоречит конституционному порядку или государственной политике. Словения даже разрешает ответственному министерству ликвидировать фонд, если, по его мнению, изменившиеся обстоятельства делают продолжение деятельности фонда ненужным. Однако такое положение является сомнительным, поскольку

¹⁷ Европейский суд по правам человека в открытой форме применил положения Статьи 11 о защите при ликвидации организации в деле с Партии свободы и демократии ÖZDEP.

предоставляет должностному лицу, ответственному за регистрацию, широкую свободу выбора в отношении решения о ликвидации организации.

Организации могут также ликвидироваться, если они не служат своим статутным целям или занимаются чрезмерной хозяйственной деятельностью. Чешские общественно-полезные общества могут ликвидироваться через шесть месяцев не только в случае, если они не предоставляли общественные услуги, но также если они серьезно компрометировали качество услуг или прерывали услуги по причине своей дополнительной хозяйственной деятельности. Эстония также в открытой форме предусматривает прекращение действия организации, если ее основной деятельностью становится хозяйственная.

Многие страны также ликвидируют организацию, если она прекратила деятельность, хотя они используют различные критерии при определении, когда организация прекратила деятельность. Словения и Сербия не имеют другого критерия; они оставляют за регистрационным органом право определять, «прекратила ли свою деятельность» данное объединение. Венгрия использует более объективный критерий, устанавливая фиксированный период времени (один или два года), в течение которого организация должна бездействовать до того, как она будет ликвидирована; такой подход также нашел отражение в Федеральном законе, который еще действует в Сербии. Словакия и Чешская Республика применяют различный подход и ликвидируют организации, чьи советы управляющих не проводили встречи или имеют незаполненные вакансии в течение определенного периода времени.

В большинстве стран решение о принудительной ликвидации НКО должен принимать суд. Обычно государственный обвинитель или административный орган, отвечающий за надзор за НКО, требуют прекращения действия организации. В нескольких странах другие заинтересованные стороны (особенно учредители и должностные лица организации) могут также предлагать, чтобы НКО была ликвидирована. Обычно решения о прекращении действия могут быть обжалованы в соответствии с обычной административной или судебной процедурой.

С. Ликвидация

После прекращения действия НКО начинается процедура ликвидации. Несколько стран (Хорватия и Эстония, например) приняли законы, предусматривающие относительно четкие процедуры ликвидации для НКО, в то время как в других странах предусматривается, что к НКО применяются те же порядки ликвидации, что и к коммерческим предприятиям. И все-таки в некоторых странах порядки ликвидации для НКО остаются двусмысленными, в результате чего юридическая неопределенность значительно затрудняет установление деловых взаимоотношений между НКО и третьими сторонами.¹⁸ Как правило, при

¹⁸ По имеющимся сообщениям, Венгрия столкнулась с такой проблемой. См. *Избранные тексты законов и комментарии* (в файлах Международного центра некоммерческого права).

ликвидации полномочия обычных руководящих органов представлять НКО прекращают свое действие, и для осуществления полномочия назначается ликвидатор. (В случае добровольного прекращения действия НКО может сама выбрать ликвидатора, в то время как в других случаях обычно суд или административный орган назначают ликвидатора). Ликвидатор отвечает за поиск и удовлетворение исков каких-либо кредиторов, а также выплату каких-либо оставшихся средств в соответствии с законом. После завершения ликвидации ликвидатор представляет отчет в регистрирующий орган, который исключает организацию из реестра. В нескольких странах законодательно требуется, чтобы документы ликвидированной организации хранились в архиве или, по крайней мере, сохранялись в наличии в течение нескольких лет после прекращения действия организации.

Средства, остающиеся после ликвидации, обычно выплачиваются в соответствии с уставом организации, при условии соблюдения некоторых важных предостережений. Активы общественно-полезного фонда обычно должны продолжать использоваться для общественно-полезных целей и не могут распределяться между учредителями после ликвидации. Чешские и литовские законы в открытой форме требуют, чтобы средства фондов/благотворительных учреждений переходили к другим подобным организациям. Законодательство Словакии требует, чтобы средства организации передавались другому фонду или муниципалитету; однако пожертвованные средства могут передавать только другому фонду, зарегистрированному в соответствии с законом. Однако в Венгрии учредителю разрешается ликвидировать фонд и восстанавливаться во владении средствами (или в случае открытого фонда – во владении его/ее вкладом), если будут выполнены определенные условия, указанные в учредительном документе. Объединения имеют меньше ограничений в отношении распределения оставшегося имущества, и они даже могут распределять его среди своих членов. В Эстонии это открыто разрешается, если объединение учреждено главным образом в качестве организации взаимопомощи, предположительно при условии, что такая организация не пользуется никакими налоговыми льготами и не получает общественных пожертвований. В Литве используется немного модифицированное правило, позволяющее членам получать средства в размере, не превышающем их первоначальных вкладов в объединение. В отличие от них Словения запрещает всем объединениям – будь то общества взаимопомощи или общественно-полезные общества – распределять оставшиеся средства среди членов и требует, чтобы они передавались другому объединению.

В некоторых странах средства НКО распределяются по-другому, если организация прекращает действие принудительно, и государство имеет больший контроль над процедурой ликвидации, чем в случае добровольной ликвидации. Эстонское законодательство даже предусматривает, что если организация ликвидируется за нарушение закона, конституционного порядка или моральных устоев, ее имущество отходит к государству вне зависимости от положений устава организации, предусматривающих иное. Однако в странах региона наблюдается

четкая тенденция ухода от такой практики прямой конфискации средств НКО государством.

Вкратце говоря, страны региона предпочитают предоставлять высшему руководящему органу НКО (особенно объединений) право широкого усмотрения в отношении прекращения существования организации. В то время как многие страны предусматривают широкие дискреционные основания для принудительного прекращения действия НКО, ряд стран более жестко ограничивают такие основания в соответствии с требованиями международного права. Практически все страны требуют, чтобы средства общественно-полезной организации (или другой организации, получающие существенные налоговые/фискальные льготы или государственные дотации) передавались другой общественно-полезной организации. Некоторые страны также разрешают организациям взаимопомощи распределять по крайней мере часть оставшихся средств среди членов.

V. Регулирование

A. Распорядительные органы

Главные распорядительные органы для НКО в разных странах региона ЦВЕ совершенно разные. В Болгарии и Венгрии, например, государственный обвинитель района, в котором зарегистрирована НКО, отвечает за соблюдение законов организацией. В Польше надзор за деятельностью НКО осуществляет то министерство, в сфере компетенции которого действует НКО. В Эстонии и Словакии Министерство внутренних дел регулирует деятельность объединений и фондов; в Чешской Республике Министерство внутренних дел осуществляет надзор за объединениями, а суд письменного производства осуществляет надзор за деятельностью фондов, благотворительных учреждений и общественно-полезных обществ.

Кроме того, налоговые ведомства обычно обеспечивают соблюдение налоговых правил. Другие распорядительные органы концентрируют внимание на соблюдении трудового законодательства и положений в отношении отмывания денег. Например, в Болгарии Агентство по финансовым расследованиям занимается контролем над отмыванием денег и финансированием терроризма, а Национальный институт социального обеспечения следит за обеспечением отчислений в фонд социального страхования по трудовым договорам.

Правительства осуществляют более широкий контроль над общественно-полезными организациями (ОПО). В Болгарии Центральное регистрационное управление в составе Министерства юстиции имеет право инспектировать и контролировать деятельность ОПО. В Венгрии, если ОПО финансируется из государственного бюджета, Государственное аудиторское агентство может контролировать использование этих средств. В Румынии специальный департамент правительства контролирует деятельность объединений и фондов, имеющих статус общественно-полезных организаций.

В. Лицензирование и правительственные разрешения

В большинстве стран ЦВЕ правительственные лицензии обычно требуются для НКО, осуществляющих определенные обозначенные виды деятельности. В Венгрии, например, объединения и фонды должны иметь лицензию для предоставления услуг по охране в сельских районах, услуг по общественному питанию, медицинской помощи на дому, домашнему уходу и особым социальным услуг. В Болгарии для предоставления социальных услуг организации не нужно получать лицензию, но нужно зарегистрироваться в специальном реестре; только услуги, предоставляемые детям, требуют специальные лицензии. Страны региона склоняются к обращению с НКО, занимающимся предоставлением специальных услуг, так же, как и с другими юридическими лицами (от частных торгово-промышленных предприятий до общественных институтов), занятым в сфере специальных услуг.

В случае, если требуются специальные лицензии, разрешительный орган может потребовать представления специальных отчетов о деятельности. Степень отчетности будет варьироваться в зависимости от характера деятельности, ее продолжительности и ее воздействия на общество.

С. Отчетность

Многие НКО, как другие организации, должны представлять годовые отчеты о своих финансах (в целях налогообложения, если нет других целей, при условии, что они отвечают пороговой сумме для подачи документов). Некоторые организации должны представлять более детальную информацию о своей деятельности в орган (или несколько органов), отличный от налогового ведомства; часто таким органом является, орган, регистрирующий НКО, или министерство, курирующее сферу деятельности организации. Однако в некоторых странах объединения освобождены от таких требований отчетности. Например, венгерским и польским объединениям не нужно представлять никаких отчетов, по крайней мере до тех пор, пока их доход не превышает определенного уровня. Однако они могут подвергнуться ревизии, и поэтому должны вести учет. В этих двух странах отчетность также связана с наличием статуса общественно-полезной организации, который требует более высокого уровня подотчетности как от фондов, так и от объединений.

Некоторые страны требуют от НКО с определенными организационными формами представлять более существенные отчеты о деятельности. В Словакии, например, требуется резюме деятельности и пояснение о том, как такая деятельность соотносится с целями организации, а также отдельная отчетность в отношении расходов, связанных с деловой активностью; для фондов также требуется разделить расходы на административные и целевые расходы. Общественно-полезные организации в Венгрии также должны представлять довольно детальные программные отчеты. Фонды часто должны представлять отчеты, особенно об

управлении их пожертвованиями, в таких странах как Словения и Хорватия. Более того, в определенных случаях требуются независимые аудиторские проверки, как, например, в случаях фондов в Эстонии и Словакии.

В дополнении к обязательствам по отчетности, власти часто используют другие инструменты контроля, такие как правительственные ревизии и инспекции, особенно для контроля ОПО. В Болгарии ОПО подлежат финансовому аудиту в отношении использования государственных или муниципальных субсидий или грантов в рамках европейских программ. Ответственный ревизионный орган должен иметь основания для аудита, но предварительного уведомления не требуется. ОПО Венгрии также подлежат надзору со стороны Государственного ревизионного управления в отношении использования бюджетных субсидий. В Польше Министерство социального обеспечения имеет право доступа к имуществу организации, документам и другим носителям информации, а также право требовать письменных и устных разъяснений. Такая инспекция должна проводиться в присутствии представителя ОПО или других свидетелей. Инспектирующие должностные лица должны подготовить письменный отчет; затем глава ОПО имеет возможность представить письменное разъяснение или возражения по содержанию отчета в течение 14 дней.

Вкратце говоря, проблема заключается в том, чтобы обеспечить строгое соответствие требований отчетности с законными интересами, и чтобы они не были излишне обременительными или назойливыми. Обычно НКО должны представлять налоговые отчеты в соответствии с условиями налогового законодательства. Иногда такие отчеты должны ревизоваться, но малые организации часто освобождаются от такой необходимости, что соответствует региональной передовой практике. Что касается программных отчетов, то общественно-полезные организации, пользующиеся налоговыми/фискальными льготами, как правило, должны представлять отчеты, хотя малые организации иногда освобождаются от таких требований или должны представлять упрощенные отчеты. Следует также отметить, что НКО часто должны выполнять множество других требований к отчетности, включая представление отчетов в управляющие органы, в разрешительные органы, если НКО занимается лицензируемыми видами деятельности, в государственные финансирующие органы и отчеты частным донорам.

D. Принудительное применение закона и санкции

Часто в случае непредставления отчетов предусматривается наложение штрафа. Такая практика существует в Болгарии, где государство может наложить штраф на НКО в размере 50-500 евро. В Польше объединение, которое не соблюдает требований по ведению документации, подвергается единовременному штрафу, не превышающему 50.000 злотых (приблизительно 11.300 евро), который может быть снят, если объединение устраняет несоответствие незамедлительно после наложения штрафа. В Словакии фонд, не представивший отчет, может быть оштрафован на сумму от 10.000 до 100.000 словацких крон (приблизительно 250-2.500 евро). Во многих странах (Босния, Хорватия, Сербия и Черногория) штрафы

могут налагаться как на организацию, так и на ответственного представителя организации.

Дальнейшее непредставление отчетов в большинстве стран может привести к прекращению деятельности и ликвидации. Однако до прекращения действия необходимо направить уведомление организации и предоставить ей возможность устранить недостатки. При наложении штрафа или вынесении решения о ликвидации НКО обычно имеют возможность подать жалобу.

Санкции в отношении общественно-полезных организаций могут включать в себя утрату налоговых льгот или прекращение статуса ОПО. В Болгарии, например, в отношении ОПО штрафа применяться не могут; вместо этого ОПО может быть ликвидировано в случае систематического несоблюдения требований к отчетности. В Косово и Румынии ОПО, которая не представила отчеты, может также лишиться своего статуса общественно-полезной организации. Примерно аналогичным образом общественно-политические общества в Чешской Республике могут лишиться всех налоговых льгот в год нарушения или некоторых налоговых льгот в следующем году.

VI. Иностранные организации

A. Регистрация

В Центральной и Восточной Европе предусмотрены равные условия для иностранных и местных организаций. Принимая это во внимание, законы в большинстве стран отдельно предусмотрена процедура регистрации отделений иностранных организаций. Для регистрации отделения иностранная организация должна, как правило, представить следующие документы:

- Свидетельство, удостоверяющее регистрацию организации в другой стране;
- Руководящие документы с указанием целей и деятельности иностранной организации и ее отделения;
- Решение об учреждении отделения в данной стране;
- Адрес отделения и имя представителя.

Некоторые страны устанавливают дополнительные требования для иностранных организаций. Например, в Румынии иностранные организации могут признаваться на условиях взаимности и на основе предварительного одобрения правительства. Однако такое положение показалось сомнительным в других странах региона.

Интересно, что в Венгрии не существует правовой основы для регистрации отделения иностранной организацией. Однако на практике иностранным организациям разрешается регистрироваться в качестве отделения коммерческой компании.

После регистрации иностранные организации обычно подлежат такому же регулятивному обращению (в отношении деятельности и ликвидации), как местные организации.

В. Иностранное финансирование

В настоящее время ни в одной стране Центральной и Восточной Европы не существуют специальных правил для местных организаций в отношении получения иностранных грантов (таких как, например, разрешение министерства или регистрация гранта). Правовые структуры во всем регионе ЦВЕ стремятся упростить, а не усложнить процесс выделения грантов. Это неудивительно, учитывая важную роль, которые сыграли иностранные доноры в способствовании развитию стран региона.

VII. Разное

А. Преобразование

Слияние или разделение НКО часто рассматривается как внутренний вопрос и регулируется правилами внутреннего распорядка организации. Признавая такой принцип, некоторые страны, такие как Босния, предписывают, чтобы это вопрос регулировался в уставе организации. Преобразование организации подлежит одобрению регулятивным органом, будь то суд или министерство (или административный орган).

Однако законы во многих странах предусматривают определенные ограничения в отношении преобразования организаций. Например, в то время как объединения могут свободно разделяться на объединения или фонды, фонды могут сливаться только с другими фондами и разделяться только на другие фонды (в связи с обеспокоенностью в отношении защиты имущества фондов, а также обеспокоенностью тем, что фонды в некоторых странах являются по определению общественно-полезными организациями, в то время как объединения могут организовываться как в целях взаимной выгоды, так и в общественно-полезных целях). Албания и Эстония преобразование и слияние фондов (и центров) в объединения, а объединений в фонды. Что еще более важно, общественно-полезным организациям обычно запрещается преобразовываться в организации взаимопомощи или коммерческие организации, так как общественно-полезные организации должны использовать свои средства (включая государственную помощь) для выполнения общественно-полезных целей.

После преобразования вновь созданные НКО рассматриваются как несущие совместную ответственность за обязательства, принятые до преобразования.

В. Пожертвования / Инвестиции

В большинстве стран ЦВЕ не существуют специальных правил в отношении пожертвований или инвестирования, включая инвестиции за рубежом. Как юридические лица, НКО должны соответствовать общим регулятивным рамкам в отношении инвестиций в данной стране. В Венгрии, например, разрешены любые инвестиции, однако только инвестиции в государственные облигации могут освобождаться от уплаты налогов.

Чешская Республика и Словакия являются исключением из этого правила. В Чешской Республике существуют специальные ограничения в отношении инвестирования вкладов фондом. В Словакии Закон о фондах также устанавливает отдельные ограничения в отношении инвестиций для защиты вкладов фонда. Вклад фонда не может быть пожертвован или инвестирован в качестве вклада в коммерческую компанию, заложен или иным образом использован для обеспечения каких-либо обязательств фонда или третьих сторон. Фонд должен держать все денежные средства, составляющие часть вклада, в банке или в отделении иностранного банка. Эти денежные средства могут использоваться только для покупки государственных ценных бумаг и государственных казначейских облигаций; ценных бумаг, котирующихся на бирже, и акций открытых инвестиционных фондов; ипотечных облигаций; банковских депозитов, сберегательных сертификатов и депозитных сертификатов; и недвижимости.

С. Общественно-политическая деятельность

НКО разрешается заниматься различными видами общественно-политической деятельности, включая адвокатскую деятельность. В то же время, за небольшим исключением, страны региона, как правило, запрещают НКО предлагать своих кандидатов на политическую должность. Другие страны, такие как Македония и Босния, также запрещают НКО напрямую участвовать в кампаниях и финансировать кандидатов или партии. Венгрия устанавливает незначительные ограничения в отношении возможности НКО заниматься политической деятельностью, однако предоставляет налоговые льготы при условии их отказа от выставления своих кандидатов на общенациональных выборах. Некоторые законы являются менее четкими, либо потому что они не упоминают в открытой форме политическую деятельность, либо потому что не поясняют, какие виды политической деятельности являются незаконными. Таковым, например, является литовский закон о благотворительности и спонсорских фондах. Эти ограничения имеют обычно узкое определение, так что на практике литовские НКО могут осуществлять (и осуществляют) различные виды общественно-политической деятельности. Самыми либеральными являются законы в Польше, где не предусмотрено почти никаких ограничений в отношении политической деятельности объединений – им даже разрешается принимать участие в выборах посредством специальных выборных комитетов.

В Венгрии ограничение политической деятельности связано с государственной помощью. Венгерское законодательство разрешает фондам финансировать

политические партии, если только они (фонды) не получают государственные средства. Оно предоставляет такую же свободу другим формам НКО, но отказывает в предоставлении налоговых льгот всем НКО, которые финансируют политические партии, которые не являются независимыми от этих партий, или которые выставляют кандидатов на национальных выборах.

Вкратце говоря, законодательство в странах региона, как правило, признает, что НКО являются ключевыми участниками в процессе выработки и обсуждения вопросов государственной политики, и точно так же, как физические лица, они должны иметь право свободно выражать свое мнение по всем вопросам государственной важности, включая действующие или предлагаемые законы, акты государственной власти и политика. Более того, в соответствии с передовой международной практикой, НКО обычно имеют право критиковать или поддерживать государственных должностных лиц и кандидатов на политическую должность. Они также обычно имеют право заниматься общественно-политической деятельностью в таких сферах, как образование, исследования, адвокатская деятельность и публикация позиционных меморандумов. В то же время им в целом запрещено заниматься «партийной политической» деятельностью, такой как предложение кандидатов на государственную должность, проведение кампаний или финансирование партий или политических кандидатов.

VIII. Налоговое законодательство

При переходе от социалистической экономики, первым шагом на пути к развитию жизнеспособного некоммерческого сектора во многих странах Центральной и Восточной Европы стали изменение, дополнение и уточнение базового рамочного законодательства по учреждению НКО и установлению их главных характеристик. Поскольку все большее количество благотворительных организаций стали создаваться в соответствии с этими законами, необходимость придания этим организациям (и их благотворительной деятельности) устойчивости выдвинула вопрос предоставления налоговых льгот на первый план. Однако во многих странах этот второй этап реформ не получил такого развития, как первый этап. Таким образом, необходимо отметить, что для некоторых стран региона действующий налоговый режим является только последним шагом в продолжающемся процессе реформ и урегулирования.

А. Налоговые преимущества для благотворительных учреждений

1. Национальный налог на доход/прибыль

Все страны региона предусматривают некоторые послабления в отношении налога на доход/прибыль для благотворительных организаций.¹⁹ В некоторых случаях это

¹⁹ В Эстонии не существует налога на прибыль юридических лиц *как такового*. Вместо этого налог применяется только к определенным выплатам, производимым такими лицами. Выплаты, производимые благотворительным организациям, признаются как приемлемыми для налоговых льгот, и не облагаются налогом. Это правило применяется к некоторым выплатам (таким как дивиденды), которые обычно облагаются налогом.

имеет место потому, что налог на прибыль оставляет НКО в целом за пределами своего объема. Это наблюдается в Боснии и Герцеговине и в Литве. Однако в большинстве случаев налоговые режимы применяются к НКО, но предусматривают определенные нюансы при освобождении от уплаты налогов в зависимости от типа организации, ее целей и источника дохода.

Наиболее распространенным исключением являются членские взносы и другие пожертвования. Все страны в регионе исключают такие средства из дохода благотворительных организаций (в действительности, многие страны освобождают все НКО от уплаты налога на доход от этих источников. Некоторые страны учитывают не только тот факт, что организация-получатель является благотворительной по своему характеру, но также и то, используются ли пожертвованные средства в благотворительных целях (даже если получатель не является по сути благотворительной организацией). Например, Чешская Республика освобождает от уплаты налогов все пожертвования фондам, учреждениям и общественно-полезным обществам (которые являются по своему характеру благотворительными). Она также освобождает от уплаты налогов пожертвования другим юридическим лицам, если эти пожертвования используются для определенных обозначенных благотворительных целей. В Польше и Албании действуют такие же системы.

Гораздо большее разнообразие наблюдается в отношении дохода от деловых операций и пассивного дохода, полученного от инвестиций, такого как дивиденды от акций, проценты по облигациям, доход с недвижимости или авторские гонорары. Эти доходы обсуждаются ниже в разделах VIII.C и VIII.D.

Квалификационные требования для освобождения от уплаты налогов в большой степени зависят от степени освобождения. Поскольку большинство стран освобождают от уплаты налога доход всех НКО, полученный от пожертвований, нет необходимости в отдельном порядке для подтверждения правомочия в освобождении от уплаты налога – успешная регистрация в качестве некоммерческой организации сама по себе достаточна для получения права на освобождение от налога. Таким образом, во многих странах решение регистрирующего органа является источником как статуса юридического лица, так и налоговых льгот. Это может быть справедливо применительно к некоторым налоговым льготам, предоставляемым только для благотворительных организаций. Например, пожертвования в фонды Чехии (которые по определению являются благотворительными организациями) обычно подлежат вычету из налоговой базы.

Эстония, Болгария, Венгрия, Латвия, Польша и Косово разработали более совершенную систему, в соответствии с которой благотворительные организации, добывающиеся налоговых льгот, должны специально подать заявление на получение статуса освобождения от налогов. Только после того, как такое заявление будет одобрено, а организация будет включена в перечень освобожденных от уплаты налогов организаций, эта организация будет иметь право пользоваться такими налоговыми льготами. Такой подход позволяет

правовой системе проводить различия между стандартами для организаций, являющихся некоммерческими, и более высокими стандартами для различных налоговых преференций. Таким образом, в то время как все пять стран допускают создание НКО за рамками благотворительных организаций, Болгария, Эстония, Венгрия, Польша и Косово разрешают, чтобы только благотворительные, общественно-полезные организации включались в перечень организаций, имеющих право на самые высокие налоговые льготы. Литва находится в процессе принятия такого подхода.

В странах, где требуется специальное заявление на получение налоговых льгот, имеется различие в вопросе о том, кто отвечает за основной перечень организаций, освобожденных от уплаты налогов. В Латвии это перечень ведется Министром финансов, который предположительно также отвечает за налогообложение в целом. В Болгарии подобный перечень ведется Министром юстиции; в Венгрии – судами; в Косово – управлением, регистрирующим НКО.

2. Государственные и местные налоги на доход/прибыль

В некоторых странах Центральной и Восточной Европы взимаются местные налоги. Несмотря на то, что сложно получить точную информацию обо всех местных налогах в каждой из этих стран, имеющаяся информация показывает, что режим освобождения или преференций в отношении местных налогов иногда применяется на условиях, аналогичных тем, которые применяются к общему налогу на прибыль. Например, в Венгрии организации гражданского общества освобождаются от уплаты местного налога на туристическую и торгово-промышленную деятельность, если они не должны были платить корпоративный налог на прибыль в предыдущем календарном году. Кроме того, закон, регулирующий общественно-полезные организации, устанавливает, что они имеют право на «местные налоговые преференции».

3. НДС

Большинство стран в ЦВЕ взимают налог на добавленную стоимость (НДС), хотя некоторые страны (Босния и Герцеговина и Сербия) вместо него взимают налог с оборота (продаж или других переводов). Существуют несколько способов, по которым НДС может применяться к благотворительным организациям. Первый вариант заключается в простом освобождении их от уплаты НДС. Это обеспечивает, что им не нужно собирать и переплачивать НДС на товары и услуги, которые они предоставляют, но не позволяет им получать компенсацию за НДС, оплаченный при покупке товаров и услуг. Более благоприятным вариантом является применение «нулевой ставки» к их товарам и услугам, что позволяет благотворительным организациям избежать сбора НДС, а также добиваться компенсаций на оплаченные суммы. В качестве альтернативы, вместо постановки НДС в зависимость от статуса организации, некоторые режимы налогообложения освобождают определенные типы товаров и услуг или снижают ставки налогов, взимаемых с них.

В нескольких странах приняты всеохватывающее освобождение от уплаты налогов для НКО в общем (Румыния) или для благотворительных организаций в частности (Босния и Герцеговина, Черногория, Хорватия). Часто эти освобождения от уплаты налогов не применяются, когда товары и услуги являются частью хозяйственной деятельности организации (Румыния), когда они не имеют отношения к статутным целям организации (Чешская Республика), или когда налоговая преференция может привести к нарушению рыночной конкуренции (Черногория). В Македонии принято более узкое освобождение от налогов, которой применяется к культурным учреждениям, ботаническим садам, зоопаркам, паркам, архивам и центрам документационного обслуживания. Некоторые страны также создали стимулы для иностранной помощи путем предоставления права на освобождение от уплаты НДС иностранным организациям, международным поставкам в рамках пожертвований или местным НКО, финансируемым международными донорами.

Даже в странах, в которых не предусмотрено явного освобождения от уплаты налогов для благотворительных организаций, многие благотворительные организации освобождаются от уплаты налогов в соответствии с общими правилами, ограничивающими сбор НДС налогоплательщиками, имеющими оборот, превышающий определенную сумму. В то время как порог для регистрации НДС в разных странах различный, большинство стран в регионе установили порог в размере от 10.000 евро до 30.000 евро, хотя в Румынии порог установлен выше и составляет приблизительно 50.000 евро. В Косово организация должна регистрироваться для НДС, если она импортирует или экспортирует в/из других частей Бывшей Республики Югославия (БРЮ), или ее оборот превышает 100.000 евро в год. Организации с общественно-полезным статусом имеют право на частичный возврат НДС, отнесенный к импорту/экспорту внутри БРЮ.

Помимо каких-либо прав на освобождение от уплаты налогов, предоставляемых благотворительным организациям в целом, многие страны либо освобождают от уплаты налогов определенные товары или услуги полностью, либо облагают их налогом по льготной ставке. Многие из этих товаров и услуг являются такими, которые обычно предоставляются благотворительными организациями. Примерами таких товаров и услуг, к которым применяется нулевая или льготная ставка служат учебные и научные публикации и материалы, услуги здравоохранения, религиозные предметы и услуги, культурные события, уход за престарелыми и услуги в сфере социального обеспечения. Интересно, что Албания освобождает от уплаты налогов многие такие товары и услуги, но только если НКО предоставляет их по цене, явно ниже той цены, по которой они предоставлялись бы на коммерческой основе.

4. Таможенные пошлины и другие налоги на импорт/экспорт

Как отмечено выше, некоторые страны в регионе освобождают пожертвованные гуманитарные товары или другие пожертвования общественно-полезным организациям от уплаты таможенных пошлин или НДС на импорт. В Косово общественно-полезным организациям разрешено требовать частичного возврата НДС, оплаченного за импорт товаров внутри БРЮ, при предъявлении

доказательств, что они используются для общественно-полезных целей. Эти страны иногда делают исключение для определенного класса товаров, которыми часто злоупотребляют организации, включая алкогольные напитки, бензин и другие виды топлива, а также табачные изделия.

В. Льготы для доноров

Все страны в регионе предоставляют, по крайней мере, некоторые льготы для доноров в отношении пожертвований, предоставленных ими определенным НКО. Кроме того, несколько стран (Венгрия, Словакия, Литва и Польша) приняли особые законы, позволяющие налогоплательщикам назначать 1-2% своих оплаченных налогов для передачи общественно-полезным НКО по своему усмотрению. Одним преимуществом таких законов является то, что они предусматривают источник финансирования для НКО, не контролируемый напрямую правительством или иностранными донорами, что способствует укреплению независимости некоммерческого сектора. Более того, такой режим позволяет благотворительным организациям конкурировать за получение таких целевых средств, что предположительно предоставляет организациям стимул для эффективного управления своими средствами, обеспечивает соответствующее публичное раскрытие информации об их управлении и деятельности, а также предоставляет возможность выбора таких видов деятельности, которые удовлетворяют насущным потребностям общества.

1. Льготы для деловых доноров

Торгово-промышленные предприятия во всех странах ЦВЕ получают определенные налоговые льготы за благотворительные взносы. В странах, в которых организации могут получить особый статус общественно-полезных организаций, обычно получатели пожертвований должны иметь такой общественно-полезный статус; в других странах пожертвования должны обычно предназначаться для одной из обозначенных благотворительных целей. Однако в рамках таких ограничений торгово-промышленные предприятия имеют право широкого усмотрения в отношении выбора организации, которая будет получать их пожертвования. Единственным исключением из этого правила является Македония, где только общественные организации, финансируемые государством, и Македонский Красный Крест имеют право на получение пожертвований, исключаемых из суммы, подлежащей обложению подоходным налогом.

Обычно льготы предоставляются в форме вычета, который сокращает налоговую базу на сумму пожертвования. Однако некоторые страны отказались от такой практики. Литва разрешает фирмам вычитать сумму, в двукратном размере суммы их пожертвований, для вычетов до 40% их налогооблагаемого дохода; Венгрия разрешает вычет 150% пожертвований, предоставленных организациям, которым присвоен статус «заметной общественной организации», но только до 20% их налогооблагаемого дохода. Латвия предусматривает налоговые скидки (уменьшающие сумму налога, а не налоговой базы) в размере 85% пожертвований (до 20% налоговых обязательств компании) для большинства организаций,

внесенных в правительственный перечень, и 90% пожертвований для организаций с особым режимом благоприятствования (Латвийский олимпийский комитет, Детский фонд и Фонд культуры).

Все страны ограничивают сумму вычета или скидки, которую может потребовать компания. Некоторые страны устанавливают лимит в процентном выражении их валового дохода или прибыли. Такие страны включают в себя: Боснию (0,5%), Македонию (3%), Сербию (3,5% или 1,5% для пожертвований на культурные цели) и Словению (3%). Эстония предусматривает до 3% базы социального налога (компенсация служащим) в виде вычета. Однако наиболее распространенным является ограничение вычета процентным отношением налогооблагаемого дохода. Это ограничение варьируется от 1% (Албания²⁰) до 40% (Литва), но 5% (Чешская Республика, Косово и Румыния) или 10% (Болгария, Словакия и Польша) являются наиболее распространенными.

Некоторые страны имеют более высокие суммы списания для видов деятельности с особыми режимами благоприятствования. Например, Албания предусматривает только 4% вычета из налогооблагаемого дохода в целом, но разрешает увеличивать сумму до 10% для издательской деятельности; В Польше существует перечень целей, включая научные исследования, для которых применяется сумма ограничения до 15%. А в Хорватии уполномоченному министерству разрешается увеличивать общепринятую сумму ограничения в 2% для отдельных проектов, одобренных им.

2. Льготы для индивидуальных доноров

Семь стран в регионе вообще не разрешают физическим лицам вычитать благотворительные пожертвования: Албания,²¹ Босния и Герцеговина, Косово, Литва, Македония, Румыния и Сербия. Остальные страны, как правило, предоставляют личным пожертвованиям такие же льготы, какие предоставляются пожертвованиям торгово-промышленных фирм, за исключением того, что ограничения на пожертвования могут быть различными (и обычно более высокими). Например, Чешская Республика позволяет фирмам вычитать до 5% своего дохода, а физическим лицам – до 10%. Венгрия предоставляет физическим лицам налоговые скидки за благотворительные пожертвования, которые не могут превышать 30% налоговых обязательств, в размере до 50.000 форинтов (приблизительно 200 евро) или до 100.000 форинтов для «заметных» общественных организаций.

3. Налоговые выгоды за завещательный отказ движимости

²⁰ Албания установила ограничение в 1% применительно к юридическим лицам, которые платят небольшие налоги на предпринимателя. Лица, оплачивающие стандартные налоги на прибыль могут вычитать до 4% налогооблагаемой прибыли.

²¹ Албания разрешает вычеты для «торговцев», будь то юридические или физические лица. Таким образом, некоторые физические лица имеют право вычитать пожертвования на таком же основании, как торгово-промышленные фирмы.

Во многих странах ЦВЕ и НКО, ни их доноры не платят налогов с подарков или наследства, либо потому что в этих странах не предусмотрен налог на наследство или налог на дарение (Албания, Эстония, Румыния и Косово), либо потому что такие налоги применяются только к физическим лицам, либо потому что передачи имущества и средств НКО обычно освобождаются от уплаты таких налогов (Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Венгрия, Македония, Черногория и Словакия). В Черногории даже наследство, переданное обществам взаимопомощи, освобождается от уплаты налога, однако в большинстве других стран право на освобождение от уплаты налога распространяется только на организации с общественно-полезным статусом или к наследству, используемому в общественно-полезных целях. В Латвии предположительно не предусмотрено освобождение от уплаты налога в отношении завещательного отказа движимости в пользу НКО, благотворительных и других.

С. Вклады

Термин «вклад» может означать специально выделенную часть средств НКО (обычно фонда), которая будет сохраняться на постоянной основе и использоваться для непрерывной поддержки целей организации. В таком узком смысле только несколько стран в регионе имеют особые положения, касающиеся вкладов. Однако многие НКО извлекают некоторую часть своего дохода от инвестиций или иного использования своего имущества. Такое имущество может неопределенно именоваться как часть «вклада» организации, и, таким образом, в широком смысле все пассивные инвестиции организации могут именоваться как инвестиции вкладов организации.

1. Облагаемость налогом инвестиций

Как правило, НКО в регионе ЦВЕ имеют разрешение на различные инвестиции, приносящие доход, включая облигации, депозитные счета, ценные бумаги, интеллектуальную собственность и недвижимость. Точная ставка налога, применяемая к таким инвестициям, в разных странах различная и зависит от типа инвестиций. В нескольких странах (включая Боснию и Герцеговину, Хорватию и Румынию) такие инвестиции не рассматриваются как налогооблагаемый доход для юридических лиц в целом. Кроме того, как отмечалось выше, Литва и Босния и Герцеговина вообще не применяют налог на прибыль к НКО. Таким образом, во всех этих странах доход от инвестиций благотворительных организаций освобождается от уплаты налога. Другие правила, неспецифические для НКО, могут иметь воздействие на вопрос налогообложения отдельных видов инвестиций. Например, в Македонии правила избежания двойного налогообложения обеспечивают, что налогооблагаемый доход компании не будет облагаться налогом еще раз при его распределении среди акционеров, будь то благотворительная или другая организация.

Некоторые страны предусматривают специальные освобождения от уплаты налога на пассивный доход, извлекаемый благотворительными организациями. Такой

подход применяется, например, в Косово, Польше и, возможно, в Эстонии.²² Чешская Республика и Сербия предусматривают, что доход от вкладов фонда не облагается налогом; поскольку фонды в этих странах должны иметь общественно-полезные цели, они также эффективно ограничивают налоговый вычет для пассивного дохода в отношении общественно-полезных организаций.

Другие страны предусматривают более ограниченные налоговые льготы для пассивного дохода. В Черногории, например, пассивный доход от инвестиций в размере до 4.000 евро освобождается от уплаты налога. В Венгрии доход от инвестиций обычно облагается налогом, но если некоторая часть их общего дохода получена от целевой деятельности, они могут освободить от уплаты налога пропорциональную сумму их дохода с инвестиций. Кроме того, общественно-полезные организации, не занимающиеся хозяйственной деятельностью, могут освободить от уплаты налога все доходы от депозитов или ценных бумаг кредитного типа, относящиеся к их общественно-полезным целям.

Наконец, шесть стран – Албания, Болгария, Латвия, Македония,²³ Словакия и Словения – предусматривают никаких освобождений от уплаты налога на пассивный налог в целом, или на пассивный доход благотворительных организаций в частности. Отказ в предоставлении права на освобождение от уплаты налога в таком виде может привести к нелепым последствиям. Поскольку многие из этих стран позволяют третьей стороне вкладывать такие же инвестиции и жертвовать конечный доход благотворительной организации без обложения налогом ни донора, ни получателя, не совсем ясно, почему инвестиции должны иметь меньшие льготы только потому, что инвестированное имущество принадлежит благотворительной организации, а не третьей стороне.

2. Ограничения на инвестирование

Страны в регионе установили относительно немного ограничений на то, как может в целом инвестироваться имущество. Как отмечалось выше, фонды должны иногда поддерживать минимальную сумму активов, причем минимальная сумма представляет собой либо фиксированную сумму, либо сумму, достаточную для выполнения целей фонда. Эти ограничения могут потребовать от фондов инвестировать консервативным образом, чтобы избежать подпадания под соответствующую пороговую сумму. Венгрия конкретно предусматривает, что хозяйственная деятельность (включая пассивные инвестиции) не должна подвергаться риску цели фонда, и требует, чтобы общественно-полезные

²² В Эстонии не существует корпоративного подоходного налога, а только налог на распределение. Однако дивиденды, выплачиваемые организации, включенной в правительственный перечень общественно-полезных организаций, не подлежат обложению обычным налогом на распределение. Другие формы пассивного дохода, конечно, не облагаются налогом на доход как таковой, однако расходы, понесенные при извлечении таких форм дохода, могут рассматриваться как облагаемые налогом распределения, если приносящие доход виды деятельности не связаны с целями организации.

²³ Как отмечалось выше, в Македонии предусмотрено избежание двойного налогообложения на дивиденды.

организации приняли инвестиционную политику. Словакия и Чешская Республика установили более конкретные ограничения на инвестирование вкладов фонда (в узком техническом смысле), ограничивая инвестиции определенными относительно безопасными инвестициями. В Словакии вклады могут инвестироваться только в государственные ценные бумаги и облигации, ценные бумаги, котируемые на основных рынках, ипотечные облигации, депозитные квитанции, депозитные сертификаты, сертификаты участия и недвижимость. Чешская Республика разрешает инвестиции в банковские депозитные счета, государственные или гарантированные ценные бумаги, недвижимость, искусство, дающее доход, определенные виды интеллектуальной собственности и определенные инвестиционные инструменты из стран ОЭСР. Кроме того, чешские фонды не могут вкладывать более 20% своих активов в акции, вращающиеся на публичном рынке, и не могут владеть более 20% акций акционерной компании.

D. Коммерческая/деловая/хозяйственная деятельность

Учитывая слабое состояние экономики некоторых стран региона, недостаток больших пожертвований и отсутствие давних традиций частной благотворительности, реальность такова, что многие организации в регионе ЦВЕ могут продолжать существование только путем ведения определенной хозяйственной деятельности в дополнении к своему доходу от пожертвований и инвестиций. Поэтому правила в отношении допустимости и налогообложения таких видов деятельности имеют значительное влияние на рост и устойчивость этого сектора. Тем не менее, страны региона приняли различные подходы к обеспечению того, чтобы ННО, ведущие хозяйственную деятельность, не являлись просто лишь обманчивой ширмой для занятия коммерческой деятельностью. Главной защитой от этого, конечно, является ограничение в отношении распределения дохода, которое не разрешает ННО распределять прибыль как таковую среди владельцев, членов или других лиц в структуре организации. Однако страны ЦВЕ дополнили такое базовое требование различными другими ограничениями в отношении допустимости хозяйственной деятельности или права на пользование налоговыми льготами.

Отчасти сложности в вопросе хозяйственной деятельности заключаются в умелом выборе определения, которое охватило бы потенциальные проблемные виды деятельности и не захватило бы большое количество невинных видов деятельности в свой объем. Например, определенные виды традиционной деятельности по сбору денежных средств, такие как благотворительные концерты или благотворительные лотереи, имеют возможность подпасть под недифференцированное определение хозяйственной деятельности. Как правило, хозяйственная деятельность может определяться как «регулярно осуществляемая торговая или промышленная деятельность, включающая в себя продажу товаров или услуг, и не включающая в себя виды деятельности, исключенные согласно определенной отчетливой традиции».²⁴ Обычно такое определение должно пониматься как исключаящее

²⁴ Международный центр некоммерческого права, «Хозяйственная деятельность некоммерческих организаций», доклад на конференции *Регулирование гражданского общества*, (Будапешт: май

подарки и пожертвования (см. выше), определенные пассивные доходы от инвестиций, периодическую деятельность, такую как мероприятия по сбору денежных средств, деятельность, осуществляемую с использованием добровольной рабочей силы, и вознаграждения, которые «по своей сути связаны с общественно-полезными целями организации» [т.е., плата за обучение для учебного заведения].²⁵ Несколько стран – например, Чешская Республика — в открытой форме предусматривают, что определенные виды культурных мероприятий, благотворительные лотереи и т.д. не подпадают под категорию ограничений хозяйственной деятельности.

1. Допустимость хозяйственной деятельности

Практически все страны региона допускают ННО, по крайней мере определенных форм, заниматься хозяйственной деятельностью напрямую (то есть без создания отдельной коммерческой компании для ведения хозяйственной деятельности). Помимо установления ограничений в отношении распределения доходов от такой деятельности, многие страны устанавливают дополнительные требования с тем, чтобы доход использовался для поддержки статутных целей организации. Некоторые страны устанавливают другие дополнительные требования. Например, они могут потребовать, чтобы виды хозяйственной деятельности были открыто перечислены в уставе организации (Албания и Хорватия) с тем, чтобы регистрирующий орган мог заранее проверить их законность. Или они могут установить целевой тест, согласно которому основной целью организации не может являться ведение хозяйственной деятельности (Венгрия, Албания и Словения). Некоторые страны требуют, чтобы хозяйственная деятельность была второстепенной и не охватывала основную часть деятельности организации (Румыния и Латвия), или чтобы она осуществлялась только в пределах, необходимых для поддержки целей организации. (Венгрия, Словения и Хорватия).

Существует в высокой степени широкое согласие в том, что ННО должны иметь разрешение на занятие хозяйственной деятельностью, которая поддерживает статутные цели организации. В противном случае, например, продажа одежды бедным по себестоимости или ниже себестоимости может рассматриваться как недопустимая хозяйственная деятельность. А правила в отношении того, нужно ли разрешать ННО заниматься совершенно неродственной предпринимательской деятельностью, установлены менее четко. Босния, Болгария, Румыния и Словения имеют законы, которые в открытой форме разрешают ННО заниматься *родственной* хозяйственной деятельностью (делая их возможность заниматься неродственной деятельностью более сомнительной). В Албании новый закон о некоммерческих организациях предусматривает, что некоммерческие организации могут заниматься хозяйственной деятельностью с целью реализации своих целей. Хозяйственная должна «соответствовать» целям организации, что допускает такие

1996), стр.6-7 [перепечатан на сайте www.icnl.org]; («Хозяйственная деятельность»); Ли Дэвис и Николь Этхарт, *Прибыль для некоммерческих организаций: оценка проблем самофинансирования ННО*, (Сантьяго, Чили: NESsT 1999), стр. 72-73.

²⁵ Там же.

виды деятельности, которые согласуются со статутными целями, хотя и не связаны с ними. Польша допускает хозяйственную деятельность ННО, если она в основном служит *общественно-полезным* целям.

Некоторые страны устанавливают различие между фондами и другими типами ННО в отношении допустимости деловой активности. В Чешской Республике фонды и благотворительные учреждения, как правило, не имеют права заниматься бизнесом,²⁶ но такая деятельность разрешается для всех других видов ННО. Аналогичным образом, в Словакии фондам и неинвестиционным фондам запрещено заниматься бизнесом.

Существуют редкие исключения из общей тенденции в пользу предоставления ННО разрешения заниматься хозяйственной деятельностью напрямую. В Македонии фонды и объединения вообще не могут заниматься хозяйственной деятельностью напрямую. Для того, чтобы заниматься деятельностью, приносящей доход, они должны учредить отдельную акционерную компанию или общество с ограниченной ответственностью. Эти отдельные филиалы подлежат налогообложению по тем же правилам, что и другие коммерческие предприятия. Аналогичным образом. В Литве объединения и благотворительные и спонсорские фонды вообще не имеют права заниматься напрямую торговлей или бизнесом – любая хозяйственная деятельность должна вестись посредством отдельной компании.

2. *Налоговый режим в отношении хозяйственной деятельности*

Так же как и в отношении других типов дохода, благотворительные организации в Литве и Федерации Боснии и Герцеговины не облагаются налогом на хозяйственную деятельность, потому что они вообще не подлежат обложению налогом на прибыль.²⁷ В качестве примера другой крайности можно привести Албанию, Болгарию, Словению и Сербскую Республику, где взимается налог на доход с любой хозяйственной деятельности, родственной или неродственной – такой ограничительный подход противоречит региональной передовой практике, и в настоящее время он находится в процессе изменения во многих этих странах. Между двумя этими крайними полюсами находятся те страны, которые приняли различные промежуточные подходы. Один из таких промежуточных подходов, применяемый Латвией и Эстонией, состоит в обложении налогом дохода от хозяйственной деятельности, только если она не связана со статутными целями организации.²⁸ Другой подход заключается в применении метода проверки

²⁶ Существуют ограниченные исключения в отношении инвестиций в акционерные компании. Кроме того, фонды могут организовывать культурные, социальные, спортивные и образовательные мероприятия, а также лотереи и общественный сбор денежных средств.

²⁷ В 2003 г. в Литве обсуждались законодательные предложения о взимании налога на прибыль с хозяйственной деятельности ННО.

²⁸ В Эстонии доход с предпринимательской деятельности напрямую не облагается налогом. Вместо этого расходы, связанные с получением дохода от неродственной предпринимательской деятельности, считается налоговым вычетом для ННО. Таким образом, Латвия освобождает от

конечной цели использования средств, при котором от уплаты налога освобождается любой доход от хозяйственной деятельности, который используется для способствования выполнению целей организации (и который, возможно, требует доказательства, что средства были использованы в течение определенного срока после их получения). Такой подход применяют Польша и Косово. Другой подход состоит в применении механической проверки, по которой от уплаты налога освобождается доход от хозяйственной деятельности ниже установленной пороговой суммы, а доход сверх такой пороговой суммы облагается налогом. Большинство стран не применяют ни один из этих методов, а вместо этого комбинируют их различные компоненты. Например, в Чешской республике и в Сербии и Черногории метод проверки конечной цели использования средств применяется в комбинации пороговых сумм дохода, ниже которых весь доход от хозяйственной деятельности освобождается от уплаты налога. В Словакии доход от родственной деятельности до пороговой суммы 300.000 словацких крон (7.300 евро) освобождается от уплаты налога.

В Венгрии сумма дохода от необлагаемой налогом хозяйственной деятельности, которую может осуществлять организация, зависит от ее общественно-полезного статуса. Организации, не являющиеся общественно-полезными, имеют право на освобождение от уплаты налога в отношении дохода, который не превышает 10% общего дохода или 10 миллионов форинтов; пороговая сумма для общественно-полезных организаций установлена в размере 20 миллионов форинтов. «Заметные» общественно-полезные организации могут иметь необлагаемый налогом доход от хозяйственной деятельности в размере до 15% общего дохода.

Некоторые страны также делают оговорку, что доход от предпринимательской деятельности не будет освобождаться от уплаты налога, если предоставление льгот указанной предпринимательской деятельности может привести к недобросовестной рыночной конкуренции по отношению к коммерческим компаниям. Например, законодательство Хорватии не допускает освобождения от уплаты налога, если это может обеспечить ННО «неоправданное привилегированное положение на рынке».

Е. Отчетность

Обычно организации должны представлять налоговые отчеты на регулярной основе, например, ежегодно. Кроме того, как отмечалось выше, организации, которые получают статус общественно-полезной организации, часто должны придерживаться наиболее строгих требований к отчетности, что связано с их статусом.

Ф. Разное

1. Управленческие расходы

уплаты налога доход от родственной, а не неродственной хозяйственной деятельности, тогда как Эстония освобождает от уплаты налога родственные, а не неродственные расходы.

Как правило, страны в Центральной и Восточной Европе не устанавливают правовых ограничений в отношении управленческих расходов или зарплат.

Словакия является одним из редких исключений из этого правила. Управленческие расходы неинвестиционных фондов, которые являются одной из специализированных форм НКО в Словакии, не могут превышать 15% общих расходов фонда, исключая расходы на регистрацию, проведение акций по сбору денег, аудит и проверку правильности использования грантов. Такое положение оказалось исключительно сомнительным и противоречащим региональной передовой практике.

Кроме того, в соответствии с законом Чешской Республики о фондах и учреждениях, управленческие и операционные расходы фонда или учреждения ограничиваются правилом, которое не может изменяться как минимум в течение 5 лет подряд. В отношении благотворительного учреждения такое правило может выражаться в процентном отношении дохода от вкладов, процентном отношении общей суммы зарегистрированного вклада или процентном отношении общей суммы грантов в год, предоставленных учреждением третьим лицам. В отношении фонда это правило может выражаться в процентном отношении дохода от имущества фонда, процентном отношении общих активов фонда в конце года или процентном отношении общей суммы грантов в год, предоставленных фондом третьим лицам.

До 1995 г. зарплаты в чешских НКО должны были разумно соотноситься с зарплатами, выплачиваемыми в государственном секторе, которые регулировались специальным законом о зарплатах. В июле 1995 г. правительство решило снять эти ограничения в отношении зарплат. Однако для того чтобы поддержать конкуренцию с частным сектором, некоторые НКО, большей частью с иностранными финансами, выплачивают своим сотрудникам зарплату выше, чем средние зарплаты, выплачиваемые чешским рабочим в этих организациях.

2. Бухгалтерский учет

В большинстве стран региона ЦВЕ для НКО существуют особые правила бухгалтерского учета. Например, обычно НКО должны отдельно отвечать за свою статутную некоммерческую деятельность и за хозяйственную деятельность (Венгрия, Болгария). Они должны указывать помощь, полученную из государственного бюджета (Венгрия), и соблюдать правила бухгалтерского учета, установленные для бюджетных расходов (Хорватия).

Кроме того, требования к отчетности часто варьируются в зависимости от размера организации. Хорватия, например, разработала более простые правила бухгалтерского учета для НКО, чей годовой оборот не превышает 3.000 долларов. Румыния разрешает НКО применять упрощенные правила бухгалтерского учета, если они не являются общественно-полезными организациями, и если они имеют

одобрение государственных финансовых органов, и если их годовой доход не превышает 30.000 евро. Небольшие НКО в Венгрии используют простую бухгалтерию, основанную на общих правилах отчетности, а не на специализированных правилах бухгалтерского учета.

IX. Соблюдение норм и правил

А. Общее соблюдение норм и правил

Степень, в которой правила, применимые к благотворительным организациям, понимаются и соблюдаются – а также должным образом и эффективно применяются – варьируется в значительной степени в разных странах региона ЦВЕ. Степень соблюдения правил будет, конечно, зависеть от четкости правовой и финансовой структуры. В Албании и Косово, например, порядок регистрации, по всей видимости, работает эффективно (несмотря на некоторые жалобы по поводу незначительных взяток, требуемых при регистрации), однако налоговое законодательство понимается в меньшей степени и плохо соблюдается. Даже в странах с относительно четкими положениями законов, правила соблюдаются в недостаточной степени. В Венгрии, например, исследование, проведенное Фондом по развитию гражданского общества, выявило, что НКО используют минималистский подход к правилам прозрачности (например, 81% НКО готовят годовые отчеты, но только 32% распространяют отчеты эффективным образом).

В. Соблюдение конкретных правил и норм

Во многих странах, таких как Босния, Косово и Черногория, существует широкое понимание того, что НКО используются в качестве щита для избежания налогов, которые необходимо платить за коммерческую прибыль. В Румынии кампания средств массовой информации, проведенная в 1998-1999 гг., выявила «мошеннические НКО», занимавшиеся финансовыми злоупотреблениями, что запятнало имидж всего сектора. Однако с тех пор НКО стремились повысить осведомленность тем позитивным вкладом, который они вносят; в этом они добились успеха, что отразилось в результатах исследования в 2002 г., которые показали, что румынские граждане доверяют НКО больше, чем другим учреждениям (включая профсоюзы и правительство). В Венгрии мнение о том, что НКО занимаются финансовыми злоупотреблениями, было широко распространено в начале 1990-х гг., но изменилось в лучшую сторону после введения в действие более строгих правил.

Кроме того, фактическая и воспринимаемая политическая принадлежность НКО в Венгрии является источником непрекращающихся споров. Проблема усугубляется там, где, как в Боснии, должностные лица правительства играют двойную роль – в качестве членов правительства и одновременно лидеров НКО. Аналогичным образом, в Болгарии определенные фонды тесно связаны с политическими партиями и, в нарушении закона, наверняка являются источником финансирования

политических партий. Во многих странах НКО, связанные с политическими деятелями или учрежденные правительством, вызывают жалобы в отношении недобросовестной конкуренции в области государственного финансирования. В таких случаях пятно ложится на весь сектор НКО.

Однако в то же время недавнее исследование общественного восприятия НКО, проведенное ОБСЕ в Боснии, выявило, что большинство граждан положительно относятся к НКО, как к местным, так и иностранным, и к их роли в обществе.

С. Санкции

Органы надзора обычно имеют полномочия налагать санкции за несоблюдение правил и норм, включая денежные штрафы (которые могут вступать в силу немедленно, хотя заинтересованная сторона имеет право оспорить решение финансового органа), и, в случае серьезных злоупотреблений, приостанавливать деятельность, назначение должностных лиц или директоров, выступающих от имени организации, и иногда ликвидировать организацию. В таких исключительных случаях законы, как правило, предусматривают процессуальные гарантии, включая направление уведомлений в НКО с предоставлением возможности исправить недостатки и право обжалования в случае неблагоприятного решения.

Органы надзора часто имеют полномочия аннулировать общественно-полезный статус, но только при исключительных обстоятельствах. Например, в Венгрии суд может аннулировать общественно-полезный статус организации по требованию государственного обвинителя, если организация нарушает закон или свой устав, но только после направления уведомления организации с предоставлением ей возможности поправить ситуацию. В Польше, если ОПО не может искоренить проблемы, обнаруженные во время проверки, в течение определенного периода времени, Министр социального обеспечения может подать документы на исключение организации из реестра Государственного суда. Примите во внимание, что в обоих случаях: (1) правительство сначала должно уведомить организацию о нарушении и предоставить ей возможность устранить проблему, и (2) решение об аннулировании принимается судом.²⁹

Х. Государственное субсидирование

²⁹ Аналогичным образом, в Болгарии Министр юстиции имеет полномочия аннулировать статус ОПО – по просьбе государственного обвинителя, направляемой в органы государственного финансового контроля – если ОПО регулярно не представляет информацию, требуемую для внесения в реестр, если ОПО осуществляет деятельность, противоречащую положениям закона; если ОПО регулярно не платит государству надлежащие суммы; если ОПО имеет меньше членов, чем требуется по закону, в течение более 6 месяцев. Аннулирование статуса ОПО может быть обжаловано в течение 14 дней после уведомления.

В большинстве стран НКО разрешается вести конкуренцию за государственные средства. Часто это предусматривается в открытой форме. В Болгарии и Эстонии Закон о закупках определенно разрешает всем юридическим лицам конкурировать за государственные средства путем участия в тендерах. В Польше Закон об общественно-полезной деятельности стимулирует НКО сотрудничать с правительством, включая сотрудничество посредством «поручения государственных задач», и устанавливает правила проведения конкурсных торгов. В Словакии закон о государственных закупках предусматривает обратное, открыто исключая НКО из торгов на предоставление общественных услуг.

Когда участие НКО в государственных закупках разрешается, правила участия в конкурсных торгах значительно разнятся. В Боснии и Сербии, например, министерства имеют право широкого усмотрения при определении правил в отношении государственного субсидирования, но эти правила далеки от четкости и прозрачности. В Македонии так же отсутствует четкий порядок выбора получателей грантов. В Чешской Республике, несмотря на то, что некоторые министерства обвинялись в предоставлении грантов по процедуре, не являющейся открытой и прозрачной, существуют четкие, опубликованные правила применения грантов в области науки, исследований и разработок, образования, защиты детей и экологии. В Венгрии так же государственные фонды распределяются свободно и открыто в соответствии с установленными правилами конкурсных торгов; более того, НКО могут получить доступ к государственным средствам посредством инициативных предложений в отношении грантов и договоров. В Хорватии разрабатывается кодекс честной практики, который предназначен для обеспечения прозрачности процедуры предоставления государственных грантов посредством открытой конкуренции и объективных критериев. Аналогичным образом, в Черногории межотраслевая комиссия имеет полномочия распределять государственные гранты.

XI. Приватизация

Несколько стран создали особые правовые формы для разрешения или способствования приватизации государственных активов некоммерческим сектором. В действительности, в Чешской Республике общественно-полезные общества были специально предназначены выступать в качестве средства, при помощи которых правительство могло бы приватизировать услуги, в настоящее время субсидируемые через государственные учреждения, включая больницы, школы и музеи; однако в связи с недостаточными инициативами принятия государственных обязанностей приватизация посредством общественно-полезных обществ имела незначительный успех. В Венгрии общественно-полезные общества так же создавались для способствования приватизации. На практике государственные агентства, министерства и органы местного самоуправления в Венгрии создали общественно-полезные общества и заключили договоры с этими обществами на предоставление общественных услуг, которые ранее предоставлялись государством. Этот механизм, конечно, отличается от заключения субдоговоров на предоставление услуг с независимыми НКО.

В Болгарии недавние изменения в законодательстве разрешают конкуренцию за заключение договоров с местными властями на предоставление социальных услуг, однако эта процедура очень медленно укоренялась. Законопроект, который позволил бы НКО создавать и управлять новыми учреждениями здравоохранения, находится на рассмотрении в парламенте Болгарии.

В некоторых странах, особенно в Юго-восточной Европе, процесс приватизации государственного сектора едва начался, поэтому пока не существует эффективных механизмов для включения НКО в этот процесс. В других странах, таких как Венгрия, НКО могут иметь право на участие в конкурсе на получение определенного имущества (музеи или медицинские клиники), но на практике такое имущество им передается редко. Чаще всего государственное имущество и субсидии распределяются среди квази-НКО или НКО, учрежденными правительством.

ХП. Заключение

Законодательство в отношении НКО быстро развивается. Наблюдаются следующие тенденции:

- *Формы организаций.* Большинство стран в настоящее время признают как объединения, так и фонды. Тенденция состоит в более гибком определении этих форм, которое ограничивает необходимость в дополнительных организационных формах. Страны также признают право создавать незарегистрированные объединения (которые не являются юридическими лицами).
- *Учредители.* Большинство стран требуют 2-5 учредителей для объединения, и одного или более учредителей для фонда. Большинство стран также разрешает юридическим лицам и иностранцам учреждать НКО.
- *Капитализация.* Объединения не требуют капитализации. Фонды обычно требуют наличия первоначального имущества, но тенденция заключается в том, чтобы эта сумма средств была номинальной, или требовать, чтобы средства были только лишь достаточными для выполнения целей организации.
- *Регистрирующий орган.* Тенденция состоит в том, чтобы лишить курирующие министерства и Министерство внутренних дел полномочий по регистрации НКО. Страны передают эти полномочия судам или другим якобы менее политизированным органам. Наблюдается также тенденция допущения регистрации на местном уровне.
- *Основания для отказа.* Наблюдается тенденция по более точному и узкому определению оснований, на которых в регистрации может быть отказано.

По крайней мере для объединений, тенденция заключается в соблюдении положений Статьи 11 Европейской конвенции.

- *Процессуальные гарантии.* Большинство стран предусматривают временные ограничения для процедуры регистрации и позволяют предъявлять регрессивный иск (по крайней мере для учредителей) в отношении неблагоприятных решений.
- *Государственные реестры.* Станы все больше и больше создают государственные реестры НКО для стимулирования прозрачности. Некоторые страны, такие как Чешская Республика, Хорватия и Македония, также поместили эти реестры в Интернете.
- *Структуры управления.* Объединения обычно управляются общим собранием членов. Фонды как правило управляются советом директоров; некоторые фонды также имеют наблюдательные советы и другие структуры. Дополнительные структуры, такие как ревизионная комиссия, могут также требоваться для организаций, получающих налоговые/фискальные льготы. Законы обычно определяют эти структуры и их ответственность, однако в противном случае предоставляют учредителям право широкого усмотрения при решении вопросов внутреннего управления.
- *Хозяйственная деятельность.* Наблюдается тенденция к разрешению НКО заниматься многими различными видами деятельности, приносящей доход, причем хозяйственная деятельность рассматривается только на предмет налогообложения, а не как вопрос, связанный со статусом НКО.
- *Политическая деятельность.* Большинство стран запрещают НКО заниматься «партийной политической» деятельностью, такой как выдвижение кандидатов на выборные должности и акции по сбору денежных средств для партий или кандидатов. НКО, однако, разрешается заниматься многими видами общественно-политической и адвокатской деятельности.
- *Отчетность.* НКО обычно должны представлять налоговые отчеты в соответствии с налоговым законодательством. Организации, получающие налоговые/фискальные льготы или значительные государственные дотации, обычно должны представлять программные отчеты. Наблюдается тенденция к сужению требований к отчетности для удовлетворения правовым интересам, одновременно излишне не обременяя НКО. В этом отношении малые НКО часто освобождаются от необходимости представлять отчеты или должны представлять упрощенные отчеты.
- *Налогообложение.* Во всех странах НКО получают некоторую степень освобождения от налогообложения; почти во всех странах созданы стимулы для поощрения пожертвований физическими лицами и корпорациями.

Тенденция состоит в увязывании режима налогообложения с деятельностью НКО и решении проблемы обеспечения должного соблюдения правил.

- *Государственное субсидирование.* Все больше правительства предоставляют прямые субсидии НКО и стремятся способствовать приватизации государственных ресурсов частными организациями, включая НКО. Страны склоняются к упрощению этого процесса и обеспечению передачи государственных ресурсов в сектор НКО в соответствии с прозрачной процедурой.
- *Прекращение деятельности.* Как правило, страны предоставляют высшему руководящему органу организации (особенно объединения) право широкого усмотрения при прекращении деятельности НКО, а также склоняются к точному и узкому определению оснований, на которых НКО может принудительно прекратить деятельность.
- *Ликвидация.* Страны требуют от НКО, получающих существенные налоговые/фискальные льготы или общественные пожертвования, передавать свое имущество, остающееся после роспуска, другой организации, преследующей такие же или подобные цели. Другие организации, в частности объединения взаимной помощи, часто имеют право на распределение оставшегося имущества среди своих членов и, если это уместно, среди учредителей.

Проблемы, связанные с правовой реформой, все еще существуют в секторе НКО в Центральной и Восточной Европе. Основными из этих проблем являются следующие: (1) изменение базового рамочного законодательства для обеспечения более упрощенной регистрации и более высоких стандартов отчетности; (2) совершенствование регулятивных рамок для общественно-полезных организаций для поощрения их деятельности; (3) совершенствование режима налогообложения в отношении НКО и доноров для поддержания устойчивости НКО; (5) совершенствование системы государственного субсидирования для обеспечения более эффективного предоставления общественных услуг.

На этом заканчивается исследование законодательства стран ЦВЕ, регулирующего общие рамочные законы (включая формы организаций и порядки регистраций), управление и отчетность, прекращение и ликвидацию, надзор и регулирование, налогообложение и другие виды регулятивной практики в отношении НКО. Дополнительная информация доступна на сайте www.icnl.org.

Организационные формы НКО в пятнадцати странах Центральной и Восточной Европы ³⁰						
Страна	Объединение	Фонд (Постоянный)	Фонд (Временный)	Открытый фонд	Общественно- полезное общество	Другие
Албания	Объединение	Фонд			Центр ³¹	
Босния и Герцеговина (гос.уровень)	Объединение	Фонд				
Босния и Герцеговина (Федерация)	Объединение	Фонд				
Босния и Герцеговина (СР)	Объединение	Фонд				
Болгария	Объединение	Фонд				Chitalista
Хорватия	Объединение	Фонд	Фонд			Частные институты
Чешская Республика	Гражданское объединение	Фонд	Фонд		Общественно- полезное общество	Публичное Учреждение, ³² Благотворительное Учреждение ³³
Эстония	Некоммерческое объединение	Фонд				Некоммерческое товарищество
Венгрия	Общество	Фонд		Открытый Фонд ³⁴	Общественно- полезное общество	Общ. фонд, Общественное общество
Косово	Объединение	Фонд			Фонды и объединения могут получить общественно- полезный статус	
Латвия	Объединение	Фонд			Некоммерческая организация	
Литва	Объединение	Фонд		Благотворительный и спонсорский фонд	Общественный институт	Много разных форм
Македония	Объединение граждан Объединение иностр. граждан	Фонд				
Польша	Объединение, Простое Объединение	Фонд				
Румыния	Объединение	Фонд				
Словакия	Гражданское Объединение	Фонд			Некоммерч.орг. предоставл. общественные услуги Неинвестиц. фонды	
Словения	Объединение	Фонд				
Сербия)	Объединение ³⁵	Фонд				
Черногория	Объединение	Фонд				

³⁰ В 2002 Латвия и Литва приняли законы о ННО. Мы еще не получили английский перевод этих документов, и поэтом эти последние изменения не нашли отражения в данном отчете.

³¹ Албанские центры очень схожи с фондами, за исключением того, что они действуют на средства грантов из других источников, а не предоставляют гранты сами.

³² Форма, используемая для полуавтономных государственных институтов, таких как университеты.

³³ Эта форма, используемая католической церковью, предоставляет учредителю большую степень контроля в вопросе управления организацией, но делает его более также более ответственным за ее деятельность.

³⁴ Хотя и является особым юридическим типом, это – самая распространенная форма фонда.

³⁵ По законам Сербии объединения разделяются на социальные организации или объединения граждан и объединения иностранных граждан.

Требования по учреждению членских организаций в странах ЦВЕ							
Страна	Минимальное количество членов	Кому разрешено создавать и вступать?					Особые формы «зонтичных» организаций? Если да, то сколько организаций требуется для учреждения?
		Граждане	Постоянные жители	Иностранцы	Юридич. Лица	Несовершеннолетние	
Албания	2/5 ³⁶	Да	Да	Да	Да		Нет
Босния и Герцеговина (Гос.уровень)	3	Да	Да	Да, если иностранец является резидентом или имеет регистрац. в БИГ	Да	Да	Не обсуждается
(Федерация)	3	Да	Да ³⁷	Да	Да	Да	Не обсуждается
(СР)	3	Да	Да	Да	Да	Да ³⁸	Не обсуждается
Болгария	3 ³⁹	Да	Да	Да	Да		Нет
Хорватия	3	Да	Да ⁴⁰	Да	Да ⁴¹	Нет	Да; 2 или более объединений
Чехия	3	Да	Вступать	Вступать	Вступать	Да ⁴²	Да; 2 или более объединений
Эстония	2	Да	Да	Да	Да		
Венгрия	10	Да	Да	Да	Да		
Латвия	2	Да	Да	Да	Да	Да ⁴³	Да; 2 или более
Косово ⁴⁴ Объединения Фонды	3 1	Да	Да	Да	Да		Новые рассматриваемый проект закона отдельно разрешает создавать зонтичные организации; действующий закон не запрещает их.
Литва (Объединения)	3	Да	Да	Да	Да		Да (может включать в себя предприятия) ⁴⁵
(Общинные Организации)	15	Да	Нет ⁴⁶	Нет ⁵	Нет	Вступать ⁴⁷	Да; 2 или более

³⁶ Как минимум два юридических лица или пять физических лиц должны быть членами объединения.

³⁷ Постоянные резиденты должны проживать более одного года, чтобы иметь возможность основать объединения в Боснии и Герцеговине.

³⁸ Хотя все три закона в Боснии и Герцеговине (на государственном уровне, федеративные законы и законы Сербской Республики) конкретно не предусматривают вопрос учреждения объединений несовершеннолетними, в соответствии с общими правилами гражданского права несовершеннолетние в возрасте 14 лет могут выступать учредителем объединения с согласия родителей или опекунов. Кроме того, несовершеннолетние могут участвовать в качестве членов в деятельности объединения в порядке, предписанном уставом.

³⁹ Общественно-полезные объединения должны иметь как минимум 7 физических лиц или 3 юридических лица в качестве членов.

⁴¹ Местные юридические лица могут учреждать объединения, так же как и иностранные юридические лица. Иностранные юридические лица могут вступать в объединения, чьи уставы допускают это.

⁴² Как минимум один учредитель должен быть в возрасте 18 лет.

⁴³ Несовершеннолетние могут учреждать общественные организации в Латвии, если им исполнилось 16 лет, или с согласия своих родителей.

⁴⁴ Как минимум один учредитель должен иметь место жительства или работы в Косово.

⁴⁵ Не указано минимальное количество организаций для создания зонтичных организаций. Юридические лица, чья деятельность ориентирована на извлечение дохода, могут быть только «вспомогательными членами» таких организаций.

⁴⁶ Технически только граждане старше 18 лет могут быть членами общинных организаций; другие лица могут иметь возможность стать «кандидатами в члены», хотя условия для становления кандидатами в члены организации определены нечетко.

Македония	5	Да	Вступать	Вступать ⁴⁸	Нет	Нет	Да; объединения и фонды ⁴⁵
Польша (Объединения)	15	Да	Вступать	Вступать	Нет	Вступать (16+)	Да; 3 или более
(Простые Объединения)	3	Да	Да	Да	Нет		Нет
Румыния	3	Да	Да	Да	Да		Да; 2 или более объединений или фондов
Словакия	3	Да	Вступать	Да ⁴⁹	Вступать	Да ⁴²	Да; 2 или более объединений
Словения	10	Да	Вступать	Вступать ⁵⁰	Нет		
Сербия	10	Да	Нет	Нет ⁵¹	Нет	Нет ⁵²	
Черногория	5	Да	Да	Да ⁵³	Да	Да ⁵⁴	Да; 2 или более юридических лиц

⁴⁷ Дети до 18 лет могут быть членами организации, занимающейся в области детской или молодежной деятельности.

⁴⁸ Устав объединения должен ясно предусматривать, что иностранцы имеют право вступать в объединение; в противном случае им запрещено становиться членами. Однако иностранцы могут создавать специальные «объединения иностранных граждан».

⁴⁹ На практике, однако, рекомендуется, чтобы иностранцы создавали объединения с местными гражданами.

⁵⁰ Постоянные резиденты и иностранцы могут вступать в организацию, если это предусмотрено уставом.

⁵¹ Иностранцы (включая, предположительно, постоянных резидентов) могут создавать специальные «объединения иностранных граждан» в Сербии.

⁵² Как правило, несовершеннолетним считается лицо, не имеющее право голосовать на выборах, что в Сербии означает любое лицо моложе 18 лет.

⁵³ Необходимо иметь место жительства или работы в Черногории.

⁵⁴ Этот вопрос отдельно не предусматривается законом, однако очевидно, что в соответствии с общими правилами гражданского права несовершеннолетние в возрасте 14 лет могут выступать учредителями объединений с согласия своих родителей или опекунов.

Требования по учреждению постоянных и временных фондов в странах ЦВЕ			
Страна	Форма организации	Срок деятельности	Минимальные активы
Албания	Фонд		(Достаточные для выполнения целей. ⁵⁵)
Босния и Герцеговина (Гос.уровень)	Фонд	Не указан	Активы требуются, но не указана минимальная сумма
Босния и Герцеговина (Федерация)	Фонд	Не ограничен, если не указано иное	2.000 конвертируемых марок (\$ 1.200)
Босния и Герцеговина (СР)	Фонд	Не ограничен, если не указано иное	Активы требуются, но не указана минимальная сумма
Болгария	Фонд	Указано в уставе	Нет
Хорватия	Фонд	Постоянный	Достаточные для выполнения целей на постоянной основе; доход должен превышать сумму, необходимую для сохранения имущества.
	Фонд (fund)	Не более 5 лет	Достаточные для выполнения целей
	Фонд	Постоянный	500.000 чешских крон
Чешская Республика	Фонд (fund)		
Эстония	Фонд	Устав указывает ограниченный срок	Может быть распущен, если активов не достаточно, и в ближайшем будущем не предвидится получения новых средств
Венгрия	Фонд	Постоянный ⁵⁶	Достаточные для выполнения целей
	Открытый фонд		Достаточные для <i>начала</i> выполнения целей
Косово	Фонд	Не указан	Нет
Латвия	Открытый фонд	Не указан	
Литва	Фонд (fund)	Указано в уставе	Нет
Македония	Фонд	Устав указывает ограниченный срок	10.000 македонских динаров
Польша	Фонд		Необходимо иметь отложенные средства в размере 1000 польских злотых, если ведется хозяйственная деятельность.
Румыния	Фонд	Постоянный	Минимум 100 минимальных валовых зарплат (или 20, если единственная цель фонда заключается в сборе средств для других объединений и фондов)
Словакия	Фонд	Указано в уставе	200.000 словацких крон
Словения	Фонд	Как правило, постоянный	Достаточные для выполнения целей
Сербия	Фонд	Нет ограничений	Достаточные для выполнения целей
Черногория	Фонд	Нет ограничений	Нет

⁵⁵ Закон открыто не указывает на это, но фонды должны перечислить в своих учредительных документах имущество, достаточное для выполнения целей фонда.

⁵⁶ Технически, венгерское законодательство только требует, чтобы фонды или открытые фонды служили постоянной цели, и не требует, чтобы сами фонды были постоянно действующими.

Порядки регистрации НКО в странах Центральной и Восточной Европы					
Страна	Тип организации	Орган	Срок	Если решение не принято в срок	Отказ в особых случаях
Албания	Объединение	Окружной суд г.Тирана	15 дней		
	Фонд				
	Центр				
Босния и Герцеговина (Гос.уровень)	Объединение	Министерство юстиции Боснии и Герцеговины	30 дней	Считается отклоненным	Если программа или деятельность организации противоречат конституционному порядку БиГ или направлены на ее насильственный распад, разжигание этнической, расовой или религиозной вражды или дискриминации,запрещенной по закону
	Фонд				
Босния и Герцеговина (Федерация)	Объединение	Один кантон; министерство кантона; для крупных: Министерство юстиции	30 дней		Если программа или деятельность организации противоречат конституционному порядку БиГ или Федерации или направлены на ее насильственный распад, разжигание этнической, расовой или религиозной вражды, или дискриминации, запрещенной по закону, или они включают в себя предвыборную кампанию, сбор средств для кандидата, или финансирование кандидатов или политических партий
	Фонд	Минюст и правительство			
Босния и Герцеговина (СР)	Объединение	Окружной суд	15 дней	Считается зарегистрир	Если программа или деятельность организации противоречат конституционному порядку или направлены на насильственный распад, разжигание этнической, расовой или религиозной вражды, или дискриминации, запрещенной по закону, или они включают в себя предвыборную кампанию, сбор средств для кандидата, или финансирование кандидатов или политических партий, или извлечение доходов является основной целью программы организации
	Фонд				
Болгария	Объединение	Местный окружной суд; общественно-полезные организации должны также регистрироваться в Минюсте	14 дней для Минюста	Минюст: Считается отклоненным	
	Фонд				
Хорватия	Объединение	Отделения суда	30 дней	Считается зарегистрир	Если программа организации или деятельность противоречат конституции или закону.
	Фонд	Мин-во администрации (необходимо разрешение курирующего мин-ва)	30 дней для курир. мин-ва; всего 60	Считается зарегистрир	Если цель неосуществима или безнравственна, или если нет «серьезной причины, или если цель явно лишена серьезности»
	Фонд (Fund)				
Чешская Республика	Объединение	Управление по гражданским делам (Мин-во внутренних дел)	40 дней	Считается зарегистрир	Если она на самом деле не НКО, а политическая партия, религиозное общество или предприятие
	Фонд	Окружной суд	Без лимита		
	Фонд (Fund)				
	Обществ.-полезное общество	Окружной суд, ведущий реестр ОПО и торговых компаний)			

Эстония	Объединение	Управления регистрации окружных и городских судов			Военные организации должны получить предварительное разрешение правительства
	Фонд				
Венгрия	Объединение	Окружные суды	Ускоренная процедура	Будет введено 1 янв. 2003 (считается зарегистрир	
	Фонд				
	Общ.-полез. общество	Районный коммерческий суд	Ускоренная процедура		
Косово	Объединение, Фонд, Общ.-полез. организация	Управление регистрации и связи ННО, Мин-во Гос.управления	60 рабочих дней		Отказ, если (а) регистрационные документы не отвечают требованиям закона; (b) положения устава нарушают положения резолюции СБ ООН №.1244 или правила Миссии ООН в Косово; (с) организация носит такое же название, какое носит уже зарегистрированная организация, или имеется возможность подобной путаницы.
Латвия	Некоммерч. организация	Главный гос.нотариус (коммерческий реестр)	30 дней		
	Обществ. организация	Министерство юстиции	1 месяц		Если НКО использует коммунистическую символику или символику СССР или Латвийской ССР.
Литва	Объединение	Муниципальные управления			
	Государств. учреждение				
	Фонд	Национальные: Минюст; местные: муницип.управл.			
	Общинная организация	Национальные: Минюст; местные: муницип.управл.	1 месяц		
Македония	Объединение Фонд	Первичный суд территории, где расположена НКО	30 дней		Если устав, программа или деятельность НКО направлена на насильственное свержение конституционного строя, подстрекательство к вооруженной агрессии или национальной, религиозной или расовой вражды и нетерпимости, или нарушают положения в отношении запрещения политической деятельности.
Польша	Объединение	Местный суд, где расположена НКО	3 месяцев		(Административные органы проинформированы и могут возразить)
	Фонд	Территор.суд (Варшава)			
	Простое Объединение	Суд, где расположена НКО	30 дней	Считается зарегистрир	
Румыния	Объединение Фонд	Первичный суд	3 дня		
Словакия	Объединение	Мин-во внутренних дел	10 дней	Считается зарегистрир через 40 дней	Если цели НКО несовместимы со статусом необязательных, или если это церковь, партия или фирма.
	Фонд	Мин-во внутренних дел			Если это не сбор имущества или не является общественно-полезным (используется рекомендательный отчет министерства для определения этого).
	Некоммерч. организация	Региональное отделение			Если она на самом деле не НКО или не предоставляет полезные услуги вообще.
	Неинвестиц. Фонд	Региональное отделение	Срок указан в предлож. или указе		
Словения	Объединение	Местные органы гос. администрации			
	Фонд	Мин-во, курирующее сферу деят-ти фонда			

Сербия	Объединение	Союзный уровень: Мин-во по правам человека и защите меньшинств ⁵⁷ ; Сербия: муниципальный административный орган внутренних дел	Союз: 15 дней; Сербия: 30 Дней	Союз: Считается зарегистрир Сербия: Считается отклоненным	Союз: Если программа или деятельность организации направлены на насильственное нарушение конституционного порядка или территориальной целостности, или нарушение прав и свобод, охраняемых конституцией, или разжигание этнической, расовой или религиозной вражды.
	Фонд (только Сербия)	Министерство культуры			Если фонд считается ненужным; отсутствует процедура регрессного иска.
Черногория	Объединение	Министерство юстиции	10 дней	Считается зарегистрир	
	Фонд				

⁵⁷ См.сноску 6 *выше*, поясняющую сложность действующего порядка регистрации в Сербии.

Обязательные руководящие органы НКО в странах Центральной и Восточной Европы					
Страна	Тип организации	Общее собрание	Совет	Управление	Другие требуемые органы
Албания	Объединение	Да		Одно лицо или комитет	
	Фонд		Минимум 3 члена		
Босния и Герцеговина (Гос.уровень)	Объединение	Да	Учредитель или уполномоченное лицо назначают совет управляющих из мин. 3 чел.	Совет или лицо, представляющее объединение и назначаемое собранием	
	Фонд				
Босния и Герцеговина (Федерация)	Объединение	Да		Совет или лицо, представляющее объединение и назначаемое собранием	
	Фонд		Учредитель или уполномоченное лицо назначают совет управляющих из мин. 3 чел.		
Босния и Герцеговина (СР)	Фонд		Учредитель или уполномоченное лицо назначают совет управляющих из минимум 3 человек		
	Объединение	Да	Совет или лицо, представляющее объединение и назначаемое собранием		
Болгария	Фонд		Бессменный	Выбирается советом	Общественно-полезные организации должны иметь два органа: коллективный высший орган и орган управления.
	Объединение	Да		3 или 1 человек; обычно 3	
Хорватия	Объединение	Да			
	Фонд		Общие положения для «органов фонда», являющиеся представительными и управляющими. В первый раз выбираются министерством; назначаются директором. ⁵⁸		
	Фонд (fund)				
Чешская Республика	Объединение	Да			
	Фонд		Минимум 3 члена.		Аудитор или наблюдательный совет из 3 членов ⁵⁹
	ОПО		3, 6, 9, 12 или 15 членов ⁶⁰	Управляющий директор	Наблюдательный совет из 3-7 членов
Эстония	Объединение	Да		1 или несколько членов	
	Фонд		Да		Аудитор
Венгрия	Объединение	Да		Да	Общественно-полезный статус требует наличия наблюдательного совета, если годовой доход превышает 5 млн. венг. Форинтов.
	Фонд		Да		
	ОПО	Да		Да, как в обществе с ограниченной ответственностью	Supervisory Board and Auditor
Косово	Объединение	Да			
	Фонд		Минимум 3 члена.		
Латвия	НКО		Инвесторы некоммерческой организации имеют право управлять ей.		
	Обществ. организация			Да	Да
Литва	Объединение	Да	Да	Президент и фин. директор	
	Общинная организация	Да			
	Фонд (fund)	Собрание учредителей	Да	Президент и финансовый директор	Аудитор
	Государств. учреждение	Да			
Македония	Объединение	Да		Да	
	Фонд			Да	

⁵⁸ В Хорватии «директор» является особым временным руководителем, назначаемым учредителем, который первым учредил организацию.

⁵⁹ Организации с имуществом менее 5.000.000 крон могут иметь одного аудитора.

⁶⁰ Совет директоров чешской общественно-полезной организации как правило не является бессменным, если только учредитель не становится неспособным назначить такой совет. Учредитель может указать, что определенное количество членов дирекции контролируются определенными избирателями.

Обязательные руководящие органы НКО в странах Центральной и Восточной Европы					
Страна	Тип организации	Общее собрание	Совет	Управление	Другие требуемые органы
Польша	Объединение	Да	Да		Внутренний орган аудита
	Фонд			Да	
Румыния	Объединение	Да	Да		Аудитор или комитет аудиторов ⁶¹
	Фонд		Минимум 3 члена.		Нечетное количество аудиторов ⁶²
Словакия	Объединение	Да			
	Фонд		Минимум 3 члена.	Один администратор; назначается правлением директоров.	Наблюдательный совет (имущество свыше 5.000.000 крон) или один аудитор.
	НКО		Минимум 3 члена.	Управляющий	Наблюдательный совет (имущество свыше 5.000.000 крон) или один аудитор. Минимум 3 члена ⁶³
	Неинвестиц. фонд		Как указано в уставе	Администратор, назначаемый правлением директоров	Согласно устава
Словения	Объединение	(Должно иметь какой-то высший орган)			
	Фонд	Доп. орган учредителей	Минимум 3 члена.		
Сербия	Объединение	Да			
	Фонд			Да	
Черногория	Объединение	Да ⁶⁴		Если не меньше 10 членов	
	Фонд		Да ⁶⁵	Да ⁶⁵	

⁶¹ Комитет аудиторов требуется для объединений с количеством членов свыше 100.

⁶² Устав указывает, что здесь применяются те же положения, что и для объединений. Это сбивает с толку, поскольку буквальное применение положения будет означать, что несколько аудиторов требуются только в случае, если фонд имеет более 100 членов, и что большинство аудиторов должны быть членами фонда. Однако фонды не имеют членов.

⁶³ Хотя это и не указано четко, устав также позволяет заменять этот комитет одним аудитором.

⁶⁴ Однако если членов больше 10, очевидно, что не все они должны быть членами общего собрания.

⁶⁵ Законодательство Черногории не содержит достаточно подробных положений, поэтому трудно сказать, являются ли такими двумя требуемыми органами совет и управление или совет и наблюдательный совет. Скорее всего совет осуществляет надзор над управлением.

Ограничения в отношении членства в руководящих органах НКО в странах Центральной и Восточной Европы		
Страна	Тип организации	Ограничения в отношении руководства
Босния и Герцеговина (Федерация)	Фонд	Несовершеннолетние, сотрудники, члены других органов и инспекторы не могут быть членами органа управления.
Босния и Герцеговина (СР)	Фонд	Сотрудники, члены других органов и инспекторы не могут быть членами органа управления.
Хорватия	Фонд	Руководители должны быть заслуживающими доверие и способными, и не быть должностными лицами министерства или членами Совета фонда.
	Фонд (fund)	
Чешская Республика	Фонд	Руководители должны быть способными и четными и не иметь судимости.
	Фонд (fund)	
	Public Benefit Company	Члены Совета директоров и наблюдательного совета не должны иметь судимости; каждый совет должен состоять как минимум на 2/3 из граждан Чехии.
Эстония	Объединение	Члены управляющего совета не должны быть банкротами; 50% должны постоянно проживать в Эстонии.
	Фонд	
Венгрия	Объединение	Руководство должно быть гражданами Венгрии или любой нации с разрешением на постоянное жительство. ⁶⁶
Македония	Объединение	Большинство членов управления должны быть гражданами Македонии.
	Фонд	
Словакия	Фонд	Администратор и директора должны быть только физическими лицами с безупречным поведением (не должны иметь судимости за уголовные преступления). Одно лицо не может занимать должности в двух органах. Администратор также может быть постоянным или долговременным резидентом.
	НКО	
	Неинвестиц. фонд	Администратор и директора должны быть только физическими лицами, способными на юридические действия, с безупречным поведением (не должны иметь судимости за уголовные преступления). Лицо, получающее выгоды от фонда, не может быть членом совета директоров. Администратор может быть членом совета директоров, только если это предусмотрено уставом.
Словения	Фонд	Совет не должен иметь в своем составе лиц, не достигших совершеннолетнего возраста, или недееспособных, а также работников и других лиц, осуществляющих надзор над деятельностью фонда.

⁶⁶ Это ограничение не применяется к организациям, имеющим статус «международных организаций». В таких организациях единственное ограничение заключается в том, что должностные лица не утрачивают своих гражданских прав (в отношении неправомерного осуждения или привлечения к ответственности). Не ясно (по крайней мере из перевода), применяется ли это дополнительное требование к организациям, не имеющим статуса международных.

Бессрочные полномочия учредителей в отношении НКО в странах Центральной и Восточной Европы		
Страна	Тип Организации	Особые полномочия учредителей ⁶⁷
Болгария	Фонд	Права могут сохраняться за учредителями; они передаются фонду после смерти учредителей, или когда они иным образом становятся недееспособными.
Хорватия	Фонд	Устав не может противоречить учредительному акту без согласия учредителя (если он еще жив); учредитель может оспорить начальный выбор должностных лиц.
	Фонд (Fund)	
Чешская Республика	Фонд	Учредители могут требовать ликвидации при определенных условиях (так же, как и другие заинтересованные стороны).
	Фонд (Fund)	
	ОПО	Учредители могут наложить вето на решение о ликвидации, если они пожелают взять на себя ответственность по продолжению деятельности общественно-полезного общества.
Эстония	Фонд	Учредители могут ликвидировать фонд, если это позволяет устав; они могут внести изменения в устав при изменении обстоятельств.
Венгрия	Фонд	Учредители - и только учредители – могут заменить членов совета директоров, если он ставит под угрозу цели фонда, и могут внести изменения в акт об учреждении (но только не название, цель или активы). ⁶⁸
Македония	Фонд	Устав может позволить учредителям ликвидировать фонд при определенных обстоятельствах.
Словакия	Фонд	Устав может определять части правил внутреннего распорядка, которые могут изменяться только учредителем; учредители могут принять решение о ликвидации.
		Учредители могут принять решение о ликвидации/слиянии; совет директоров назначается/распускается учредителями, если иное не установлено уставом.
	НКО	Учредители могут сохранять за собой право вносить определенные изменения в устав.
	Неинвест. фонд	Учредители сохраняют за собой право назначать и освобождать от должности директоров, если иное не предусмотрено в уставе, и назначать и освобождать от должности председателя совета директоров. Учредители также могут принимать решения о ликвидации фонда, или слиянии или соединении фонда.
Словения	Фонд	Учредители и доноры могут требовать увольнения должностных лиц за неисполнение обязанностей или действия, противоречащие интересам фонда.

⁶⁷ Эта таблица резюмирует законы некоторых стран, предусматривающие особые полномочия учредителей, даже в случаях, когда основные функции управления организаций возложены на отдельные органы управления. Эта таблица не включает в себя членские или квази-членские организации, в которых учредители могут фактически выступать в качестве органа управления организацией.

⁶⁸ В соответствии с тем же порядком одобрения, который применяется при начальной регистрации фонда.

Ограничения по участию НКО в политической деятельности			
Страна	Тип организации	Ограничения	
Албания	Объединение	Политические партии не регулируются законом о некоммерческих организациях.	
	Центр		
	Фонд		
Босния и Герцеговина (Гос.уровень и федерация)	Объединение и Фонд	Цели и деятельность зарегистрированных объединений или фондов не должны включать в себя проведение предвыборных кампаний, сбор денежных средств для кандидатов или финансирование кандидатов или политических партий.	
Босния и Герцеговина (СР)	Фонд Объединение	Цели и деятельность не должны включать в себя проведение предвыборных кампаний, сбор денежных средств для политических партий и политических кандидатов или финансирование политических партий и политических кандидатов.	
Болгария	Объединение	Организации, занимающиеся политической деятельностью, регулируются отдельным законом.	
	Фонд		
Хорватия	Объединение	Политические партии регулируются отдельным законом.	
	Фонд		
	Фонд (Fund)		
Чешская Республика	Объединение	Не могут финансироваться для ведения политической деятельности (закон об объединениях не применяется к политическим партиям или движениям), но могут лоббировать и поддерживать кандидатов, предоставлять информацию и вести пропагандистскую деятельность.	
	Фонд Фонд (Fund)	Не могут оказывать финансовую помощь политическим партиям или политическим движениям, но могут лоббировать и поддерживать кандидатов, предоставлять информацию и вести пропагандистскую деятельность.	
	ОПО	Могут лоббировать и поддерживать кандидатов, предоставлять информацию и вести пропагандистскую деятельность.	
Эстония	Объединение	Только политические партии могут выставлять кандидатов на выборы, но НКО имеют право лоббировать кандидатов. Могут применяться некоторые общие ограничения в отношении финансирования политических партий.	
	Фонд		
Венгрия	Объединение		Венгерские организации со статусом общественно-полезных не могут заниматься прямой политической деятельностью (деятельность политических партий и выдвижение кандидатов на общенациональных выборах) ли субсидировать политические партии; они также должны быть независимыми от политических партий. Ни одна организация, пользующаяся государственными средствами, не может использовать их для политической деятельности без специального разрешения.
	Фонд	Если финансируется государственным бюджетом, фонд не может субсидировать политические партии.	
	ОПО		
Косово	Объединение Фонд	ННО не могут заниматься сбором денежных средств или проведением кампаний в поддержку политических партий или кандидатов на политическую должность, а также не могут предлагать, регистрировать или иным способом поддерживать кандидатов на государственную должность.	
Латвия	НКО	Правительство не может финансировать политическую деятельность общественных организаций. Общественная организация может распространять информацию о деятельности, иметь свою прессу, организовывать публичные митинги и демонстрации и поддерживать контакты с иностранными общественными организациями.	
	Обществ. организация		
Литва	Объединение		Литовские НКО не могут участвовать в предвыборных кампаниях, но все другие виды политической, законодательной и лоббистской деятельности разрешены.
	Фонд (Fund)	Не может участвовать в политической деятельности или спонсировать политические партии и политические организации.	
	Общинная организация		
	Государств. учреждение		
Македония	Объединение	Не могут заниматься политической деятельностью (прямое участие в кампаниях или финансирование партий).	
	Фонд		
Польша	Объединение	Польское законодательство открыто предоставляет объединениям право на публичное выражение мнения; они могут заниматься почти всеми видами политической деятельности, даже участвовать в избирательных кампаниях.	
	Фонд	Зависит от целей фонда; политические цели не могут квалифицироваться как общественно-полезные.	
Румыния	Объединение	Политические партии не регулируются законом об объединениях и фондах. В целом, по крайней мере до принятия нового закона, деятельность по лоббированию и поддержке кандидатов был разрешена.	
	Фонд		
Словакия	Объединение	Политические партии и политические движения регулируются отдельным законом. Предположительно, НКО могут поддерживать кандидатов, лоббировать и даже вносить вклад в кампании.	
	Фонд	Не может финансировать деятельность политических партий/движений, а также помогать кандидатам на выборные должности.	
	НКО	Не может финансировать деятельность политических партий/движений, а также вносить в	

		клад в поддержку кандидатов на выборные должности.
Словения	Объединение	Группы, созданные исключительно для политических целей, регулируются специальным законом о политических партиях.
	Фонд	Закон не запрещает в открытой форме создание фондов с политическими целями.
Сербия	Объединение	Это вопрос отдельно не обсуждается; на практике не существуют почти никаких ограничений. Политические партии регулируются отдельным законом.
	Фонд	
Черногория	Объединение	Это вопрос отдельно не обсуждается; на практике не существуют почти никаких ограничений. Политические партии регулируются отдельным законом.
	Фонд	

