



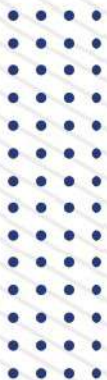
ТАЛДАМАЛЫҚ БАЯНДАМА

«ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ҮЕҰ ҚЫЗМЕТТЕРІНІҢ
НОРМАТИВТІК-ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІН ЗЕРТТЕУ»



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

«ИЗУЧЕНИЕ НОРМАТИВНО – ПРАВОВЫХ ОСНОВ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАЗАХСТАНСКИХ НПО»



«ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ҚОҒАМДЫҚ
ДАМУ ИНСТИТУТЫ» КЕАҚ

ТАЛДАМАЛЫҚ БАЯНДАМА
«ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ҮЕҰ ҚЫЗМЕТТЕРІНІҢ
НОРМАТИВТІК-ҚҰҚЫҚТЫҚ
НЕГІЗДЕРІН ЗЕРТТЕУ»

Астана қ., 2022 жыл

ӘОЖ 340
КБЖ 67
П78



РЕЦЕНЗЕНТТЕР:

Жұмағұлов Е.Т. – саясаттану магистрі, «Қазақстандық қоғамдық даму институты»
КЕАҚ талдаушы – менеджері;

Мармонтава Т.В. – т.ғ.к., Әлеуметтік-гуманитарлық ғылымдар жоғары мектебінің
профессоры.

**«Қазақстандық ҮЕҰ қызметтерінің нормативтік-құқықтық негіздерін зерттеу»
талдамалық баяндаманы дайындау шеңберінде зерттеу жүргізу/-Астана,
«Қазақстанның қоғамдық даму институты» КЕАҚ, 2022. - 150 бет.**

Баяндаманы «Қазақстанның қоғамдық даму институты» КЕАҚ Қоғамдық процестерді
зерттеу орталығының авторлар тобы әзірледі, алдыңғы қатарлы елдердің тәжірибесін
және үкіметтік емес сектор қызметі туралы заңнама саласындағы тәжірибені зерделеу
мен талдауға арналған.

Баяндамада ҮЕҰ саласындағы қолданыстағы заңнамаға өзгерістер енгізудің өзектілігі
мен тиімділігі мәселесі қарастырылады. ҮЕҰ қызметі саласындағы заңнаманы түзетудің
халықаралық және отандық тәжірибесі қарастырылады.

Басылым Қазақстандағы азаматтық қоғам мен үкіметтік емес секторды дамытуға
атсалысқан мамандардың кең тобына арналған.

ISBN 978-601-08-2745-5

ӘОЖ 340

КБЖ 67

ISBN 978-601-08-2745-5

«Қазақстандық қоғамдық даму институты»
КЕАҚ Әдістемелік кеңесімен бекітілді, хаттама

МАЗМҰНЫ

ҚЫСҚАРТУЛАР ТІЗІМІ	5
КІРІСПЕ.....	6
1 ТАРАУ. ҚОҒАМДЫҚ БІРЛЕСТІКТЕР ҚЫЗМЕТІН РЕТТЕЙТІН ЗАҢНАМАЛАРҒА ШОЛУ.....	8
1.1 Отандық заңнамадағы ҮЕҰ қызметінің және дамуының негіздері.....	8
1.2 Халықаралық тәжірибені талдау	10
1.2.1 Коммерциялық емес ұйымдар туралы заңнаманың тұжырымдамалық аппараты және коммерциялық емес ұйымдардың ұйымдық-құқықтық нысандары	10
1.2.2 Коммерциялық емес ұйымдарды мемлекеттік тіркеу	15
1.2.3 Коммерциялық емес ұйымдардың қызметін реттеу	17
1.2.4 Үкіметтің үкіметтік емес сектор өкілдерімен өзара іс-қимылы	24
1.2.5 Басқа мәселелер	27
1.2.6 Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің тәжірибесі	28
1.3 Жалпы заңдардың ережелері	29
1.3.1 Заңдардың жүйелілігі мен түсініктілігі	29
1.3.2 Жалпы конституциялық-құқықтық негізі	30
1.3.3 Ұйымдардың түрлері	32
1.3.4 Мақсаттар	35
1.3.5 Тіркеу немесе инкорпорация талаптары	36
1.3.6 Мемлекеттік тізілімдер	40
1.3.7 Жалпы өкілеттіктер	41
1.4 Басшылық	42
1.4.1 Құрылымдар.....	42
1.4.2 Есеп беру.....	44
1.5 Активтерді тарату, тоқтату және жою.....	45
1.5.1 Ерікті түрде тарату	45
1.5.2 Мәжбүрлеп тарату	46
1.6 Реттеу.....	49
1.6.1 Қадағалау органдары	49
1.6.2 Үкіметтік органдарда лицензиялау және мақұлдау	50
1.6.3 Есеп беру	51
1.6.4 Орындауға мәжбүрлеу және санкциялар.....	52
1.7 Шетелдік ұйымдар	53
1.8 Әр түрлі.....	53
1.8.1 Түрлендіру	53
1.8.2 Қайырымдылық/Инвестициялар	54

1.8.3 Саяси қызмет	55
1.9 Салық салу заңдары	56
1.9.1 Қайырымдылық мекемелеріне салықтық жеңілдіктер	56
1.9.2 Донорларға арналған жеңілдіктер.....	59
1.9.3 Мақсатты капитал	61
1.9.4 Коммерциялық/іскерлік/экономикалық қызмет	63
1.9.5 Әр түрлі.....	67
1.10 Үкіметтік қаржыландыру	67
1.11 Жекешелендіру	68
1.12 Қоғамдық бірлестіктерді мемлекеттік тіркеу.....	69
1.13 Қорытынды	74
2 ТАРАУ. Қазақстан Республикасы конституциясының нормаларына, Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне, конституциялық заңдардың нормаларына және Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне, Қазақстан Республикасының кодекстеріне қайшы келетін коллизияларды, оқшылықтарды және өзге де нормаларды анықтау бойынша қоғамдық бірлестіктердің қызметін реттейтін заңнаманы талдау.....	97
2.1 «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасы Заңының нормаларын талдау	97
2.1.2 Конституцияға сәйкес келуін талдау	97
2.1.3 Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне сәйкестігін талдау.....	98
2.1.4 Қазақстан Республикасы кодекстерінің нормаларына сәйкестігін талдау.....	99
2.1.5 Заңның тиімділігін талдау	100
2.1.6 Қайталанатын нормалардың болу пәніне талдау	101
2.1.7 Басқа мәселелерді талдау	102
2.1.8 «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасы Заңының нормаларын талдау	105
2.1.9 Конституцияға сәйкес келу пәніне талдау.....	107
2.1.10 Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне сәйкестігін талдау.....	108
2.1.11 Қазақстан Республикасы кодекстерінің нормаларына сәйкестігін талдау.....	110
2.1.12 Заңнамаларды қолдануда әртүрлі тәжірибелерді қалыптастыруға ықпал ететін оқшылықтарды талдау	112
3 ТАРАУ. «Қазақстан Республикасының кейбір заңдық актілеріне қоғамдық бірлестік мәселелері туралы өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заң жобасының тұжырымдамасы».....	115
4 ТАРАУ. Қосымшадағы салыстырмалы кестемен «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бірлестіктер мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасы.....	122
5 ТАРАУ. ҮЕҰ қызметі бойынша НҚА жетілдіру бойынша қорытындылар мен ұсыныстар (2 диалог алаңының және сарапшылармен 30 тереңдетілген сұхбаттың нәтижелері бойынша).....	125
ҚОРЫТЫНДЫ.....	130
ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ.....	132
ҚОСЫМША.....	133

ҚЫСҚАРТУЛАР ТІЗІМІ

ҚР	Қазақстан Республикасы
ҮЕҮ	үкіметтік емес ұйым
КЕҮ	коммерциялық емес ұйым
ЕҚҮ	ерікті қайырымдылық ұйымы
АҚБҚ	Адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын қорғау жөніндегі Еуропалық конвенция
ОШЕ елдері	Орталық және Шығыс Еуропа елдері
ҚПҮ	қоғамдық пайдалы ұйымдар
ҚҚС	қосылған құн салығы
ЕО	Еуропалық Одақ
БЮР елдері	бұрынғы Югославия Республикасының құрамында болған елдер
АСҚХП	Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакт
ЕЕКҮ	Еуропа елдерінің қауіпсіздік ұйымы
ҚР ӘҚтК	Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексі
АҚЗСҚХБ	Адам құқықтары және заңдылықты сақтау жөніндегі қазақстандық халықаралық бюро
БҰҰ	Біріккен Ұлттар Ұйымы
ЭЫДҰ	Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы

КІРІСПЕ

Бұл талдамалық баяндама (бұдан әрі – баяндама) салалық заңнаманы, еліміздегі азаматтық дамудың ағымдағы жай-күйін зерделеуге, отандық ҮЕҰ қызметі туралы қолданыстағы заңнамаға енгізу бойынша ұсыныстар мен ұсынымдарға негізделген.

Қазақстан үшін ҮЕҰ саласындағы қолданыстағы заңнаманы өзгерту мәселесі өзекті болып отыр. Бұл ретте отандық заңнама шетелдік әлеуметтік және саяси ғылымдардағы зерттеулер мен жарияланымдар объектісі болып табылады. ҮЕҰ қызметіне қатысты халықаралық және шетелдік нормативтік-құқықтық актілер оларды қазақстандық контексте қолдану мүмкіндігін талдау мен түсінуді талап етеді.

ҮЕҰ қызметі саласындағы заманауи қазақстандық заңнама елдегі үшінші секторды дамытуға бағытталған, бірақ, әрине, жетілдіруді қажет етеді, өйткені, елде, әлемде болып жатқан өзгерістерге «ілеспейді».

Зерттеудің негізгі мақсаты – ҮЕҰ саласында қолданыстағы заңнамадағы өзекті проблемалар мен кемшіліктерді талдау және анықтау, азаматтық қоғам саласындағы заңнаманы және қазақстандық ҮЕҰ-ның өзекті мәселелерін шешуде мемлекет пен тиісті институттардың өзара әрекеттесу тетіктерін жетілдіру, мемлекеттік міндеттерді шешуде ҮЕҰ рөлін күшейту және әлеуметтік-саяси жаңғырту қазақстандық ҮЕҰ қызметі саласындағы заңнаманы жетілдіру бойынша ұсынымдар мен ұсыныстар әзірлеу болып табылады.

Зерттеудің міндеттері: Қазақстандағы ҮЕҰ саласындағы НҚА-ның қазіргі жағдайын талдау; әлемдік трендтерді, даму тенденцияларын және озық елдердегі ҮЕҰ тәжірибесін зерделеу; заңнаманы зерттеу саласындағы мемлекеттік саясатты жетілдіру бойынша ұсыныстар.

Баяндаманың бірінші бөлімінде ұлттық заңнамадағы ҮЕҰ қызметінің және дамуының негіздері талқыланады; халықаралық тәжірибені талдау; коммерциялық емес ұйымдар және ұйымдық-коммерциялық емес ұйымдардың ұйымдық-құқықтық нысандары туралы заңнаманың тұжырымдамалық аппараты.

Бөлім коммерциялық емес ұйымдарды мемлекеттік тіркеу жүйесін талдауға, Үкіметтің үкіметтік емес сектор өкілдерімен өзара іс-қимылына және Орталық және Шығыс Еуропа елдерінде коммерциялық емес ұйымдар қызметінің құқықтық негіздеріне арналған.

Екінші бөлімде Қазақстан Республикасы Конституциясының нормаларына, Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне, конституциялық заңдардың нормаларына және Қазақстан Республикасының кодекстеріне қайшы келетін коллизияларды, мәселелерді және өзге де нормаларды анықтау мақсатында қоғамдық бірлестіктердің қызметін реттейтін ішкі заңнамаға талдау жасалады.

Бөлімде ҮЕҰ саласындағы отандық заңнаманың ағымдағы жай-күйі бағаланады, халықаралық стандарттарға сәйкестігі талданады.

Баяндаманың үшінші бөлімінде «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бірлестіктер мәселелері туралы өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы заң жобасының жаңа тұжырымдамасы ұсынылады.

Төртінші бөлімде «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне коммерциялық емес ұйымдар мен қоғамдық бірлестіктердің мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң жобасы қосымшадағы салыстырмалы кестемен ұсынылады. Салыстырмалы кестеде қолданыстағы заңнамаға талдау жасалып, жаңашылдықтарды негіздеумен Заңның тармақтарының жаңа редакциясы ұсынылады.

Бесінші бөлімде ҮЕҰ сарапшыларымен 2 диалог алаңы және 30 тереңдетілген сұхбат барысында әзірленген ұсынымдар мен ұсыныстар берілген.

Сарапшылар отандық ҮЕҰ айналысып жатқан барлық дерлік мәселелер қамтылған, мемлекеттік органдарға үкіметтік емес сектормен жұмыс істеу бойынша практикалық ұсыныстар берілген.

Зерттеу нәтижелері сараптама қоғамдастыққа және азаматтық қоғам өкілдеріне ашық талдауға ұсынылады. Барлық ұсыныстар жобаның соңғы нұсқасын әзірлеу кезінде есепке алынатын болады.

Зерттеуді Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрлігінің Азаматтық қоғам істері комитетінің қолдауымен Қазақстандық қоғамдық даму институтымен іске асырылған болатын.



1 ТАРАУ.

ҚОҒАМДЫҚ БІРЛЕСТІКТЕР ҚЫЗМЕТІН РЕТТЕЙТІН ЗАҢНАМАЛАРҒА ШОЛУ

1.1 Отандық заңнамадағы ҮЕҰ қызметінің және дамуының негіздері

Зерттеу барысында Қазақстан Республикасындағы үкіметтік емес ұйымдардың қызметін реттейтін негізгі нормативтік құқықтық актілер: Азаматтық кодекс, «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» және «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңдар екені анықталды.

Бұл ретте саяси партияларды, кәсіподақтарды, ерікті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттейтін ұйымдарды құруға, қызметіне, қайта ұйымдастыруға және таратуға байланысты ерекшеліктер Қазақстан Республикасының өзге де заңнамалық актілерімен, атап айтқанда «Саяси партиялар туралы», «Кәсіптік одақтар туралы», «Өзін-өзі реттеу туралы» Заңдарымен реттеледі.

Сонымен бірге, қоғамдық бірлестіктер қызметінің негіздері Қазақстан Республикасының Конституциясында бекітілген.

Сонымен, Қазақстан Республикасы Конституциясының 23-бабында Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлесу бостандығына құқығы бар екені белгіленген. Қоғамдық бірлестіктердің қызметі заңмен реттеледі.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 5-бабына сәйкес қоғамдық бірлестіктер заң алдында тең. Қоғамдық бірлестіктердің мемлекеттің ісіне және мемлекеттің қоғамдық бірлестіктердің ісіне, мемлекеттік органдардың функцияларын қоғамдық бірлестіктерге жүктеуге жол берілмейді.



Мақсаттары немесе іс-әрекеттері конституциялық құрылысты күштеп өзгертуге, Республиканың тұтастығын бұзуға, мемлекеттің қауіпсіздігіне нұқсан келтіруге, әлеуметтік, нәсілдік, ұлттық, діни, таптық және рулық араздықты қоздыруға бағытталған қоғамдық бірлестіктерді құру және олардың қызметі, сонымен қатар заңда көзделмеген әскерилендірілген құрамалар құруға тыйым салынады.

Республика басқа мемлекеттердің саяси партиялары мен кәсіподақтарының, діни негіздегі партиялардың қызметіне, сондай-ақ саяси партиялар мен кәсіподақтарды шетелдік заңды тұлғалар мен азаматтардың, шет мемлекеттер мен халықаралық ұйымдардың қаржыландыруына жол бермейді.

Шетелдік діни бірлестіктердің Республика аумағындағы қызметі, сондай-ақ шетелдік діни орталықтардың Республикадағы діни бірлестіктер басшыларын тағайындауы Республиканың тиісті мемлекеттік органдарымен келісім бойынша жүзеге асырылады.

ҮЕҰ мәселелерін реттейтін Қазақстан Республикасының Конституциясынан кейінгі иерархиядағы келесі НҚА – бұл Азаматтық кодекс.

Осылайша, Азаматтық кодекстің 105-110-баптары коммерциялық емес ұйымдардың мекеме, қоғамдық бірлестік, қор, тұтыну кооперативі, діни бірлестік, дара кәсіпкерлер және (немесе) заңды тұлғалар бірлестігі сияқты нысандарына арналған қауымдастық (одақ) түріне арналады.

«Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 қаңтардағы Заңында коммерциялық емес ұйым (бұдан әрі – КЕҰ) түсінігіне, олардың қызметінің мақсатына, құқықтары мен міндеттеріне, КЕҰ нысандарына қатысты нормалар көрсетілген.

Сонымен, қазіргі уақытта қолданыстағы заңнамаға сәйкес, КЕҰ мекеме, жеке мекеме, қоғамдық бірлестік, қор түрінде құрылуы мүмкін.

Қоғамдық бірлестіктердің қызметі Қазақстан Республикасының «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңымен бөлек реттеледі. Қызметтің мақсаттарына байланысты қорлар әлеуметтік салада, қайырымдылық, мәдениет, білім беру қызметі және т.б құрылуы мүмкін.

Сондай-ақ, осы Заңда коммерциялық емес ұйымдардың тұтыну кооперативі, діни бірлестік, коммерциялық емес акционерлік қоғам сияқты түрлері қарастырылған.

КЕҰ нысандарының алуан түрлілігі автономды білім беру ұйымдары, автономды кластерлік қоры, нотариаттық палаталар, адвокаттар алқалары, адвокаттық кеңселер, Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасы, Республиканың сот сарапшылары палатасы, Қазақстан



Республикасы, Жеке сот орындаушылары Республикалық палатасы, Қазақстанның Төрелік палатасы, кәсіби аудиторлық ұйымдар, пәтер иелері кооперативтері, көппәтерлі тұрғын үйлердің меншік иелерінің бірлестіктері және басқа да коммерциялық емес ұйымдар көрсетілген.

40-баптың 2-тармағында коммерциялық емес ұйымдар өз қызметінің мақсаттарына сәйкес мемлекеттік органдармен олармен келісім жасаса отырып, ынтымақтаса алады және олар үшін белгілі бір жұмыстарды атқара алады. Алайда іс жүзінде бұл механизм жақсы реттелмеген.

Егер ҮЕҰ қызметін реттеуге қатысты қазақстандық заңдар мен еуропалық заңнаманы салыстырмалы түрде қарастыратын болсақ, атап айтқанда, мемлекеттік органдарға бағынбау және саяси партиялардың функцияларынан ажырату мәселелері бойынша ұқсас принциптерді көруге болады.

«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 1996 жылғы 31 мамырдағы №3 Заңында қоғамдық бірлестіктер қоғамдық және мәдени өмірдің әртүрлі салаларында құрылады, олардың мүдделерін білдіру және саяси, экономикалық, мәдени, экологиялық салаларда құқықтарын қорғау және басқа да нысандардағы қызмет үшін біріге алады. Осылайша, 1995 жылдан бастап еліміздің заңнамасы қоғамдық және үкіметтік емес ұйымдардың жұмыс істеуі мен дамуының негізін қалады.

1.2 Халықаралық тәжірибені талдау

ҮЕҰ қызметі бойынша алдыңғы қатарлы елдердің ҮЕҰ талдауы келесі бағыттар бойынша жүргізілді:

1. Коммерциялық емес ұйымдар туралы заңнаманың тұжырымдамалық аппараты және коммерциялық емес ұйымдардың ұйымдық-құқықтық нысандары

2. Коммерциялық емес ұйымдарды мемлекеттік тіркеу;

3. Коммерциялық емес ұйымдардың қызметін реттеу

4. Үкіметтің үкіметтік емес сектор өкілдерімен өзара іс-қимылы

5. Басқа мәселелер

6. Орталық және Шығыс Еуропа елдеріндегі коммерциялық емес ұйымдар қызметінің құқықтық негіздері



1.2.1 Коммерциялық емес ұйымдар туралы заңнаманың тұжырымдамалық аппараты және коммерциялық емес ұйымдардың ұйымдық-құқықтық нысандары

Зерттеу коммерциялық емес ұйымдарды міндетті тіркеу бойынша халықаралық тәжірибе әр елде әртүрлі екенін көрсетті. Коммерциялық емес ұйымдардың қызметін барынша либералды реттейтін кейбір елдерде коммерциялық емес ұйымдардың заңды тұлға ретінде тіркелмей жұмыс істеуі мүмкін. Ерекшеліктер әдетте үлкен қаражат алу немесе саяси немесе діни қызметті жүзеге асыру жағдайлары болып табылады. Бұл елдерге Нидерланды, Германия, Бельгия, Сингапур және т.б. жатады. Әдетте, бұл елдерде шетелдік қаржыландыруды алу мүмкіндігі шектелмейді, заңнама негізінен мемлекеттік қолдау шараларын реттеуге бағытталған. Заңды тұлғаларды тіркеу қажет болған жағдайда олардың кейінгі қызметі жалпыға бірдей белгіленген тәртіппен жүзеге асырылады.

Коммерциялық емес ұйымдарды реттеу қатаңырақ елдерге АҚШ, Жапония, Ресей және Қытай жатады. Бұл елдерде шетелдік қаржыландыруды алу мәселелері шектелген немесе қосымша реттелген және әдетте, қызметті жүзеге асыру тек заңды тұлға ретінде мүмкін болады.

АҚШ. Жалпы АҚШ-та кез келген адамдар тобы бірігіп, ҮЕҰ құра алады. Қызметтің негізгі шарты өтініш негізінде берілетін мемлекеттік әкімшіліктен тіркеу куәлігін алу болып табылады. Өтініште ҮЕҰ қызметі туралы жалпы ақпарат (мекен-жайы, атауы, қызмет мақсаттары және т.б.) қамтылған. Сонымен қатар, ұйым миссиясын, директорлар кеңесінің/басқарманың құрамын, жоспарланған бағдарламалар мен жобаларды, сондай-ақ қаржыландыру көздерін, қызметкерлер санын, банктік шотты және салықтық тіркеуді нақты көрсететін жарғыны ұсынуы керек. Сондай-ақ ҮЕҰ қызметінің саласына қарай (мысалы, білім беру, денсаулық сақтау және т.б. орган) тиісті мемлекеттік органнан рұқсат алу қажет.

Тіркелгеннен кейін АҚШ үкіметі бұл ұйымдардың жұмысына араласпайды. Нәтижесінде, АҚШ үкіметтік емес ұйымдары өз мақсаттарына жету үшін кез келген қызметкерлерді тарта алады, сондай-ақ АҚШ мемлекеттік органдарына мүшелер мен олардың қызметі туралы ақпаратты бермеуге құқылы.

Бұл ретте АҚШ үкіметі үкіметтік емес ұйымдардың белгілі бір бағдарламаларға бөлінген тиісті қаржы ресурстарын жұмсауын бақылауды жүзеге асырады. Қаржылық бақылау барлық заңды тұлғалар үшін қарастырылған жалпы тәртіпке сәйкес жүзеге асырылады. Осылайша, ұйымдар тоқсан сайынғы қаржылық есептерді және қаржы жылының қорытындылары туралы жалпы есепті (1 қазан - 30 қыркүйек) ұсынуы керек. Со-



нымен қатар, федералды бюджеттен қарастырылған бір жыл ішінде 100 000 АҚШ доллары немесе одан да көп сомада гранттар алған жағдайда аудит міндетті болып табылады. Егер бір жыл ішінде алынған осындай қаражаттың мөлшері 25 мың доллардан 100 мың долларға дейін болса – аудиторлық тексерудің қажеттілігі туралы мәселені, әдетте, грант беруші ұйымның өзі шешеді, 25 мың доллардан аз сомада аудит жүргізілмейді.

АҚШ-та жұмыс істейтін көптеген коммерциялық емес ұйымдарды шамамен ынтымақтастық топтарына, көмек көрсету топтарына («лобби»), бақылау топтарына («мониторинг»), зерттеу және білім беру топтарына бөлуге болады.

Бұл топтардың барлығына ортақ нәрсе, ең алдымен, олардың құқықтық мәртебесі: олардың барлығы коммерциялық емес білім беру немесе қайырымдылық қоғамдық ұйымдары ретінде тіркелген, олардың коммерциялық қызметі салықтардан босатылған, бірақ шығындарды қамтуға қажетті көлемде ғана рұқсат етілген.

АҚШ заңына сәйкес, коммерциялық емес ұйымдар саяси науқандарға қатыса алмайды, сондай-ақ пайда әкелетін нақты заңдар мен әрекеттерді насихаттаумен айналыса алмайды. Егер мұндай ұйым осы заңды қызметтердің бірімен айналысқысы келсе, онда ол коммерциялық ұйым ретінде қайта тіркеліп, салық төлеуі керек.

Латвия. ҮЕҰ-ды тіркеуді Әділет министрлігі жанындағы Қоғамдық ұйымдардың тізілімі жүзеге асырады.

ҮЕҰ қызметін қадағалауды және бақылауды заңнамалық актілерде белгіленген құзырет шегінде мемлекеттік органдар жүзеге асырады. Осы мемлекеттік органдардың жауапты тұлғалары (көптеген министрліктердің бөлімшелерінде ҮЕҰ-мен ынтымақтастыққа жауапты қызметкерлер бар) ҮЕҰ-ның заңдарды және басқа да нормативтік құқықтық актілерді сақтауын және олардың қызметінің жарғыларға сәйкестігін бақылауы қажет. Олар қоғамдық ұйымдардың жиналыстарына қатысуға, сондай-ақ қоғамдық ұйымдардың тиісті құжаттарымен танысуға құқылы. Қоғамдық ұйымдардың қызметіне басқаша араласуға тыйым салынады.

Израиль. Амутотты (коммерциялық емес ұйым) тіркеуге жауапты Ішкі істер министрлігі олардың өз ісін дұрыс жүргізіп жатқанын тексереді.

Мұндай тексерулер бірнеше айға созылуы мүмкін екендігі атап өтілді. «Кәсіпкерлік қызметті дұрыс жүргізу» сертификатының жоқтығы да бұл ұйымның болашақта мемлекеттен қаржы алуына кедергі болады.

Мемлекеттік қаржыландыруға өтінім беру мүмкіндігі туралы хабарландырулар, субсидия алған ұйымдардың тізімдері және т.б. Министрліктің интернет-ресурсында, сондай-ақ баспасөзде әртүрлі тілдерде орналастырылған.



Қытай. Қытай Халық Республикасының (ҚХР) заңнамасына сәйкес барлық үкіметтік емес ұйымдар үш негізгі категорияға бөлінеді: қорлар, қоғамдық бірлестіктер және жеке коммерциялық емес ұйымдар. Сонымен қатар Қытайда ҮЕҰ-ның барлық түрлерінің қызметін реттейтін әмбебап заңнамалық акт жоқ. Қытай Халық Республикасының Мемлекеттік кеңесі үкіметтік емес ұйымдардың әрбір санаты үшін жеке-жеке арнайы ережелерді әзірледі, оның ішінде «Қоғамдық бірлестіктерді тіркеу және олардың қызметін реттеу ережелері» (1998), «Жеке коммерциялық емес ұйымдардың қызметін тіркеу және реттеудің уақытша ережелері туралы» (1998), «Қорлардың қызметін реттеу ережелері» (2004). Осы актілерден басқа, ҚХР Азаматтық басқару министрлігі «Жеке коммерциялық емес ұйымдарды тіркеу кезінде жүзеге асырылатын іс-шаралар тізбесі» (1999 ж.), сондай-ақ «Заңсыз ҮЕҰ қызметіне тыйым салу кезінде қолданылатын шаралар тізбесі» (2000).

Нидерланды. Көптеген Еуропа елдерінің, соның ішінде Нидерландының заңнамасында «үкіметтік емес ұйым» термині жиі қолданылады. Бұл мемлекет пен азаматтық қоғамға қарсы тұрудың либералдық дәстүрін көрсетеді. Сонымен қатар, коммерциялық және коммерциялық емес ұйымдарға бөлу барлық жерде қатаң сақтала бермейді. Көбінесе үкіметтік емес ұйымдарға қатысты ел заңнамасының нәзік тұстары ұйымды тіркеуде емес, кейбір жағдайларда жеңілдетілген немесе тіпті болмауы мүмкін, бірақ, мысалы, ұйымның ерекше мәртебесін алу немесе салық жеңілдіктері, немесе қаржылық есептерді дайындау болуы мүмкін.

Болгария. Болгарияда партиялар туралы заңға сәйкес тіркелген саяси бірлестіктермен қатар коммерциялық емес мақсаттағы заңды тұлғалар туралы заңның негізінде құрылған көптеген азаматтық бірлестіктер бар. Мұндай қауымдастықтардың мақсаты сотта тіркелген олардың жарғыларында көрсетілген діни, кәсіподақтық, денсаулық сақтау, білім беру, әлеуметтік және басқа да қызмет түрлері болуы мүмкін.

2000 жылға дейін Болгарияда коммерциялық емес мақсаттағы (жергілікті және шетелдік) үкіметтік емес ұйымдардың қызметі «Тұлғалар және отбасы туралы» Заңмен реттелді. Мұндай ұйымдар қызметінің көптеген аспектілері Заңда реттелмегендіктен және әртүрлі қорлар мен үкіметтік емес ұйымдардың дұрыс жұмыс істемеуіне мүмкіндік жасалғандықтан, Болгарияның Әділет министрлігі жұмыс тобына Еуропа елдері мен АҚШ тәжірибесін зерттеуді тапсырды және осы салада жаңа заң жобасын дайындайды.

«Коммерциялық емес мақсаттағы заңды тұлғалар туралы» заң жобасын Әділет министрлігінің тапсырысы бойынша «Болгар экономикалық емес Құқық Орталығы» әлеуметтік-пайдалы қызметті жүзеге асыру жөніндегі үкіметтік емес қоры дайындады. Бұл қорды американдық халықаралық даму агенттігі, Еуроодақ, «ФАР» бағдарламасы, «Ашық



Қоғам» Институты және басқа ұйымдармен, орталықтың серіктестері - Еуропалық коммерциялық емес құқық орталығы, «Ист-Уэст менеджмент институты», Халықаралық коммерциялық емес құқық орталығы, Еуропалық құқықтың бағдарламалық және талдау орталығы және т. б. қаржыландырады.

Франция. Заң бірлестіктерді толық заңдастыруды көздейді, бірақ олардың азаматтық құқық қабілеттілігін айтарлықтай шектейді. Француздық үкіметтік емес ұйымдар префектураларда (жергілікті құқық қорғау органдары) міндетті түрде тіркелуге жатады. Олардың кез келген материалдық және қаржылай көмекті, ірі көлемдегі қайырымдылықтарды алуы олардың қызметін мұқият зерттегеннен кейін префектураның немесе Ішкі істер министрлігінің міндетті ресми рұқсатын талап етеді. Бұл ретте кез келген қолма-қол ақша түсімдері немесе кірістер салық органдарына декларациялануы тиіс.

1981 жылдың қазан айында ассоциациялық келісімшарт туралы Заңда халықаралық немесе шетелдік үкіметтік емес ұйымдардың қызметін реттейтін өзгертулер енгізілді.

Заңның шетелдік ассоциацияларына қатысты ережелері негізінен реттеушілік сипатта болады. Осылайша, егер оның қызметі заңға, моральдық принциптерге немесе Францияның аумақтық тұтастығының бірлігіне қайшы келсе, ҮЕҰ жабылуы мүмкін.

Ресей. Ресей заңнамасы үкіметтік емес ұйымдардың келесі КЕҰ анықтайды: қоғамдық бірлестіктер, діни ұйымдар, Ресей Федерациясының байырғы халықтарының қауымдастықтары, казак қоғамдары, коммерциялық емес серіктестіктер, автономды коммерциялық емес ұйымдар, қоғамдық, қайырымдылық және басқа қорлар, бірлестіктер және кәсіподақтар, соның ішінде кәсіптік, мемлекеттік компаниялар, мемлекеттік корпорациялар, мемлекеттік мекемелер, муниципалдық мекемелер, жеке мекемелер, бюджеттік мекемелер.

Сингапур. Қазіргі уақытта Сингапур Республикасында (СР) 2000-нан астам коммерциялық және қайырымдылық ҮЕҰ жұмыс істейді. Сингапур заңы бойынша үкіметтік емес ұйымдардың 3 түрін (қайырымдылық ұйымдары, әлеуметтік қамсыздандыру ұйымдары және қоғамдық мүдделі ұйымдар) құруға рұқсат етілген.

Қайырымдылық ұйымдарына елдегі кедейшілікті азайту, білім беру жүйесін дамыту және т.б. айналысатындары жатады. Аталған ҮЕҰ қызметіне жауапты орган СР Қоғамдық даму, жастар және спорт министрлігі жанындағы Қайырымдылық комиссиясы болып табылады.

Әлеуметтік тұрғыдан аз қамтылған отбасылар мен мүгедектерге әлеуметтік көмек көрсетуге және қолдауға бағытталған ерікті әлеумет-



тік қамсыздандыру ұйымдары да бар. Мұндай ҮЕҰ қызметіне жауапты орган СР Қоғамдық даму, жастар және спорт министрлігі жанындағы Әлеуметтік қызметтер жөніндегі ұлттық кеңес болып табылады.

Қоғамдық маңызы бар ұйымдар қайырымдылық немесе мекеме немесе қорды ұсынуы керек.

ҮЕҰ коммерциялық емес қызметінің негізгі бағыттарының қатарында медициналық қызмет көрсету, ғылыми зерттеулер, білім сапасын дамыту, студенттерге қаржылық көмек көрсету және т.б. бар.

Жапония. Елде үкіметтік емес ұйымдардың қызметі азаматтық қоғам қызметінің маңызды элементі болып табылады. Үкіметтік емес ұйымдар – коммерциялық емес, ерікті бірлестіктер, қоғамдық пайдалы қызметпен айналысатын корпорациялар.

1.2.2 Коммерциялық емес ұйымдарды мемлекеттік тіркеу

АҚШ. Коммерциялық емес ұйым - бұл өз қызметінің негізгі мақсаты ретінде пайда табуды қарастырмайтын ұйым. КЕҰ дивидендтер төлемейді және өз құрылтайшыларына коммерциялық пайда әкелмейді, бірақ бұл КЕҰ басшылары өз ұйымының тиімділігіне мән бермеуі керек дегенді білдірмейді.

Осылайша, коммерциялық емес ұйымдардағы менеджмент коммерциялық ұйымдарды басқарумен көптеген ұқсастықтарға ие, бірақ бірқатар маңызды айырмашылықтар да бар.

Коммерциялық емес ұйымның қаржылық қызметін басқару қаржылық жоспарлаудан басталады, ол сол немесе басқа кезеңге жүзеге асырылады және ұйымның өз функцияларын табысты орындауы үшін қажетті шығыстары мен кірістерін анықтаудан, ақша ағындарын үйлестіруден, қаржыландырудың ықтимал көздерін іздеу және бағалауда болады. Қаржылық жоспарлау – бұл қаржы ресурстарын құру, бөлу, қайта бөлу және пайдалану процестерін жүйелі басқару.

Мұндай ұйымдарды тіркеу тәртібі рұқсат ету сипатында емес, хабарлама сипатта болып табылады. Қажетті құжаттарды тапсырғаннан кейін мұндай мәртебені белгілі бір мемлекеттің органдары алты айдан бір жылға дейінгі мерзімге береді. Бұл жағдайда, әдетте, топ жұмысының тақырыптары маңызды емес, өйткені мұндай жиналу құқығы Конституциямен қамтамасыз етілген. Тіркеу дұрыс салық салу мүддесінде ғана жүргізіледі.



Ресей. Бүкілресейлік деңгейдегі КЕҰ, сондай-ақ халықаралық ұйымдардың филиалдары мен шетелдік коммерциялық емес үкіметтік емес ұйымдарды мемлекеттік тіркеу туралы шешімді Әділет министрлігінің орталық аппараты қабылдайды (барлығы 2,5 мың КЕҰ немесе жалпы санның 1,1%-ы тіркелген). Министрліктің аумақтық органдарын тіркеуді облысаралық, аймақтық және жергілікті КЕҰ жүзеге асырады.

Егер КЕҰ өз қызметі барысында өзінің жарғылық мақсаттарына және қолданыстағы заңнамаға қайшы келетін іс-әрекеттер жасаса, оған Әділет министрлігі немесе прокурор тарапынан бұзушылықтарды жою туралы ұсыныс түрінде жазбаша ескерту берілуі мүмкін. Екіден астам жазбаша ескерту немесе ұсыныстан кейін КЕҰ сот шешімімен таратылуы мүмкін. Заңды тұлғалардың бірыңғай мемлекеттік тізіліміне тиісті жазба енгізілгеннен кейін КЕҰ-ны тарату аяқталды деп есептеледі.

Коммерциялық емес ұйымдардың құрылтайшылары Ресейдің кәмілетке толған азаматтары, шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ адамдар, сондай-ақ ресейлік және шетелдік заңды тұлғалар бола алады. Кейбір шектеулер қолданылады. Осылайша, КЕҰ-ның құрылтайшысы (қатысушысы немесе мүшесі) Ресейде болуының қалаусыздығы туралы шешім қабылданған шетелдік азаматтар бола алмайды. Сонымен қатар, қызметі экстремистік деп танылған ұйымдар немесе тұлғалар құрылтайшы бола алмайды.

Қытай. ҚХР Азаматтық әкімшілік министрлігі үкіметтік емес ұйымдарды тіркеуге және олардың қызметін реттеуге жауапты негізгі мемлекеттік орган болып табылады. Атап айтқанда, осы министрліктің құрамында ҮЕҰ қызметін жыл сайынғы тексеруді жүзеге асыратын уәкілетті бөлімше Қоғамдық ұйымдардың қызметін реттеу департаменті болып табылады. Тексеру нәтижелері бойынша министрлік ресми ескертулер беріп, қайта құруды бастауға және ҮЕҰ тіркеуін жоюға құқылы. Сонымен қатар, ҚХР Сауда министрлігі жанынан Қытай халықаралық экономикалық және техникалық алмасу орталығы («СІСЕТЕ») құрылды, ол еншілес құрылым, Қытай Үкіметтік емес ұйымдардың ынтымақтастығы («CANGO») қауымдастығы арқылы халықаралық үкіметтік емес ұйымдармен және қытайлық компаниялармен тікелей өзара әрекеттеседі. Провинциялық деңгейде шетелдік ҮЕҰ-мен тікелей байланысатын және визалық қолдауды, жұмысқа рұқсат беруді, тіркеуді, салық салуды қоса алғанда, ынтымақтастықтың әртүрлі аспектілерін үйлестіретін сыртқы сауда-экономикалық ынтымақтастықтың жергілікті департаменттерінің құзырында жұмыс істейтін халықаралық ұйымдар және т.б. тәжірибесі бар.

Жапония. Жапониядағы ҮЕҰ-ның құқықтық негізі азаматтық құқықтар және мамандандырылған коммерциялық емес қызметті ынталандыру ту-



ралы заңдар болып табылады. Заңға сәйкес, ҮЕҰ-ны тіркеу кезінде мемлекеттік жүйеге адалдық критерийі қолданылады және ұйымның қызмет аясы нақты көрсетіледі, өйткені саяси және діни мәселелер олардың құзыретіне жатпайды.

Заң ҮЕҰ қызметінің әртүрлі бағыттарын (денсаулық сақтау, ғылым, мәдениет, өнер, спорт, қоршаған ортаны қорғау және т.б.) қарастырады. Сонымен бірге бұл ұйымдар саясатпен айналыспауы, сайлауда саяси партиялар мен кандидаттарды қолдамауы, діни білімді таратпауы, діни рәсімдерге қатыспауы тиіс.

Бұл заң ҮЕҰ-ны тіркеу үшін қажетті құжаттар тізбесін (қызметкерлердің құрамы, жұмыс уақыты, кірістер мен шығыстар балансын қамтитын жылдық есеп беру) қарастырады. Сондай-ақ тиісті мемлекеттік органдардың ҮЕҰ қызметін қадағалауды орнатуды көздейді.

Нидерланды. Ұйғарымда ұйымның мақсаты мен міндеттерін нақты көрсетуі керек. Мақсат ұйым мүшелері арасында артықшылықтарды бөлісу болуы мүмкін емес. Бірақ бұл қоғамға өз қызметінде ұйымның алдына қойылған нақты мақсаттарға (қайырымдылық және т.б.) қол жеткізуге бағытталған жеңілдіктер алуға тыйым салмайды.

ҮЕҰ мүшелері – бұл ұйымның мақсаттарын қолдайтын адамдар. Көп жағдайда мүшелер ұйымның жұмысын қамтамасыз ету үшін жарна төлейді және олар ұйымның саясатына кем дегенде жыл сайын өткізілетін ұйым мүшелерінің жалпы жиналысы арқылы әсер етеді. Нидерландыда ҮЕҰ шетелден қаржыландыруға ешқандай заңдық тыйым жоқ.

Жалпы, голландиялық үкіметтік емес ұйымдардың қызметін реттейтін құқықтық аспектіге талдау жасағанда, біз оларды тіркеудің оңайлатылған сипатын және ҮЕҰ шетелден қаржыландыруға заңнамалық тыйым салудың жоқтығын, сондай-ақ осы заңнаманың жалпы либералдық сипатын атап өтеміз, бұл азаматтық қоғамның жаһандық желісінің шығармашылық бағдары бар елде жұмыс істеуге мүмкіндік береді.

Израиль. ҮЕҰ тіркеуді Әділет министрлігі жүзеге асырады. Құжаттар мен талаптар пакеті минималды. Амутуды екі ересек адам тіркей алады және ол заңды және жеке тұлғалар болуы мүмкін. Олар ҮЕҰ-ды тіркеуге өтініш беріп, төлқұжат деректерін, салық декларациясын және жарғысын ұсынуы керек. Өтініш берілгеннен кейін мемлекет амутуды тіркеуге тиіс мерзімдер көрсетілмеген.

ҮЕҰ жарғысы мен мақсаттарын ұйымның барлық мүшелері анықтайды және бұл жағдайда жалғыз шектеу Израиль Мемлекетінің заңдарын сақтау болып табылады.



Тіркеудің мұндай жеңілдігі ҮЕҰ мүдделерін қорғайтын адамдардың кең ауқымын тудырды. Бұған компьютерлік ойындар әуесқойлары, оралмандар, спорт ұйымдары кіреді.

Әділет министрлігі тіркеуден бас тартса, тіркелмеген амуту мүшелері сотқа шағымдануға құқылы. Сондай-ақ, министрлік өз бас тартуын заңда белгіленген тәртіппен негіздеуге міндетті, ал тексеру материалдары жалпыға қолжетімді болуы керек.

1.2.3 Коммерциялық емес ұйымдардың қызметін реттеу

Коммерциялық емес ұйымдарды заңды тұлға ретінде міндетті тіркеуді қарастыратын елдерде осы талапты бұзғаны үшін жауапкершілік қарастырылған.

Барлық елдерде коммерциялық емес ұйымдардың деструктивті қызметі, қаржылық бұзушылықтар, шығындар мен жүзеге асырылып жатқан жобалар туралы есеп бермеу үшін қатаң жауапкершілік қарастырылған.

Көп жағдайда мұндай есеп беру мемлекеттік қаржыландырудың түсуіне байланысты. Сонымен қатар, шетелдік қаржыландыру да реттелетін елдерде мұндай заңнаманы бұзғаны үшін қылмыстық жауапкершілікке дейін қарастырылған.

Қытай. Шын мәнінде, бүгінгі күні шетелдік ҮЕҰ-ды тіркеудің бірден-бір құқықтық нысаны шетелдік қорлардың өкілдіктерін құру болып табылады. Осылайша, «Қоғамдық бірлестіктерді тіркеу және олардың қызметін реттеу ережесіне» сәйкес, қоғамдық ұйым «ҚХР азаматтарының ерікті бірлестігі» деп түсініледі, ол автоматты түрде шетелдік қатысу мүмкіндігін жоққа шығарады. Екінші жағынан, «Қорлардың қызметін реттеу ережелері» субъектінің ұлтына байланысты нақты шектеулер қоймайды және қордың мынадай редакциясын ұсынады - «қайырымдылық мақсаттары үшін жеке немесе заңды тұлғалардың субсидиялары есебінен құрылған коммерциялық емес бірлестік (танымал және жабық болуы мүмкін)». Сонымен қатар, мұндай қорларды құрудың негізгі талаптарының бірі болып серіктестік орнату табылады. Әдетте, ҚХР Мемлекеттік Кеңесімен байланысты белгілі бір министрлік немесе басқа құрылым арқылы ұсынылатын «іскерлік бақылау органымен» серіктестік қатынастарды белгілеу болып табылады. Осылайша, үкіметтік емес ұйымдар қосарлы тіркеуге және қадағалауға жатады. Біріншіден, ҮЕҰ Азаматтық басқару министрлігінде және «қалаусыз» шетелдік ҮЕҰ оның аумақтық бөлімшелерінде тіркелуі тиіс.



Шетелдік қаржыландыруды қатаң реттеумен қатар, нормативтік құқықтық актілерде азаматтық қоғам субъектілерінің қызметі «ҚХР Конституциясы мен заңнамасына қайшы келмеуі, елдегі бірлікті, қауіпсіздік пен ұлтаралық келісімді бұзбауы, қоғамдық моральдық құндылықтарға нұқсан келтірмеуі тиіс» деген тұжырымдар қолданылады. Бұл билікке маневр жасауға және қажет болған жағдайда ҮЕҰ қызметіне заңдық шектеулер қоюға мүмкіндік береді.

АҚШ. Елде шетелдік мүдделерді білдіретін тұлғалардың елдегі қызметінің тәртібін белгілейтін The Foreign Agents Registration Act (FARA, www.fara.gov) бар. Заңның мақсаты «шетелдік тапсырыс берушілердің атынан белгілі бір саяси және квазисаяси қызметпен айналысатын тұлғалардың ақпаратты ашуын талап ету арқылы АҚШ ұлттық қорғанысын, ішкі қауіпсіздігін және сыртқы саясатын қамтамасыз ету» болып табылады.

Заң шетел үкіметтерінің, партиялары мен ұйымдарының мүдделерін білдіретін тұлғаларды – «шетелдік принципалды» тіркеуге және тұрақты түрде есеп беруге міндеттейді. Тіркеуді және мониторингті АҚШ Әділет министрлігі Ұлттық қауіпсіздік департаменті Контрбарлау басқармасы Шетел агенттерін тіркеу бөлімімен жүзеге асырады (FARA Registration Unit – Counterespionage Section – National Security Division – Department of Justice).

Заңда «тұлғалар» жеке және заңды тұлғалар: серіктестіктер, бірлестіктер, корпорациялар, ұйымдар және жеке тұлғалардың кез келген комбинациясы болып анықталады. Өкіл мен сенім білдіруші арасында шарттың болуы міндетті емес – өзара ауызша келісім жеткілікті. «Шетелдік принципал» үкімет (кез келген деңгейдегі), саяси партия, шет мемлекеттің жеке тұлғасы, серіктестіктер, қауымдастықтар, корпорациялар, ұйымдар немесе шетелде тіркелген немесе негізгі қызмет орны бар тұлғалардың басқа комбинациясы ретінде анықталады.

«Шетелдік принципалдың агенті» дегеніміз – шетелдік сенім білдірушінің бұйрығы, өтініші немесе нұсқауы бойынша әрекет ететін кез келген тұлға – агент, өкіл, қызметкер. Анықтама АҚШ азаматтарына да қатысты: мысалы, егер американдық азамат кез келген ресейлік үкіметтік немесе үкіметтік емес құрылыммен келісім бойынша АҚШ-тың бұқаралық ақпарат құралдарына Ресейдің мүддесі үшін мақалалар орналастырса, ол «шетел агенті» ретінде тіркелуі керек.

Заң бойынша агенттің есеп беретін қызметіне мыналар жатады: саяси қызмет; қоғаммен және БАҚ-пен байланыс, ақпараттық қызметтер, саяси кеңес беру; қаражатты және құнды заттарды жинау немесе бөлу; АҚШ кез келген департаменттері мен мемлекеттік қызметшілері



алдында шетелдік директордың мүдделерін білдіру. Есеп беретін қызметтің анықтамасы сонымен қатар мәдениетті, экономиканы және тіпті туризмді қамтиды.

Бастапқы тіркеу кезінде 6 беттік Тіркеу өтініші толтырылады: агент туралы толық ақпарат, оның ішінде ұйымның барлық қызметкерлері, агенттің барлық қызметінің сипаттамасы, тек шетелдік негізгі тұлғаның мүддесіне қызмет ету, меншік құқығы, құрылымы, шетелдік негізгі беруші туралы мәліметтер, одан алынған қаражат және бағалы заттар, қаражат не үшін жұмсалды, алушылар көрсетіледі, ақпараттық материалдар таратылады, олар қандай ақпарат құралдарында орналастырылады, қандай әдістермен таратылады, кім қатысады (соның ішінде мердігерлер). Әр 6 ай сайын агент жаңартылған ақпаратты қосымша өтінім форматында ұсынуы қажет.

Тіркеу төрт қосымшамен толықтырылады: шетелдік принципал туралы қосымша мәліметтер; шетелдік сенім білдіруші мен агент арасындағы қарым-қатынасты сипаттау – шарт немесе ауызша келісім мәтіні; заңды тұлғалар үшін агенттің құрылтай құжаттары; сенім білдірушінің атынан жиналған қаражат туралы есеп.

Агенттің қызметі барысында барлық ақпараттық материалдар мен АҚШ ресми тұлғаларымен және американдық БАҚ-пен хат алмасу 48 сағат ішінде 2 данада Бас Прокурорға жіберіледі. Бұл материалдар қоғамдық бақылауға толығымен ашық. Агент тарататын барлық ақпараттық материалдар көзге түсетін жерде: «Материалдар шетелдік принципалдың (аты-жөні) мүддесі үшін таратылады» деген белгі болуы керек.

Агент тексеруге сұрау салу бойынша оның қызметіне қатысты барлық құжаттар мен жазбаларды ұсынады. Агенттің қызметі АҚШ-тың сыртқы саяси мүдделеріне әсер еткенде Әділет департаменті құжаттарды Мемлекеттік хатшыға береді. Ақырында, заң талаптарын орындамағаны, бұрыс ақпарат бергені, құжаттар мен фактілердің тиісті көшірмелерін бермегені үшін жаза – 10 000 долларға дейін айыппұл немесе 5 жылға дейін бас бостандығынан айыру немесе екеуі де қолданылуы мүмкін. Осы заңды бұзғаны үшін кінәлі деп танылған кез келген шетелдік елден шығарылады. Жалпы, ҮЕҰ қызметі әр штатта өзгертін күрделі құқықтық жүйемен реттеледі. Елде «non-for-profit» (NfP) деп аталатын американдық ҮЕҰ-ға арналған федералды ережелер құрылды. «Ішкі кірістер қызметі», яғни салық қызметі, американдық азаматтық қоғамының қызметін реттейді (Internal Revenue Service - IRS).

Қаржы департаментінің бір бөлігі ретінде IRS барлығы бес штатта (Техас, Калифорния, Миссури, Юта, Огайо) кеңселері бар. Басқа штаттарда олар салықтан босатылған мәртебе алу үшін ҮЕҰ тіркеуге өтініш беретін аймақтық интернет-порталдарды пайдаланады.



АҚШ-тағы үкіметтік емес ұйымдар салық төлеуден босатылғандықтан, бұл мәртебені алу өте қиын. Оны алу үшін ұйымдар ҮЕҰ жұмысының әлеуметтік (кәсіпкерлік емес) бағытын куәландыратын құжаттар топтамасын IRS қарауына ұсынады. Сонымен қатар, көрсетілген мәртебені алғаннан кейін ұйым жыл сайын ұқсас құжаттар пакетін жіберу арқылы оны растайды. IRS басшылығы тіркеуден екі рет бас тарта алады, содан кейін мәртебе беру бойынша барлық мәселелер сотта шешіледі.

Құжаттарды қарау кезінде IRS басшылығы бірнеше маңызды аспектілерді қарастырады:

- ұйым шынымен «NfP» болып табыла ма және ол 501 (с) (3) «АҚШ кірістер кодексі» (АҚШ салық саясатын анықтайтын құжат) мәртебесіне сәйкес пе. 501(с)(3) мәртебесінің критерийлері мен негізгі сипаттамалары қоса беріледі;

- ұйымның миссиясын, мақсаттарын, міндеттерін, бизнес-жоспарын, директорлар кеңесінің алдын ала құрамын, сондай-ақ бюджеті мен кіріс көздерін растайтын құжаттары бар ма.

ҮЕҰ сонымен қатар ұйым қызметінің техникалық аспектілерінен бастап оның құрылтайшысының саяси, діни және қаржылық қатыстылығына дейін сұрақтар қоятын «Form 1023» нысанын толтырады. Егер құжаттар IRS стандарттарына сәйкес келсе, онда екінші кезеңде ҮЕҰ басшылығымен сұхбат жүргізіледі, оның барысында әртүрлі психологиялық және басқа сұрақтар қойылады, нәтижесінде тіркеуді беру немесе бас тарту туралы қорытынды шығарылады. ҮЕҰ-ның қаржыландыруды іздестіру жоспарларына ерекше назар аударылады – бұл жерде ұйым басшылығы өз қызметі үшін ақшаны кім және қалай сұрауға ниетті және оның орнына не беруге дайын екендігі басты мәселе. Тіркелген және тиісті мәртебеге ие болған ұйымдар үшін IRS басшылығы мерзімді түрде жер-жерде тексерулер жүргізеді, оның барысында ҮЕҰ қызметін оның қойылған мақсаттарға сәйкестігіне толық тексеру жүргізеді. Талапқа сай келмеген жағдайда ұйым ҮЕҰ мәртебесінен айырылады.

Сонымен қатар, ҮЕҰ жыл сайын өзінің қаржылық қызметі туралы есептерді «Form 990» нысанында ұсынады, онда кірістер мен шығыстар ғана емес, сонымен қатар олардың қандай бағдарламалар бойынша жүргізілгені және т.б көрсетілуі тиіс. Сонымен қатар ҮЕҰ директорының және басқа да негізгі тұлғаларының қызметін кім қаржыландыратынын және т.б. көрсетуі тиіс. Егер нысанда көрсетілген ақпарат шындыққа сәйкес келмесе, ҮЕҰ өз мәртебесін жоғалтады.

Осылайша, азаматтық қоғамның қызметі федералды үкімет күдікті деп таныған үкіметтік емес ұйымдарды жабуды ынталандыратын салық тетіктері арқылы реттеледі. IRS-тің дәл осы өкілеттіктері бұл қызметті



АҚШ азаматтық қоғамының құқықтары мен бостандықтарын өрескел бұзды деп бірнеше рет айыптаған қоғамдық сынның нысанына айналды. Алайда, IRS қызметіне сын бейтараптандырылады, бұл әділетсіздікке ұшырауы мүмкін ҮЕҰ бұл қызметтің әрекетіне сотта шағымдануға құқылы. IRS-тің бұл реттеу қызметі жанама түрде, бірақ соңғы жылдары оның өкілеттіктерін одан әрі нығайтқан Конгресс тарапынан қатты қолдау тапты.

Сингапур. Елде халықаралық қайырымдылық ұйымдарының қызметіне, егер олар аралдық мемлекет билігінің талаптарына сәйкес келсе, рұқсат етіледі. Осы тұрғыда Сингапур өзін коммерциялық емес ұйымдар мен филантропияның аймақтық орталығы ретінде көрсетеді және олардың дамуы үшін барынша қолайлы жағдайлар жасайды.

Мұнда критерийлерге сәйкестіктің тиімді сүзгісі ғана емес, сонымен қатар елге шетелдік қаржы ресурстарын тартуға қосымша мән берілді.

Ерікті қайырымдылық ұйымдарының (ЕҚҰ) қызметі «Қайырымдылық туралы», «Компаниялардың қызметі туралы», «Қауымдастықтар туралы» Заңдармен реттеледі. Бұл ұйымдарды тіркеу көбіне қоғамдық ұйымдар ретінде «Қауымдастықтар туралы» Заңға сәйкес не қатысушылардың кепілдіктерімен шектелген серіктестіктер ретінде, не сенімгерлік серіктестіктер ретінде жүзеге асырылады.

ҚБҰ табыс салығынан және елден тыс қайырымдылық жағдайларын қоспағанда, толық/ішінара мүлік салығынан босатылады. Мұндай ұйымдарға қайырмалдық беретін жеке және заңды тұлғалар өздерінің басқа да кірістерінен қайырмалдық сомасына сәйкес табыс салығын төлеуден босатылуға құқылы.

Латвия. ҮЕҰ-ға олардың қызметін қолдау үшін өз кірістерін алу мүмкіндігін беру үшін оларға салықтық жеңілдіктер берудің оң үрдісі байқалады. Құқықтық жүйелер сонымен қатар ҮЕҰ қолдаушыларды тарта алатын және қаржылай көмек ала алатын ынталандыруды қамтамасыз етеді.

Ресей. 1990 жылдардың басында қалыптасқан коммерциялық емес ұйымдарды (КЕҰ) басқарудың ресейлік тәжірибесі айтарлықтай дамыған. Сонымен қатар, Ресей Федерациясындағы АҚШ Елшісі М.Макфолдың ұсынысымен басталған талқылау көрсеткендей, осы саладағы ресейлік заңнаманың бірқатар ережелері одан әрі дамытуды талап етеді. Атап айтқанда, оның демократияны дамыту үшін Ресейде Америка қаржыландыратын ҮЕҰ құру туралы ұсынысы үкіметте де, сарапшылық ортада да әртүрлі реакция тудырды. Бұған жауап ретінде Ресей Федерациясының сайланған Президенті В.Путин бірқатар баяндамаларында бірқатар ҮЕҰ-ның Ресейдегі сайлау науқанына ерекше қызығушылық



танытып отырғанын атап өтті, сарапшылар шетелден қаржыландырылатын саяси қоғамдық бірлестіктерге мемлекеттік бақылауды айтарлықтай күшейтуді ұсынды.

«КЕҰ-шетел агенті» түсінігі 2012 жылғы 20 шілдедегі федералдық заңмен енгізілді, онда коммерциялық емес ұйымдардың қызметін реттеу бөлігінде заңнамалық актілерге түзетулер енгізілді. Құжатқа сәйкес, Ресейде саяси қызметпен айналысатын ҮЕҰ Әділет министрлігінде шетелдік агент ретінде тіркелсе ғана шетелдік көздерден қаржы ала алады.

2012 жылғы 28 желтоқсанда Ресей президенті Владимир Путин «Адамның негізгі құқықтары мен адам бостандықтарын, Ресей азаматтарының құқықтары мен бостандықтарын бұзуға қатысы бар тұлғаларға ықпал ету шаралары туралы» Заңға қол қойды (Заңға АҚШ-та «Сергей Магнитский атындағы Жауапкершілік актісі» және «Магнитский актісі» ретінде белгілі Сергей Магнитский атынан есеп беру және заңды басқару туралы актқа» қабылданғаннан кейін қол қойылды). Құжат, атап айтқанда, Ресейде АҚШ қаржыландыратын саяси үкіметтік емес ұйымдардың қызметіне уақытша тыйым салуды енгізді. Бұл ұйымдар американдық гранттардан бас тартқан жағдайда ғана жұмысын жалғастыра алады.

2014 жылғы 21 ақпанда мемлекет басшысы заңға қол қойды, оған сәйкес Әділет министрлігі КЕҰ-шетел агенттері сияқты негіздер бойынша барлық коммерциялық емес ұйымдарды тексеруге құқылы. 2014 жылғы 4 маусымда шетел агенттері туралы заңға қосымша түзетулер күшіне еніп, министрлікке үкіметтік емес ұйымдарды (ҮЕҰ) шетелдік агент ретінде мәжбүрлеп тіркеуге құқық берді.

КЕҰ кәсіпкерлік қызметпен ұйымның мақсатына жетуге бағытталған жағдайда ғана айналыса алады. Ресей Федерациясы Үкіметінің 2007 жылғы 13 қыркүйектегі Қаулысы КЕҰ жүзеге асыруға құқығы бар кәсіпкерлік қызмет түрлерінің тізбесін анықтады және олар тек қордың ұйымдық-құқықтық нысанында, АҚҰ, қоғамдық немесе діни ұйым ретінде тіркелуі мүмкін. Басқа ұйымдардың қатысу үлесі 25%-дан аз болса, КЕҰ оңайлатылған салық жүйесін пайдалана алады.

Оңтүстік Корея. Айта кету керек, Оңтүстік Кореяда ел Конституциясында кепілдік берілген қоғамдық бірлестіктердің еркіндігі жарияланғанына қарамастан, үкімет әлі де мұндай ұйымдардың қызметін жіті қадағалап отырады. Сарапшылардың пікірінше, бұл басқалармен қатар, Солтүстік Корея қаупі факторымен байланысты. Барлығын осы призмадан өткізе отырып, ел билігі қоғам алдында бақылауды жүзеге асыру үшін белгілі бір әрекеттерді және басқа жағдайларда конституциялық құқықтарды бұзу деп есептелетін белгілі бір шектеулерді өте орынды негіздейді.



Германия. Германияда ҮЕҰ қызметін реттейтін арнайы заң жоқ. Германияның Азаматтық кодексіне сәйкес, шетелдік ҮЕҰ ұлттық режимді пайдаланады және жергілікті ҮЕҰ-мен бірдей құқықтарға ие. Бұл жерде шетелдік одақ түсінігі де ерекше атап өтілген, яғни Германия Федеративтік Республикасының ешбір жерінде орны жоқ одақ.

Германия азаматтары мен шетел азаматтарының ҮЕҰ-ға қатысуына ешқандай шектеулер жоқ. Негізінде рұқсат ету тәртібі бар. Кәсіподақтарды тіркеу мұндай сот әрекет қабілеттілігін беру туралы шешім қабылдағаннан кейін сот тәртібімен жүзеге асырылады. Шетелдік бірлестіктерге құқықтық қабілеттілік, егер федералды заңда өзгеше көзделмесе, Бундесраттың шешімімен беріледі. Қаражатты есепке алу жерлердің рұқсатымен жүзеге асырылады.

Қорды тіркеу үшін құрылтайшының нотариалды куәландыруды талап ететін жазбаша еркі қажет. ҮЕҰ тіркеуден бас тартылуы мүмкін, егер:

- тіркеу құжаттарына қойылатын талаптар орындалмаса;
- ҮЕҰ-ның әкімшілік органының пікірі бойынша, заң нормаларына сәйкес, заңсыз болып табылады немесе тыйым салынуы мүмкін;
- бір елді мекенде немесе қауымдастықта аттас ҮЕҰ бар.

Неміс заңнамасы ҮЕҰ шетелден қаржыландыруға тыйым салмайды.

1.2.4 Үкіметтің үкіметтік емес сектор өкілдерімен өзара іс-қимылы

Ұлыбритания. Үшінші секторды ұйымдастырушылық қамтамасыз етуді жақсарту мақсатында 2006 жылдың мамыр айында Ұлыбритания Министрлер Кабинетінің жанынан мемлекеттік қолдау көрсету және ерікті және қайырымдылықты ұйымдар, әртүрлі қоғамдық бірлестіктер, әлеуметтік кәсіпорындар және өзара көмек қоғамдары дамытуға қолайлы жағдай жасау үшін арналған (The Office of the Third Sector — OTS) «Үшінші сектор Департаменті» құрылды. OTS бөлімі мемлекеттік басқармалармен, облыстық және жергілікті әкімшіліктермен тығыз байланыста үшінші сектордағы ұйымдар мен кәсіпорындарды алға жылжытады.

Мемлекеттік қызметтерді көрсетуді жақсарту мақсатында «Үшінші сектор» Департаменті әлеуметтік қызмет көрсететін әртүрлі ұйымдар үшін мамандарды кәсіби даярлауға қаржылық көмек көрсетеді. Көптеген шағын және орта кәсіпорындар пайдалы бизнесті әлеуметтік қызметпен біріктіруге ниетті екенін ескере отырып, бөлім әлеуметтік бағыттағы кәсіпорындардың жаңа құрылтайшыларын немесе сатып алушыларын тарту мақсатында әлеуметтік кәсіпкерлікті дамытуға белсенді түрде ықпал етуде.



Қаржыландыру процестерін оңтайландыру және әртүрлі мемлекеттік органдар мен үшінші сектор және әлеуметтік кәсіпкерлік субъектілері арасындағы ұйымдастырушылық өзара іс-қимылды жақсарту үшін оларды қаржылық қолдаудың 3 жылдық бюджетін қалыптастыру туралы шешім қабылданды. OTS бөлімі ай сайынғы «Новаторлар» (Trailblazers) журналын шығарады, онда үшінші сектордағы кәсіпорындар мен ұйымдардың қызметіне қатысты әртүрлі мәселелер қамтылады.

Ел азаматтарын ерікті және қайырымдылық қызметке кеңінен тарту, сондай-ақ әлеуметтік кәсіпкерліктің аясын кеңейту мақсатында OTS департаменті өз жұмысында тәуелсіз ұйымдар, мемлекеттік және жеке ұйымдар, университеттер мен ғылыми орталықтар ұсынатын бірқатар стратегиялық серіктестермен белсенді өзара іс-қимылға баса назар аудару қажет деп тапты. Бұл Департаменттің бірқатар беделді ұйымдарды қоғам үшін басым бағыттар бойынша, әлеуметтік көмекке мұқтаж халықтың мақсатты топтарымен жұмыс істеуге тартуға деген ұмтылысымен байланысты. Бұл ретте, үшінші сектордың ерікті және қайырымдылық ұйымдарымен, сондай-ақ әлеуметтік кәсіпорындармен тығыз ынтымақтастықта қол жеткізуге болатын мұндай көмек көрсетудің жолдары мен тәсілдерін анықтау қажет. Сонымен қатар, стратегиялық серіктестер әлеуметтік мәселелерді анықтауда кезең-кезеңімен тәжірибе жинақтай отырып, үшінші сектор ұйымдарымен бірлесе отырып, Департаментке мемлекеттік әлеуметтік саясатты жетілдіру және оны жүзеге асыру жолдарын оңтайландыру бойынша ұсыныстар әзірлеуде белсенді түрде көмек көрсете алады.

Стратегиялық әріптестік – бұл «Өзара түсіністік туралы меморандумға» (Memoranda of Understanding) сәйкес жүзеге асырылатын, мемлекеттік субсидиялар шарттарында әлеуметтік кәсіпкерлікті қолдау және дамыту мақсатында мемлекеттің ең беделді қоғамдық ұйымдармен ұзақ мерзімді ынтымақтастығы болып табылады. Бұл құжат жыл сайын өзгеретін жағдайларға сәйкес қаралады, алайда әлеуметтік кәсіпкерлікті қолдау ұйымдарымен және үшінші сектормен стратегиялық серіктестік шарттары кемінде 3 жылдан кейін қайта қаралады. OTS департаменті өз саясатын стратегиялық серіктес ұйымдар үкіметті елдегі үшінші секторды дамытудың басым бағыттары туралы ақпараттандыруға бағыттайтындай етіп құрады. Стратегиялық серіктестерді мемлекеттік қаржыландыру әлеуметтік сипаттағы бұқаралық іс-шараларды өткізуге, тақырыптық конференциялар ұйымдастыруға және зерттеулер жүргізуге мүмкіндік береді, олардың нәтижелері үшінші секторға қатысты мемлекеттік саясатты жетілдіру пайдасына салмақты дәлел болады. Сонымен қатар, OTS департаменті үкіметтің КЕҰ және әлеуметтік кәсіпорындармен өзара іс-қимылын дамыту және жетілдіру бойынша кеңес беру және бірлескен шешімдерді әзірлеу үшін стратегиялық серіктестерді үнемі



тартады.

Оңтүстік Корея. Оңтүстік Кореядағы азаматтық институттар үкіметтік емес сектордың ішінде ең ықпалдысы болып табылады. Олар салыстырмалы түрде автономды және мемлекет пен нарықтан тәуелсіз. Ең танымал және ең ірілері 1994 жылы құрылған «Халық ынтымақтастығы және демократиялық қатысу» және «Экономикалық әділеттілік үшін азаматтардың коалициясы» (1989 ж.) ұйымдары.

Кореяда ірі азаматтық институттар саяси белсенділігін сақтау және нығайту мақсатында өз жиынтығында ғылыми орталықтар мен саяси комиссияларға ие. Оңтүстіккореялық сарапшылардың пікірінше, бүгінде Корея өзінің әлеуметтік дамуында басқарудың сапалы жаңа деңгейіне көшті ме, жоқ па, оны нақты бағалау қиын, бірақ мұндай ауысудың қажеттілігі өте айқын. Ал мұндағы азаматтық институттар осы жаңа үлгідегі басқарудың негізгі демеушілерінің бірі рөлін атқарады.

Оңтүстік Кореядағы үкіметтік емес ұйымдар елдегі қоғам мен демократияны одан әрі тартуға ұмтылып, бақылаушы топтар мен волонтерлік ұйымдардың рөлін атқара отырып, демократиялық саяси жүйені дамытудың маңызды бөлігіне айналды. Дәстүр бойынша ҮЕҰ рөлі бір кездері билік құрған авторитарлық режимдерге қарсы саяси наразылық акцияларын өткізумен және халықтың осал топтарына көмек көрсетумен шектелді. Олар институционалды болып, қазіргі Оңтүстік Корея қоғамының маңызды құрамдас бөлігіне айналғандықтан, олардың өмірдің әртүрлі салаларын қамтитын әлеуметтік рөлі кеңейді.

Ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың арқасында елдің қоғамдық өміріне қатысатын азаматтардың саны айтарлықтай өсті, ҮЕҰ өз қызметтері туралы көбірек ақпаратты қамтуға қол жеткізді, бұл олардың елдің саяси өміріне одан да белсенді қатысуына ықпал етті.

Көптеген жергілікті сарапшылардың пікірінше, Оңтүстік Кореядағы азаматтық бірлестіктердің маңыздылығы демократияға көшкеніне қарамастан, оны біріктіру ашық мәселе күйінде қалуымен байланысты. ҮЕҰ азаматтық қоғамның мұраттарын және демократиялық ықпал етудің мүмкіндіктерін дамытты. Соңғы онжылдықта қабылдаушы елде билік құрылымы мен басқару тәжірибесін сынау мәселесінде азаматтық қоғамның орасан зор бірігуі орын алды. Қоғамдық мүддені қорғайтын азаматтық бірлестіктер экология және басқа да қоғам үшін маңызды салаларды қамтитын мәселелердің ауқымы жағынан да, саны жағынан да айтарлықтай көбейді.

Жапония. Жапониядағы үкіметтік емес ұйымдардың қызметі 1990 жылдары елде ауыр әлеуметтік салдары бар экономикалық құлдырау



басталған кезде айтарлықтай күшейді. Бұл жапон қоғамы қалыптасқан жүйенің заманауи сын-қатерлерге объективті түрде жауап бере алмайтынын анықтап, мемлекеттік басқару, бизнес және жалпы қоғам өмірінде бірқатар күрделі реформалар жүргізу қажеттілігін түсінген кезең болды.

Құқықтық реформаны жүргізу үшін үкіметтік емес ұйымдардың үкіметпен тығыз жұмыс істеу рөлін белсендіру міндеті тұрды. ҮЕҰ қызметі ел азаматтарының мемлекет тағдырына әсер етуіне мүмкіндік беріп, азаматтық қоғамның дамуына ықпал етті.

Қоғамдық ұйымдардың қызметі елдің басқаруындағы халықтың белсенді рөлінің көрсеткіштерінің бірі болып табылады. Дәл осы ұйымдар азаматтардың күнделікті өміріне қатысты мәселелердің ашық талқылануын мемлекеттен талап ете бастады. Бірте-бірте ақпарат беру талаптары тек мемлекеттік органдарға ғана емес, үкіметке де ұсыныла бастады.

Жалпы Жапониядағы ҮЕҰ қызметі тиісті заңнаманың жетілмегендігін бастан кешіруде. Жергілікті ҮЕҰ өздерінің мәртебесі мен шешім қабылдау процесіндегі рөлін арттыруға күш салуда. Атап айтқанда, үкіметтік емес ұйымдардың елдің саяси өміріне қатысуына бұрын заңмен бекітілген шектеулерді алып тастау. Осыған байланысты Жапония демократиялық мемлекеттердің басқа елдерінің тәжірибесі мен инновацияларын белсенді түрде зерттеуде.

2000 жылдан бастап Қоршаған ортаны қорғау министрлігінің бастамасымен мемлекеттік органдар алғаш рет ҮЕҰ-ды халықаралық ынтымақтастық, білім беру, денсаулық сақтау және қауіпсіздік саласындағы бірқатар бастамаларға тарта бастады.

1.2.5 Басқа мәселелер

Ресейде қазіргі уақытта федералдық деңгейде КЕҰ-ға жалпы басшылықты Ресей Федерациясының Әділет министрлігі жүзеге асырады. Оның қызметі Ресей Федерациясының Конституциясының ережелеріне негізделген және бірқатар құқықтық актілермен реттеледі. Олардың ішінде «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» РФ Заңы (12.01.1996 ж., №7-ФЗ), «Кәсіподақтар, олардың құқықтары мен қызмет кепілдіктері туралы» РФ Заңы (12.01.1996 ж., №10-ФЗ), «Ұлттық-мәдени автономия туралы» РФ Заңы (1996 жылғы 17 маусым, №74-ФЗ), РФ «Ар-ождан бостандығы және діни бірлестіктер туралы» (26.09.1997 ж., № 125-ФЗ), «Саяси партиялар туралы» РФ Заңы (11.07.2001 ж., № 95-ФЗ), «Қайырымдылық қызметі және қайырымдылық ұйымдары» (11.08.1995ж., №135-ФЗ) РФ Заңы, «Экстремистік әрекетке қарсы тұру туралы» РФ



Заңы (25.07.2002ж., №114-ФЗ), «Қорғау туралы», «Заңды тұлғалардың және жеке кәсіпкерлердің мемлекеттік бақылауды (қадағалауды) және муниципалдық бақылауды жүзеге асырудағы құқықтары» РФ Заңы (2008 жылғы 26 желтоқсандағы № 294-ФЗ) және т.б.

Ресей Федерациясы Президентінің арнайы жарлықтары казак әскерлерінің қызметін реттейді: «Ресей Федерациясының казактарға қатысты «Қуғын-сүргінге ұшыраған халықтарды оңалту туралы» Заңын іске асыру жөніндегі шаралар туралы» Жарлығы (1992 жылғы 15 маусым, № 632) және «Казак қоғамдарының мүшелерін мемлекеттік және өзге де қызметке тарту тәртібі туралы» Жарлығы (1996 жылғы 16 сәуірдегі № 563).

Негізінен, РФ Әділет министрлігі өкілдік ететін мемлекет КЕҰ-ларды (саяси партиялар, діни ұйымдар, қоғамдық бірлестіктер және шетелдік КЕҰ филиалдары) мемлекеттік тіркеуді жүзеге асырады. Сонымен қатар, РФ Әділет министрлігіне казак қоғамдарының мемлекеттік тізілімін жүргізу және Ресейдегі шетелдік үкіметтік емес ұйымдардың филиалдары мен өкілдіктерінің қызметі туралы ақпарат жинау жүктелді.

Оңтүстік Корея. Оңтүстік Кореядағы азаматтық институттар санының өсуі бүгінгі күні елде үкімет қатыса алмайтын немесе қатысқысы келмейтін салалар жеткілікті екенін және мұндай салалардың саны сөзсіз өсіп келе жатқанын көрсетеді. Атап айтқанда, қазіргі уақытта Кореяда қоршаған ортаны қорғау және солтүстік корейлықтарға (соның ішінде ҚХДР босқындарына) көмек көрсету мәселелері толығымен дерлік ҮЕҰ мойнында.

Қазіргі уақытта ҮЕҰ мен азаматтардың басқа да бірлестіктері демонстрациялар, қоғамдық акциялар, зерттеулер, брифингтер, семинарлар, ғылыми жұмыстар және т.б. арқылы елдің саяси, экономикалық және әлеуметтік өміріне белсенді түрде қатысады.

Мемлекет тарапынан көрсетілетін тікелей әлеуметтік маңызы бар қызметтерге келетін болсақ, азаматтық институттар бұл жерде бірінші кезекте жоғарыда аталған әрекеттер арқылы үкіметтің белгілі бір шешімдерін реттеу және ықпал ету арқылы екінші қатардағы рөл атқарады. Қабылдаушы елдің сыртқы саясат ведомствосы өкілдерінің айтуынша, түптеп келгенде, халыққа көрсетілетін барлық әлеуметтік маңызы бар мемлекеттік қызметтер мемлекеттік аппараттың айрықша құзырында.

1.2.6 Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің тәжірибесі

Дуглас Ратцен, Дэвид Мур және Майкл Даремнің «Орталық және



Шығыс Еуропа елдеріндегі коммерциялық емес ұйымдар қызметінің құқықтық негіздері» мақаласында келтірілген Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің тәжірибесі ерекше назар аударуды қажет етеді, өйткені олардың көпшілігі бұл елдер соңғы уақытқа дейін «социалистік блокқа» еніп, (немесе шығыс блок) КСРО-ның ықпалында болды.

«Сонымен, 1989 жылдан кейін Орталық және Шығыс Еуропа елдеріндегі (ОШЕ – аймаққа Албания, Босния және Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чехия, Эстония) коммерциялық емес ұйымдардың (КЕҰ) қызметінің құқықтық негіздері, Венгрия, Косово, Латвия, Литва, Македония, Черногория, Польша, Словакия, Словения және Сербия) елеулі реформалардан өтті. Өтпелі кезеңнің басында ҮЕҰ қызметінің заңнамалық базасы жетілмеген немесе ескірген. Мысалы, Болгарияда 1949 жылғы Заң болды, ал Румыния тіпті «ұйықтап жатқан аруды оятты»¹-1924 жылғы Заң коммунистердің күшін жоюға тырыспады.

Басқа елдер КЕҰ туралы жаңа заңдарды қабылдауға асықты. Сол кездегі Чехословакия «Барқыт революциясынан» төрт айдан кейін ғана «Қоғамдық бірлестіктер туралы» жаңа Заң қабылдады. Ал Македония «Қоғамдық ұйымдар мен бірлестіктер туралы» жаңа Заңды көппартиялық сайлау алдында-ақ қабылдады.

1990 жылдардың ортасына қарай бүкіл аймақ КЕҰ заңнамасын реформалау бойынша қайта күш-жігердің куәсі болды. Аймақ елдері қолданыстағы заңнаманың басталған «азаматтық қоғамның жаңғыруын» қолдауға қауқарсыз екенін анықтады. Бірқатар жағдайларда елдер асығыс қабылданған заңдар мінсіз емес деген қорытындыға келді. Мысалы, Албанияның Азаматтық кодексінде іргетастарға қатысты жалпы он ереже ғана болды. «Пирамидалық схемалар» заңнамадағы олқылықтарды пайдаланып, 1990 жылдардың ортасында Албанияда билік еткен азаматтық хаосты күшейтті.

Басқа елдердің заңдары, керісінше, тым ауыр болды. Румыния заңы қоғамдық бірлестікті құру үшін 20 құрылтайшыны талап етсе, Босния және Герцеговина Федерациясының (БЖГ) Заңы бойынша 30 құрылтайшы болуы керек. Оның үстіне Федерация құрылтайшылардың ел азаматтары болуын талап етіп, босқындар мен қоныс аударушылар қоғамдық бірлестіктер құру құқығынан айрылды.

Салық және қаржылық заңдар бірдей шектеуші сипатта болды. Бірқатар елдерде КЕҰ-ға бизнес сияқты салық салынды, ал қайырымдылықты ынталандыру мүлдем жоқтың қасы. Сонымен қатар, кейбір елдер үкіметтік емес ұйымдардың кәсіпкерлік қызметпен айналысу мүмкіндігін шектеді, дегенмен бюджеттік қаржыландыру көбінесе мемлекеттік қызметтен гөрі патронат түрінде болды. Салық жеңілдіктері, қайырымдылықты

¹ Д.Ратцен, Д.Мур, М.Дарем Орталықтағы коммерциялық емес ұйымдар қызметінің құқықтық негіздері. және Шығыс Еуропа/ https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_CEE-Overview_rus.pdf



ынталандыру, кіріс алу мүмкіндіктері немесе үкіметтік қаржыландырусыз КЕҰ-ның қаржылық автономиясын сақтау мүмкіндігі өте аз болды.

Алайда, көп ұзамай бір елде заңдарды, саясаттарды және тәжірибелерді қарастыратын жұмыс топтары құрыла бастады. Көрнекті мемлекет басшыларының қамқорлығымен және жаңа перспективаларды күтумен ҮЕҰ қызметінің құқықтық базасы айтарлықтай жетілдіріліп, бүкіл әлем мойындады. Лестер Саламон мен Хельмут Анхайер 1999 жылы жазғандай: «Көп жағдайда аймақтағы жаңадан пайда болған құқықтық құрылымдар сапасы жағынан әлдеқайда бейтарап дамыған батыстық әріптестерінен айқын басымырақ».

1.3 Жалпы заңдардың ережелері

1.3.1 Заңдардың жүйелілігі мен түсініктілігі

КЕҰ-лардың құқықтық және нормативтік базасы бір ғана «КЕҰ туралы» Заңнан емес, бірқатар әртүрлі заңдар мен нормативтік актілерден тұрады, олар басқалармен қатар мемлекеттің негізгі заңын, салық заңдарын, мемлекеттік сатып алу туралы заңдарды, мемлекеттік сатып алу туралы заңдарды әлеуметтік қызметтерді көрсету, сондай-ақ азаматтық қатысудың құқықтық негіздері.

Нормативтік-құқықтық базаның айқындылығы мен үйлестіру дәрежесі әр елде әртүрлі. Тіркеу рәсімдері қарапайым бір қадамдық процесс болуы мүмкін (Косово); екі сатылы рұқсат беру процесі (Румыния); немесе бірін-бірі қайталайтын заңдардың тұтқыр батпағы (Сербия). Кейбір елдерде салық заңдары КЕҰ ынталандыруларын және донорларды ынталандыруды қамтамасыз етеді, ал басқаларында КЕҰ-ға бизнес кәсіпорындары ретінде салық салынады. ҮЕҰ-ды мемлекеттік қаржыландыру айтарлықтай ашық болуы мүмкін (Венгрия) немесе негізінен жабық процесс болып қала береді.

Осылайша, 1989 жылдан бері құқықтық жүйені реформалау бойынша орасан зор күш-жігерге қарамастан, облыс заңдарында әлі де олқылықтар, қайшылықтар мен ауыртпалықтар сақталуда. Көптеген елдерде, КЕҰ қызметіне әсер ететін заңнамалық базаны жетілдіру және заңдарды қабылдау жұмыстары жалғасуда.



1.3.2 Жалпы конституциялық-құқықтық негізі

Орталық және Шығыс Еуропадағы әрбір ел қоғамдық бірлестіктер бостандығы құқығына кепілдік береді. Көптеген елдерде Конституция клубтар, қоғамдар, қауымдастықтар және Польшадағыдай қорлар сияқты ұйымдарды құруға нақты рұқсат береді. Сонымен қатар, кейбір елдер азаматтардың ұйымдарға кіру құқығын (Чехия, Венгрия, Косово, Македония), сондай-ақ қауымдастыққа мүше болмау құқығын (Чехия, Македония және Черногория) ашық мойындайды.

Бір қызығы, 2007 жылы қабылданған Черногория Конституциясы «ұлттық және этникалық топтарға мемлекеттің қаржылық қолдауымен білім беру, мәдени және діни бірлестіктер құру құқығына» кепілдік береді (Черногория Конституциясының 79-бабы, 2007 ж.). Кейбір елдерде бірлесу бостандығы құқығын азаматтарға берумен ғана шектелген (Македония Конституциясының 20-бабы; Румыния Конституциясының 40-бабы), ал басқаларында бұл құқық «әркімге және барлығына» тікелей берілген (2(3-бап)) g) Босния және Герцеговина Конституциясының, Хорватия Конституциясының 43-бабы, Эстония Конституциясының 48-бабы, Венгрия Конституциясының 63-бабы, Польша Конституциясының 58-бабы, Словакия Конституциясының 29-бабы). Конституциялық құжаттарда көбіне бірлестіктер құру құқығы (ерекшеліксіз барлығына беріледі) және саяси партиялар құру құқығы (тек азаматтарға ғана беріледі) арасында ажыратылады.

Сонымен бірге әрбір Конституцияда бірлестіктер бостандығы құқығына нақты шектеулер тұжырымдалған. Бұл шектеулерге мыналар жатады:

- ұлттық немесе қоғамдық қауіпсіздік, тәртіпсіздік пен қылмыстың алдын алу, денсаулықты немесе моральді қорғау немесе басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау мүдделері үшін негізделген шектеулер (Босния, Чехия Республикасы, Косово, Черногория, Польша, Сербия және Словакия);
- мемлекеттің егемендігіне, аумақтық тұтастығына, конституциялық құрылысына немесе ұлттық бірлігіне нұқсан келтіруге бағытталған бірлестіктер құруға тыйым салынады (Болгария, Хорватия, Эстония, Македония, Черногория, Польша, Румыния және Сербия);
- нәсілдік, ұлттық, этникалық немесе діни араздықты қоздыруға тыйым салынады (Болгария, Чехия, Македония, Черногория, Польша, Сербия және Словакия);
- нацизмді, фашизмді немесе коммунизмді насихаттауға тыйым салынады (Польша);



- саяси плюрализмге немесе құқықтық мемлекеттің негіздеріне нұқсан келтіруге бағытталған бірлестіктердің мақсаттары мен қызметіне тыйым салынады (Румыния);

- саяси мақсаттары бар қарулы ұйымдарға (Венгрия) немесе өз мақсаттарына зорлық-зомбылық арқылы жетуге ұмтылатын әскерилендірілген құрылымдарға (Болгария) тыйым салынады;

- саяси партиялардың қызмет саласы болып табылатын саяси қызметті жүзеге асыруға бағытталған бірлестіктерге тыйым салынады (Болгария);

- саяси партиялардың, шіркеулердің және діни бірлестіктердің мақсаттарын көздейтін немесе олар ретінде жұмыс істейтін бірлестіктерге тыйым салынады (Чехия, Словакия).

ОШЕ елдерінде бұл конституциялық құқықтар мен шектеулер халықаралық құқық негізінде қолданылуы тиіс, атап айтқанда, Кеңестің 47 мүшесі қабылдаған Адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын қорғау туралы Еуропалық конвенцияның (АҚЕК) 11-бабы (1953 ж.) Еуропаның және аймақтың барлық елдерінің тиісті бөлімінде мыналар қарастырылған:

1. Әркімнің бейбіт жиналыстар бостандығына және басқалармен бірлесу бостандығына, оның ішінде өз мүдделерін қорғау үшін кәсіподақтар құруға және оларға кіруге құқығы бар.

2. Бұл құқықтарды жүзеге асыруға заңда көзделген және демократиялық қоғамда ұлттық қауіпсіздік немесе қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету мүдделері үшін, тәртіпсіздікті немесе қылмысты болдырмау үшін, денсаулығына немесе моральға, басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау үшін қажеттілерден басқа ешбір шектеулер қойылмайды. Бұл бап қарулы күштердің, полицияның немесе мемлекеттің әкімшілік органдарының құрамына кіретін адамдардың осы құқықтарды жүзеге асыруына заңды шектеулер қоюына кедергі келтірмейді.

АҚЕК дауларды шешудің егжей-тегжейлі механизмін құрды, оның құрамына Еуропалық Адам құқықтары соты кіреді, бұл тек адам құқықтары мәселелерімен айналысатын бірінші халықаралық сот органы. Еуропалық соттың бүгінгі күнге дейінгі маңызды шешімдері халықаралық құқыққа сәйкес ресми тіркелген бірлестіктер құру құқығы бар екенін және құрылғаннан кейін олар кең көлемде құқықтық қорғауды талап етуге құқылы екенін нақты көрсетті.



1.3.3 Ұйымдардың түрлері

ОШЕ елдерінде КЕҰ-ның екі негізгі ұйымдық-құқықтық нысаны бар: қауымдастықтар (*universitas personarum*) және қорлар (*universitas rerum*). Қауымдастықтар – мүшелік негізіндегі ұйымдар, олардың мүшелері немесе олардың сайланған өкілдері ұйымның жоғарғы басқару органын құрайды. Олар қоғамдық игілік үшін немесе мүшелерінің ортақ мүддесі үшін құрылуы мүмкін. Қорлар дәстүрлі түрде белгілі бір мақсаттарға арналған мүлік негізінде құрылады және оларды тұрақты директорлар кеңесі басқарады (мысалы, директорлар кеңесі зейнеткерлікке шыққан мүшелердің мұрагерлерін өзі тағайындайды). Кейбір елдерде қорлар жеке мүдделер үшін құрылуы мүмкін, ал басқаларында олар қоғамдық игілікке қызмет етуі керек.

Бірлестіктер де, қорлар да тікелей немесе жанама түрде «табысты бөлуге тыйым салуға» байланысты. Кейбір юрисдикцияларда «оң тұжырым» қолданылады: мысалы, Албания заңнамасы КЕҰ-лар өздерінің кірістері мен мүлкін ұйым жарғысында көзделген мақсаттарда пайдалануға міндетті екенін белгілейді. Басқа елдерде «теріс тұжырым» қолданылады: Косовода КЕҰ-ларға «таза кірісті немесе пайданы ешкімге бөлуге тыйым салынады». Нақты тұжырымға қарамастан, кірісті бөлуге тыйым салу КЕҰ-ны (кейде дәлірек айтқанда «коммерциялық емес ұйымдар» деп те аталады) коммерциялық компаниялардан ерекшелендіретін ортақ белгі болып табылады.

1. Бірлестіктер

Аймақтағы барлық елдер қоғамдық бірлестіктерді таниды, дегенмен олардың қызметі әртүрлі елдерде әртүрлі құқықтық нормалар мен процедуралармен реттеледі. Мысалы, қоса берілген кестелерден көрініп тұрғандай, қауымдастықтың құрылтайшысы бола алатын адамдардың алуан түрлілігі бар: Венгрия мен Словенияда 10 құрылтайшы қажет, ал Польшада - 15; Эстония мен Латвияда тек екі құрылтайшы жеткілікті. Болгария мен Румынияда бірлестіктің құрылтайшылары заңды тұлғалар бола алады; Македония мен Словенияда оларға бұған тыйым салынған. Албанияда, Чехияда және Венгрияда бірлестіктің құрылтайшылары шетел азаматтары болуы мүмкін; Ал Босния және Герцеговинада, Серб Республикасын қоспағанда, шетелдіктер Боснияда тұрақты тұратын немесе тіркелген жағдайда ғана құрылтайшы бола алады. Польшада басқа ұйымдық нысан – «қарапайым бірлестіктер» қарастырылған.

Көптеген елдер шетелдіктерге бірлестіктер құруға мүмкіндік береді. Словакияда шетел азаматтары бірлестіктердің құрылтайшысы бола



алмайды. Македония мен Сербия сияқты кейбір елдер арнайы «шетел азаматтарының бірлестіктерін» құруға рұқсат береді, бірақ олар жүзеге асыруға рұқсат етілген мақсаттар тізімін шектейді.

Қоғамдық бірлестіктер үшін әдетте капиталдандыру талап етілмейді. Бұл ережеден жалғыз ерекшелік Румыния болып табылады, онда «Қоғамдық бірлестіктер мен қорлар туралы» Заң қауымдастықтардан өздерінің «бастапқы капиталының» мөлшерін көрсетуді талап етеді.

2. Қорлар

Іс жүзінде аймақтың барлық елдерінде «Қорлар» деп аталатын ұйымдық нысандар бар. Кейбір елдер үшін қор нысаны айтарлықтай жаңа. Осылайша, Македония қорды 1998 жылы ғана мойындады. Басқа елдерде қорлар мойындалған және бұрыннан бар. Мысалы, Болгарияда 1949 жылғы «Адам және отбасы» туралы коммунистік Заң қорлар құруға рұқсат етсе, Польшаның «Қорлар туралы» Заңы 1984 жылдың өзінде-ақ қабылданған болатын.

Елдер әдетте қорды анықтаудың екі тәсілінің бірін қалайды. Кейбіреулер, мысалы, Чехия және Словакия, қорларды негізінен қайырымдылыққа негізделген ұйымдар және грант беруші ұйымдар (бірақ олар басқа да қызметпен айналысуы мүмкін) деп тани отырып, қомақты жарналарды талап етеді. Бұл елдер, әдетте, ұйымға мүше болып табылмайтын КЕҰ-лардың басқа да ұйымдық нысандарын қамтамасыз етеді. Сол сияқты, кейбір елдер қор өз мақсатына шексіз қызмет етуі керек, сонымен бірге бұл үшін активтерін сақтайды. Болгария және Эстония сияқты басқа елдер грант беретін қорларды, уақытша және тұрақты бағдарламаларын жүзеге асыратын қорларды қосу үшін қорларды кеңірек анықтайды. Бұл елдерде қоғамдық бірлестіктер, әдетте, мүше КЕҰ болып табылады, ал қорлар мүше емес КЕҰ болып табылады, сондықтан қосымша ұйымдық нысандардың қажеті жоқ.

Қорды құруға қойылатын материалдық және процессуалдық талаптардың әртүрлілігі айтарлықтай маңызды. Чехия мен Словакия сияқты елдерде қорлар қоғамдық игілікке қызмет етуі керек. Басқа елдерде, мысалы, Эстонияда қорлар жеке мақсаттарға да қызмет етуі мүмкін. Барлық дерлік елдерде қорларды бір жеке немесе заңды тұлға құра алады.

Сонымен қатар, кейбір елдер қорды тіркеу үшін қажетті ең төменгі қайырымдылықты нақты көрсетеді. Осылайша, Чехия қордың ең төменгі мөлшерін 500 000 крон, ал Словакия - 200 000 крон белгілейді. Басқа елдер бұл мәселеге неғұрлым икемді тәсілдерді таңдады. Мысалы, Сло-



вения, Хорватия және Сербия заңдары жарғылық қорға қойылатын ең төменгі талаптарды белгілемейді, қор активтерінің мөлшері оның мақсаттарын жүзеге асыру үшін жеткілікті болуы керек деп айтуды жөн көреді. Сол сияқты, Венгрия заңнамасы қордың қызметін бастау үшін капиталдандыру жеткілікті болуы талабымен шектелген.

Қорлардың болу ұзақтығына қойылатын талаптар да барлық жерде бірдей емес. Чехия, Словакия және Словения сияқты елдерде заң қордың мерзімсіз жұмыс істейтінін білдіреді. Басқалары, мысалы, Эстония мен Албания, шектеулі мерзімді қорларды құруға рұқсат береді.

3. Қосымша ұйымдастыру нысандары

Аймақ елдерінің жартысына жуығы қоғамдық бірлестіктер мен қорларды кем дегенде бір ұйымдық формамен толықтырды. Үш нақты форманы ерекше атап өтуге болады.

Біріншіден, кейбір елдер грант беруші ұйымдар мен қызметтерді жеткізуші ұйымдар арасында айырмашылық жасайды. Қорларды ең алдымен грант беруші ұйымдар ретінде анықтау арқылы олар өз міндеттерін негізінен гранттар немесе экономикалық қызметтен түсетін кірістер арқылы жүзеге асыратын мүшелік емес КЕҰ-лардың ерекше нысанын жасайды. Көбінесе бұл КЕҰ-лар қызмет көрсететін ұйымдар — ауруханалар, институттар және оқу орталықтары болып табылады. Бұл ұйымдық нысан әртүрлі атаулармен бар - Чехиядағы «қоғамдық пайдалы компаниялардан» Албаниядағы «орталықтарға» дейін.

Екіншіден, бірқатар елдерде (оның ішінде оның тұрақты қызметін қамтамасыз ету үшін белгілі бір қор активтерін сақтауды талап ететін барлық елдерде) грантты қалыптастырушы ұйымның екінші нысаны — «қоғамдық қор» қарастырылған. Мысалы, Хорватия қоғамдық қорды қайырымдылық қор сияқты анықтайды, жалғыз айырмашылығы, қоғамдық қордың белгілі бір қызмет ету мерзімі бар (яғни, бес жылдан аз). Сол сияқты, Чехия «қоғамдық қорларды» таниды, ал Словакия (қайырымдылық қорлардан айырмашылығы) құру үшін қайырымдылық қажет етпейтін «инвестициялық қорларды» таниды. Дегенмен, бұл нысандар қайырымдылық қорларға қарағанда аз қаржылық және салықтық жеңілдіктер алады және сәйкесінше олардың активтерін пайдалануға шектеулер азырақ.

Үшіншіден, бірнеше елдерде «ашық қорлар» — бір мезгілде бірлестіктер мен қорларға тән белгілерге ие ұйымдар құрылды. Олар белгілі бір мүлікті белгілі бір мақсатқа (әдетте қоғамдық игілікке) арнайтын қор-



ларға ұқсас. Сонымен қатар, олар мүшелік ұйымдардың кейбір типтік белгілерін бөліседі (бірақ олар әрқашан мұндай деп саналмайды). Ең бастысы, кейіннен донорлар оның құрылтайшылары бола отырып, ашық қорға «қосуға» құқылы. Ұйым сондай-ақ өз міндеттерін орындамайтын басқа құрылтайшыларды «шығаруға» құқылы. Литваның қайырымдылық және демеушілік қорлары осы жалпы ұйымдық санатқа жатады. Ашық қорлардың құрылтайшылары әдетте ұйым қызметінің сипатын анықтауда кең және мәңгілік өкілеттіктерге ие болады; мысалы, Литвада олар қордың жоғарғы басқару органын құрайды.

Гибридтік ұйымның бұл түрі аймақта өте сирек кездеседі, әсіресе қоғамдық бірлестіктер мен қорлар ұлттық заңнамада кеңінен анықталған.

4. «Қоғамдық- пайдалы мәртебе»

Көптеген елдерде әртүрлі ұйымдық нысандар қоғамдық пайда мәртебесінің функционалдық баламасын талап етуге құқылы.

Кейбір елдерде белгілі бір ұйымдық формалар (мысалы, Чехиядағы қорлар) анықтамасы бойынша қоғамдық игілікке қызмет етуге міндетті және осылайша жан-жақты салық/қаржылық жеңілдіктерді пайдаланады. Басқа жағдайларда жеңілдіктер нақты анықталған «ұйымдастыру нысанынан» емес, әртүрлі ұйымдық нысандарға берілген нақты «мәртебеден» туындайды. Мысалы, Болгарияда қоғамдық бірлестіктер мен қорлар, КЕҰ-ның екі негізгі нысаны, егер олар біліктілік критерийлеріне сәйкес келсе, қоғамдық пайдалы ұйымдар (ҚПҰ) ретінде жеке тіркелуі мүмкін. Польшада коммерциялық компаниялар кодексіне сәйкес құрылған үкіметтік емес ұйымдар мен жеке компаниялар қоғамдық пайда мәртебесін алуға өтініш бере алады.

Бірқатар елдердің іргелі заңнамасында КЕҰ-лардың қоғамдық пайдалы мәртебесін анықтайтын нақты ережелер бар; Бұл Босния, Болгария және Румыниядағы жағдай. Басқа елдерде арнайы «қоғамға пайдалы» Заңдар қабылданды. Венгрия мұндай Заңды 1997 жылы, ал Польша 2003 жылы «Қоғамдық пайдалы қызмет және волонтерлік қызмет туралы» Заңды қабылдады.

1.3.4 Мақсаттар

Жоғарыда айтылғандай, қоғамдық бірлестіктер әдетте қоғам игілігі үшін немесе өз мүшелерінің жалпы мүдделері үшін қызметті жүзе-



ге асыруға құқылы. Аймақ елдерінің көпшілігінде қорлар тек қоғамдық игіліктер үшін құрылуы мүмкін; дегенмен, Орталық Азия елдерінің аз бөлігінде қорлар жеке мақсаттарға да қызмет ете алады. Басқа ұйымдық нысандарда құқықтық мақсаттардың неғұрлым тар шеңбері болады. Осылайша, Чехиядағы қоғамдық пайдалы компаниялар «халыққа объективті және тең шарттарда қоғамдық пайдалы қызметтерді көрсетуге» міндетті.

«Қоғамдық пайдалы ұйым» мәртебесіне ие болу үшін қауымдастық немесе қор (немесе КЕҰ-ның басқа ұйымдық-құқықтық нысаны) өз жұмысын көп жағдайда қоғамдық пайдалы мақсаттар мен қызметке арнауы керек.

Қоғамдық пайдалы мақсаттардың тізімі, әрине, белгілі бір мемлекеттің қажеттіліктерін, құндылықтары мен дәстүрлерін көрсететін әр елде әртүрлі болады. Төмендегі тізімде бір немесе бірнеше Еуропа елдерінде танылған қоғамдық пайдалы қызметтердің көпшілігі бар:

- А. Әуесқой спорт түрлері;
- Б. Өнер;
- В. Мүгедектерге көмек көрсету немесе оларды қорғау;
- Г. Босқындарға көмек көрсету;
- Д. Қайырымдылық;
- Е. Азаматтық құқықтар немесе адам құқықтары;
- Е. Тұтынушылардың құқықтарын қорғау;
- Ж. Мәдениет;
- З. Демократия;
- И. Экология немесе қоршаған ортаны қорғау;
- К. Білім беру, кәсіптік оқыту және білім беру;
- Л. Нәсілдік, этникалық, діни белгілері бойынша немесе заңмен тыйым салынған кемсітушіліктің кез келген басқа түрі бойынша кемсітуді жою;
- М. Кедейлікті жою;
- Н. Денсаулық немесе физикалық саулық;
- О. Тарихи ескерткіштерді қорғау;
- П. Гуманитарлық немесе апатты жағдайда көмек көрсету;
- Р. Медициналық көмек;
- С. Балаларды, жастарды және әлеуметтік аз қамтылғандарды қорғау;



Т. Зақымданған немесе қорғалмаған жануарларды қорғау немесе көмек көрсету;

У. Мемлекеттік органдардың ауыртпалығын жеңілдету;

Ф. Дін;

Х. Ғылым;

Ц. Әлеуметтік келісім;

Ч. Әлеуметтік немесе экономикалық даму;

Ш. Әлеуметтік қамсыздандыру;

Щ. Қоғамдық игілікті қолдау немесе ілгерілету үшін кез келген басқа қызмет.

1.3.5 Тіркеу немесе инкорпорация талаптары

Орталық және Шығыс Еуропаның барлық елдерінде КЕҰ заңды тұлға құқығын тіркеуден өткеннен кейін ғана ала алады. Келесі тармақтарда тіркеу процесінде туындайтын әртүрлі мәселелер талқыланады.

1. Құзыретті мемлекеттік орган

Тіркеуді нақты кімге тапсыру керектігі басты мәселе болып табылады: әділет органдарына, министрлікке немесе басқа әкімшілік органға. ОШЕ елдерінің жартысына жуығында тіркеу өкілеттігі министрлікке немесе басқа әкімшілік органға берілген. Бұл тәсілдің басты мәселесі – органдардың саяси ықпалға жиі ұшырауы. Сонымен қатар, кейбір елдерде, мысалы, Македонияда, 1998 жылға дейін тіркеуді Ішкі істер министрлігі жүзеге асырды, бұл оның бұрынғы мемлекеттік қауіпсіздік аппаратымен байланысын ескере отырып, қоғамдық бірлестіктердің қызметін әжептәуір бұғаттады.

Тіркеу мәселелері бойынша министрлік өкілеттіктерін басқа органдарға беру жалпыға бірдей болмаса да, кең таралған үрдіс болып табылады. Сонымен қатар, кейбір елдерде ұйымдарды мамандандырылған, саясаттан тыс тіркеу органдарын құру бойынша қадамдар жасалуда. Осылайша, 2007 жылдың басында Македония үкіметі заңға түзетулер енгізіп, әділет органдарын бірлестіктер мен қорларды тіркеуден босатып, бұл функцияны Орталық тізілімге жүктеді.



Екінші мәселе – тіркеу жергілікті деңгейде немесе ұлттық деңгейде жүргізілу керек пе. Жергілікті тіркеу КЕҰ тіркелгісі келетін жергілікті қауымдастықтардың өмірін айтарлықтай жеңілдетеді. Тиісінше, бірқатар елдер, соның ішінде Болгария, Чехия және Эстония, кем дегенде кейбір ұйымдар түрлерін аудандық соттарда тіркеуге рұқсат береді. Әрине, орталықтандырылмаған тіркеудің артықшылығын сот органдарына жүгінбей-ақ пайдалануға болады; Словения мен Хорватиядағы қоғамдық бірлестіктер аймақтық әкімшілік органдарда тіркеле алады. Орталықтандырылмаған тіркеудің кемшілігі - бұл жағдайда дәйекті және келісілген шешімдер қабылдау қиынырақ.

Бір қызығы, 2001 жылдың мамырында Албания барлық тіркеу өкілеттіктерін жергілікті аудандық соттардан алып, Тирана аудандық сотына берді. Рас, бұл қадам астанадан тыс жерде жұмыс істейтін үкіметтік емес ұйымдарға айтарлықтай қолайсыздық тудырды.

Көптеген елдер КЕҰ-ның белгілі бір нысандарын олардың қызметінің мақсатына қарамастан тіркеу функциясын бір органға жүктейді. Дегенмен, кейбір елдерде КЕҰ-ның әртүрлі ұйымдық-құқықтық нысандары үшін жеке тіркеу рәсімдері қарастырылған. Осылайша, Чехияда бірлестіктер Ішкі істер министрлігінде тіркелсе, соттар қайырымдылық ұйымдарын, қоғамдық қорларды және қоғамдық компанияларды тіркейді. Кейбір елдер, әсіресе, қорлар туралы сөз болғанда, тіркеу процесіне КЕҰ қызметінің саласын қадағалайтын министрлікті тартады. Мысалы, Словения субъектісі осы қордың қызмет саласы болып табылатын министрлікке тіркеу өкілеттіктерін, ал Хорватияда қаражатты тіркеуге Орталық әкімшілік орган жауапты, бірақ қадағалаушы министрліктің міндетті келісімімен береді. Тіркеу өкілеттіктерінің бұлайша бөлінуі ұйым бір министрліктің тікелей бақылауында болмаса, түсінбеушілік пен бюрократиялық кідірістерді тудырып қана қоймайды, сонымен қатар, жергілікті сарапшылардың пікірінше, ҮЕҰ-ды мемлекет тарапынан орынсыз тікелей және жанама бақылау қаупін арттырады.

2. Тіркеу процедуралары

Тіркеу рәсімдері КЕҰ-ның еліне және ұйымдық-құқықтық нысанына байланысты айтарлықтай өзгереді. Алайда, әдетте, тіркеуге өтініш берген КЕҰ тіркеуші органға келесі құжаттарды ұсынуы қажет: құрылтай актісі, жарғылық құжаттар және тіркеу туралы өтініш. Бұл құжаттамада, әрине, заңмен талап етілетін негізгі ақпарат болуы керек (атауы, мекенжайы, қызметінің мақсаты мен сипаты, құрылтайшылар,



ішкі басқару процедуралары және т.б.). Бірқатар елдерде бірқатар қосымша құжаттарды ұсыну үшін кем дегенде кейбір құқықтық құжаттар талап етіледі. Осылайша, Румынияда қауымдастықтар мен қорлар министрліктен немесе осы қауымдастықтың қызмет саласына жауапты мамандандырылған орталық әкімшілік органнан рұқсат алу және ұсыну қажет. Венгрияда ҚПҰ (КЕҰ-ның мамандандырылған нысаны) мемлекеттік мекемемен «қоғамға пайдалы келісімшартты» ұсынуы қажет болды. Польшада тіркеудің, экономикалық қызметке рұқсат берудің және қоғамдық пайда мәртебесін берудің бөлек процедуралары бар.

Тіркеу жарналары, егер бар болса, әдетте символдық сипатқа ие және КЕҰ тіркеуіне кедергі жасауға арналмаған. Мысалы, Хорватияда қоғамдық бірлестіктер мен қорлар шамамен € 10 тіркеу жарнасын төлейді. Сербияда тіркеу құны шамамен € 8 құрайды. Венгрия қауымдастықтар мен қорлардан тіркеу алымдарын мүлде алмайды, бірақ коммерциялық емес компанияларды тіркегені үшін қазынашылыққа € 100 төлемді талап етеді.

3. Бас тарту негіздері

Көптеген елдерде тіркеуші орган тіркеу құжаттары айтарлықтай толық болмаса, негізгі заң талаптары орындалмаса немесе ұйымның мақсаты заңға қайшы болса ғана КЕҰ тіркеуден бас тарта алады. Дегенмен, кейбір елдерде әлеуетті КЕҰ мақсаттарының орындылығын мұқият тексеру әлі де міндетті болып табылады. Осылайша, бірқатар елдердің заңнамасы, егер оның қызметі «азғындырушы» болса, КЕҰ-ны тіркеуге тыйым салады (мысалы, Қорлар туралы Хорватия Заңын қараңыз). Алайда, заңда ненің «азғындырушы» деп саналатындығы нақты анықталмаған, соның салдарынан тіркеуші лауазымды тұлғаларға қандай мақсаттардың азғындық екенін анықтауда субъективті түсіндіруге кең мүмкіндік қалды. Бұған Хорватия заңы бас тартудың тағы бір себебін қосады: шенеуніктердің «егер қор құруға елеулі негіздер болмаса, әсіресе, қордың мақсаты айқын болмаса,» тіркеуден бас тартуға құқығы бар.

Сол сияқты Сербияда шенеуніктер қор құруды «орынды» деп таппаса, тіркеуден бас тартуы мүмкін. Мұндай субъективті ережелер іс жүзінде айтарлықтай проблемалық болып шықты және бұл елдерде тіркеуден бас тарту негіздерін нақтылау үшін заңдарды реформалау бастамалары жүргізілуде.



4. Процедуралық кепілдіктер

Аймақтағы көптеген елдер тіркеу шешімдерінің тез және заңды түрде қабылдануын қамтамасыз ету үшін (кем дегенде қағаз жүзінде) қадамдар жасады. Әдетте, тіркеуші органдар 10 күннен 3 айға дейінгі нақты белгіленген мерзімде КЕҰ-ны тіркеу туралы шешім қабылдауға міндетті. Уақыт шеңберінің сақталуын қамтамасыз ету үшін кейбір елдер көрсетілген уақыт кезеңінен кейін ұйым әдепкі бойынша тіркелген болып есептелетінін қосымша белгіледі. Сонымен қатар, қоса берілген кестелерде көрсетілгендей, көптеген елдер құрылтайшыларға сотқа немесе әкімшілік процедураларға бас тартуға шағымдануға мүмкіндік береді.

5. Қоғамдық пайдалы ұйымды тіркеу

ҚПҰ тіркеу (немесе сертификаттау) тәртібін анықтау кезінде елдер әртүрлі тәсілдерді таңдады. Кейбіреулерінде бұл функция салық органдарына жүктелген. Басқаларында қоғамдық пайда мәртебесін сот немесе әділет департаменті сияқты мемлекеттік мекеме береді.

Жалпы ереже бойынша, қоғамдық пайдалылық мәртебесіне үміткер КЕҰ-лар мыналарды куәландыратын құжаттаманы ұсынуы қажет: (1) қоғамдық пайдалы қызметті; (2) мүдделер қақтығысын және жеке мүдделер операцияларын болдырмау үшін кепілдіктерді қоса алғанда, ішкі басқару талаптарын сақтау; (3) қызмет сипатына қойылатын талаптарды (қоғамдық пайдалы қызмет ауқымы) және қызметті шектеулерді (коммерциялық, саяси және т.б.) сақтау. Осылайша, Венгрия мен Польша қоғамдық пайдалылық мәртебесіне үміткер ұйымның құрылтай құжатына енгізілуі тиіс нақты ережелердің тізімін ұсынады. Бұған қоса, КЕҰ-ны бастапқы тіркеудегі сияқты, ҚПҰ-ға арналған тіркеу/сертификаттау рәсімдері әдетте өтініш берушілерді қорғауға арналған процедуралық кепілдіктерді қамтиды, мысалы, тіркеу туралы шешім қабылдаудың қатаң мерзімдері және тәуелсіз арбитр арқылы бас тартуға шағымдану құқығы.

1.3.6 Мемлекеттік тізілімдер

Бүгінгі таңда көптеген елдерде барлық тіркелген КЕҰ туралы негізгі ақпаратты қамтитын мемлекеттік тізілімдер құрылуда. Олар ҮЕҰ-мен келісім-шарт жасасуға ниет білдірген үшінші тұлғалардың өмірін жеңілдетеді, ұйымның ашықтығына ықпал етеді және әлеуетті донорлар мен басқа мүдделі тараптарға құнды ақпарат береді.



Бірқатар елдерде мемлекеттік тізілім ұлттық мекемелердің ғимараттарында орналасқан. Осылайша, албан тізілімі Тиран аудандық сотының ғимаратында, ал Хорватиялық қорлар тізілімі Орталық әкімшілік ғимаратында орналасқан. Босниялық қауымдастықтар мен қорлардың мемлекеттік тізілімі Черногория қауымдастықтары мен қорларының тізілімі секілді Әділет министрлігінің ғимаратында орналасқан. Румыния коммерциялық емес ұйымдардың ұлттық тізілімінің орналасқан жері ретінде Бухарест қаласын анықтады. Словакияда қоғамдық пайдалы қызметтерді ұсынатын қорлар мен коммерциялық емес ұйымдар Ішкі істер министрлігі жүргізетін орталық тізілімге енгізілген. Чехияда қоғамдық және қайырымдылық қорларының орталық тізілімін, сондай-ақ қоғамдық пайдалы компаниялардың тізілімін Әділет министрлігі жүргізеді және оған Интернет арқылы қол жеткізуге болады (Ішкі істер министрлігі қоғамдық бірлестіктердің тізімін де жүргізеді), бірақ бұл сирек жаңартылады).

Басқа елдерде қоғамдық тізілім жергілікті деңгейде орналастырылады. Хорватияда қауымдастықтар тізілімі жергілікті жерде жүргізіледі. Эстония аудандық және қалалық соттарда тізілімдер жүргізеді. Румыния ұлттық тізілімнен басқа, құзыретінде КЕҰ жұмыс істейтін сот органы хатшысының кеңсесінде орналасқан арнайы жергілікті тізілімдерді жүргізеді. Македонияда мемлекеттік тізілімдер ұлттық және жергілікті деңгейде де жүргізіледі.

ҚПҰ-ны мойындайтын кейбір елдер мемлекеттік деңгейде ҚПҰ-ның арнайы тізілімін жасады (Босния және Герцеговина – Әділет министрлігі; Болгария – Әділет министрлігі жанындағы орталық тізілім; Польша – Мемлекеттік сот тізілімі). Бұл тенденциядан ерекшелік Венгрия болып табылады, онда жалпы КЕҰ-лардың да, атап айтқанда КЕҰ да мемлекеттік тізілімдері жоқ, дегенмен ел қазіргі уақытта 2009 жылы Интернет базасында мемлекеттік тізілімді құруға дайындалып жатыр.

Мемлекеттік тізілім қай жерде орналасса да, оның негізгі белгілері – жалпыға қолжетімділік пен іздеудің қарапайымдылығы. Мысалы, тізілімге жұртшылықтың қол жеткізуіне заңмен кепілдік берілген Албанияда іс жүзінде оған қол жеткізу тек сот хатшысының рұқсатымен ғана мүмкін болады; оның үстіне ақпарат хронологиялық тәртіпте сақталады, бұл файлды аты бойынша табуды қиындатады. Қолжетімділікті қамтамасыз етудің инновациялық әдістерінің бірі – Интернет; Болгария, Хорватия, Чехия және Эстония сияқты бірқатар елдер өз тізілімдерін онлайн режимінде қолжетімді етіп қойған.



1.3.7 Жалпы өкілеттіктер

Тіркелген КЕҰ (соның ішінде ҚПҰ) әдетте басқа заңды тұлғалармен бірдей толық құқықтар мен өкілеттіктерге, соның ішінде жылжымайтын мүлікті алу, жалға алу, сатып алу және шарттар жасасу құқығына ие. Құқықтық нысанына қарай заң, мысалы, ҮЕҰ-ның саяси қызметпен айналысу құқығын шектей алады, ал ҚПҰ-ға қатысты бұл шектеулердің ауқымы кеңірек болуы мүмкін. Сонымен қатар, КЕҰ өз қызметін жарғылық құжаттарда көрсетілген салалармен шектеп, қызметтің жекелеген түрлерін (мысалы, мектепке дейінгі мекемелерді ұстау) жүзеге асыру үшін лицензия алу талап етілуі мүмкін.

Бұл шектеулердің бұзылуына шағымданушылардың екі санаты шағымдана алады: заңды мүддесі бар тұлғалар немесе реттеуші. Біріншіден, заңды мүддесі бар тұлғалар сотқа (Албания, Болгария, Чехия) немесе прокурорға шағым бере алады. Егер КЕҰ заңсыз қызметті жүзеге асырса, оның басқару органының (немесе бірлестігінің) мүшесі КЕҰ-ға (Венгрия, Словакия) қарсы талап қоюға немесе КЕҰ (Румыния) қабылдаған шешімнің күшін жою туралы талап қоюға құқылы; кез келген мүдделі тұлға соттан осы ұйымды (Румыния) таратуды талап етуге немесе заңсыз әрекеттер фактісі туралы сот адвокатына (Босния, Хорватия, Черногория және Сербия) хабарлауға құқылы. Сонымен қатар, Чехия азаматтары Конституцияға, мемлекеттің қауіпсіздігіне немесе әл-ауқатына немесе меншікке қарсы көрген кез келген қылмысы туралы полицияға хабарлауға міндетті.

Екіншіден, реттеуші орган – министрлік болсын, сот болсын, прокурор болсын – әдетте заңның сақталуын қадағалауға тікелей өкілеттік береді. Сол сияқты, қауымдастықтың заңды немесе өзінің жарғысын бұзып жатқанын анықтаған қауымдастықты реттеуші бұзушылықтарды түзетуді талап етуі, ескерту беруі немесе сот ісін бастауы мүмкін. Босния мен Хорватияда сот адвокаты белгілі бір іс бойынша сот ісін бастауға құқылы.

КЕҰ-дың ықтимал немесе болжамды бенефициарлары олардың құқықтары бұзылған немесе зиян келтірілген жағдайда (Венгрия) немесе осы сот ісінде өздерінің заңды мүдделерін дәлелдей алатын жағдайларда (Босния, Болгария, Хорватия, Чехия Республикасы, Черногория және Сербия) ұйымды сотқа беруге құқылы. Эстонияның «Қорлар туралы» Заңына сәйкес, «бенефициар немесе заңды мүддесі бар басқа тұлға» қордан өз міндеттерін орындау туралы ақпарат беруді талап етуге және оның жылдық қаржылық есептілігі мен барысы туралы есептерді, аудиторлық есептерді, бухгалтерлік есепті тексеруді, жазбалар, құрылтай қа-



улылары және құрылтай құжаттарын талап етуге құқылы. Қор бұл талаптарды орындамаған жағдайда құқығы бар тұлға өз құқықтарын жүзеге асыруды сот арқылы талап ете алады.

1.4 Басшылық

Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің заңдары КЕҰ-ның ішкі басқаруына қатысты егжей-тегжейлері бойынша айтарлықтай ерекшеленеді. Кейбіреулер ұйымның жарғысында оның құрылымын көрсетуді ғана талап етеді. Басқалары дауыс беру процедураларын және кворум талаптарын сипаттауға, көшбасшылық сәтсіздіктердің барлық түрлерін болжауға және т.б. сипаттау құжаттарының бүкіл беттерін арнайды. Кейбір жағдайларда бұл егжей-тегжейлі ережелер ұйымның жарғылық актілерімен өзгертілуі мүмкін; басқа жағдайларда бұл мүмкін емес.

1.4.1 Құрылымдар

1. Бірлестіктер

Бірлестіктің жоғарғы басқару органы оның мүшелерінің жалпы жиналысы (немесе кейбір ірі бірлестіктерде тиісті түрде сайланған өкілдердің жиналысы) болып табылады. Бірқатар елдерде жалпы жиналыстан басқа қауымдастықтың күнделікті істерімен айналысатын басқару органы қарастырылған. Сонымен қатар, көптеген елдерде қауымдастық үшінші тұлғалармен (Босния, Хорватия, Венгрия және Сербия) қарым-қатынаста ұйымның атынан өкілдік етуге уәкілетті тұлғаны тағайындауға міндетті. Көптеген елдер қауымдастықтан шығу құқығына кепілдік береді, ал кейбіреулері мүшелерге заңға немесе жарғыларға қайшы келетін қауымдастық шешімдеріне қарсы шығуға рұқсат береді. Кейде елдер қауымдастықтың бірқатар басқа ұйымдастырушылық сипаттамаларын нақты анықтайды (немесе ұйымның жарғысында анықтауды талап етеді) - мысалы, мүшелерді қабылдау/шығару критерийлері, мүшелердің құқықтары мен міндеттері, КЕҰ өкілдік ету құқығы және ішкі басқарудың басқа аспектілері.

Аймақ елдерінің заңнамасы, әдетте, жалпы жиналыс үшін ерекше маңызды мәселелер бойынша шешім қабылдау құқығын өзіне қалдырады. Барлық жерде жалпы жиналыстың құзыретіне бірлестікті тарату сияқты мәселелер кіреді; оның қайта құрылуы, бөлінуі немесе басқа бір-



лестікке қосылуы; бірлестіктің жарғылық мақсаттарына өзгерістер енгізу; лауазымды адамдарды сайлау немесе қызметтен босату; мүшелік жарналардың мөлшерін белгілеу. Көбінесе бұл мәселелер бойынша шешім қабылдау үшін стандартты қарапайым көпшілік дауыс жеткіліксіз. Эстонияда барлық мүшелердің үштен екісі жарғыға түзетулер енгізу үшін дауыс беруі керек, ал қауымдастықтың мақсаттарын өзгертуге оның мүшелерінің 9/10-ның келісімімен ғана рұқсат етіледі. Бірқатар басқа елдерде маңызды ұйымдық шешімдерге ұқсас «көпшілік» талаптары бар.

Әр елдерде жалпы жиналысты шақыру тәртібі әртүрлі. Көбісі бұл процедураны ұйым жарғысының ережелерімен реттеуге мүмкіндік береді. Кейбір елдер бірқатар қосымша мәселелерді реттейді – мысалы, кезектен тыс жалпы жиналысты шақыру үшін қажетті дауыстар саны (Эстонияда 1/10-нан Венгрияда 1/3-ке дейін). Кейбір елдерде алдағы отырыстың күн тәртібін хабарлау міндетті болып табылады; мысалы, Эстонияда жарияланған күн тәртібінен ауытқулар қауымдастық үшін жиналысқа оның барлық мүшелері қатысқан жағдайда ғана жарамды. Жалпы ереже бойынша, жалпы жиналысты шақыруды реттейтін заңдар кворум болуы үшін қажетті мүшелер санын да анықтайды. Кейбір елдер қауымдастықтың заңсыз әрекеттеріне сотқа шағымдану тәртібін де анықтайды. Албанияда, Венгрияда, Румынияда, Болгарияда және Эстонияда заңдар мүшелерге заңды немесе қауымдастықтың жарғысын бұзды деп есептейтін сот шешімдеріне тікелей шағымдануға құқық береді. Мұндай наразылық нақты белгіленген мерзімде (әдетте 10 күннен 3 айға дейін) берілуі керек.

2. Қорлар және басқа да мүше емес ұйымдар

Әдетте, мүшелік емес ұйымдарды директорлар кеңесі басқарады. Олар сондай-ақ ұйымның күнделікті істерін басқаратын жеке басқару органына және ұйымның қызметін қадағалайтын жеке бақылау кеңесіне (немесе ең болмағанда ревизорға) ие болуға құқығы бар (заңсыз әрекеттердің, қаржылық бұзушылықтардың алдын алу үшін). Кейбір ұйымдар құрылтайшыларға олардың қызметін басқаруда тұрақты рөл атқаруға мүмкіндік береді.

Қоса беріліп отырған кестелерден көрініп тұрғандай, әртүрлі елдерде әртүрлі практикалық тәсілдер бар. Словенияда бір басқару органы бар - басқарма. Керісінше, румындық қорлар, венгриялық және словакиялық қоғамдық компанияларда бақылау кеңесі болуы қажет. Басқа елдерде бақылау кеңесінің болуы белгілі бір жағдайларда ғана міндетті болып табылады. Мысалы, қоғамдық жәрдемақы мәртебесін алуға үміткер



венгр ұйымдарында, егер олардың жылдық табысы 5 млн форинттен асатын болса, бақылау кеңесі болуы керек; Чехия Республикасында қордың бақылау кеңесі болуы керек пе немесе бір аудитор жеткілікті ме деген ұқсас шек бар. Чехиялық қоғамдық-пайдалы компания, егер ол қосалқы экономикалық қызметті жүзеге асырса, мемлекеттен қаржылық көмектің белгілі бір түрлерін алса немесе оның кірісі өткен жылы 3 миллион кроннан асса, бақылау кеңесінің болуы талап етіледі. Словакиялық қорлардың мүлкінің құны 5 млн кроннан асатын болса, бақылау кеңесі болуы керек, әйтпесе бір «тексеруші» болса жеткілікті.

Бір сөзбен айтқанда, жалпы тенденция КЕҰ-ның ішкі басқару құрылымдарын реттейтін негізгі ережелер кешенін белгілеу болып табылады. Әдетте, бұл ережелер жоғарғы басқару органының (немесе кейбір қорлардағы органдардың) түрін және олардың міндеттерінің ауқымын анықтайды. Сонымен бірге, заңнама әдетте құрылтайшыларға немесе жоғарғы басқару органына заңда белгіленген шекте ұйымның басқару құрылымдарын құру және өзгерту бойынша кең өкілеттіктер береді.

1.4.2 Есеп беру

Басқару органдарының жауапкершілігі мен міндеттері

Ереже бойынша, жоғарғы басқару орган жылдық бюджетті, жылдық қаржылық есепті және ұйымның жұмысы туралы жылдық есепті (қажет болған жағдайда) қарауға және бекітуге уәкілетті және міндетті. Сонымен қатар, жоғары басқару органы ұйымның саясатын анықтауға, лауазымды тұлғаларды сайлауға немесе тағайындауға, қайта құру, қызметін тоқтату және тарату туралы шешімдер қабылдауға, сондай-ақ ұйымның басқару құжаттарына өзгерістер енгізуге уәкілетті. Жоғарғы басқару органы басқармаға белгілі бір өкілеттіктерді бере алатынымен, атап айтқанда, қол қою құқығын (Венгрия) - әдетте, берілген өкілеттіктер тізбесі айтарлықтай шектеулі - мысалы, жарғыны өзгерту немесе бюджетті бекіту құқығы (Болгария).

Басқару органдарының мүшелері КЕҰ-ға немесе үшінші тұлғаларға келтірілген залал үшін жеке жауапкершілікке тартылуы мүмкін. Көптеген елдерде (Босния, Хорватия, Черногория және Сербия) заңды мүддесі бар кез келген адам басқарма мүшесінің өз міндеттерін орындамауы нәтижесінде келтірілген залалды өтеу үшін сотқа жүгінуге құқылы. Кейбір елдерде, мысалы, Чехия Республикасында, үшінші тұлғалар алдындағы жауапкершілік басқарманың жеке мүшелеріне емес, ұйымға жүктеледі. Бұл ретте ұйым азаматтық талап қою арқылы кінәлі басқарма мүшесі-



нен келтірілген шығынды өндіріп алуға құқылы. Басқа елдерде, мысалы, Албания мен Македонияда залал үшін жауап беретін басқарма мүшесі өз міндеттерін орындау кезінде қасақана немесе өрескел немқұрайлы әрекет еткен жағдайда, залал үшін жауапты басқарма мүшелері үшінші тұлғаларға зиян келтіруге тікелей кінәлі деп танылуы мүмкін. Эстония басқарма мүшелерін өздерінің қызметтік міндеттерін тиісінше орындамау нәтижесінде КЕҰ-ға немесе оның кредиторларына заңсыз келтірілген залал үшін ортақ жауапкершілікте болады.

Аймақ елдерінің заңдарында мүдделер қақтығысына және өз мүдделері үшін жасалатын мәмілелерге жол бермейтін құқықтық нормалар жиі пайда болуда. Албанияда мүдделер қақтығысының алдын алудың мынадай тетіктері бар: 1) жеке тұлға мен ұйым арасындағы мүдделер қақтығысының болуы туралы ақпаратты міндетті түрде ашу; 2) бұл адамның шешім қабылдау процесіне қатысудан бас тартуы; 3) ұйымның шешім қабылдайтын жоғары органының барлық байланысты мәмілелерді міндетті түрде бекітуі; 4) мәміленің әділ нарықтық баға негізінде немесе ұйым үшін неғұрлым қолайлы шарттарда жасалуы туралы талап. Мүдделер қақтығысының заңдары бар елдер әдетте оларды барлық ұйымдық нысандарға қолданады. Алайда, Венгрияда бұл ережелер басқа ұйымдық нысандарға емес, тек қорлар мен ҚБҰ-ға қатысты.

Мүдделер қақтығысының ережелерін қолдану ұйым тіркеу және оның басқару органының (Венгрия) құрамына кейінгі өзгерістер енгізу кезінде ұсынатын осы ережелерге сәйкестігі туралы декларация негізінде жүзеге асырылуы мүмкін. Румынияда егер қауымдастық мүшесі мүдделер қақтығысына тыйым салуды бұзса және шешім қабылдау үшін қажетті көпшілік дауысқа сол мүшенің дауысынсыз қол жеткізу мүмкін болмаса, онда ол қауымдастыққа келтірілген зиян үшін жауапты болады.

Іс жүзінде тек бірнеше елдерде басқарушы органдардың мүшелерін бірлестіктің мүдделерін сақтау, заң нормаларын сақтау, адал болу және т. б. міндеттерін бұзғаны үшін жауапкершілікке тарту прецеденттері болды.

Әдепсіз мінез-құлық жасағаны анықталған адамдар, әдетте, азаматтық іс жүргізу нормаларына сәйкес айыптауларға шағымдануға құқылы.



1.5 Активтерді тарату, тоқтату және жою

КЕҰ-ды тарату әдетте ерікті немесе мәжбүрлі болып табылады. Көптеген жағдайларда жоғарғы басқару органы ұйымды өз еркімен тарату туралы шешім қабылдауға ерікті. Қызмет алушыларға теріс әсер етуі мүмкін кенет тоқтаулардың алдын алу үшін бірқатар елдерде шектеулерге ұшырайтын қызметтерді көрсетуге арналған ҚПҰ үшін ерекше ерекшелік болып табылады. Мәжбүрлеп таратуға келетін болсақ, бұл заңдардың ережелерін Адам құқықтары мен негізгі бостандықтарын қорғау туралы Еуропалық конвенцияның (1953) 11-бабына көбірек сәйкес келтіре отырып, әрекет ету бостандығын шектеу үрдісі байқалады.

Айта кету керек, көптеген елдерде белгілі бір оқиғалар автоматты түрде тарату механизмін іске қосады - мысалы, белгілі бір қор құрылған уақыт кезеңі аяқталған кезде. Мұндай жағдайларда КЕҰ-ның құзыретті басқару органы ұйымды тарату бойынша шаралар қабылдауы керек. Көптеген елдерде, егер ұйым осы «автоматты» жағдайлардың бірі орын алған кезде өзін-өзі таратпаса, тіркеу органы оны мәжбүрлеп таратуға құқылы.

1.5.1 Ерікті түрде тарату

Әдетте, қоғамдық бірлестіктер және соған ұқсас ұйымдар жалпы жиналыстың шешімін қабылдау арқылы кез келген уақытта өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдай алады (мұндай шешім үшін қарапайым көпшілік дауысқа қарағанда көбірек дауыс қажет болуы мүмкін). Ұйым өз еркімен таратылған жағдайда тіркеуші органды қабылданған шешім туралы хабардар етуге міндетті. Кейбір елдер, мысалы, Македония және Сербия (Федералдық заң) нақты лауазымды тұлғаның мұндай шешім туралы тіркеу органын заңмен белгіленген мерзімде (3 күннен 15 күнге дейін) хабарлауын талап етеді. Бұл елдердің заңнамасы мұндай шешім туралы дер кезінде хабарламаған шенеуніктерге қомақты айыппұл салуға мүмкіндік береді.

Кейбір елдер жарғылық құжаттарда сипатталған белгілі бір шарттар болған жағдайда (Эстония және Македония) құрылтайшылардың қорды таратуына рұқсат береді. Бір қызығы, чехиялық қайырымдылық ұйымының құрылтайшысы ұйымның қызметін жалғастыру үшін қосымша ресурстар берген жағдайда ұйымды тарату туралы шешімге вето салуға нақты құқығы бар.

Кейбір елдерде, мысалы, Чехияда, қоғамдық пайдалы мәртебесі бар кейбір ұйымдар, олардың қалған активтері сол ұйымдық нысандағы басқа ұйымға берілген жағдайда ғана таратылуы мүмкін. Мыса-



лы, қайырымдылық қорын тарату сыйға тартылған мүліктер мен басқа мүлік жарғылық мақсаттары ұқсас басқа қайырымдылық қорына берілген жағдайда ғана мүмкін болады. Егер мұндай қор болмаса немесе ол аталған мүлікті өз меншігіне алғысы келмесе, ол қордың бас кеңсесі тіркелген жергілікті әкімшілік бірлікке берілуі және қайырымдылық мақсатында пайдаланылуы тиіс.

1.5.2 Мәжбүрлеп тарату

Барлық дерлік заңнама ұйым заңды немесе өзінің жарғылық актілерін бұзған жағдайда мәжбүрлеп таратуды қарастырады (бірақ кейбіреулер мұндай жағдайда бұзушылықтар шынымен өрескел болуы керек немесе алдымен ескертуді, содан кейін таратуды талап етеді). Эстония сондай-ақ ұйымның мақсаты жүзеге асырылмайтын, заңсыз болып қалса немесе конституциялық тәртіпке немесе қоғамдық қауіпсіздікке қауіп төндірсе, таратуды жүзеге асырады. Словения тиісті министрлікке қордың жұмысын тоқтатуға рұқсат береді, егер бұл министрліктің пікірінше, қордың жұмысын жалғастыру жағдайдың өзгеруіне байланысты қажет болмаса. Алайда, бұл ереже тіркеу органының шенеуніктеріне ұйымды өз қалауы бойынша тарату немесе тарату туралы шешім қабылдауда артық таңдау құқығын бергені үшін сынға ұшырады.

Ұйымдар өздерінің жарғылық мақсаттарына сәйкес қызметті жүзеге асырмаған немесе шектен тыс кәсіпкерлік қызметті жүзеге асырған жағдайда да таратылуы мүмкін. Чехияның қоғамдық ұйымдары қоғам игілігі үшін қызметтерін орындамағаны үшін ғана емес, сонымен қатар ұйымның қосымша экономикалық қызметі қоғамға көрсетілетін қызметтердің сапасына елеулі зиян келтірген немесе зиян келтірген жағдайда 6 айдан кейін таратылуы мүмкін. Эстония сондай-ақ ұйымның негізгі қызметі коммерциялық сипатқа ие болған жағдайда ұйымды таратуды нақты қарастырады.

Көптеген елдер ұйымды әрекетсіздік жағдайында таратуды да қарастырады, бірақ ұйымның іс жүзінде қашан жұмысын тоқтататынын анықтау үшін әртүрлі критерийлер қолданылады. Словения мен Сербияда ұйымның басқару органы қауымдастықтың «жұмысын тоқтатты» деген анықтамасын қоспағанда, басқа критерийлер жоқ. Венгрия неғұрлым объективті критерийді қолданады: бірлестік бес жыл әрекетсіздіктен кейін таратылады. Осыған ұқсас көзқарас Сербияның әлі де әрекет ететін Федералдық заңында белгіленген. Словакия бұл мәселеге басқаша көзқараспен қарайды: егер оның кеңесі белгіленген уақыт ішінде отырыстар өткізбесе немесе бар бос орындарды толтырмаса, ұйым таратылуы мүмкін. Чехияда ұйымның құрылтайшылары немесе басқа



басқару органы 60 күн ішінде басқармадағы бос орындарды толтырмаса, мұны жергілікті билік жүргізетіні белгіленген.

ОШЕ елдерінің көпшілігінде КЕҰ-ны мәжбүрлеп тарату сот шешімін талап етеді. Ереже бойынша КЕҰ-ны тарату туралы өтінішті прокуратура немесе КЕҰ-ны бақылайтын әкімшілік орган береді. Кейбір елдерде басқа мүдделі тұлғалар (атап айтқанда, ұйымның құрылтайшылары мен басқарма мүшелері) КЕҰ-ны таратуды сұрай алады. Әдетте, мәжбүрлеп тарату туралы шешім әдеттегі әкімшілік немесе сот процесі арқылы даулануы мүмкін.

1.5.3 Тарату

Тарату туралы шешім қабылданғаннан кейін КЕҰ тарату рәсімінен өтеді. Кейбір елдерде (мысалы, Хорватия және Эстония) КЕҰ-ны жоюдың нақты анықталған процедуралары белгіленсе, басқалары жай ғана коммерциялық кәсіпорындар сияқты КЕҰ-ны жою туралы айтады. Басқа елдерде КЕҰ-ны тарату тәртібі түсініксіз болып қала береді, бұл КЕҰ-ның үшінші тұлғалармен іскерлік қатынастарға түсуін қиындататын кейбір құқықтық белгісіздікке әкеледі. Әдетте, тарату аяқталғаннан кейін ұйымның қарапайым басқару органдарының өкілді өкілеттіктері тоқтатылады және бұл функцияларды орындау үшін таратушы тағайындалады. (ерікті түрде таратылған жағдайда КЕҰ өзі таратушыны сайлай алады. Басқа жағдайларда таратушыны сот немесе әкімшілік орган тағайындайды).

Таратушы несие берушілерді анықтауға және олардың талаптарын қанағаттандыруға, қалған мүлікті заңға сәйкес беруге жауапты. Тарату аяқталғаннан кейін таратушы бұл туралы тіркеуші органға хабарлайды, ол ұйымды тізілімнен шығарады. Кейбір елдерде заң ережелері таратылған ұйымның жазбаларын мұрағаттауды немесе таратылғаннан кейін кем дегенде бірнеше жыл бойы сақтауды талап етеді.

Таратылғаннан кейін қалған активтер әдетте белгілі бір маңызды ережелерді ескере отырып, ұйымның жарғысына сәйкес бөлінеді. Қайырымдылық қорының мүлкі, әдетте, сол қоғамдық пайдалы мақсаттарда жұмысын жалғастыруға тиіс және таратылғаннан кейін құрылтайшылар арасында бөлінбейді. Чехия мен Литва заңдарында қоғамдық/қайырымдылық қорларының активтері басқа ұқсас ұйымдарға берілуі тиіс екені анық көрсетілген. Словакия заңнамасы активтерді басқа қайырымдылық қорына немесе муниципалитетке беруді қарастырады, алайда мақсатты қайырымдылық нәтижесінде пайда болған мүлік тек заңда тір-



келген басқа қайырымдылық қорына берілуі мүмкін. Ұқсас ереже қоғамдық пайдалы мәртебесі бар латвиялық ұйымдарға да қатысты. Сонымен бірге Венгрия құрылтайшыға құрылтай құжаттарында қамтылған белгілі бір шарттарды сақтай отырып, қайырымдылық қорын таратуға және активтердің (немесе ашық қор жағдайында оның салымының) қайтадан иесі болуға рұқсат береді. Алайда, іс жүзінде, егер оның құрылтай құжаттарында қалған активтер ұқсас мақсаттары бар басқа қорға ауысатыны көрсетілмесе, қорға қоғамдық пайда мәртебесі берілмейді.

Қоғамдық бірлестіктер, әдетте, қалған мүлікті бөлуде аз шектеулерге тап болады және әдетте оны құрылтайшылар арасында бөлуге кедергі болмайды. Литвада бұл ереже «әдепкі бойынша» жұмыс істейді (бірақ бұл ереже қайырымдылық пен демеушілік алуға мүмкіндік беретін мәртебе алған литвалық қоғамдық бірлестіктерге қолданылмайды). Эстонияда, егер қауымдастық мәні бойынша өзара көмек ұйымы ретінде құрылса, мұндай ұйым салық жеңілдіктерін немесе мемлекеттік қаржыландыруды алмайтын негізде құрылса, құрылтайшылар арасында мүлкті бөлуге нақты рұқсат етіледі. Керісінше, Словения мен Латвия барлық қоғамдық бірлестіктерге - өзара тиімді және тек қоғам игілігі үшін жұмыс істейтіндерге - құрылтайшылар арасында қалған активтерді бөлуге тыйым салады. Оның орнына бұл мүліктер басқа қоғамдық бірлестікке немесе қоғамдық ұйымға берілуі тиіс. Латвиялық коммерциялық емес ұйымдар белгілі бір ортаңғы ережені ұстанады: олар ұйымның кірістерінің ешқайсысын емес, мүшелеріне қаржылық қайырымдылықтарды қайтаруға рұқсат етіледі.

Кейбір елдер КЕҰ активтерін таратудың мәжбүрлі немесе мәжбүрлі еместігіне байланысты әртүрлі тәсілдерді қолданады. Мемлекеттік органдарға өзін-өзі таратуға қарағанда мәжбүрлеп тарату процесін бақылау көбірек беріледі. Мысалы, Эстония заңнамасы егер ұйым заңды бұзғаны, конституциялық құрылысқа немесе қоғамдық моральға қатер төндіргені үшін таратылса, ұйымның жарғылық құжаттарының ережелерінде не айтылғанына қарамастан, оның мүлкі мемлекет меншігіне өтеді. Латвияда да осыған ұқсас ереже бар, егер тарату себебі кәсіпкерлік қызмет ұйымның негізгі мақсатына айналған болса, ол да қолданылады. Дегенмен, бұл аймақта КЕҰ активтерін мемлекет иелігінен алудың бұл әдісінен бас тарту үрдісі айқын байқалады.

Бір сөзбен айтқанда, аймақта басым тенденция КЕҰ-ның жоғарғы басқару органына (әсіресе қоғамдық бірлестіктерге) өз ұйымын тоқтату туралы шешім қабылдауға жеткілікті еркіндік беру болып табылады. Көптеген елдер КЕҰ-ны мәжбүрлеп тарату туралы шешім қабылдау үшін мемлекеттік органдарға кең өкілеттіктер бергенімен, халықаралық



құқықтың талаптарын қатаңырақ орындайтын және мәжбүрлеп тарату негіздерін қатаң шектейтін елдер көп. Барлық дерлік елдердің заңнамасы қоғамдық пайдалы ұйымдардың (немесе елеулі салық/қаржылық жеңілдіктер немесе мемлекет көмегін алатын басқа ұйымдардың) активтері таратылғаннан кейін басқа қоғамдық ұйымға берілуі тиіс деп белгілейді. Кейбір елдер сондай-ақ өзара тиімді ұйымдарға қалған активтердің кем дегенде бір бөлігін құрылтайшыларға бөлуге рұқсат береді.

1.6 Реттеу

1.6.1 Қадағалау органдары

ОШЕ алуан түрлі мемлекеттік өңірлерінде КЕҰ-ларды әртүрлі мемлекеттік органдар бақылайды. Мысалы, Болгария мен Венгрияда бақылаушы органы болып КЕҰ тіркелген ауданның прокуратурасы саналады. Эстония мен Словакияда қоғамдық бірлестіктер мен қорлардың қызметін Ішкі істер министрлігі реттейді; Чехия Республикасында Ішкі істер министрлігі бірлестіктерді бақылайды, ал корпорациялық сот қоғамдық және қайырымдылық қорлар мен қоғамдық ұйымдардың қызметін қадағалайды.

Сонымен қатар, салық органдары әдетте салық заңдарының сақталуын бақылайды. Басқа қадағалау органдары еңбек және ақшаны жылыстатуға қарсы заңдардың сақталуына назар аударуы мүмкін. Болгарияда, мысалы, Ұлттық қауіпсіздік жөніндегі мемлекеттік агенттікке ақшаны жылыстатуды бақылау жүктелген, ал Ұлттық салық агенттігі еңбек келісім-шарттарына сәйкес әлеуметтік сақтандырудың дұрыс төленуін және салықтардың (мысалы, табыс салығы, бизнестен түсетін табыс салығы, т.б.), ал жергілікті билік жергілікті салықтар мен баждарды жинауға жауапты (мысалы, жылжымайтын мүлік салығы, кейбір мүлік операциялары бойынша және т.б.).

Үкіметтер қоғамдық пайдалы ұйымдардың (ҚПҰ) қызметіне көбірек бақылау жүргізеді. Болгарияда Әділет министрлігіне қарасты тіркеу қызметі ҚПҰ-ларды тексеруге және олардың қызметін бақылауға құқылы. Венгрияда ҚПҰ мемлекеттік қаржыландыру алған болса, Мемлекеттік есеп палатасы бұл қаражаттың жұмсалуды бақылай алады. Румынияда ҚПҰ мәртебесі бар қоғамдық бірлестіктер мен қорлардың қызметін бақылайтын арнайы мемлекеттік департамент бар.



1.6.2 Үкіметтік органдарда лицензиялау және мақұлдау

ОШЕ елдерінің барлығында дерлік КЕҰ-лар белгілі бір қызмет түрлерін жүзеге асыру үшін мемлекеттік органдардан рұқсат сұрауы керек. Мысалы, Венгрияда қауымдастықтар мен қорлар қоғамдық тамақтандыру қызметтері, үйде күтім жасау, отбасын күту, кейбір арнайы негізгі әлеуметтік қызметтер, сондай-ақ балабақшалар, мүгедектер мен қарттарды күту сияқты қызметті жүзеге асыру үшін лицензияға ие болуы керек. Болгарияда ұйымға әлеуметтік қызмет көрсету үшін лицензия алудың қажеті жоқ, бірақ арнайы тізілімде тіркелу қажет, ал жеке лицензия тек балалармен жұмыс істеу үшін қажет. Бұл аймақтағы тенденция мамандандырылған қызметтерді ұсынатын ҮЕҰ-ға осы қызметтерді ұсынатын басқа заңды тұлғалармен (жеке коммерциялық компаниялардан бастап мемлекеттік органдарға дейін) бірдей қарау болып табылады.

Арнайы лицензиялар алу қажет болған жағдайда, лицензиялаушы орган қызмет туралы арнайы есептілікті ұсынуды талап етуге құқылы. Мұндай есеп берудің көлемі қызметтің сипатына, оның ұзақтығына және қоғамға әсер ету деңгейіне байланысты өзгереді.

1.6.3 Есеп беру

Көптеген КЕҰ-лар, басқа ұйымдар сияқты, өз қаржылары туралы жыл сайынғы есеп беруге міндетті (ең болмағанда салық органдары үшін, олардың айналымы салық декларациясын тапсыру үшін қажетті шекті сомадан асып кеткен жағдайда). Кейбір ұйымдар салық есептілігінен басқа өз қызметі туралы толығырақ ақпаратты басқа бөлімшеге (немесе департаменттерге) ұсынуға міндетті, олар көбінесе КЕҰ тіркеу органы немесе осы қызмет саласын бақылайтын тиісті министрлік болуы мүмкін. Сонымен қатар, бірқатар елдерде қоғамдық бірлестіктер мұндай есеп беруден босатылған. Мысалы, Чехия және Словакия қоғамдық бірлестіктері табысы белгілі бір деңгейден аспайтын болса, кез келген есепшотты беруден босатылады. Дегенмен, олар бухгалтерлік есепті жүргізуі керек және аудитке ұшырауы мүмкін. Бұл елдерде есеп беру сонымен қатар ҚПҰ мәртебесіне байланысты, бұл қайырымдылық қорлар мен қоғамдық бірлестіктердің жауапкершілігінің жоғары деңгейін білдіреді.

Кейбір елдер КЕҰ-ның белгілі бір түрлерін өз қызметі туралы көбірек есеп беруін талап етеді. Мысалы, Словакия жүзеге асырылатын іс-шаралардың қысқаша сипаттамасын талап етеді, бұл іс-шаралар ұйымның жарғылық мақсаттарына қаншалықты сәйкес келетінін түсіндіреді, сондай-ақ кәсіпкерлік қызметке байланысты шығыстар бойынша бөлек



бухгалтерлік есептілік қажет, ал әкімшілік мақсаттарға арналған және қордың мақсаттарын орындауға тікелей байланысты шығыстарды қайырымдылық қорлары қосымша бөлуге міндетті. Венгрия мен Польшадағы ҚПҰ-лар өз бағдарламалары туралы егжей-тегжейлі есептерді ұсынуы керек. Сондай-ақ қорлардан мақсатты қайырымдылықтарды басқару туралы есеп беру талап етіледі (мысалы, Словения мен Хорватияда). Сонымен қатар, кейбір жағдайларда, мысалы, Эстония мен Словакиядағы қайырымдылық қорларында тәуелсіз сыртқы аудит міндетті болып табылады.

Есеп беру талаптарын қоюдан басқа, билік органдары көбінесе мемлекеттік органдардың аудиттері мен тексерулері сияқты басқа бақылау құралдарын пайдаланады, әсіресе ҚПҰ мониторингі мақсатында. Болгарияда ҚПҰ қаржылық аудитке жатады, оның мақсаты мемлекеттік немесе муниципалды субсидияларды немесе еуропалық бағдарламалар шеңберінде берілетін гранттарды пайдалануды тексеру болып табылады. Тиісті бақылаушы органда аудит жүргізуге негіз болуы керек, бірақ аудит туралы алдын ала хабарлау талап етілмейді. Венгр ҚПҰ-лары көбінесе бюджеттік субсидияларды пайдалану бойынша Мемлекеттік аудит басқармасында тексеріледі. Польшада әлеуметтік сақтандыру мәселелеріне жауапты министрлік ұйымның мүлкіне, оның құжаттамасына және басқа ақпарат тасымалдаушыларына қол жеткізуге, сондай-ақ ауызша және жазбаша түсініктемелерді сұрауға құқылы. Мұндай тексерулер ҚПҰ өкілінің қатысуымен жүргізілуі керек, сонымен қатар Польшаның қоғамдық пайдалы қызмет жөніндегі кеңесінің мүшелері де тексерулерге қатысуға құқылы. Тексеруші лауазымды тұлғалар жазбаша хаттама жасауға міндетті, содан кейін ҚПҰ басшысы 14 күн ішінде мұндай хаттаманың мазмұнына жазбаша түсініктемелер немесе қарсылықтар беруге мүмкіндігі бар.

Қысқаша айтқанда, міндет - есеп беру талаптарының жеткілікті түрде тар тұжырымдалуын қамтамасыз ету - олар заңның заңды талаптарына сәйкес келетіндей, қажетсіз ауыртпалықсыз және ұйымдардың ішкі істеріне шамадан тыс араласуға әкелмейтіндей.

КЕҰ-лар әдетте салық заңнамасында белгіленген ережелерге сәйкес салық декларациясын тапсыруға міндетті. Кейде шоттарды тексеру қажет, бірақ шағын ұйымдар бұл талаптан жиі босатылады, бұл аймақтағы ең жақсы бизнес тәжірибесіне сәйкес келеді. Бағдарламалық есептілік тұрғысынан салықтық/фискалдык жеңілдіктер берілген ҚПҰ есеп беруге міндетті, бірақ шағын ұйымдар көбінесе бұл міндеттемеден босатылады немесе оңайлатылған есептілікті ұсынады. Сондай-ақ, КЕҰ-дан көбінесе олардың басқару органдарына есеп беруді қоса алғанда, есеп берудің басқа талаптарын орындау, сондай-ақ егер КЕҰ лицензиялауды



талап ететін қызметпен айналысатын болса, тиісті лицензиялау органдарына есеп беру талап етілетінін атап өткен жөн. Сонымен қатар, есеп беру мемлекеттік қаржыландыру органдарына да, жеке донорларға да ұсынылады.

1.6.4 Орындауға мәжбүрлеу және санкциялар

Есеп бермеген жағдайда, әдетте, айыппұл салынады. Бұл Болгариядағы жағдай, онда мемлекет КЕҰ-ға 200 000 және 200 000 аралығында айыппұл сала алады. Словакияда есеп бермеген қайырымдылық қорына 10 000-нан 100 000 словакия кроны аралығында айыппұл салынуы мүмкін. Көптеген елдерде (Босния, Хорватия, Черногория және Сербия) екі ұйымға да, олардың жауапты тұлғаларына да айыппұл салынуы мүмкін.

Көптеген елдерде бірнеше рет есеп бермеу ұйымдардың жабылуына және таратылуына әкелуі мүмкін. Сонымен қатар, қызметті тоқтату алдында ұйымға тиісті хабарлама және кемшіліктерді түзету мүмкіндігі болуы керек. Егер айыппұл салынса немесе операцияларды тоқтату туралы шешім шығарылса, әдетте шағымдану мүмкіндігі бар.

ҚПҰ-ға қолданылатын санкциялар салық жеңілдіктерінен айырылу және ҚПҰ мәртебесін қамтуы мүмкін. Болгарияда, мысалы, есеп беру талаптары жүйелі түрде бұзылған жағдайда, ҚПҰ өз қызметін тоқтатуы мүмкін. Косово мен Румынияда есеп бермейтін ҚПҰ-лар да қоғамдық пайдалы мәртебесін жоғалтуы мүмкін. Жағдай белгілі бір дәрежеде Чехияда да ұқсас, мұнда ҚПҰ бұзушылықтар болған жылы жалпы салықтан босатудан және келесі қаржы жылында ішінара салық жеңілдіктерінен айырылуы мүмкін.

1.7 Шетелдік ұйымдар

Орталық және Шығыс Еуропадағы қазіргі тенденция – шетелдік және ұлттық ұйымдарға тең жағдай жасалған. Сонымен қатар, көптеген елдердің заңдарында шетелдік ұйымдардың филиалдарын тіркеуге қатысты нақты ережелер бар. Әдетте, шетелдік ұйымның филиалын тіркеу үшін келесі құжаттарды ұсыну қажет:

1. ұйымның шыққан елінде тіркелгенін растайтын құжат;
2. шетелдік ұйымның және оның филиалының мақсаттары мен қызмет түрлері туралы ақпаратты қамтитын жарғылық құжаттар;
3. белгілі бір елде филиал құру туралы ресми шешім; және де



4. филиалдың мекенжайы және осы филиалды ұсынуға уәкілетті тұлғаның аты-жөні.

Кейбір елдер шетелдік ұйымдарға қосымша талаптар қояды. Мысалы, Румыния өзара тануға жататын шетелдік ұйымдарды, сондай-ақ Румыния үкіметінің алдын ала келісімі негізінде таниды. Аймақтағы басқа елдер үшін заңның бұл нормасы проблемалы болып шықты.

Бір қызығы, Венгрияда шетелдік ұйымның филиалды тіркеуіне заңды негіз жоқ. Бірақ іс жүзінде шетелдік ұйымдарға коммерциялық компанияның филиалдары ретінде тіркелуге рұқсат етілген. Шетелдік ұйымдардың филиалдары Сыртқы істер министрлігі берген сертификат негізінде жұмыс істейтін Сербияда да жағдай ұқсас, дегенмен қолданыстағы заңнамада мұндай тәжірибені қолдайтын ережелер жоқ.

1.8 Әр түрлі

1.8.1 Түрлендіру

КЕҰ-ны біріктіру немесе бөлу көбінесе ұйымның басқару құжаттарына сәйкес жүзеге асырылатын ұйымның ішкі ісі ретінде қарастырылады. Бұл принципті мойындай отырып, кейбір елдер, мысалы, Босния, мәселені ұйым жарғысының ережелеріне сәйкес шешуді талап етеді. Трансформацияны мақұлдау лицензиялаушы органның – соттың немесе министрліктің (немесе әкімшілік органның) шешіміне байланысты.

Сонымен қатар, көптеген елдердің заңдарында мұндай қайта құруларға шектеулер қойылған. Мысалы, қоғамдық бірлестіктер қауымдастықтарға немесе қорларға еркін бөлінсе, қорлар тек басқа қорлармен біріктірілуі немесе жеке қорларға бөлінуі мүмкін (құрылтай мүлкін қорғау мақсатында, сондай-ақ кейбір елдерде қорлар анықтамасы бойынша ҚПҰ болып табылады), ал қоғамдық бірлестіктер өзара тиімділік үшін де, қоғам игілігі үшін де құрылуы мүмкін). Албания, Чехия, Эстония және Словакия қорларды (сонымен қатар қоғамдық ұйымдар мен орталықтарды) қоғамдық бірлестіктерге айналдыруға немесе олармен бірігуге керісінше тыйым салады. Ең бастысы, ҚПҰ әдетте өзара тиімді ұйымдарға немесе коммерциялық ұйымдарға айналу тұрғысынан шектеледі, өйткені ҚПҰ өз активтерін (оларға аударылған мемлекеттік қаражатты қоса алғанда) тек қоғамның игілігі үшін пайдалануы керек.

Трансформациядан кейін жаңадан құрылған КЕҰ трансформацияға дейін қабылданған міндеттемелер үшін бірлесіп жауап береді.



1.8.2 Қайырымдылық/Инвестициялар

ОШЕ елдерінің көпшілігінде қайырымдылыққа немесе инвестицияға, соның ішінде шетелге инвестициялауға қатысты арнайы ережелер жоқ. Заңды тұлғалар КЕҰ сол елдегі инвестицияларға қатысты әрбір жеке елдің қолданыстағы заңнамасы аясында жұмыс істейді. Мысалы, Венгрияда кез келген инвестицияға рұқсат етілген, бірақ тек мемлекеттік облигацияларға салынған инвестиция салықтан босатылуы мүмкін.

Бұл ережеден ерекшеліктер Чехия мен Словакия болып табылады, мұнда қайырымдылық қордың қайырылған қаражатты инвестициялауына нақты шектеулер бар. Словакияда «Қайырымдылық қорлар туралы» Заң да сыйға тартылған активтерді қорғау мақсатында инвестициялық қызметке нақты шектеулерді белгілейді. Қорға берілген мақсатты қайырымалдықтарды қайта қайыруға, коммерциялық компанияға салым ретінде салуға, уәде беруге немесе қордың немесе кез келген үшінші тұлғаның міндеттемелері бойынша кепілгер ретінде пайдалануға болмайды. Қор мақсатты қайырымдылықтың бір бөлігін құрайтын барлық ақша активтерін жергілікті банкте немесе шетелдік банк филиалында сақтауға міндетті. Мұндай ақша активтері мемлекеттік бағалы қағаздарды, бағалы қағаздар нарығында бағаланатын бағалы қағаздарды және ашық инвестициялық қорлардың акцияларын сатып алуға ғана пайдаланылуы мүмкін; жылжымайтын мүлік ипотекасымен қамтамасыз етілген облигацияларды; банктік депозиттерді, жинақ немесе депозиттік сертификаттарды және жылжымайтын мүлікті пайдалануы мүмкін.

1.8.3 Саяси қызмет

КЕҰ-ларға әртүрлі мемлекеттік саясат шараларына, соның ішінде әртүрлі тақырыптар бойынша қоғамдық мүдделерді қорғау науқандарына (эдвокаси) қатысуға рұқсат етіледі. Бірақ сонымен бірге, кейбір ерекше жағдайларды қоспағанда, аймақ елдері КЕҰ-ға саяси сайлауда кандидаттар ұсынуға тыйым салуға бейім. Олардың кейбіреулері, мысалы, Македония мен Босния, КЕҰ-ға науқанға тікелей қатысуға және кандидаттар мен партияларды қаржыландыруға тыйым салады. Венгрия КЕҰ-ның саяси қызметке қатысуына шамалы шектеулер қойды, бірақ КЕҰ-лар ұлттық сайлауға кандидаттарды шығарса, салық жеңілдіктерінен айырылады. Кейбір заңнамаларда саяси қызметке тікелей сілтеме жасалмағандықтан ба, әлде КЕҰ-ға қандай саяси қызметпен айналысуға тыйым салынғаны түсіндірілмегендіктен бе, мұндай анықтамалар азырақ түсінікті. Мысал ретінде Литваның қайырымдылық және демеушілік қорлар туралы заңын келтіруге болады. Мұндай тыйымдар әдетте



өте тар бағытта болады, сондықтан іс жүзінде Литва үкіметтік емес ұйымдары әртүрлі саяси әрекеттерді жүзеге асыра алады (және де болған). Осыған байланысты өте либералды Польша заңнамасы іс жүзінде қоғамдық бірлестіктердің саяси қызметіне, бірлестіктердің арнайы сайлау комиссиялары арқылы сайлауға қатысуына рұқсат беруге дейін шектеулер қоймайды. Сонымен бірге, сайлау процесіне белсенді қатысатын поляк КЕҰ лоббистік ұйымдар ретінде қарастырылу қаупіне ұшырайды, бұл тиісті заңнамада лоббизмнің түсініксіз анықтамасына байланысты айыппұл салуға әкелуі мүмкін. Литва, керісінше, қоғамдық бірлестіктер өз мүшелерінің мүддесі үшін жүргізетін заңдарды қабылдауға арналған тегін науқандарды лоббизм туралы заңдардың ережелерін қолданудан біржақты түрде алып тастайды.

Венгрияда саяси қызметке шектеулер ҚПҰ мәртебесімен байланысты. Жалпы, Венгрия заңнамасы қорлар мен қоғамдық бірлестіктерге саяси партияларды қаржыландыруға мүмкіндік береді, бірақ саяси партияларды қаржыландыратын, кез келген саяси партияларға қатысы бар немесе ұлттық сайлауда кандидаттарды басқаратын кез келген КЕҰ үшін ҚПҰ мәртебесін жояды (жергілікті сайлауға қайта қатысуға тыйым салынбайды). Венгрия сондай-ақ Германиядағы сияқты саяси партияларға қолдау көрсететін «Қорлар туралы» Заң қабылдады, ол партия қорларына бюджеттік қолдау көрсетеді, сонымен қатар олар өздері бар партияны қаржыландыруға рұқсат етілген.

Бір сөзбен айтқанда, аймақтағы заңнама жалпы алғанда КЕҰ-ны мемлекеттік саясатты қалыптастыру мен саясатты талқылаудың негізгі субъектілері ретінде таниды және жеке азаматтар сияқты олардың да маңызды мәселелердің барлық ауқымы бойынша еркін сөйлеуге құқығы болуы керек, қолданыстағы және ұсынылатын заңнаманы, үкіметтің әрекеттері мен саясатын қоса алғанда. Сол сияқты, халықаралық озық тәжірибеге сәйкес, КЕҰ әдетте саяси сайлауда үкімет басшылары мен кандидаттарды сынауға немесе қолдауға құқылы. Сонымен қатар, олар, әдетте, ақпараттық-ағартушылық қызмет, зерттеулер жүргізу, қоғамды қызықтыратын науқандар және КЕҰ ұстанымын көрсететін мақалалар жариялау сияқты мемлекеттік саясатқа қатысты қызметті жүзеге асыруға құқылы. Сонымен бірге, оларға сайлауға кандидаттар ұсыну, сайлау науқандарын жүргізу, партияларды немесе саяси партиялардың кандидаттарын қаржыландыру сияқты «партияшыл» саяси қызметпен айналысуға әдетте тыйым салынады.



1.9 Салық заңдары

Социализмнен өту кезеңінде Орталық және Шығыс Еуропаның көптеген елдерінде өміршең КЕҰ секторын құру жолындағы алғашқы қадам КЕҰ құруды реттейтін және олардың негізгі сипаттамаларын тұжырымдайтын негізгі заңнаманы өзгерту, толықтыру және нақтылау болды. Осы заңдарға сәйкес қайырымдылық ұйымдары көбейген сайын бұл ұйымдардың (және олардың қайырымдылық қызметтерінің) өмірге қабілетті болуына көмектесу қажеттілігі туындады, бұл салықтық жеңілдіктердің қажеттілігі мәселесін алға тартты. Сонымен қатар, барлық елдерде реформалардың бұл екінші кезеңі бірінші кезеңдегідей жылдам жүзеге асырылып жатқан жоқ. Осы аймақтың бірқатар елдері үшін қазіргі салық режимі заңнаманы реформалау мен жетілдірудің жүргізіліп жатқан үдерісіндегі ең соңғы қадам ғана екенін атап өткен жөн.

1.9.1 Қайырымдылық мекемелеріне салықтық жеңілдіктер

1. Ұлттық табыс/табыс салығы

Аймақтағы барлық елдер қоғамдық мүдделі ұйымдарды табыс/пайда салығынан босатудың қандай да бір түрімен қамтамасыз етеді. Кейбір жағдайларда бұл табыс салығы барлық КЕҰ-ға қолданылмағандықтан орын алады. Салық заңдары КЕҰ-ға қолданылады, бірақ ұйым түріне, оның мақсатына және кіріс көзіне байланысты салықтан босатуды (әртүрлі дәрежедегі нюанстармен) бере алады.

Ең кең тараған жеңілдік мүшелік жарналар мен басқа да қайырымдылықтарға салық салудан бас тарту болып табылады. Аймақтағы барлық елдер бұл қаражатты қайырымдылық ұйымдарының салық салынатын кірістерінен алып тастайтын сияқты (шын мәнінде олардың көпшілігі барлық КЕҰ-дарды мұндай салықтан босатады). Кейбір елдер бенефициар ұйымның қайырымдылық сипаты бар-жоғын ғана емес, сондай-ақ алушы қайырымдылық ұйымы болмаса да, берілген қаражаттың қайырымдылық мақсаттарына жұмсалуды да қарастырады. Мысалы, Чехия қоғамдық және қайырымдылық қорларға, сондай-ақ өзінің табиғаты бойынша қоғам игілігі үшін жұмыс істейтін қоғамдық пайдалы ұйымдарға берілетін барлық қайырымдылықтарды салықтан босатады. Сонымен қатар, егер бұл қайырымдылық белгілі бір қоғамдық мақсатқа пайдаланылса, басқа заңды тұлғаларға берілген қайырымдылықтар салық салудан босатылады. Мұндай жүйелер Польша мен Албанияда да жұмыс істейді. Литвада ұйым қайырымдылыққа салық салудан босатылуы үшін ол белгілі бір критерийлерге сәйкес болуы керек (қайырым-



дылықтың барлық сомасы қоғам игілігі үшін қызметке жұмсалуды керек). Сонымен қатар, литвалық КЕҰ-лардың жылдық табысы 1 миллион литвалық литадан (шамамен 300 000 еуро) аспаса, табыс салығын төлемейді.

Акцияларға, бағалы қағаздарға инвестициялаудан, үй-жайларды жалға беруден немесе авторлық гонорар түріндегі кірістер түріндегі кәсіпкерлік табысқа және пассивті кіріске салық салу әдісі туралы келіспеушіліктер көбірек. Бұл төменде талқыланады.

Салықтан босатуға қойылатын біліктілік талаптары көбінесе салық жеңілдіктерінің ерекшеліктеріне байланысты. Кейбір елдерде ұйымды салық жеңілдіктерін алушы ретінде квалификациялау үшін КЕҰ-ның қандай да бір нысаны ретінде тіркелудің өзі жеткілікті. Осылайша, тіркеуші органның шешімі заңды тұлғаның мәртебесін ғана емес, оның салық салуын да анықтайды.

Эстония, Болгария, Венгрия, Латвия және Польша неғұрлым күрделі жүйелерді әзірледі, оларда белгілі бір салық жеңілдіктерін талап ететін қайырымдылық ұйым салықтан босатылған мәртебеге арнайы өтініш беруі керек. Осы өтініш қанағаттандырылғаннан кейін және ұйымның атауы салық жеңілдіктерін пайдаланатын ұйымдардың тізіміне енгізілгеннен кейін ғана бұл ұйым өзінің жеңілдік мәртебесін пайдалана алады.

Ұйымдар жеңілдік мәртебесін алуға өтініш берген юрисдикцияларда мұндай ұйымдардың тізілімін әртүрлі ведомстволар жүргізе алады. Болгарияда мұндай тізілімді Әділет министрлігі, Косовода - КЕҰ тіркеу бюросы жүргізеді. Латвияда ұйымдардың жеке тізімі - «бенефициарлар» жоқ, ал қандай ұйымдар заңды тұлғалар тізіліміне енгізілген кезде ҚПҰ мәртебесін алатынын анықтау ҚПҰ жөніндегі комиссияға тиесілі, ал салық органдары осы мәртебені алған ұйымға жеңілдіктер беруге міндетті.

2. ҚҚС

ҚҚС ҚПҰ-ға әртүрлі тәсілдермен қолданылуы мүмкін. Бірінші нұсқа – ҚПҰ-ны ҚҚС жүйесінен жай ғана алып тастау. Бұл ҚПҰ-лар ұсынатын тауарлар немесе қызметтер үшін ҚҚС алынбайды, бірақ олар өздері сатып алған тауарлар мен қызметтер үшін ҚҚС қайтаруды талап етуге рұқсат бермейді дегенді білдіреді. Неғұрлым қолайлы жүйе ҚПҰ тауарлары мен қызметтеріне «нөлдік мөлшерлеме» ҚҚС, сондай-ақ олар тауарлар мен қызметтерді сатып алу кезінде төлеген ҚҚС қайтаруды қамтиды. Еуропалық Одақ басқа жүйені құрды, ол қазір Одаққа мүше барлық



жаңа мемлекеттерде енгізілуде. Бұл жүйенің ережелеріне сәйкес, ҚҚС тәртібі ұйымның мәртебесіне емес, ол ұсынатын тауарлар мен қызметтердің түріне байланысты. Еуропалық одақтың 6-шы директивасында көзделген шектерде мүше мемлекеттер өз қалауы бойынша белгілі бір тауарларды немесе қызметтерді ҚҚС-тан босатуы немесе осы тауарларға немесе қызметтерге оның мөлшерлемесін төмендетуге құқылы.

Кейбір елдер жалпы КЕҰ-ға, атап айтқанда қайырымдылық ұйымдарына (Черногория) толық жеңілдіктер белгіледі. Егер қарастырылып отырған тауарлар немесе қызметтер ұйымның коммерциялық қызметінің бөлігі болса (Румыния) немесе салық жеңілдіктері еркін нарықтық бәсекелестікке (Черногория) кедергі келтіруі мүмкін болса, мұндай босатулар жиі қолданылмайды. Македонияда ҚҚС жеңілдіктерін беру үшін неғұрлым шектеулі негіздер бар және олар тек мәдениет мекемелеріне, ботаникалық бақтарға, хайуанаттар бақтарына, саябақтарға, мұрағаттарға және іс қағаздарын жүргізу орталықтарына қатысты. Кейбір елдер сондай-ақ халықаралық ұйымдарға, шетелден келген қайырымдылықтарға және халықаралық донорлар қаржыландыратын жергілікті үкіметтік емес ұйымдарға арнайы ҚҚС жеңілдіктерін ұсыну арқылы халықаралық көмекті ынталандыруға тырысады. Алайда, ҚҚС бойынша мұндай босатулар ЕО-ға кіру процесі кезінде тоқтатылуы керек, өйткені ЕО ережелеріне сәйкес ҚҚС анықтау кезінде кіріс көзі ескерілмейді.

Қайырымдылық ұйымдарына тікелей ҚҚС жеңілдіктерін ұсынбайтын елдердің өзінде көптеген ҚҚС айналымдары белгілі бір деңгейден асатын салық төлеушілерге ғана ҚҚС-ты шектейтін жалпы ережелер бойынша босатылады. Бұл шек елде әр түрлі болғанымен, аймақтағы мемлекеттердің көпшілігі шекті $\leq 10,000$ мен $30,000$ аралығында, ал Румынияда ең жоғары шекті $\leq 50,000$ шамасында белгіледі. Косовода ұйымның бұрынғы Югославия Республикасының (БЮР) басқа бөліктерімен экспорт/импорт операциялары болса немесе оның жылдық айналымы $\leq 100,000$ -нан асатын болса, ҚҚС бойынша тіркелуі керек. ҚПҰ мәртебесі бар ұйымдар БЮР елдерімен импорттық және экспорттық операциялар бойынша есептелген ҚҚС қайтарылуын алуға құқылы.

Жалпы қайырымдылық ұйымдарына берілген салық жеңілдіктеріне қосымша және ЕО ережелеріне сәйкес, көптеген елдер белгілі бір тауарлар немесе қызметтер үшін 100% жеңілдіктер береді немесе оларға төмендетілген мөлшерлеме бойынша салық салады. Бұл тауарлар мен қызметтердің көпшілігі әдетте қайырымдылық ұйымдарына ұсынылатын тауарлар мен қызметтер түріне жатады. Тауарлар мен қызметтерге мұндай нөлдік мөлшерлемені немесе жеңілдетілген салық салуды сақтаудың мысалдары оқу және ғылыми материалдар мен басылымдар,



денсаулық сақтау, діни құралдар мен рәсімдер, мәдени іс-шаралар, қарттарды күту, әлеуметтік қамсыздандыру қызметтері болып табылады. Бір қызығы, Албания көптеген тауарлар мен қызметтерді ынталандырады, бірақ тек КЕҰ оларды коммерциялық негізде алынатын бағадан төмен бағамен қамтамасыз ету шартымен ғана ұсынылады.

1.9.2 Донорларға арналған жеңілдіктер

Іс жүзінде аймақтағы барлық елдер донорларға белгілі бір үкіметтік емес ұйымдарға жасаған қайырымдылықтары үшін кем дегенде кейбір ынталандырулар береді. Ерекше – Словакия саналады.

Сонымен қатар, кейбір елдерде (Венгрия, Литва, Польша, Румыния және Словакия) салық төлеушілерге салықтарының 1-2%-ын өздері таңдаған тиісті КЕҰ-ға аударуға мүмкіндік беретін инновациялық заңнама қабылданды. Мұндай заңнаманың артықшылықтарының бірі мемлекеттік органдар немесе шетелдік донорлар тікелей бақыланбайтын КЕҰ-ларды қаржыландыру көздерінің болуына мүмкіндік береді, осылайша коммерциялық емес сектордың тәуелсіздігін сақтауға ықпал етеді. Сонымен қатар, мұндай режим қайырымдылыққа осындай мақсатты қорлар үшін бәсекелесуге мүмкіндік береді, олардың қаражатын тиімді басқаруға және олардың қызметі мен басқаруындағы ашықтықтың тиісті деңгейіне, сондай-ақ қоғам алдында ең өзекті болып табылатын іс-шараларды анықтауға мүмкіндік береді.

1. Донорлар-коммерциялық фирмаларға арналған жеңілдіктер

Словакияны қоспағанда, ОШЕ аймағындағы барлық юрисдикцияларда іскерлік фирмалар қайырымдылық көмектерін аударған жағдайда кейбір салық жеңілдіктеріне құқылы. Ұйымдарға арнайы ҚПҰ мәртебесі берілуі мүмкін юрисдикцияларда қайырымдылықты алушы әдетте осы мәртебеде болуы керек; басқа елдерде қайырымдылық, әдетте, арнайы тізіммен белгіленген қайырымдылық түрлерінің біріне аударылуы тиіс.

Жеңілдіктер, әдетте, сыйға тарту үшін шегерілетін салық шегерімі түрінде беріледі (яғни, салық салынатын пайданың жалпы сомасы). Алайда кейбір елдер бұл тәжірибеден бас тартты. Литва бизнеске қайырымдылық сомасынан екі есе көп соманы есептен шығаруға мүмкіндік береді, ал жалпы есептен шығару пайданың 40% дейін болуы



мүмкін; Венгрия «жетекші ҚПҰ» мәртебесі бар ұйымдарға жасалған қайырымдылық сомасының 150% дейін шегерімге рұқсат береді, бірақ мұндай шегерім салық салынатын табыстың 20% аспауы шартымен ғана. Латвия үкіметтік тізімге енгізілген көптеген ұйымдарға аударылған қайырымдылықтың 85% (салық міндеттемелері сомасының 20% дейін) мөлшерінде салықтық жеңілдікке (салық салынатын базаны емес, салық сомасын азайтуға) мүмкіндік береді және кейбір бөлек тағайындалған ұйымдарға (мысалы, Латвия Олимпиадалық комитеті, Балалар қоры және Мәдениет қоры) қайырымдылықтың 90% көлемінде рұқсат етіледі.

Барлық елдер компания талап ете алатын жеңілдіктер немесе салық несиелері мөлшерін шектейді. Олардың кейбіреулері жалпы табыстың немесе пайданың пайызы ретінде шектеу қояды. Олардың ішінде: Босния (0,5%), Македония (5%), Сербия (3,5% немесе мәдени қайырымдылық үшін 1,5%) және Словения (3%). Эстония әлеуметтік салықты төлеу үшін салық салудың базалық сомасынан 3%-ға дейін шегерімге рұқсат береді (қызметкерлердің еңбекке жарамсыздығы жағдайында). Неғұрлым танымал тәсіл шегерімдерді салық салынатын табыс/пайданың белгілі бір пайызымен шектеу болып табылады, мысалы, 1% (Албания), 5% (Чехия, Косово және Румыния) немесе 10% (Болгария, Польша, Словакия).

Кейбір елдер арнайы қолдау көрсетілетін іс-шараларға анағұрлым маңызды ынталандырулар береді. Мысалы, Албания әдетте салық салынатын табыстан 4% шегерімге рұқсат береді, бірақ сонымен бірге баспа қызметіне қайырмалдық үшін 10%-ға дейін шегеруге рұқсат етіледі; Польша ғылыми зерттеулерді қоса алғанда, есептен шығарудың жоғарғы шегі 15%-ға дейін белгіленген қызмет түрлерінің тізімін белгіледі. Хорватия құзырлы министрлікке ең қажет деп санайтын жобалар үшін жалпы қабылданған 2% шегінде арттыруға рұқсат береді.

2. Жеке донорларға арналған жеңілдіктер

Аймақтағы алты юрисдикция жеке тұлғаларға қайырымдылық көмектерін шегеруге рұқсат бермейді: Албания, Босния және Герцеговина, Косово, Литва, Румыния және Сербия. Аймақтағы барлық басқа елдер дебеттік лимиттердегі ықтимал сәйкессіздіктерді (әдетте жеке донорлар үшін жоғары) қоспағанда, жеке тұлғалардың қайырымдылықтарына заңды тұлғалардың қайырымдылықтарымен бірдей артықшылықтарды береді. Мысалы, Чехия компанияларға табысының 5% дейін есептен шығаруға рұқсат береді; жеке тұлғалар 10%-ға дейін есептен шығара алады.



Венгрия жеке тұлғаларға 50 000 форинттерге (шамамен 200 𠄎) дейін салық берешегінің 30%-ынан немесе «жетекші» қоғамдық ұйымдар үшін 100 000 форинттерге дейін аспайтын қайырымдылық көмектері үшін салық жеңілдіктерін береді. Сонымен қатар, ең жоғары мөлшерлеме бойынша салық салынатын табысы жоғары жеке тұлғалар бұл жеңілдіктерді пайдалана алмайды, өйткені оларға салықтық жеңілдіктер мүлдем берілмейді.

Македонияда салық қарызының жалпы көлемінің 20% дейін алып тастауға құқылы, алайда, 24 000 MKD (𠄎 390) артық емес бөлігін, заңда көрсетілген азаматтық бірлестіктер мен қайырымдылық қорларына, мемлекеттік мекемелерге, жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдарына және басқаларға, заңды тұлғаларға тиісті қайырымдылар жасалған жағдайда болады. Польшада жеке тұлғалар «тұрақты КЕҰ-ға» берген садақасының 6%-ын және діни ұйымға берген садақаның 100%-ын шегереді.

1.9.3 Мақсатты капитал

«Мақсатты капитал» терминінің өзі арнайы мақсатқа берілген КЕҰ (әдетте қайырымдылық қоры) активтерінің бір бөлігіне қолданылуы мүмкін. Бұл қаражат тұрақты түрде сақталуы және қажет болған жағдайда ұйымның жарғылық мақсаттары үшін ғана пайдаланылуы керек. Тармағынада, осы аймақтың кейбір елдері ғана мақсатты капиталға қатысты арнайы ережелерді белгіледі. Сонымен қатар, көптеген КЕҰ-лар кірістерінің айтарлықтай бөлігін инвестициялардан немесе мүлікті пайдаланудан алады. Кең мағынада ұйымның барлық пассивті инвестицияларын эндаументтік капиталға салынған инвестиция ретінде қарастыру үшін мұндай активтерді (біраз созылған) «мақсатты капиталы» ретінде қарастыруға болады.

1. Инвестицияларға салық салу

Әдетте, ОШЕ аймағындағы КЕҰ-ларға облигациялармен, депозиттік шоттармен, зияткерлік меншікпен және жылжымайтын мүлікпен операцияларды қоса алғанда, әртүрлі инвестициялық қызметпен айналысуға рұқсат етіледі. Мұндай инвестициялардан түсетін табысқа салық салу мөлшерлемесі бұл елдерде әртүрлі және инвестиция түріне байланысты. Кейбір елдерде (соның ішінде Босния және Герцеговина, Хорватия және Румыния) мұндай инвестициялар негізінен корпоративтік салық салына-



тын табыс ретінде қарастырылмайды. Бұл юрисдикцияларда қайырымдылық ұйымдарының инвестициялық кірістеріне салық салынбайды. КЕҰ-ға арнайы қатысы жоқ басқа ережелер инвестициялық қызметтің жекелеген түрлерінің салық салуға жататынына немесе салынбауына әсер етуі мүмкін.

Кейбір юрисдикциялар қайырымдылық ұйымдарынан түсетін пассивті инвестициялық кіріске арнайы салық жеңілдіктерін береді. Мұндай тәсілдің мысалдары Косово мен Польша болып табылады. Чехия мен Сербия қайырымдылық қорларын пайдаланудан түскен табысқа салық салынбайды деп көздейді, бірақ бұл юрисдикциялардағы қайырымдылық қорлары қоғамның игілігіне бағытталғандықтан, билік органдары ҚПҰ үшін пассивті табыс салығы несиелерін шектемейді.

Басқа елдер пассивті кіріс үшін неғұрлым шектеулі салық несиелерін береді. Мысалы, Черногорияда ≈ 4000 -ге дейінгі пассивті кіріс салықтан босатылған. Венгрияда әдетте инвестициялық табысқа салық салынады, бірақ егер олардың жиынтық табысының бір бөлігі олардың жарғылық қызметінен алынса, олар салық салынатын пассивті инвестициялық кірістен пропорционалды үлесті шегеруі мүмкін. Сонымен қатар, коммерциялық емес ҚПҰ депозиттерден немесе бағалы қағаздардан алынған және ұйымдардың қайырымдылық мақсаттарына сәйкес келетін мақсаттарға жұмсалған барлық кірістерді есептен шығаруы мүмкін.

Ақырында, 4 ел – Албания, Болгария, Словакия және Словения – әдетте жалпы пассивті кірісті, атап айтқанда қайырымдылық ұйымдарының пассивті кірісін ынталандырмайды. Инвестициялық қызмет үшін табысқа салық салудан бас тарту ыңғайсыз нәтижелерге әкелуі мүмкін. Осы елдердің көпшілігі үшінші тарапқа салық төлемей қайырымдылық ұйымдарына бірдей инвестициялық кіріс беруге мүмкіндік беретіндіктен, ҚПҰ инвестицияланған активтері үшінші тараптың активтеріне қарағанда неге азырақ артықшылықты екені түсініксіз.

2. Инвестицияларға шектеулер

Осы аймақтағы елдер активтерді қалай инвестициялауға болатынына салыстырмалы түрде аз шектеулер қойды. Жоғарыда атап өтілгендей, қайырымдылық қорларынан кейде белгілі бір деңгейде қолда бар активтерге шек қою талап етіледі, бұл қаражаттың белгіленген сомасы немесе жарғылық қызметті жүзеге асыру үшін қажет. Мұндай шектеулер қайырымдылық ұйымдарынан тек консервативті түрде инвестициялауды және тиісті шектен төмен түспеуін талап етуі мүмкін. Венгрия заңна-



масы кәсіпкерлік қызмет (оның ішінде пассивті инвестициялар) ҚПҰ-ның жарғылық қызметін жүзеге асыруға қауіп төндірмейтінін нақты белгілейді және ҚПҰ-ға ішкі инвестициялық саясат ережелерін қабылдау туралы талапты қамтиды. Словакия мен Чехия қайырымдылық қорына (тар, техникалық мағынада) қайырымдылық қорына берілген активтерді инвестициялауға нақты шектеулер қойды, инвестицияларды қызметтің белгілі, салыстырмалы түрде қауіпсіз түрлерімен шектеді. Словакияда мұндай активтерді тек мемлекеттік облигацияларға, бағалы қағаздарға, негізгі қор нарықтарында сатылатын акцияларға, ипотекалық облигацияларға, депозиттік шоттарға және сертификаттарға, қатысу сертификаттарына және жылжымайтын мүлікке инвестициялауға болады. Чехия банктік депозиттік шоттарға, мемлекеттік және кепілдік берілген облигацияларға, жылжымайтын мүлікке, табыс әкелетін өнерге, зияткерлік меншіктің кейбір түрлеріне және ЭЫДҰ-ның кейбір инвестициялық құралдарына инвестициялауға рұқсат береді. Сонымен қатар, чех қайырымдылық қорларына өз активтерінің 20%-дан астамын қор нарықтарында жарияланған акцияларға салуға, сондай-ақ акционерлік қоғамдар акцияларының 20%-дан астамын сатып алуға рұқсат етілмейді. Литвада қайырымдылық және демеушілік қорлар өз активтерін банк мекемелерінде сақтайтынын бекітті.

1.9.4 Коммерциялық/іскерлік/экономикалық қызмет

Үлкен мақсатты қайырымдылықтардың аздығын, сондай-ақ жеке қайырымдылықтың ұзақ дәстүрінің жоқтығын ескере отырып, шындық мынада: Орталық және Шығыс Еуропа аймағындағы көптеген ұйымдар қайырымдылықтан түсетін кірісті толықтыруға арналған экономикалық қызметтің қандай да бір түрімен айналысу арқылы ғана өмір сүре алады. Мұндай қызмет түрлеріне рұқсат ету және оларға салық салу ережелері сектордың дамуы мен өміршеңдігіне айтарлықтай әсер етеді. Сонымен қатар, бірқатар мемлекеттерде енгізілген режимдер экономикалық қызметті жүзеге асыратын КЕҰ шын мәнінде жасырын коммерциялық ұйымдар емес екеніне көз жеткізуге қатысты әртүрлі тәсілдер қолданады. Әрине, негізгі қорғау тетігі - КЕҰ пайдасын меншік иелері, құрылтайшылар және ұйымдардың басқа басшылары арасында бөлуге тыйым салу. Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің әртүрлі юрисдикциялары осы негізгі талапқа қосымша бизнесті жүргізуге немесе тиісті салық жеңілдіктерін беруге әртүрлі шектеулер енгізді.

Экономикалық қызметпен байланысты мәселелердің бір бөлігі «экономикалық қызмет» нені құрайтынының анықтамасынан туындайды,



бұл термин күнделікті қызметтің кең ауқымын, соның ішінде ықтимал проблемалық әрекеттерді қамтиды. Мысалы, қайырымдылық концерттері немесе лотереялар сияқты кейбір дәстүрлі фандрейзинг әрекеттері, егер тиісті саралау жасалмаса, коммерциялық қызмет анықтамасына түсуі мүмкін. Жалпы ереже бойынша, экономикалық қызметті «тауарларды немесе қызметтерді сатуды көздейтін және қандай да бір нақты айырмашылыққа байланысты осы анықтамаға сәйкес келмейтін қызметті қамтымайтын тұрақты негізде жүзеге асырылатын сауда немесе іскерлік операциялар» деп анықтауға болады. Әдетте, бұл тұжырым экономикалық қызметтің анықтамасынан сыйлықтар мен қайырымдылықтарды алуды (жоғарыдан қараңыз), пассивті инвестициялық қызметтен түсетін кейбір кірістерді, қаражат жинау қызметі сияқты кездейсоқ әрекеттерді, еріктілер жүргізетін іс-шараларды және «ұйымның қоғамдық пайдалы қызметімен табиғи түрде байланысты» (мысалы, оқу орнындағы оқу ақысын төлеу). Кейбір елдер (мысалы, Чехия) белгілі бір мәдени іс-шараларды, қайырымдылық лотереяларын және т.б. кәсіпкерлік қызметке қойылатын шектеулерге жатпайды.

1. Шаруашылық қызметке рұқсат ету

Іс жүзінде аймақтың барлық елдері (кем дегенде кейбір түрлері) КЕҰ-ға тікелей экономикалық қызметпен, яғни осы мақсаттар үшін жеке коммерциялық ұйым құрмай-ақ айналысуға мүмкіндік береді. Осы қызметтің нәтижесінде алынған кез келген пайданы бөлуге тыйым салу түріндегі шектеуді енгізумен қатар, көптеген елдер кірістер жарғылық қызметті қолдау үшін пайдаланылуы керек деген талапты қосады. Кейбір мемлекеттерде қосымша талаптар бар. Мысалы, олар ұйымның кез келген экономикалық қызметі оның жарғылық құжаттарында (Албания және Хорватия) көрсетілуі керек, осылайша тіркеу органдары өздерінің заңдылығын алдын ала анықтай алады деп талап ете алады. Немесе олар ұйымның мақсаттарына шектеу қоюы мүмкін, содан кейін оның негізгі мақсаттары экономикалық қызметті жүргізумен үйлеспейді (Албания, Венгрия, Латвия және Словения). Кейбір елдер экономикалық қызметтің тек эпизодтық болуы мүмкін екенін және ұйымның тұрақты негіздегі қызметінің бір бөлігін құра алмайтынын (Румыния) немесе мұндай қызмет тек жарғылық мақсаттарға қол жеткізуге бағытталған қызметті қолдау үшін қажет көлемде ғана рұқсат етіледі (Хорватия, Венгрия, Литва және Словения).

КЕҰ-ларға экономикалық қызметпен айналысуға және ұйымның жарғылық мақсаттарын қолдауға рұқсат беру керек деген жеткілікті кең



түсінік бар. Әйтпесе, мысалы, кедейлерге (немесе одан төмен) бағамен киім сату жол берілмейтін коммерциялық әрекет ретінде қарастырылуы мүмкін. КЕҰ негізгіге мүлдем қатысы жоқ іс-әрекеттермен айналыса ала ма деген сұрақтың анықтығы әлдеқайда аз. Босния, Болгария, Латвия, Румыния және Словения ҮЕҰ-ға негізгі экономикалық қызметпен айналысуға мүмкіндік беретін заңдар қабылдады, дегенмен, егер мұндай байланыс болмаса, не болатыны туралы мәселені шешпейді.

Латвия осы КЕҰ-ның мүлкін «толықтыратын» және «ұстауға және пайдалануға байланысты» болған жағдайда «басқа» экономикалық қызметке рұқсат береді, ҮЕҰ қызметінің басқа түрлері одан экономикалық қызметке бұрынғысынша қосалқы рөл берілген деген қорытынды жасауға болады. Сол сияқты, Албанияда «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» заңда КЕҰ ұйымның негізгі мақсатына бағынатын экономикалық қызметпен айналыса алатындығы қарастырылған. Экономикалық қызмет ұйымның мақсаттарымен «үйлесімді» болуы керек, бұл міндетті түрде олармен байланысты болмаса да, жарғылық мақсаттарға қайшы келмейтін қызметке рұқсат береді. Польша КЕҰ-ға КЕҰ-ның жарғылық міндеттерін орындау үшін қажетті көлемде және белгілі бір шарттарда ғана экономикалық қызметпен айналысуға рұқсат береді. Польша сонымен қатар белгілі бір шарттар мен ережелерді сақтай отырып, «қоғамдық игілікке арналған ақылы қызмет» санатын таниды. Черногория басқа тәсілді ұстанды, ол негізгі және негізгі емес қызмет түрлерін ажыратудың орнына осындай қызметтен алынатын кірістің пайыздық/шекті сомасын белгілейді, одан жоғары ұйым тек жеке коммерциялық заң арқылы экономикалық қызметпен айналыса алады.

Кейбір елдер коммерциялық қызметтің рұқсат етілгендігін қайырымдылық қорына немесе КЕҰ-ның басқа түрлеріне қатысты басқаша түсіндіреді. Чехияда қоғамдық және қайырымдылық қорларға әдетте бизнес жүргізуге тыйым салынады, бірақ КЕҰ-ның барлық басқа түрлерімен айналысуға рұқсат етілген. Қайырымдылық және инвестициялық емес қорларға коммерциялық қызметпен айналысуға тыйым салынған Словакияда да жағдай ұқсас.

Сондай-ақ КЕҰ-ға тікелей экономикалық қызметпен айналысуға мүмкіндік беретін осы жалпы үрдістен кейбір ерекшеліктер бар. Македонияда қайырымдылық қорлары мен бірлестіктері тікелей кәсіпкерлікпен айналыса алмайды, бірақ коммерциялық емес мақсаттарын қамтамасыз ету үшін өздері қаражат табу үшін акционерлік қоғамдар немесе жауапкершілігі шектеулі серіктестіктер құруы керек. Бұл жеке еншілес ұйымдарға қарапайым кәсіпкерлік кәсіпорындар сияқты салықтар салынады.



2. Экономикалық қызметке салық салу

Табыстың басқа түрлері сияқты Литвадағы, Босния және Герцеговина Федерациясындағы қайырымдылық ұйымдарының экономикалық қызметіне салық салынбайды, өйткені олар негізінен табыс салығынан босатылған. Басқа шекте Албания, Болгария, Словения, Румыния және Сербия бар, олар коммерциялық емес немесе коммерциялық емес кез келген экономикалық қызметке салық салады, бұл аймақтағы ең жақсы бизнес тәжірибесіне сәйкес келмейтін шектеуші көзқарас болып табылады және қазіргі уақытта олардың бірқатарында бұл ереже қайта қаралатын болады. Осы шектен шыққан мемлекеттер әртүрлі аралық тәсілдерді қабылдады. Осындай аралық тәсілдердің бірі Эстонияда қолданылатын әдіс болып табылады, мұнда тек ұйымның жарғылық мақсаттарына қатысы жоқ КЕҰ-ның экономикалық қызметіне ғана салық салынады.

Польша мен Косовода басқа тәсіл қолданылады, мұнда бастапқы нүкте қаражатты пайдалану болып табылады және КЕҰ мақсаттарына жету үшін жүзеге асырылатын экономикалық қызметтен түсетін кіріс салық салудан босатылады (бұл жағдайда, қаражатты алғаннан кейін белгілі бір мерзімде жұмсалғаны анық дәлелдемелерді ұсыну қажет).

Тағы бір балама – белгілі бір шекті сомадан асып кеткен жағдайда ғана табысқа салық салудың механикалық параметрі, ал оған «ұстамайтын» барлық нәрсе салық салудан босатылады. Венгрияда салық салынбайтын экономикалық қызметтің көлемі ұйымның коммуналдық мәртебесіне байланысты. ҚПҰ мәртебесі жоқ ұйымдар, егер олар жиынтық табыстың 10%-ынан немесе жиынтық табыстың 10 млн форинттерден аспаса, экономикалық қызметтен түсетін табыс салығын төлеуден босатылады; ҚПҰ үшін шекті сома 20 млн форинттерді құрайды. «Жетекші» ҚПҰ-ға жалпы табыстың 15%-ға дейінгі мөлшерінде кәсіпкерлік қызметтен түскен табысқа салық төлемеуіне рұқсат етіледі.

Кейбір елдер, сондай-ақ, егер қандай да бір бизнес жеңілдіктерін беру коммерциялық кәсіпорындармен әділетсіз нарықтық бәсекелестікке әкелетін болса, бизнестен түсетін кірісті салық салудан босатуға болмайтыны туралы ережелерді қосты. Мысалы, егер КЕҰ-ға мұндай жеңілдіктер беру соңғысын «нарықтағы негізсіз артықшылық жағдайға» келтіретін болса, Хорватия заңнамасы салықтық жеңілдіктерге жол бермейді.



1.9.5 Әртүрлі

1. Әкімшілік шығындар

Жалпы алғанда, Орталық және Шығыс Еуропа елдері әкімшілік шығындар мен жалақыға заңды шектеулер белгілемейді.

Бұл ережеден ерекше жағдайлардың бірі - Словакия. Инвестициялық емес қорлардың әкімшілік шығындары (Словакияға тән КЕҰ-ның ерекше нысандарының бірі) тіркеуді, қаражат жинауды, аудиторлық қызметтерді және гранттық қаражаттың мақсатқа сай пайдаланылуын тексеруді қоспағанда, қордың жалпы шығыстарының 15%-нан аспауы керек. Бұл аймақтағы озық бизнес тәжірибесіне сәйкес келмейтін өте проблемалы ереже болып шықты. Бұған дейін литвалық демеушілік қорларға да қаржыны әкімшілік мақсатта пайдалануға 20% шектеу қойылды, кейін ол жойылды.

Сонымен қатар, Чехия Республикасының «Қоғамдық және қайырымдылық қорлар туралы» Заңына сәйкес, ұйымның жарғылық құжаттарында қордың әкімшілік және операциялық шығындары бойынша осы ұйым таңдаған лимиттер туралы нұсқаулар болуы керек және бұл шектеулер кем дегенде 5 жылға өзгертілді. Қайырымдылық қорында бұл ереже сыйға тартылған активтерден түскен жалпы кірістің пайызы ретінде немесе қордың бір жыл ішінде үшінші тұлғаларға берген гранттарының жалпы сомасының пайызы ретінде көрсетілуі мүмкін. Қоғамдық қор жағдайында бұл ереже жыл аяғындағы жиынтық активтердің пайызы ретінде немесе қордың жыл ішінде үшінші тұлғаларға берген гранттарының жалпы сомасынан пайызбен көрсетілуі мүмкін.

2. Есеп беру

ОШЕ аймағының көптеген елдерінде КЕҰ есеп беруінің жеке ережелері жоқ. Мысалы, КЕҰ-лар әдетте өздерінің жарғылық коммерциялық емес қызметі және кәсіпкерлік қызметі (Болгария, Венгрия, Польша) туралы бөлек есеп береді. Олар мемлекеттік бюджеттен (Венгрия) алынған қаражатты көрсетуі және бюджет қаражатын жұмсау үшін міндетті есеп беру ережелерін сақтауы керек (Хорватия).

Сонымен қатар, есеп беру талаптары ұйымның көлеміне байланысты жиі өзгеруі мүмкін. Румыния КЕҰ болып табылмайтын ҚПҰ-ға, егер оның жылдық табысы \geq 30 000-нан аспаса, мемлекеттік қаржы органдарының келісімімен оңайлатылған есептілікті ұсынуға рұқсат береді.



1.10 Үкіметтік қаржыландыру

Көптеген елдерде КЕҰ-ларға мемлекеттік қаражат үшін бәсекелесуге рұқсат етіледі. Бұл көбінесе заңмен белгіленеді. Болгария мен Эстонияда «Мемлекеттік сатып алулар туралы» Заңда барлық заңды тұлғалардың мемлекеттік қаражатқа арналған мемлекеттік тендерлерге қатысуға құқығы бар екендігі арнайы көрсетілген. Словакияның «Мемлекеттік сатып алулар туралы» заңы бұл тенденцияға қайшы келеді, бұл КЕҰ-лар мемлекеттік тендерлерден шығарылады. Дегенмен, ЕО-ға кіргеннен кейін барлық жаңа мүше мемлекеттер КЕҰ-ға ұлттық үкіметтер арқылы жүзеге асырылатын ЕО құрылымдық қорларын дамытуға қатысуға өтініш беруге мүмкіндік беретін белгілі бір реттеу нысандарын қабылдады. Бұл ережелер гранттар мен мемлекеттік тендерлерге қатысу туралы ережелерді де қамтуы мүмкін.

КЕҰ-лардың мемлекеттік сатып алуға қатысуына рұқсат етілген жағдайларда, тендерге қатысу ережелері айтарлықтай өзгеруі мүмкін. Мысалы, Босния мен Сербияда министрліктер мемлекеттік қаржыландыруды беру ережелерін белгілеуде айтарлықтай еркіндікке ие, бірақ бұл ережелер анық және ашық емес. Чехияда, керісінше, ғылым, ғылыми-зерттеу, тәжірибелік жобалар, білім беру, балаларды күту және қоршаған орта салаларында гранттарға өтініш берудің нақты жарияланған ережелері бар. Сол сияқты, Венгрияда ережелері еркін және ашық бәсекелестік негізінде және конкурстарды өткізудің нақты ережелерімен КЕҰ-лардың мемлекеттік қорларға қол жеткізуін реттейтін бірнеше заңдар бар; оның үстіне белгілі бір жағдайларда ҮЕҰ гранттар мен келісім-шарттарға өз өтінімдерін (өз бастамасы бойынша, жарияланған тендерлерден тыс) беру арқылы мемлекеттік қаражатқа қол жеткізе алады. Румыния гранттар туралы заң қабылдады, ол ұлттық және жергілікті мемлекеттік органдардың гранттық конкурстар өткізудің бірдей негізгі ережелерін қолдануын қарастырады. Хорватияда объективті критерийлер мен ашық бәсекелестік негізінде мемлекеттік гранттар беру үдерісінің ашықтығын қамтамасыз ету үшін үздік бизнес тәжірибесінің кодексі қабылданды. Ең соңында, Черногорияда мемлекеттік қаражатты бөлу құқығы ведомстволарлық комиссияға берілген.



1.11 Жекешелендіру

Кейбір елдер коммерциялық емес сектордың мемлекеттік активтерді жекешелендіруді жеңілдету үшін нақты құқықтық нысандарын жасады. Чехияда ҚПҰ бастапқыда үкімет ауруханаларды, білім беру мекемелерін және мұражайларды қамтитын мемлекеттік қаржыландырылатын қызметтерді жекешелендіруге болатын тетіктер ретінде қарастырылды, бірақ ынталандырулар жеткіліксіз болғандықтан, ҚПҰ арқылы жекешелендіру аз ғана табыспен бірге жүрді. Венгрияда экономиканы мемлекетсіздендіруге жәрдемдесу үшін ҚПҰ да құрылды. Іс жүзінде мемлекеттік органдар, министрліктер және жергілікті мемлекеттік органдар бұрынғы мемлекеттік қызметшілерді жұмысқа алу және олармен бұрын үкімет ұсынған қызметтерді көрсетуге келісім-шарт жасау арқылы ҚПҰ құрды. Бұл механизм, әрине, тәуелсіз үкіметтік емес ұйымдардың қызмет көрсетуді өз қолына алуына ашық түрде мүмкіндік беруден алыс. 2007 жылға қарай бұл тәжірибе тоқтатылды және оның орнына мұндай теріс пайдаланудан азырақ жалпы «коммерциялық емес компания» ауыстырылды.

Сонымен қатар, әлеуметтік қызметтердің кейбір түрлерін (мысалы, баспанасыздарға баспаналар, мүгедектерге арналған үйлер, үйде күтім көрсету жүйелері) реттеуші қолдау жүйесі деп аталатын жүйе арқылы мемлекет өз шығындарын ішінара өтеу үшін төлейтін КЕҰ тиімді көрсетеді (жан басына шаққандағы есептеуден қарастырылған). Венгрияда қайырымдылық қорлары басқаратын мектептер саны аз болса да, өте табысты.

Болгарияда заңдық өзгерістер ҮЕҰ-ға әлеуметтік қызметтерді көрсету үшін жергілікті мемлекеттік органдармен келісім-шарттар жасауға мүмкіндік берді, бірақ бұл өзгерістерді жүзеге асыру баяу процесс болды.

Кейбір елдерде, әсіресе Оңтүстік және Шығыс Еуропада мемлекеттік секторды жекешелендіру енді ғана басталып жатыр, сондықтан бұл процеске КЕҰ-ды қосудың тиімді тетігі туралы айту мүмкін емес. Басқа елдерде, мысалы, Венгрияда КЕҰ белгілі бір активтерге (мұражайлар, емханалар) өтінім бере алады, бірақ іс жүзінде мұндай тендерлерді сирек жеңеді. Көбінесе мемлекеттік активтер мен қаржыландыру квази-КЕҰ немесе үкімет өзі ұйымдастырған КЕҰ арасында бөлінеді.



1.12 Қоғамдық бірлестіктерді мемлекеттік тіркеу

Ресей

Ресей Федерациясының 1995 жылғы 19 мамырдағы №82-ФЗ Федералдық заңының 3-бабына сәйкес (2022 жылғы 14 шілдедегі өзгертулермен) «Қоғамдық бірлестіктер туралы»² (бұдан әрі - Федералдық заң), азаматтар құрған қоғамдық бірлестіктер, осы Федералдық заңда белгіленген тәртіппен тіркелуі және заңды тұлғаның құқықтарын иеленуі немесе мемлекеттік тіркеусіз және заңды тұлға құқықтарын алмай-ақ жұмыс істей алады.

Көріп отырғанымыздай, Ресей заңнамасы азаматтарға қоғамдық бірлестікті құру кезінде таңдау мүмкіндігін береді: оны заңды тұлға ретінде тіркеу және заңды тұлғалардың барлық құқықтары мен міндеттерін пайдалану немесе онсыз жұмыс істеуді жалғастыру ұсынылады.

Федералдық заңның 7-бабына сәйкес қоғамдық бірлестіктер келесі ұйымдық-құқықтық нысандардың бірінде құрылуы мүмкін:

- қоғамдық ұйым;
- қоғамдық қозғалыс;
- қоғамдық қор;
- қоғамдық мекеме;
- қоғамдық бастама органы;
- саяси партия.

Мемлекеттік тіркеусіз жұмыс істеу мүмкіндігін растау үшін қоғамдық ұйымдардың жұмысын реттейтін федералды заңның 8-бабын келтіруге болады.

Осылайша, Федералдық заңның көрсетілген бабына сәйкес «**Қоғамдық ұйымды мемлекеттік тіркеу кезінде** оның тұрақты басқару органы заңды тұлғаның құқықтарын қоғамдық ұйым атынан жүзеге асырады және жарғыға сәйкес өз міндеттерін орындайды».

Қолданылуы тек қоғамдық бірлестіктерді мемлекеттік тіркеу жағдайларына байланысты болатын ұқсас ережелер 9 (Қоғамдық қозғалыс), 10 (Қоғамдық қор), 11 (Мемлекеттік мекеме), 12 (Қоғамдық әуесқойлық орган) баптарында да бар.

Сонымен қатар, Федералдық заңның 18-бабында: «Қоғамдық бірлестікті құру туралы, оның жарғысын бекіту туралы, басқару, бақылау және тексеру органдарын құру туралы шешімдер съезде (конференцияда) немесе жалпы жиналыста қабылданады. **Осы шешімдер қабылданған**

² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/4c61669d856cd975921fb776ecb059f605b9290a/



кезден бастап қоғамдық бірлестік құрылды деп есептеледі: ол өзінің жарғылық қызметін жүзеге асырады, **заңды тұлғаның құқықтарын қоспағанда, құқықтарға ие болады** және осы Федералдық заңда көзделген міндеттерді өзіне алады.

Қоғамдық бірлестіктің заңды тұлға ретінде құқық қабілеттілігі осы бірлестік мемлекеттік тіркеуден өткен кезден бастап туындайды.

Осылайша, 18-бапта қоғамдық бірлестіктердің заңды тұлға ретінде тіркелмей жұмыс істеу құқығы бекітілген.

Беларусь

Беларусь Республикасының 1994 жылғы 4 қазандағы №3254-ХІІ «Қоғамдық бірлестіктер туралы»³ Заңының 7-бабына сәйкес Беларусь Республикасының аумағында тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің, одақтардың қызметіне тыйым салынады.

Бұл ретте қоғамдық бірлестіктерді тіркеу Беларусь Әділет министрлігі жүргізетін қоғамдық бірлестіктердің мемлекеттік тізілімінде жүзеге асырылады.

Беларусь Республикасының аталған Заңының 6-тарауында Беларусь Республикасының Конституциясын, осы Заңды, қоғамдық бірлестікке, кәсіподаққа қатысты өзге де заңнамалық актілерді және (немесе) жарғыларды бұзғаны үшін келесі жазалар көзделген, мынадай жазалар қолданылуы мүмкін:

- жазбаша ескерту;
- қоғамдық бірлестіктің, одақтың қызметін тоқтата тұру;
- қоғамдық бірлестікті, одақты тарату.

Азаматтың жеке басына немесе мүлкіне, сондай-ақ заңды тұлғаның мүлкіне зиян келтірген қоғамдық бірлестік, одақ оны заңда белгіленген тәртіппен өтеуге міндетті.

Терроризмге және экстремизмге қарсы іс-қимыл туралы заңнамалық актілерде қоғамдық бірлестіктерге, кәсіподақтарға қатысты басқа да жауапкершілік шаралары және оларды қолдану тәртібі белгіленуі мүмкін.

Одан әрі 27-29-баптар жоғарыда аталған жауапкершілік шараларын қолдану негіздерін реттейді.

³ <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254>



Осылайша, қоғамдық бірлестік, кәсіподақ Беларусь Республикасының Конституциясын, осы Заңды, өзге де заңнамалық актілерді және (немесе) қоғамдық бірлестіктің, одақтың жарғысын бұзатын іс-әрекеттер жасаса, бұзушылық жойылуға әкеп соқтыратын жағдайларды қоспағанда, қоғамдық бірлестік, одақ сот шешімі бойынша тиісті тіркеуші орган қоғамдық бірлестікке, кәсіподаққа жазбаша ескерту жасайды (27-бап. Жазбаша ескерту).

Қоғамдық бірлестіктің, одақтың қызметі, егер қоғамдық бірлестікке, кәсіподаққа осы орган және қоғамдық бірлестік жазбаша ескерту жасаған болса, тиісті тіркеуші органның талабы бойынша сот шешімі бойынша бір айдан алты айға дейінгі мерзімге тоқтатыла тұруы мүмкін, кәсіподақ жазбаша ескерту жасауға негіз болған бұзушылықтарды жоймаған немесе растайтын құжаттарды ұсына отырып, оларды жою туралы тиісті тіркеуші органға хабарламаған (28-бап. Қоғамдық бірлестіктің, кәсіподақтың қызметін тоқтата тұру).

Қоғамдық бірлестік, одақ сот шешімімен мынадай жағдайларда таратылады:

- қоғамдық бірлестіктің, одақтың соғысты немесе экстремистік қызметті насихаттауды жүзеге асыруы;
- жазбаша ескерту жасалғаннан кейін бір жыл ішінде қоғамдық бірлестіктің, одақтың заңнаманы және (немесе) олардың жарғыларын бұзуы;
- егер қоғамдық бірлестікті, одақты мемлекеттік тіркеу кезінде олардың құрылтайшылары тарапынан осы Заңды және (немесе) өзге де заңнама актілерін түзетуге болмайтын бұзушылықтарға жол берілсе;
- қоғамдық бірлестіктің саны мен құрамы осы Заңның 8-бабының төртінші бөлігінің талаптарына, одақтың құрамы - осы Заңның 8-бабының алтыншы бөлігінің талаптарына сәйкес келмесе;
- қоғамдық бірлестіктің, одақтың қызметін тоқтата тұруға негіз болған бұзушылықтарды сот шешімімен белгіленген мерзімде жоймау;
- қоғамдық бірлестік, кәсіподақ үш жыл қатарынан Заңның 24-бабының алтыншы бөлігінде көзделген мәліметтерді белгіленген мерзімде ұсынбауы.

Заң актілерінде көзделген жағдайларда бұқаралық іс-шаралар туралы заңды бір рет бұзғаны үшін, сондай-ақ қоғамдық бірлестік, оның ұйымдық құрылымын, белгіленген талаптар бірлігін бұзғаны үшін қоғамдық бірлестік, одақ сот шешімі бойынша, шетелдік өтеусіз көмекті пай-



даланғаны үшін заң бойынша таратылуы мүмкін (29-бап. Сот шешімі бойынша қоғамдық бірлестікті, одақты тарату).

Бұл ретте Беларусь Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінің⁴ 24.57-бабы жауапкершіліктің келесі түрлерін қарастырады:

Өзіне қатысты уәкілетті мемлекеттік органның оларды тарату немесе қызметін тоқтата тұру туралы заңды күшіне енген шешімі бар саяси партияның, өзге де қоғамдық бірлестіктің, діни ұйымның немесе қордың қызметін ұйымдастыру немесе қызметіне қатысу, сондай-ақ олардың қызметін ұйымдастыру саяси партияның, өзге де **қоғамдық бірлестіктің**, діни ұйымның немесе қордың **белгіленген тәртіппен мемлекеттік тіркеуден өтпеген** қызметі немесе қызметіне **қатысу** - отызға дейінгі мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.

Қазақстан Республикасының «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңында да осындай норма бар. Алайда, Беларусь заңнамасынан айырмашылығы, біздің заңнамада қоғамдық бірлестіктерді тіркеу сияқты тіркеу түрі қарастырылмағанын атап өткен жөн.

Республикадағы қоғамдық бірлестіктер «Заңды тұлғаларды мемлекеттік тіркеу және филиалдар мен өкілдіктерді есептік тіркеу туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 17 сәуірдегі № 2198 Заңына сәйкес заңды тұлға ретінде жалпы негізде тіркеледі.

Осыған байланысты, Беларусь заңнамасының Қазақстаннан айырмашылығы тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің қызметіне тыйым салатын норманың болуы орынды деп есептейміз.

Литва

Литва Республикасының 1995 жылғы 2 ақпандағы № I-784 «Қоғамдық ұйымдар туралы» Заңының 4-бабына сәйкес⁵ қоғамдық ұйым жарғысы тіркелген күннен бастап құрылған болып есептеледі.

Аталған Заңның 12-бабына сәйкес қоғамдық ұйымдарға:

- 1) мемлекеттің, оның мекемелерінің немесе лауазымды тұлғаларының функцияларын жүзеге асырады;
- 2) кәсіподақтардың функцияларын жүзеге асырады;
- 3) заңдарда көзделген жағдайларды қоспағанда, өз мүшелерін қаруландырады, олар үшін әскери оқу-жаттығулар ұйымдастырады немесе әскери жасақтар құрады;

⁴ https://kodeksy-by.com/koap_rb/24.57.htm

⁵ <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.61832/>



4) білім беруді, мәдениетті, денсаулық сақтауды, спортты қолдауға арналған қаражатты немесе өзге де мүлікті қоспағанда, басқа мемлекеттердің билік және басқару органдары немесе мемлекеттік ұйымдары бөлген қаражатты немесе өзге де мүлікті алуға құқылы.

Литва Заңының 17-бабына сәйкес қызметі бір округтен артық аумақты қамтитын қоғамдық ұйымның жарғысын Литва Республикасының Әділет министрлігі тіркейді.

Қызметі бірнеше өзін - өзі басқару аумағын қамтитын және уездік Орталықта немесе уездің басқа аумағында-қалалық немесе ауылдық елді мекенде орналасқан қоғамдық ұйымның жарғысын уез басқарушысы тіркейді.

Қызметі бір ауданның немесе қаланың аумағын қамтитын қоғамдық ұйымның жарғысын өзін-өзі басқарудың атқарушы мекемесі тіркейді.

Қоғамдық ұйым жарғы қабылданғаннан және басқару органдары сайланғаннан кейін бір айдан кешіктірмей тиісті мемлекеттік мекемеге жарғыны тіркеу туралы өтініш береді. Өтінішке жарғыға сәйкес қоғамдық ұйым атынан өкілдік ететін адам тұрғылықты жерін көрсете отырып, қол қояды.

Өтінішке төрт данада құрылтай съезінің, конференцияның немесе жиналыстың хаттамасы, қоғамдық ұйымның жарғысы қоса беріледі.

Жарғыны тіркейтін мемлекеттік мекеме жарғыны тіркеу туралы өтінішті осы бапта көрсетілген барлық құжаттарды алған күннен бастап бір ай ішінде қарайды. Жарғыны тіркейтін мемлекеттік мекеме тіркеу үшін ұсынылған құжаттардың және оларда көрсетілген мәліметтердің дұрыстығын тексеруге құқылы.

Қоғамдық ұйымдардың жарғысын тіркейтін мемлекеттік мекеме осы ұйымдардың тізілімін жүргізеді. Тізілімді жүргізу тәртібін Литва Республикасының Үкіметі белгілейді.

Аталған Заңның 15-бабы қоғамдық бірлестіктердің жауапкершілігін белгілейді. Осылайша, қоғамдық ұйым өз міндеттемелері бойынша барлық мүлкімен жауап береді. Қоғамдық ұйым өз мүшелерінің міндеттемелері бойынша жауап бермейді, ал оның мүшелері қоғамдық ұйымның міндеттемелері бойынша жауап бермейді. Жеке немесе заңды тұлғаларға зиян келтірген қоғамдық ұйым оны заңда белгіленген тәртіппен өз мүлкі есебінен өтеуге міндетті.

Сонымен қатар, Литва заңнамасында тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің қызметіне тыйым салу және бұл үшін жауапкершілік қарастырылмаған.



1.13 Қорытынды

ОШЕ елдерінде ҰЕҰ туралы заңнама қарқынды дамып келеді. Негізгі тенденцияларға мыналар жатады:

- **Ұйымдастыру формалары.** Қазір көптеген елдер қоғамдық бірлестіктерді де, қайырымдылық қорларды да таниды. Олардың анықтамаларын икемді тұжырымдау үрдісі байқалады, бұл қосымша ұйымдастыру формаларын енгізу қажеттілігін азайтады. Мемлекеттер тіркелмеген бірлестіктерді де мойындайды.

- **Құрылтайшылар.** Көптеген елдер қауымдастық үшін 2-5 құрылтайшы және қайырымдылық қор үшін бір немесе одан да көп болуын талап етеді. Көптеген елдер заңды тұлғалар мен шетелдік азаматтарға КЕҰ құрылтайшысы болуға рұқсат береді.

- **Жарғылық қор.** Бірлестіктер үшін міндетті емес. Қайырымдылық қорлары әдетте бастапқы меншікті талап етеді, бірақ қазіргі тенденция бұл талапты номиналды сомаға дейін төмендету болып табылады. Опция ретінде активтер ұйымдық міндеттерді орындау үшін жеткілікті болуы керек деген тұжырым бар.

- **Тіркеу органы.** КЕҰ-ларды тіркеу өкілеттігі тиісті министрліктер мен Ішкі істер министрлігінен соттарға және саясатқа ықпалы аз басқа органдарға беріліп жатқан үрдіс. Тіркеу жергілікті деңгейге көбірек көшуде.

- **Бас тарту негіздері.** Тіркеуден бас тартуға болатын негіздерді неғұрлым нақты және тар анықтау үрдісі болып табылады. Бірлестіктер үшін, ең болмағанда, олар Еуропалық конвенцияның 11-бабының ережелеріне негізделуі керек.

- **Процедуралық кепілдіктер.** Көптеген елдер тіркеу шешімдеріне міндетті мерзімдерді белгіледі, сондай-ақ теріс шешімдер қабылданған жағдайда (кем дегенде құрылтайшыларға) құжаттарға өзгерістер енгізуге мүмкіндік береді.

- **Мемлекеттік тізілімдер.** Елдің анықтылығына қол жеткізу үшін елдер КЕҰ-лардың мемлекеттік тізілімдерін құруға барған сайын көшуде. Чехия мен Хорватия сияқты кейбір елдер бұл тізілімдерді интернетте орналастырды.

- **ҰЕҰ басқару органдары.** Бірлестіктерді әдетте мүшелердің жалпы жиналысы басқарады. Қорларды әдетте басқарма басқарады, олардың кейбіреулерінде бақылау кеңесі немесе басқа құрылымдар да бар. Қаржылық/салық жеңілдіктері берілген ұйымдар үшін тексеру комис-



сиялары сияқты қосымша құрылымдар қарастырылуы мүмкін. Мұндай құрылымдар әдетте заңның ережелерімен белгіленеді, бірақ басқа жағдайда ішкі басқару мәселелері құрылтайшылардың құзыретіне жатады.

- **Экономикалық қызмет.** Бұл тенденция КЕҰ-ға кіріс әкелетін әртүрлі қызмет түрлерін жүргізуге және экономикалық қызметті КЕҰ мәртебесінен гөрі салық салу мәселесі ретінде қарастыруға мүмкіндік беру болып табылады.

- **Саяси қызмет.** Көптеген елдер КЕҰ-ға сайланбалы қызметке кандидаттар ұсыну, партия немесе кандидат үшін қаражат жинау сияқты «партиялық саяси қызметпен» айналысуға тыйым салады. Бұл ретте КЕҰ-ға мемлекеттік саясатты қалыптастыруға әсер ететін кең ауқымды қызметке қатысуға және қоғамдық мүддені қорғау мақсатында үгіт-насихат жүргізуге рұқсат етіледі.

- **Есеп беру.** КЕҰ әдетте салық заңнамасына сәйкес салық декларациясын тапсырады. Салық/қаржылық жеңілдіктер немесе елеулі мемлекеттік субсидиялар алатын ұйымдар әдетте міндетті есеп беруді талап етеді. Тренд тар мақсатты талаптарды енгізуді болжайды, олардың орындалуы заң талаптарына сәйкес келеді және сонымен бірге КЕҰ үшін артық салмақ салмайды. Дәл осындай себептерге байланысты шағын КЕҰ кейде есеп беру талаптарынан босатылады немесе жеңілдетілген есептерді ұсынады.

- **Салық салу.** Барлық елдерде КЕҰ белгілі бір салық жеңілдіктеріне ие және барлық дерлік елдерде жеке тұлғалар үшін де, корпорациялар үшін де донорлық үшін ынталандыру жүйесі орнатылған. Тренд салық салу түрі мен КЕҰ қызметінің сипаты арасындағы байланысты орнатуды көздейді; дегенмен, негізгі мәселе – бұл нормалардың іс жүзінде дұрыс орындалуын қамтамасыз ету.

- **Үкіметтік қаржыландыру.** Үкіметтер КЕҰ-ға тікелей қаржыландыруды көбірек беруде, сонымен қатар мемлекеттік активтерді, соның ішінде КЕҰ-ларды жекешелендіруді ынталандыруға ұмтылуда. Тенденция осы процесті дамытуды және мемлекеттік активтерді үкіметтік емес секторға ашық және айқын беруді қамтамасыз етуді көздейді.

- **Тарату.** Тенденция ұйымның (әсіресе қауымдастықтың) жоғары басқару органына КЕҰ-ны таратуға кең өкілеттік беруді, сондай-ақ КЕҰ-ны мәжбүрлеп тарату мүмкін болатын негіздердің нақты тұжырымдарын тарылтуды және әзірлеуді қамтиды.

- **Жою.** Елеулі салық/қаржылық жеңілдіктер немесе мемлекеттік субсидиялар алған КЕҰ таратылғаннан кейін қалған активтерін ұқсас немесе ұқсас жарғылық мақсаттары бар басқа ұйымға беруі тиіс заң нор-



масын орнату үрдісі болып табылады. Басқа ұйымдарға, мысалы, өзара тиімді бірлестіктерге, қалған активтерді мүшелерге және қажет болса, құрылтайшыларға бөлуге жиі рұқсат етіледі.

Орталық және Шығыс Еуропадағы КЕҰ секторын дамытуда құқықтық реформаның күрделі міндеттері әлі алда. Олардың негізгілері мыналар болып табылады: 1) тіркеуді жеделдету және жоғары есеп беру стандарттары бойынша негізгі заңнамалық базаны қайта қарау; 2) қоғамдық пайдалы ұйымдардың қызметін ынталандыру мақсатында олардың құқықтық негіздерін жетілдіру; 3) КЕҰ өміршеңдігін қолдау мақсатында КЕҰ мен донорларға салық салуды жетілдіру; 4) әлеуметтік қызметтерді неғұрлым тиімді көрсетуге қол жеткізу мақсатында бюджеттік қаржыландыру жүйесін жетілдіру».

Дуглас Ратцен, Дэвид Мур және Майкл Даремнің «Орталық және Шығыс Еуропа елдеріндегі коммерциялық емес ұйымдар қызметінің құқықтық негіздері» мақаласында келтірілген Орталық және Шығыс Еуропадағы КЕҰ-ның ұйымдық-құқықтық нысандарын толығырақ 1-8-қосымшалардың мысалын пайдалана отырып, қарастыруға болады⁶.

⁶ Д.Ратцен, Д.Мур, М.Дарем Орталықтағы коммерциялық емес ұйымдар қызметінің құқықтық негіздері және Шығыс Еуропа / https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_CEE-Overview_kaz.pdf



1-қосымша

КЕҰ-ның типтік ұйымдық-құқықтық нысандары				
Ел	Қауымдастық	Қор	Қоғамдық пайдалы компания	Басқа
Албания	Қауымдастық	Қор	Орталық	
Босния және Герцеговина (мемлекеттік деңгей)	Қауымдастық	Қор		
Босния және Герцеговина (Федерация)	Қауымдастық	Қор		
Босния және Герцеговина (СР)	Қауымдастық	Қор		
Болгария	Қауымдастық	Қор		Читалишта
Хорватия	Қауымдастық	Қор Қоғамдық қор		Жеке мекемелер
Чехия Республикасы	Азаматтық бірлестік, Мүдделері бойынша заңды тұлғалардың бірлестігі	Қор Қоғамдық қор	Қоғамдық пайдалы серіктестік	Танымал мекеме, Қайырымдылық мекемесі
Эстония	Коммерциялық емес бірлестік	Қор		Коммерциялық емес серіктестік
Венгрия	Қауымдастық / Қоғамдық ұйым	Қор Ашық қор	Коммерциялық емес компания	Қоғамдық қор, Қоғамдық қоғам
Косово	Қауымдастық	Қор		
Латвия	Қауымдастық	Қор	Коммерциялық емес ұйым	
Литва	Қауымдастық	Қайырымдылық және демеушілік қор, Қор, Қоғамдық мекеме	Танымал мекеме	
Македония	Азаматтар қауымдастығы, Шетелдіктер қауымдастығы	Қор		
Черногория	Қауымдастық	Қор		
Польша	Одақ, қарапайым одақ	Қор	Қоғамдық пайдалы серіктестік	
Румыния	Қауымдастық	Қор		
Словакия	Азаматтық бірлестік	Қор Инвестициялық емес қор	Әлеуметтік қызметтерді көрсететін коммерциялық емес ұйым, Инвестициялық емес қор	
Словения	Қауымдастық	Қор		
Сербия	Қауымдастық	Қор		



2-қосымша

Филиалдарды құруға қойылатын талаптар						
Ел	Ең аз мүшелер	ҚҰРУҒА ЖӘНЕ ҚОСЫЛУҒА РҰҚСАТ ЕТІЛГЕН БЕ?				Қолшатырлық ұйымдастырудың ерекше нысаны? Олай болса, мекемеге қанша ұйым қажет?
		Азаматтар	Шетелдіктер	Заңды беттер	Кәмелетке толмағандар	
Албания	2/5	Иә	Иә	Иә		Жоқ
Босния мен Герцеговина (мемлекеттік деңгей)	3	Иә	Иә, егер олар БГ-да тұрақты тұрса немесе тіркелген болса	Иә	Иә	Қарастырылмаған
БМГ (Федерация)	3	Иә	Иә	Иә	Иә	Қарастырылмаған
БМГ (СР)	3	Иә	Иә	Иә	Иә ⁴⁹	Қарастырылмаған
Болгария	3	Иә	Иә	Иә		Жоқ
Хорватия	3	Иә	Иә	Иә	Жоқ	Иә; 2 немесе одан да көп қосылу
Чехия Республикасы	3	Иә	Тек қосылу	Тек қосылу	Иә	Иә; 2 немесе одан да көп қосылу
Эстония	2	Иә	Иә	Иә	Иә	
Венгрия	10	Иә	Иә	Иә	Иә	Иә, федерация: 10 федерация қажет
Косово	3	Иә	Иә	Иә		Қолданыстағы заң оларға тыйым салмайды.
Латвия	2	Иә	Иә	Иә		Иә; 2 немесе одан да көп қосылу
Литва	3	Иә	Иә	Иә	Тек қосылу	Қарастырылмаған
Македония	5	Иә	Тек қосылу	Жоқ	Жоқ	Иә; бірлестіктер мен қорлар
Черногория	5	Иә	Иә	Иә	Иә	Иә; 2 немесе одан да көп заңды тұлғалар
Польша Бірлестіктер	15	Иә	Тек қосылу	Иә, қолдау мүшесі ретінде	Тек қосылу (16+)	Иә; 3 немесе одан да көп
Польша Қарапайым бірлестіктер	3	Иә	Иә	Жоқ	Тек қосылу (16+)	Жоқ
Румыния	3	Иә	Иә	Иә		Иә; 2 немесе одан да көп бірлестіктер немесе қорлар
Словакия	3	Иә	Иә	Тек қосылу	Иә	Иә; 2 немесе одан да көп қосылу
Словения	он	Иә	Тек қосылу	Жоқ		
Сербия	он	Иә	Жоқ	Жоқ	Жоқ	



3-қосымша

Қорды капиталдандыруға қойылатын талаптар		
Ел	Ұйымдастыру нысаны	Ең аз бастапқы капитал
Албания	Қор	Мақсатқа жауап беретін
Босния мен Герцеговина (мемлекеттік деңгей)	Қор	Активтердің болуы міндетті, бірақ ең төменгі мөлшерді көрсетпей-ақ
БМГ (Федерация)	Қор	2,000 айырбасталатын марка (\$1800)
БМГ (СР)	Қор	Активтердің болуы міндетті, бірақ ең төменгі мөлшерді көрсетпей-ақ
Болгария	Қор	Бастапқы капиталдың болуы міндетті, бірақ ең төменгі мөлшерді көрсетпей-ақ. Осылайша, кем дегенде теориялық тұрғыдан бұл талапты қанағаттандыру үшін 1 болгар леви жеткілікті болар еді.
Хорватия	Қор	Белгісіз негізде мақсаттарға жету үшін жеткілікті; табыс мүлкікті ұстауға қажетті сомадан асуы тиіс
	Қоғамдық қор	Мақсатты
Чехия Республикасы	Қор	500 000 крон
	Қоғамдық қор	Өлшем көрсетілмеген
Эстония	Қор	Активтер анық жеткіліксіз болса және жақын арада сатып алу болжанбаса, жойылуы мүмкін
	Жабық қор	Мақсатты
Венгрия	Ашық қор	Өз мақсаттарын жүзеге асыруды бастау үшін жеткілікті
Косово	Қор	Жоқ
Латвия	Қор	Жоқ
Литва	Қайырымдылық және демеушілік қор/Қор	Жоқ
Македония	Қор	5,000 еуро
Черногория	Қор	Жоқ
Польша	Қор	Егер қор коммерциялық қызметті жүзеге асырса, 1000 злотых мөлшерінде резерв қажет
Румыния	Қор	Жалпы ең төменгі жалақының кемінде 100 еселенген мөлшері (немесе қордың жалғыз мақсаты басқа бірлестіктер немесе қорлар үшін қаражат тарту болса 20 есе)
Словакия	Қор	200,000 крон
	Инвестициялық емес қор	2,000 крон
Словения	Қор	Мақсатқа жауап беретін
Сербия	Қор	Мақсатқа жауап беретін

КЕҰ тіркеу рәсімдері				
Ел	Тақырып түрі	Орган	Мерзімі	Бас тартудың ерекше себептері
Албания	Қауымдастық, қор, орталық	Тирананың аудандық соты	15 күн	
	Қауымдастық	Босния және Герцеговина Әділет министрлігі	30 күн	Ұйымның бағдарламасы немесе қызметі БмГ конституциялық құрылысына нұқсан келтіретін болса; немесе оны күшпен құлатуға, этникалық, нәсілдік немесе діни араздықты қоздыруға немесе кемсітудің заңмен тыйым салынған кез келген басқа нысанына бағытталған
	Қор			
БмГ (Федерация)	Қауымдастық	Бір кантон ішінде: Кантондық министрлік; әйтпесе Әділет департаменті	30 күн	БмГ мемлекеттік деңгейіндегі сияқты және/немесе олар сайлау науқандарын немесе кандидаттар үшін қаражат жинауды жүргізсе немесе кандидаттарды немесе саяси партияларды қаржыландырса
	Қор	Әділет министрлігі және Үкімет		
	Қауымдастық	Аудандық сот	15 күн	БмГ Федерациясындағыдай және/немесе ұйымның негізгі бағдарламалық мақсаты пайда табу болса
Болгария	Қор	Аудандық сот		
	Қауымдастық	жергілікті аудандық сот; Сондай-ақ ҚПҰ Әділет министрлігінде тіркелуі керек	Әділет министрлігіне 14 күн	
	Қор	Аудандық билік	30 күн	Ұйымның бағдарламасы немесе қызметі Конституцияға немесе заңға қайшы келсе
Хорватия	Қор	Орталық әкімшілік (қадағалайтын министрліктің міндетті рұқсатымен)	қадағалаушы министрлікке 30 күн; барлығы 60	Егер мақсат орындалмайтын немесе азғындыру мақсатын көзделсе немесе «дәлелді себептер болмаса» немесе мақсат «айқын емес» болса
	Қоғамдық қор			

Қауымдастық	Ішкі істер министрлігі			Әскерлендірілген ұйымдар алдын ала үкіметтің рұқсатын алуы керек
Чехия Республикасы	Тіркеу сот	Тіркеу сот		
	Қор	Тіркеу сот		
	Қоғамдық қор	Аудандық соттар	Жылдам бақылау процедурасы	
Венгрия	Қауымдастық, қор	Аудандық соттар	Жылдам бақылау процедурасы	
	Коммерциялық емес компания	Аудандық коммерциялық сот		
Косово	Қауымдастық, қор, ҚПҰ	Мемлекеттік басқару министрлігі, Тіркеу және КЕҰ-мен байланыс департаменті	60 жұмыс күні	Егер (а) тіркеу құжаттары қолданыстағы ережелерге сәйкес келмесе; (б) жарғылық құжаттар БҰҰ ҚК 1244 ережелерін немесе Біріккен Ұлттар Ұйымының Косоводағы Миссиясының (UNMIK) ережесін бұзса; (с) ұйымның атауы шатасушылық тудыратындай әлдеқашан тіркелген ұйымның ағауымен бірдей немесе ұқсас болса
Латвия	Коммерциялық емес ұйым		30 күн	
	Қауымдастық	Тіркеу органы	7 күн	
	Қор		7 күн	
Литва	Қауымдастық мемлекеттік мекеме	Компаниялар тіркеледі		
	Қоғамдық қор			
	Қауымдастық	КЕҰ орналасқан аумақтың бірінші сатыдағы соты	30 күн	КЕҰ жарғысы, бағдарламасы немесе қызметі конституциялық құрылысты күшпен құлатуға, әскери агрессияны тудыруға немесе ұлттық, діни немесе нәсілдік араздықты және төзімсіздікті қоздыруға бағытталған болса, не саяси қызметке тыйым салуды бұзса.
Македония	Қор	Оргалық тізілім	5 күн	
Черногория	Қауымдастық	Әділет министрлігі	10 күн	



Польша	Қауымдастық	Ұлттық тіркеу соғының жергілікті филиалы	3 ай	Әкімшілік органдарға хабарланады және қарсылық білдіруі мүмкін
	Қор	Ұлттық тіркеу соғының жергілікті филиалы	14 күн	
Румыния	Қарапайым одақ	Жергілікті бақылаушы кеңсе	30 күн	
	Қауымдастық қоры	Бірінші сатыдағы сот	3 күн	
Словакия	Қауымдастық	Ішкі істер министрлігі	10 күн	Егер КЕҰ мақсаттары міндетті мүшелікті жоққа шығармаса немесе ол шіркеу, партия немесе фирма болса
	Қор	Ішкі істер министрлігі		Егер бұл жай ғана мүлкі жинақтау болмаса немесе қор қоғамдық пайданы бермесе (қадағалайтын министрліктің есебімен анықталған)
	Қоммерциялық емес ұйым	Ішкі істер министрлігі		Егер іс жүзінде ұйым коммерциялық емес немесе қоғамдық пайдалы қызметтерді көрсетпесе
	Инвестициялық қор емес	Аймақтық кеңсе	Күні арнайы қаулымен белгіленеді	
Словения	Қауымдастық	Жергілікті мемлекеттік басқару органдары		
	Қор	Қордың қызметіне жауапты министрлік		
Сербия	Қауымдастық	Мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару министрлігі; қалалық ішкі істер органы	Одақ: 15 күн; Сербия: 30 күн	Одақ: Бағдарлама немесе қызмет конституциялық құрылысты күшпен құлатуға, елдің аумақтық тұтастығына немесе тәуелсіздігіне қарсы бағытталған болса; немесе Конституция кепілдік берген құқықтар мен бостандықтарды бұзса; немесе этникалық, нәсілдік немесе діни араздықты қоздырса
	Қор	Мәдениет министрлігі		Егер қор қажет емес деп танылса; шағымдану тәртібі жоқ



5-қосымша

Типтік КЕҰ нысандарының міндетті басқару органдары					
Ел	Тақырып түрі	Жалпы жиналыс	<u>Басқарушы орган</u>	Басқару	Басқа міндетті орган
Албания	Қауымдастық	Иә		Жалғыз жетекші немесе комитет	
Босния және Герцеговина (мемлекеттік деңгей)	Қор		Кем дегенде 3 мүше		
	Қауымдастық	Иә		Басқарма немесе қауымдастықтың жалпы жиналысы тағайындаған өкілі	
БмГ (Федерация)	Қор		Құрылтайшы немесе ол уәкілеттік берген тұлға кемінде 3 мүшеден тұратын кеңесті тағайындайды		
	Қауымдастық	Иә		Басқарма немесе қауымдастықтың жалпы жиналысы тағайындаған өкілі	
БмГ (СР)	Қор		Құрылтайшы немесе ол уәкілеттік берген тұлға кемінде 3 мүшеден тұратын кеңесті тағайындайды		
	Қор		Құрылтайшы немесе ол уәкілеттік берген тұлға кемінде 3 мүшеден тұратын кеңесті тағайындайды.		
Болгария	Қауымдастық	Иә	Басқарма немесе ұйымның атынан жалпы жиналыс тағайындаған тұлға		
	Қор		Тұрақты	Кеңесімен сайланады	КПҰ-ның екі басқару органы болуы керек:
	Қауымдастық	Иә		3-тен кем емес, жалпы жиналыс 1 мүшеден (немесе басқарушыдан) тұратын кеңеспен келісе алады	ұжымдық жоғары орган және басқарма



Хорватия	Қауымдастық	Иә			«Қорлардың басқару органдары» өкілді және әкімшілік туралы жалпы ереже. Министрлік бірінші рет тағайындаған; кәдімгідей - директор	
	Қор Қоғамдық қор					
Чехия Республикасы	Қауымдастық	Иә				
	Қор		Кем дегенде 3 мүше			3 адамнан тұратын аудиторлық және бақылау кеңесі ⁶⁹
	Қоғамдық қор					
Эстония	Қоғамдық пайдалы серіктестік		3, 6, 9, 12 немесе 15 мүше		Басқарушы директор	3-7 адамнан тұратын басқару тақтасы
	Қауымдастық	Иә			1 немесе одан да көп мүше	
Венгрия	Қор		Иә			Аудитор
	Қауымдастық	Иә			Иә	БӨ мәртебесі, егер жылдық кіріс 5 млн форингтен асса, қадағалау органын таппа етеді
	Қор		Иә			
Косово	Коммерциялық емес компания	Иә			Иә, жауапкершілігі шектеулі серіктестік немесе серіктестіктің басқа салыстырмалы ұйымдық нысанындағы сияқты	Бакылау кеңесі және аудитор немесе салыстырмалы ұйымдық-құқықтық нысан үшін қажет
	Қауымдастық Қор	Иә		Кем дегенде 3 мүше		



Латвия	Коммерциялық емес ұйым	Коммерциялық емес ұйымның инвесторлары оны басқаруға құқылы
	Қауымдастық	Иә
	Қор	Иә
Литва	Қауымдастық	Иә
	Қайырымдылық және демеушілік қоғамдық қор	Құрылтайшылар жиналысы
	Мемлекеттік мекеме	Құрылтайшылар жиналысы
Македония	Қауымдастық	Иә
	Қор	Иә
Черногория	Қауымдастық	Иә
	Қор	Иә
	Қауымдастық	Иә
Польша	Қор	Иә
	Қауымдастық	Иә
Румыния	Қауымдастық	Иә
	Қор	Кем дегенде 3 мүше



Словакия	Қауымдастық	Иә				
	Қор		Кем дегенде 3 мүше	Директорлар кеңесі тағайындайтын жалғыз әкімші	Бакылау кеңесі (мүліктің құны 5 миллион кроннан астам) немесе бір аудитор	
	Коммерциялық емес ұйым		Кем дегенде 3 мүше	Басқарушы	Бакылау кеңесі (мүліктің құны 5 млн кроннан астам) немесе бір аудитор. Кем дегенде 3 мүше	
Словения	Инвестициялық қор емес		Занда көзделгендей	Әкімші директорлар кеңесімен тағайындалады	Жарғыға сәйкес	
	Қауымдастық	(Жоғарғы басқару органы болуы керек)				
Сербия	Қор	(Құрылтайшылардың қалауы бойынша басқару органы)	Кем дегенде 3 мүше			
	Қауымдастық	Иә				
	Қор				Иә	

КЕҰ басқару органдарының құрамына шектеулер		Басшылық құрамы бойынша шектеулер
Ел	Ұйым түрі	
Босния және Герцеговина (Федерация)	Қор	Кәмелетке толмағандар, қор қызметкерлері, басқа органдардың және тексеру комиссияларының мүшелері басқару органының мүшелері бола алмайды
БМГ (СР)	Қор	Қордың қызметкерлері, басқа органдардың және тексеру комиссияларының мүшелері басқару органының мүшелері бола алмайды
Хорватия	Қор	Басшылар министрлік шенеуніктері немесе құрылтай кеңесінің (ұлттық органының) мүшесі болып табылмайтын сенімді және қабілетті адамдар болуы керек
	Қоғамдық қор	
Чехия Республикасы	Қор	Қасақана қылмыс жасағаны үшін сотталған адамдар Директорлар кеңесінің және Бақылау кеңесінің мүшелері бола алмайды; қор қызметкері немесе оның жақын туысы; Екі кеңеске бір мезгілде мүше болуға да рұқсат етілмейді
Венгрия	Қауымдастық	Басшылар Венгрия азаматтары немесе Венгрияда тұрақты тұратын және тұруға рұқсаты бар шетел азаматтары бола алады
Македония	Қауымдастық	Басқарма мүшелерінің көпшілігі Македония азаматтары болуы керек
	Қор	
Словакия	Қор	Әкімші және директор лауазымдарын мінсіз беделі бар жеке тұлғалар ғана атқара алады (қылмыстық соттылығы болмауы керек). Бір адамның екі басқару органында бір уақытта лауазымдарды атқаруға құқығы жоқ. Әкімші елде тұрақты тұратын адам болуы мүмкін
	Коммерциялық емес ұйым	
	Инвестициялық қор емес	Әкімші және директор лауазымдарын мінсіз беделі бар (қылмыстық соттылығы болмауы керек) заңды тұлғалар ғана атқара алады. Қордың бенефициары Директорлар кеңесінің мүшесі бола алмайды. Әкімші жарғыда көзделген жағдайда ғана Директорлар кеңесінің мүшесі бола алады
Словения	Қор	Басқарма құрамына кәмелетке толмағандар немесе әрекетке қабілетсіз адамдар, қордың қызметкерлері немесе оның қызметін бақылайтын тұлғалар кіре алмайды



7-қосымша

КЕҰ құрылтайшыларының арнайы құқықтары		
Ел	Ұйым түрі	Құрылтайшылардың ерекше өкілеттіктері
Болгария	Қор	Құрылтайшыларға белгілі бір құқықтар берілуі мүмкін; құрылтайшы қайтыс болған немесе әрекетке қабілетсіз болған жағдайда бұл құқықтар қорға өтеді
Хорватия	Қор	Жарғы құрылтайшының (егер ол тірі болса) келісімінсіз құрылтай актісіне қайшы келмейді; құрылтайшы лауазымды тұлғаларды бастапқы іріктеуге наразылық білдіруге құқылы
Чехия Республикасы	Қор	Белгілі бір жағдайларда құрылтайшылар (сондай-ақ басқа да мүдделі тұлғалар) қорды таратуды немесе таратуды талап ете алады
	Қоғамдық қор	
Чехия Республикасы	Қоғамдық пайдалы компания	Белгілі бір жағдайларда құрылтайшылар (сондай-ақ басқа да мүдделі тұлғалар) таратуды немесе таратуды талап ете алады. Құрылтайшылар қоғамға пайдалы компанияның жекелеген қызметін жалғастыру үшін жауапкершілікті өз мойнына алғысы келсе, директорлар кеңесінің тарату немесе тарату туралы шешіміне veto қоюға құқылы.
	Қоғамдық пайдалы компания	
Эстония	Қор	Құрылтайшылардың, егер жарғыда рұқсат етілсе, қорды таратуға құқығы бар; қызметтің сыртқы жағдайлары өзгерген жағдайда олар жарғыны өзгертуге құқылы
Венгрия	Қор	Басқарма мүшелерін қордың мақсаттарына қауіп төндіретін болса, тек құрылтайшылар ғана ауыстыруға құқылы; олар сондай-ақ құрылтай актісіне өзгерістер енгізе алады (бірақ қордың атауын, мақсатын немесе мүлкін өзгертпейді)
Латвия	Қор	Құрылтайшылар басқарманың бастапқы құрамын тағайындауға және қорды тіркеуге дейін таратуға құқылы; барлық донорлардың қор істерін қарауға құқығы бар
Македония	Қор	Құрылтай жарғысында құрылтайшыларға белгілі бір жағдайларда қорды таратуға рұқсат берілуі мүмкін



Словакия	Қор	Жарғыда қандай жарғылық нормаларды тек құрылтайшы ғана өзгерте алатынын нақты көрсетуге болады; құрылтайшылар қорды тарату туралы шешім қабылдай алады. Құрылтайшылар қорды тарату/біріктіру туралы шешім қабылдауға құқылы; құрылтайшылар, егер жарғыда өзгеше көзделмесе, директорлар кеңесінің мүшелерін тағайындайды/босатады
	Коммерциялық емес ұйым	Құрылтайшылар жарғылық құжаттарға белгілі бір өзгерістер енгізу құқығын өзіне қалдыруы мүмкін
	Инвестициялық қор емес	Құрылтайшы, егер жарғыда өзгеше көзделмесе, директорларды тағайындауға және қызметінен босатуға, сондай-ақ басқарма төрағасын тағайындауға және қызметінен босатуға құқылы. Құрылтайшы қорды тарату, біріктіру туралы шешім қабылдауға да құқылы
Словения	Қор	Құрылтайшылар мен донорлар өз міндеттерін орындамағаны немесе қордың мүдделеріне қайшы келетін әрекеттері үшін қызметінен шеттетуді талап етуге құқылы



8-қосымша

КЕҰ-ның саяси қызметке қатысуына шектеулер		
Ел	Ұйым түрі	Шектеулер
Албания	Қауымдастық, орталық, қор	Саяси партиялар «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» заңға бағынбайды
Босния және Герцеговина (Мемлекет және Федерация)	Қауымдастық, қор	Тіркелген бірлестіктің немесе қордың мақсаттары мен қызметіне үгіт-насихат жүргізу, кандидаттар үшін ақша жинау, кандидаттарды немесе саяси партияларды қаржыландыру кірмеуі тиіс
Босния мен Герцеговина (СР)	Қор, ассоциация	Тіркелген бірлестіктің немесе қордың мақсаттары мен қызметіне саяси науқандарға қатысу, саяси партиялар мен кандидаттар үшін ақша жинау, саяси партиялар мен саяси кандидаттарды қаржыландыру кірмеуі тиіс
Болгария	Қауымдастық, қор	Саяси мақсаттарды көздейтін ұйымдардың қызметі жеке заңмен реттеледі
Хорватия	Қауымдастық, қор	Саяси партиялар жеке заңмен реттеледі
Чехия Республикасы	Қауымдастық	Тікелей саяси қызметпен айналысатын болса (бірлестіктер туралы заң жекелеген заңдармен реттелетін саяси партияларға немесе қозғалыстарға қолданылмайды), бірақ қоғамдық мүддені қорғау мақсатында лобби жасай алады, кандидаттарды қолдаса, ақпарат бере алады және үгіт жүргізе алады
	Қор	Саяси партияларға немесе саяси қозғалыстарға қаржылық қолдау көрсетуге тыйым салынады, бірақ қоғамдық мүддені қорғау үшін лоббилегуге, кандидаттарды қолдауға, ақпарат беруге және үгіт жүргізуге рұқсат етіледі
	Қоғамдық пайдалы серіктестік	Қоғамдық мүддені қорғау үшін лобби жасауға, кандидаттарды қолдауға, ақпарат беруге және үгіт жүргізуге рұқсат етіледі
Эстония	Қауымдастық, қор	Сайлауға кандидаттар ұсынуға саяси партиялар ғана құқылы, ал КЕҰ лоббистік қызметті жүзеге асыруға құқылы. Саяси партияларды қаржыландыруға бірқатар жалпы тыйымдар қолданылуы мүмкін



Венгрия	Қауымдастық, Қор (партиялық қорлардан басқа), Коммерция- лық емес компания	Венгрия ҚПҰ-ларына тікелей саяси қызметпен айналысуға (саяси партия қызметі және ұлттық сайлауға кандидаттар ұсыну) немесе саяси партияларды қаржыландыруға тыйым салынады; олар сондай-ақ саяси партиялардан тәуелсіз болуы керек. Бюджет қаражатын басқарушы тұлғаның оларды ресми рұқсатсыз саяси қызметке жұмсауға құқығы жоқ. Бюджет қаражаты есебінен қаржыландырылатын қордың саяси партияларды қаржыландыруға құқығы жоқ
Косово	Қауымдастық, қор	КЕҰ саяси партияларды немесе саяси қызметке кандидаттарды қолдау үшін қаражат жинай алмайды немесе үгіт жүргізе алмайды, сондай-ақ мемлекеттік қызметке кандидаттарды ұсынуға, тіркеуге немесе қандай да бір жолмен қолдау көрсетуге құқылы емес
Латвия	Коммерциялық емес ұйым	
	Қауымдастық, қор	Саяси партиялар басқа заңдармен реттеледі; бірлестіктер мен қорларға бұқаралық ақпарат құралдарында ақпарат тарату, пикеттер мен митингілер өткізу сияқты қоғамдық қызмет түрлерін жүзеге асыруға рұқсат етіледі
Литва	Қауымдастық, Қайырымдылық және Индорсинг Траст, Қоғамдық мекеме	Литва үкіметтік емес ұйымдарына сайлау науқандарына қатысуға, саяси партияларға немесе ұйымдарға демеушілік жасауға тыйым салынады, бірақ басқа саяси, заңнамалық және лоббистік қызметке рұқсат етіледі
Македония	Қауымдастық, қор	Саяси қызметпен айналысуға (сайлау науқанына тікелей қатысу немесе партияларды қаржыландыру) тыйым салынады
Черногория	Қауымдастық, қор	Нақты қарастырылмаған; іс жүзінде ешбір шектеулер жоқ. Саяси партиялар жеке заңмен реттеледі
Польша	Қауымдастық	Польша заңы бірлестіктерге өз көзқарастарын ашық білдіру құқығын тікелей береді; олар кез келген дерлік саяси қызметті жүзеге асыруға, тіпті сайлау науқандарына қатысуға құқылы
	Қор	Қордың мақсаттарына байланысты; саяси мақсаттарды қоғамдық пайдалы деп санауға болмайды



Румыния	Қауымдастық	Саяси партиялар қоғамдық бірлестіктер мен қорлар туралы заңмен реттелмейді. Жалпы, ең болмағанда жаңа заң қабылданғанға дейін лоббиге, кандидаттарды қолдауға жол берілді
	Қор	
Словакия	Қауымдастық	Саяси партиялар мен саяси қозғалыстар жеке заңмен реттеледі. ҚЕҰ кандидаттарды қолдауға, лобби жасауға, тіпті саяси науқандарға ақша бөлуге құқылы сияқты
	Қор	Саяси партиялардың/қозғалыстардың қызметін қаржыландыруға немесе сайланбалы қызметке кандидаттарға материалдық қолдау көрсетуге тыйым салынады
	Коммерциялық емес ұйым	Саяси партиялардың/қозғалыстардың қызметін қаржыландыруға немесе кандидаттың қорына жарна енгізуге тыйым салынады
Словения	Қауымдастық	Тек саяси мақсатта құрылған топтар саяси партиялар туралы арнайы заңмен реттеледі
	Қор	Заң саяси мақсаттарды көздейтін қорларға тікелей тыйым салмайды
Сербия	Қауымдастық, қор	Нақты қарастырылмаған; іс жүзінде ешбір шектеулер жоқ. Саяси партиялар жеке заңмен реттеледі



2 ТАРАУ.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ КОНСТИТУЦИЯСЫНЫҢ НОРМАЛАРЫНА, ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ МІНДЕТТЕМЕЛЕРІН, КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЗАҢДАРДЫҢ НОРМАЛАРЫНА ЖӘНЕ ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ МІНДЕТТЕМЕЛЕРІНЕ, ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ КОДЕКСТЕРІНЕ ҚАЙШЫ КЕЛЕТІН КОЛЛИЗИЯЛАРДЫ, ОЛҚЫЛЫҚТАРДЫ ЖӘНЕ ӨЗГЕ ДЕ НОРМАЛАРДЫ АНЫҚТАУ БОЙЫНША ҚОҒАМДЫҚ БІРЛЕСТІКТЕРДІҢ ҚЫЗМЕТІН РЕТТЕЙТІН ЗАҢНАМАНЫ ТАЛДАУ

2.1 «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасы Заңының нормаларын талдау

«Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының Заңы мәртебелік заңдар санатына жатады. Осыған байланысты Заңның мақсаты коммерциялық емес ұйымдардың құқықтық мәртебесін, КЕҰ ұйымдық-құқықтық нысандарының түрлерін айқындау болып табылады.

Коммерциялық емес ұйымдарды құруға, қызметіне, қайта ұйымдастыруға және таратуға байланысты туындайтын қатынастар осы Заңның реттеу пәні болып табылады.

2.1.2 Конституцияға сәйкес келуге талдау

Коммерциялық емес ұйымдар құру арқылы Қазақстан Республикасының азаматтары бірігуге конституциялық құқықтарын жүзеге асырады. Сонымен, Қазақстан Республикасы Конституциясының 23-бабы 1-тар-



мағында: «Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлесу бостандығына құқығы бар. Қоғамдық бірлестіктердің қызметі заңмен реттеледі» деп айтылған.

Бірлестік құқығы теориялық тұрғыдан алғанда, азаматтарды бір-біріне біріктіруге бағытталған бірлестік құруға, бірлестікке кіруге және бірлестікте болуға (қатысуға) субъективті құқықтар, сондай-ақ одан бас тартуға субъективті құқықтар ретінде жоғарыда аталған субъективті құқықтарды жүзеге асырудың еріктілігінің қосымша кепілдіктері болып табылатын бірлестікке кіруден және одан шығудан түсініледі.

Бірлесуге субъективті құқықтар – бұл ең алдымен азаматты әлеуметтік тіршілік иесі ретінде сипаттайтын жеке субъективтік құқықтар. Бірлесу бостандығына конституциялық құқық бірнеше субъективті құқықтарды қамтитын көп мағыналы, көп мақсатты, көп қырлы, көп құрылымды ұғым ретінде қарастырылады.

Конституцияның жоғарыда аталған нормасының 2-бөлігінен Қазақстан Республикасы азаматтарының қоғамдық бірлестіктердің ұйымдық-құқықтық нысанында ғана бірігуге құқығы бар екендігі шығады. Бұл конституциялық бірлестік құқығының мәні мен мазмұнына қайшы келеді.

Сонымен қатар, қоғамдық бірлестік азаматтар бірлестігінің бір түрі ретінде Конституцияның конституциялық құрылыстың негіздерін бекітетін «жалпы ережелер» 1-бөлімінің 5-бабында айтылған.

Бұл бапта қоғамдық бірлестіктерден бөлек, саяси партияларға, кәсіподақтарға, діни бірлестіктерге де қатыстылығы да соның дәлелі.

Бірлестікке конституциялық құқықты тек саяси сипаттағы қоғамдық бірлестіктерге дейін азайту осы құқықтың мәнін тарылтады.

«Қоғамдық бірлестіктердің қызметі заңмен реттеледі» деген конституциялық норманы жеке норма ретінде ерекше атап өту керек сияқты.

2.1.3 Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне сәйкестігін талдау

Қазақстан Республикасында да, көптеген елдерде де азаматтар бірлестіктерінің құрылуы мен қызметі олардың мәртебесінің негіздерін белгілейтін халықаралық актілерге негізделеді. Оларға 1948 жылғы 10 желтоқсандағы Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы, 1966 жылғы 16 желтоқсандағы Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакт, 1966 жылғы 16 желтоқсандағы Экономикалық,



әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пакт, Конференцияның Копенгаген отырысының құжаты жатады. 1990 жылғы 29 маусымдағы ЕҚЫҰ-ның адамдық өлшемдері туралы, 1990 жылғы 21 қарашадағы Жаңа Еуропа үшін Париж Хартиясы, 1991 жылғы 3 қазандағы ЕҚЫҰ Адами өлшемдер жөніндегі конференциясының Мәскеу кездесуінің құжаты, 1993 жылғы 25 маусымдағы Вена декларациясы және іс-қимыл бағдарламасы.

Халықаралық мемлекетаралық ұйымдардың құжаттары да халықаралық құқықтың қайнар көзі ретінде танылады. Атап айтқанда, Халықаралық еңбек ұйымының (ХЕҰ) конвенциялары мен қарарлары қоғамдық бірлестіктер үшін маңызды, әсіресе ауыл шаруашылығында жұмыс істейтіндердің бірігу құқығы туралы 1921 жылғы 25 қазандағы № 11 конвенция, 9 шілдедегі № 87 конвенция, 1948 ж. «Бостандық бірлестіктері және ұйымдасу құқығын қорғау туралы», Құқықтар мен негізгі бостандықтарды қорғау туралы Еуропалық конвенция (Рим, 1950 ж. 4 қараша) (1970 ж. 21 қыркүйек, 1971 ж. 20 желтоқсан, 1990 ж. 1 қаңтар, 6 қараша, 1994 ж. 11 мамырдағы түзетулерімен), 1995 жылғы 26 мамырдағы Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы Адам бостандықтары мен негізгі құқықтары туралы конвенция.

Осылайша, Заң Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне қайшы келмейді.

2.1.4 Қазақстан Республикасы кодекстерінің нормаларына сәйкестігін талдау

Коммерциялық емес ұйымдардың азаматтық-құқықтық қатынастарын реттеу үшін Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің нормаларының шешуші маңызы бар. Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің VII тарауы (бұдан әрі – Азаматтық кодекс) коммерциялық емес ұйымға арналған, ол Азаматтық кодекстің 34-бабы 1-тармағына сәйкес кіріс алуды негізгі мақсаты ретінде көздемейтін және алынған таза табысты қатысушылар арасында бөлмейтін ұйым ретінде айқындалады.

Азаматтық заңнама коммерциялық емес ұйымды өз қызметінің негізгі мақсаты ретінде табыс алуды көздемейтін және таза табысты қатысушылар арасында бөлмейтін заңды тұлға деп анықтайды. Бұдан шығатыны, коммерциялық емес ұйымның негізгі ерекшелік белгілерінің бірі оның қызметінен пайда таппауы болып табылады. Іс жүзінде бұл ереже міндетті ережені белгілеу арқылы жүзеге асырылады - құрылтай құжаттарында коммерциялық емес ұйымның одан тыс шығуға құқығы жоқ



олардың қызметінің мәні мен мақсаттарын анықтау. Басқаша айтқанда, коммерциялық емес ұйым өзінің жарғысында көзделген, жарғылық қызмет деп аталатын қызметті ғана жүзеге асыруға құқылы.

Коммерциялық емес ұйымның тағы бір маңызды ерекшелігі оның қатысушылары арасында таза табысты бөлуге заңнамалық тыйымның болуы болып табылады. Ұйымның таза табысы оның жарғылық мақсаттарын жүзеге асыруға байланысты шығындарды жабуға жұмсалуды керек, дивидендтер оның қатысушылары арасында бөлінбейді.

Сонымен бірге, заңнама коммерциялық емес ұйымдарға «жарғылық мақсаттарына сәйкес келетін бөлігінде ғана» кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыруға мүмкіндік беретінін атап өткен жөн (Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 34-бабының 3-т.), яғни олардың ерекше құқық қабілеттілігі бар. Коммерциялық емес ұйым өзінің жарғылық мақсаттарына сәйкес келетін кәсіпкерлік түрлерімен ғана айналыса алады. Мұндай қызмет, әдетте, ұйымды құру мақсаттарына сәйкес келетін пайда әкелетін тауарлар мен қызметтерді ұсыну, сондай-ақ бағалы қағаздарды, мүліктік және мүліктік емес құқықтарды, шаруашылық жүргізуші субъектілердегі рөлін сатып алу және сату деп танылады және серіктестіктер салымшы ретінде. Сонымен бірге, кәсіпкерлік қызметтен түскен табыс қатысушыларға дивидендтер төлеуге емес, ұйымның жарғысында бекітілген мақсаттарға жұмсалуды керек.

Басқаша айтқанда, қоғамдық бірлестіктердің кәсіпкерлік қызметі негізгі жарғылық қызметке айналмауы және олардың коммерциялық ұйымға айналуына жол бермейтін шектерде жүзеге асырылуы тиіс.

Осылайша, коммерциялық емес ұйымды коммерциялық ұйымнан екі белгі ажыратады: пайданы өндірмейтін және бөлмейтін. Сонымен қатар, бірінші белгі шешуші емес, өйткені коммерциялық емес ұйымның да кәсіпкерлік қызметпен айналысуға құқығы бар, бірақ бұл оның жарғылық мақсаттарына сәйкес келетін бөлігінде ғана (ҚР АҚ 34-бабының 3-т.). Айырмашылығы, коммерциялық ұйым негізгі мақсат ретінде пайда алуды көздейді, ал коммерциялық емес ұйым жоқ. Яғни, ол табыс әкеле алады, бірақ оның негізгі мақсаты табыс табу емес, жарғыда айқындалған басқа мақсаттар (мәдени, саяси, әлеуметтік және т.б.). Сондықтан екінші ерекшелік шешуші болып табылады: қатысушылар арасында таза табысты бөлу. Заңды тұлға (ЖШС, АҚ) қатысушылар арасында таза табысты бөлетін болса, ол коммерциялық ұйым болып табылады, егер бөлмесе, ол коммерциялық емес болып табылады.



2.1.5 Заңның тиімділігін талдау

Азаматтық кодексте коммерциялық емес ұйымдардың жабық емес тізбесі бар және ол ұйымдардың жекелеген түрлерінің қызметін реттейтін көптеген арнайы нормативтік актілердің арқасында қазірдің өзінде айтарлықтай кеңейтілді.

Тәжірибе көрсеткендей, Азаматтық кодекстегі коммерциялық емес ұйымдар арасындағы айырмашылық коммерциялық емес ұйымдардың әртүрлі нысандары мен түрлерін толық көрсетпейді. Осыған байланысты адвокаттар алқасы, Сауда-өнеркәсіп палатасы, Нотариаттық палата, Аудиторлар палатасы және т.б. сияқты коммерциялық емес ұйымдардың құқықтық мәртебесін анықтау проблемалары олар заңдарды қабылдаған кезде бірнеше рет туындады. 1994 жылы Азаматтық кодекс қабылданғанға дейін коммерциялық емес ұйымдар Қазақстанда қоғамдық бірлестіктің жалғыз ұйымдық-құқықтық нысанында құрылғаны да осындай түсінікке ықпал етті деп санаймыз.

Осыған байланысты «Коммерциялық емес ұйымдар» туралы негіздік Заң қабылданды, онда арнайы 2 тарау коммерциялық емес ұйымдардың ұйымдық-құқықтық нысандарына арналған және КЕҰ-ның ашық тізімін қарастырады.

Алайда, Заңның 17-бабының 2-т. коммерциялық емес ұйымдардың басқа түрлерінің ғана тізімі белгіленген, олардың мәртебесі арнайы заңдарда реттеледі.

Анықтама үшін: 17- баптың 2-т.: «Дербес білім беру ұйымдары, дербес кластерлік қор, нотариаттық палаталар, адвокаттар алқалары, Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасы, Қазақстан Республикасының Сот сарапшылары палатасы, Республикалық жеке сот орындаушылары палатасы, Қазақстан палатасы Арбитраж, кәсіби аудиторлық ұйымдар, пәтер иелерінің кооперативтері және басқа да коммерциялық емес ұйымдар.

Осыған орай, Азаматтық кодекстің нормаларын жетілдіре отырып, Заңды өз күшін жоюға жатқызу мәселесін қарау ұсынылады.

2.1.6 Қайталанатын нормалардың болуына талдау

Заң тұтастай алғанда Азаматтық кодекстің VII тарауын «коммерциялық емес ұйымдар» қайталайды: мекеме ұғымын анықтайтын Заңның 8-бабының 1-тармағы Азаматтық кодекстің 105-бабының 1-тармағын қайталайды.



Қоғамдық бірлестік түсінігі 3 заңда: Азаматтық кодексте, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 1996 жылғы 31 мамырдағы № 3-І Заңында және талданған Заңда айқындалған. Заңның 12-бабы іс жүзінде бапты қайталайды. Азаматтық кодекстің 107-бабында көрсетілген және нақтылайтын нормаларды қамтымайды.

Заңның 14-16-баптары да көшірме болып табылады.

Қоғамдық бірлестік түсінігі Азаматтық кодексте, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңда және талданған Заңда айқындалған. Олардың сөздеріне назар аударайық. «Қазақстан Республикасындағы қоғамдық бірлестіктер заңға қайшы келмейтін ортақ мақсаттарына қол жеткізу үшін ерікті негізде құрылған саяси партиялар, кәсіподақтар және азаматтардың өзге де бірлестіктері болып танылады» (Азаматтық кодекстің 106-бабы 1-тармағының 1-бөлігі, қоғамдық бірлестіктер туралы Заңның 2-бабы). «Қоғамдық бірлестік – Қазақстан Республикасының заңнамасына қайшы келмейтін ортақ мақсаттарға жету үшін азаматтардың ерікті түрде бірігуі нәтижесінде құрылған ұйым» (Коммерциялық емес ұйымдар туралы Заңның 11-бабының 1-тармағы).

Бұл анықтамалар негізінен бірдей. Бұл ретте «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңда қоғамдық бірлестікке берілген анықтама дұрысырақ деп есептейміз.

Біріншіден, концепцияны сингулярлы түрде пайдалануды артықшылықтар санына жатқызуға болады, бұл құқықтық құрылымды абстрактылы және әмбебап етеді, сондықтан қатаң.

Екіншіден, анықтамалар, егер олар да толық болмаса, жалпы санаудан аулақ болуы керек.

Үшіншіден, «ерікті негізде» деген тіркес онша дәл емес және біздің ойымызша, оны түсіндіруге негізсіз мүмкіндік береді.

Төртіншіден, одақ ұғымын өзі тұрғысынан, яғни одақ тұрғысынан анықтауға жол берілмейді.

Қазақстандық заңнамада бір ұғымның екі бірдей емес анықтамасы болған кезде жағдайдың дұрыс емес екенін мойындау қажет. Шамасы, заң шығарушы алдағы уақытта қоғамдық бірлестік ұғымын бір жүйеге келтіргені орынды, ал біз жоғарыда аталған себептерге байланысты «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңда белгіленген анықтаманы негізге алуды мақсатқа сай деп санаймыз.

Сонымен бірге, Азаматтық кодекстегі анықтамаға қоғамдық бірлестік жай ғана ұйым емес, коммерциялық емес ұйым екендігі туралы белгіні қосуға болады деп есептейміз, бұл оның жалпы тиесілігін анықтауға мүмкіндік береді, сондықтан да қоғамдық бірлестіктерге коммерциялық



емес ұйымдарға қатысты нормалар қолданылатынын атап көрсету дұрыс деп санаймыз.

2.1.7 Басқа мәселелерді талдау

Ең алдымен, қазақстандық заңнамада қолданылатын «үкіметтік емес ұйымдар», «мемлекеттік емес ұйымдар» және «қоғамдық бірлестіктер» ұғымдарының арақатынасын анықтау қажет.

Соңғы жылдары Батыс құқығы біздің қоғамдық-саяси өміріміздің күнделікті өміріне «үкіметтік емес ұйым» (бұдан әрі – ҮЕҰ) терминін табанды түрде енгізуде.

Біз ҮЕҰ-ға нақты анықтама бере алмаймыз, өйткені қазақстандық заңнам оны ажыратпайды. Бұл терминді кеңінен қолданатын англосаксондық құқықта да ҮЕҰ-ға құқықтық анықтама берілмейді. Әдетте, үкіметтік емес ұйымдар деп саяси партияларды, діни ұйымдарды, коммерциялық емес акционерлік қоғамдарды, тұтыну кооперативтерін және басқа да бірқатар ұйымдарды қоспағанда, үкіметтік емес ұйымдар түсініледі. Бұл тәсіл халықаралық тәжірибеге тән, ол ҮЕҰ-ға саяси мақсаттарды көздемейтін немесе негізінен экономикалық мақсаттары жоқ зайырлы коммерциялық емес ұйымдарға ғана қатысты. Осыған сүйене отырып, ҮЕҰ-ның негізін қоғамдық бірлестіктер құрайды деп болжауға болады.

Қазақстанда «үкіметтік емес ұйымдар» термині әртүрлі мағынада қолданылады. Бірқатар заңдарда бұл ұғым біздің аумақта жұмыс істейтін шетелдік және халықаралық үкіметтік емес коммерциялық емес бірлестіктерге қатысты қолданылады (мысалы, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның 3, 9, 13, 14, 19 және 24-баптары, Білім туралы заңның 46-бабының 2-тармағы, Мәдениет туралы заңның 32-бабы).

Екінші жағынан, Қазақстанның тәжірибесінде, тіпті, арнайы мемлекеттік бағдарламаны жүзеге асыру үшін мемлекеттік коммерциялық емес ұйым құру жағдайы да бар және бұл ұйым ресми түрде үкіметтік емес деп аталды. «Үкіметтік емес ұйым» термині Республика Президентінің Қазақстан халқына жолдауларында бірнеше рет айтылды. Мысалы, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына Жолдауында «Елдегі жағдай және ішкі және сыртқы саясаттың негізгі бағыттары туралы; Қоғамды демократияландыру, жаңа ғасырдағы экономикалық және саяси реформа» 1998 жылғы 30 қыркүйектегі «Азаматтық қоғамды құрудағы үкіметтік емес ұйымдардың рөлін күшейту» демократия-



ландырудың негізгі элементтерінің бірі ретінде айқындалды. 2003 жылы Мемлекет басшысы Қазақстан Республикасындағы үкіметтік емес ұйымдар туралы заң жобасын қабылдауды тапсырды. Егер ерте ме, кеш пе, соған қарамастан осындай Заң жобасы әзірленіп, қабылданатын болса, онда «үкіметтік емес ұйым» түсінігі «қоғамдық бірлестік» ұғымы үшін «жоғарыда» жалпыға ортақ болады (жалпы алғанда, осы классификациядан тыс болатын саяси партияны қоспағанда).

Қазақстандық заңды тұлғалар жүйесіне үкіметтік емес ұйымдардың «жоғарыдағы» жалпылама тұжырымдамасын енгізу бірқатар сұрақтарды туындатады.

Біріншіден, атының өзі сәтсіз. Қазақстандық заңнамаға сәйкес, Үкімет өз ұйымдарын құрмайды. Батыс елдерінде ҰЕҰ құру идеясын талқылағанда олар мемлекеттік емес, жеке меншікке негізделген ұйымдарды ойлаған болуы мүмкін. Бұл ретте «үкіметтік емес» деген сөздің орнына «мемлекеттік емес» терминін, дәлірек айтқанда, «жекеменшік» дегенді қолдану қисынды болар еді. Бұл жағдайда ұғымның анықтамасы тіпті қарама-қарсы («мемлекеттік емес»), өзі қазірдің өзінде дұрыс емес, бірақ диагональдан - «мемлекеттік емес» дегеннен беріледі.

Екіншіден, барлық акционерлік қоғамдардың, серіктестіктердің және өндірістік кооперативтердің үкіметтік емес (мемлекеттік емес) ұйымдарға жатқызылу ықтималдығы жоғары. Экономикасы дамыған елдерде бұл дұрыс емес деп есептеледі. Бұл елдерде коммерциялық ұйымдар үкіметтік емес ұйымдарға жатқызылмайды.

Үшіншіден, өз атауына қарама-қайшы, батыстық түсініктегі барлық үкіметтік емес коммерциялық емес ұйымдар үкіметтік емес ұйымдар ұғымына жатпайды.

Үкіметтік емес ұйымдармен байланысты тағы бір мәселе, біздің ойымызша, азаматтық құқық субъектілерінің иерархиясы жүйесіне жаңа «жоғары» топтық жалпы ұғымды енгізу үшін негіздің жоқтығы болып табылады. Дәл осындай табыспен коммерциялық емес ұйымдардың белгілі бір түрлерін бір-бірімен айтарлықтай санға біріктіруге болады.

Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс туралы» Заңында берілген «үкіметтік емес ұйым» ұғымының анықтамасы да көптеген сұрақтар туғызады.

Сонымен, Осы Заңның 1-тармағы 7-тармақшасы.: «Үкіметтік емес ұйым – азаматтар және (немесе) мемлекеттік емес заңды тұлғалардың Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес ортақ мақсаттарына қол жеткізу үшін ерікті негізде құратын коммерциялық емес ұйым (саяси партияларды, кәсіподақтарды және діни бірлестіктерді қоспағанда).



Бұл тұжырым жалпы анық, бірақ кейбір ортақ мақсаттарға жету үшін құрылған коммерциялық емес ұйымдардың бірнеше түрі олардың мүшелерінің ортақ мақсаттарына жету үшін қайтадан қалай құрылуы мүмкін деген сұрақ туындайды. ҮЕҰ өз мүшелерінің мүдделерін жүзеге асыру үшін емес, басқа да әлеуметтік маңызды мүдделер үшін (бүкіл қоғамның, жекелеген әлеуметтік топтардың) құрылады деп болжау қисынды. ҮЕҰ мақсаттары мен мәртебесі заңнамалық деңгейде қайта қаралуы керек.

«Үкіметтік емес ұйым» ұғымы Қазақстанның заңнамасында да қолданылғанын айта кеткен жөн. Академик Г.С. Сапарғалиев «үкіметтік емес ұйым» мен «мемлекеттік емес ұйым» ұғымдарының арасында үлкен айырмашылық бар деп орынды жазған. «Үкіметтік емес ұйымдар» ұғымы «мемлекеттік емес» және қоғамдық бірлестіктерден гөрі тарырақ. Қоғамдық бірлестіктер туыстас және олардың мәртебесін Үкімет қана емес, Парламент пен Президент белгілейді. Олар Президентпен, Парламентпен, Үкіметпен және басқа да орталық мемлекеттік органдармен өзара әрекеттеседі. Сондықтан мемлекеттік емес ұйымдардың қоғамдық бірлестіктерді түсінуі құқықтық және саяси тұрғыдан дұрыс болар еді. Осы көзқарасқа сүйене отырып, Г.Сапарғалиев қоғамдық ұйымдардың құқықтық мәртебесін, олардың ұйымдасуын үкіметпен ғана емес, мемлекетпен өзара әрекеттесу принциптерін айқындау дұрысырақ деп есептейді. Жоғарыда айтылғандардың барлығы осы терминді түсіну мен қолданудағы екіұштылық пен белгісіздікті көрсетеді.

Қазақстандық құқық жүйесін (Ресейдегідей) сот тәжірибесіне бейімдеуге болмайтын сияқты. Ағылшын-американдық құқық жүйесі құқықтық шындықты бейнелі қабылдау принципіне құрылған және оны континенттік құқық жүйесінің құқықтық шындықты логикалық қабылдауымен механикалық түрде біріктіруге болмайды. Континенттік құқық жүйесі заңдар иерархиясына құрылған, ал англо-американдық құқық жүйесі фрагменттік заңдарды кейбір сот прецеденттерімен түсіндіреді және басқа сот прецеденттерімен құқықтық реттеудегі олқылықтарды толтырады. Сондықтан Ұлыбританияда немесе АҚШ-та өмір сүруге құқығы бар кез келген заң тұжырымдамасы Қазақстанда орынсыз болуы әбден мүмкін.

2.1.8 «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасы Заңының нормаларын талдау

Талданған Заң 1996 жылы 31 мамырда қабылданды және оның күшіне ену тәртібі Заңның өзінде немесе оны қолданысқа енгізу туралы заңда белгіленбегендіктен, ол жалпы ереже бойынша қолданысқа енгізілді: 10 күннен кейін ресми жарияланғаннан кейін.



Сонымен бірге, талданған Заңда «Қазақ КСР-дегі қоғамдық бірлестіктер туралы» 1991 жылғы 27 маусымдағы Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасының Заңының қолданылуы туралы мәселе шешілмегенін атап өткен жөн.

«Қазақ КСР-дегі қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақ КСР Заңы «Қазақстан Республикасының Конституциялық Заңына және Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне әртүрлі заңнамалық актілердің құқық нормалары арасындағы қайшылықтарды, олқылықтарды, болдырмау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2013 жылғы 3 шілдедегі № 121-V Қазақстан Республикасының Конституциялық заңымен ғана күші жойылды деп танылды.

Талданған Заң күшіне енген күннен бастап оған Қазақстан Республикасының 17 заңымен өзгерістер мен толықтырулар енгізілді.

Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлесу бостандығы құқығын жүзеге асыруына, сондай-ақ қоғамдық бірлестіктерді құруына, қызметіне, қайта ұйымдастыруына және таратуына байланысты туындайтын қоғамдық қатынастар Заңның реттеу пәні болып табылады.

Қоғамдық бірлестіктер саяси, экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар мен бостандықтарды іске асыру және қорғау, азаматтардың белсенділігі мен бастамасын дамыту мақсатында құрылады және жұмыс істейді; кәсіби және әуесқойлық қызығушылықтарды қанағаттандыру; ғылыми-техникалық және көркем шығармашылықты дамыту, адамдардың өмірі мен денсаулығын қорғау, табиғи ортаны қорғау; қайырымдылыққа қатысу; мәдени-ағарту, спорттық-сауықтыру жұмыстарын жүргізу; тарих және мәдениет ескерткіштерін қорғау; патриоттық, құқықтық және гуманистік тәрбие; халықаралық ынтымақтастықты кеңейту және нығайту; Қазақстан Республикасының заңнамасында тыйым салынбаған өзге де қызметті жүзеге асыру (талданатын Заңның 5-бабының бірінші бөлігі).

Қоғамдық бірлестіктердің жекелеген түрлерінің құқықтық мәртебесі талданған Заңнан басқа «Саяси партиялар туралы» Қазақстан Республикасының 2002 жылғы 15 шілдедегі N 344-II Заңымен, «Кәсіподақтар туралы» 2014 жылғы 27 маусымдағы № 211-V Қазақстан Республикасының Заңымен айқындалады, «Қазақстан Республикасындағы мүгедектерді әлеуметтік қорғау туралы» Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 13 сәуірдегі № 39-III Заңы, тұтынушылардың қоғамдық бірлестіктерінің құқықтары «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы» 2010 жылғы 4 мамырдағы № 274-IV Қазақстан Республикасының Заңында жан-жақты ашылған. Бұл ретте «Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы заңнаманы соттардың қолдану практикасы туралы» Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 1996 жылғы 25 шілдедегі



№ 7 нормативтік қаулысының 6-тармағының бірінші бөлігінде тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы заңнаманы қолдану тәжірибесі туралы» тұтынушылардың қоғамдық бірлестіктері тұтынушылардың құқықтарын қорғауды қамтамасыз ету болып табылатындығы белгіленген қоғамдық коммерциялық емес ұйымдар серіктестіктің кемінде 10 мүшесінің бастамасы бойынша шақырылған құрылтай жиналысында қабылданған жарғыларға сәйкес әрекет етеді және заңды тұлғалар болып табылады.

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне сақтандыру қызметі, бағалы қағаздар нарығы мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 2 шілдедегі № 166-VI Заңы қолданысқа енгізілгенге дейін 1) тармақша. -2) «Сақтандыру қызметі туралы» Қазақстан Республикасының 2000 жылғы 18 желтоқсандағы № 126-II Заңының 3-бабының актуарийлер бірлестігі қоғамдық бірлестік нысанында құрылған коммерциялық емес ұйым болып табылатын жағдайда, өз мүшелерінің мүдделерін қорғауды қамтамасыз етеді және кәсіби қызмет үшін жағдай жасайды.

Осы тармақшаның қазіргі редакциясы: «Актуарийлер бірлестігі – өз мүшелерінің мүдделерін қорғауды қамтамасыз ету, кәсіби қызмет үшін жағдай жасау және өзге де функцияларды жүзеге асыру мақсатында құрылған актуарийлердің ерікті мүшелігіне негізделген өзін-өзі реттейтін ұйым».

«Сақтандыру қызметі туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 10-3-бабының 1-тармағына сәйкес «Сақтандыру қызметі туралы» Қазақстан Республикасының 2018 жылғы 2 шілдедегі № 166-VI Заңымен толықтырылды. Қазақстан Республикасының сақтандыру және сақтандыру қызметі, бағалы қағаздар нарығы туралы кейбір заңнамалық актілеріне сәйкес қызметі осы Заңмен, Қазақстан Республикасының Заңымен реттелетін коммерциялық емес ұйым нысанында актуарийлер бірлестігі құрылады. Қазақстанның «Өзін-өзі реттеу туралы» және Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілері - актуарийлер бірлестігінің құрылтай құжаттары.

«Қазақстан Республикасы Конституциясының 5-бабының 4-тармағын ресми түсіндіру туралы» ҚР Конституциялық Кеңесінің 2000 жылғы 7 маусымдағы № 4/2 қаулысында барлық қоғамдық бірлестіктердің ішінде саяси партиялар мен кәсіптік одақтар азаматтардың өзін-өзі ұйымдастыруының жоғары нысаны болып табылатыны, саяси және әлеуметтік-экономикалық мақсаттарды көздейтін жеткілікті құрылымдалған бірлестіктер болып табылатыны атап өтіледі.

Олар топтастырумен, адамдардың саяси көзқарасына және қоғамның әртүрлі салаларындағы мемлекеттің саясатына әсер ету қабілетімен си-



патталады.

Сонымен бірге, талданған Заңның 5-бабының бірінші бөлігін ескере отырып, Қазақстанда «Аттан, Қазақстан!», «Бірлік», «Қазақстан Республикасындағы басқа да қоғамдық бірлестіктердің рөлі мен маңызы зор (болды) екенін атап өтеміз. Алматы қаласының «Азаматтық қорғанысы», «Қазақстан коммунистері», «Адам құқықтары мен заңдылықтың Қазақстандық халықаралық бюросы», «Қазақстан Республикасы Ұлттық ғылым академиясы», «Қазақстан Республикасының Бейбітшілік және келісім кеңесі» «Қазақстан Жазушылар одағы», «Қазақстан Республикасы Суретшілер одағы», осы ұйымдық-құқықтық нысанда құрылған әртүрлі үкіметтік емес ұйымдар және т.б. бар.

2.1.9 Конституцияға сәйкестігін талдау

Талданған Заңда бірқатар конституциялық ережелер көрсетілген, атап айтқанда:

- Қазақстан Республикасы Конституциясының 23-бабы 1-тармағы. – Заңның 1-бабы (Осы Заңның реттеу пәні Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлестіктер бостандығы құқығын жүзеге асыруына, сондай-ақ құқықтарын жүзеге асыруына байланысты туындайтын қоғамдық қатынастар, қоғамдық бірлестіктерді құру, олардың қызметі, қайта ұйымдастырылуы және таратылуы болып табылады);

- Қазақстан Республикасы Конституциясының 5 баптың 3-тармағы. - Заңның 5-бабының екінші, үшінші бөліктері. (Экстремистік мақсаттарды көздейтін қоғамдық бірлестіктер құруға және олардың қызметіне, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында көзделмеген әскерилендірілген құрамалар құруға тыйым салынады. Қазақстан Республикасының аумағында әскерилендірілген құрамдар түрі бойынша қоғамдық бірлестіктер құруға тыйым салынады, олар әскерилендірілген нысанды, арнайы белгілерді, әнұрандарды, туларды, вымпелдерді, ішкі тәртіп пен басқарудың ерекше жағдайларын, қару-жарақты, оның ішінде еліктеуді қоса алғанда;

- Қазақстан Республикасы Конституциясының 5-бабының 4-тармағы. - Заңның 5-бабы төртінші бөлігі. (Басқа мемлекеттердің саяси партиялары мен кәсіподақтарының, діни негіздегі партиялардың қызметіне, сондай-ақ саяси партиялар мен кәсіподақтарды шетелдік заңды тұлғалар мен азаматтардың, шет мемлекеттер мен халықаралық ұйымдардың қаржыландыруына жол берілмейді);

- Қазақстан Республикасы Конституциясының 23-бабының 2-тар-



мағы. - Заңның 11-бабы бесінші бөлігі (Әскери қызметкерлер, ұлттық қауіпсіздік органдарының, құқық қорғау органдарының қызметкерлері және судьялар партияларға, кәсіподақтарға мүше болмауы, ешбір саяси партияны қолдамауы керек).

Конституцияның 23-бабының 2-тармағын ресми түсіндіру туралы «Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесінің 2000 жылғы 5 шілдедегі 13/2 Қаулысында азаматтардың конституциялық құқығы жүзеге асырылатыны көрсетілген саяси партиялар, кәсіподақтар түрінде қоғамдық бірлестіктер құру арқылы және өздерінің ортақ мақсаттарына жету үшін ерікті негізде құрылған коммерциялық емес сипаттағы басқа да бірлестіктер көрсетіледі.

Осылайша, талданған Заң Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес келеді.

2.1.10 Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне сәйкестігін талдау

Қазақстан Республикасы бірігу бостандығы құқығын реттейтін келесі халықаралық құқықтық құжаттарды мойындады және оларға қосылды:

1. 1948 жылғы 10 желтоқсандағы Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясы (Қазақстан Республикасы таныған) (20-бап. Әркімнің бейбіт жиналыстар мен бірлестіктер бостандығына құқығы бар);

2. Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пакт (Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 28 қарашадағы № 91 Заңымен ратификацияланған (2006 жылғы 24 сәуірде күшіне енді) (21-бап. Бейбіт жиналыстар құқығы танылады).

Бұл құқықты жүзеге асыруға заңмен белгіленген және демократиялық қоғамда ұлттық қауіпсіздік немесе қоғамдық қауіпсіздік, қоғамдық тәртіп, халықтың денсаулығын немесе имандылығын қорғау мүдделері үшін қажетті шектеулерден басқа ешбір шектеулер қолданылмайды, басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтары туралы;

3. Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактіге Факультативтік хаттама (Қазақстан Республикасының 2009 жылғы 11 ақпандағы № 130-IV Заңымен ратификацияланған); (Осы Хаттаманың қатысушысы болып табылатын Пактіге қатысушы мемлекет Адам құқықтары жөніндегі комитеттің осы Қатысушы мемлекеттің кез келген құқықтарын бұзуының құрбаны боламын деп мәлімдеген оның юрисдикциясына жататын тұлғалардан хабарламаларды қабылдау және қарау құзыретін



таниды);

4. Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пакт (Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 21 қарашадағы N 87 Заңымен ратификацияланған, 2006 жылғы 24 сәуірде күшіне енген) (8-бап. Осы Пактіге қатысушы мемлекеттер мыналарды қамтамасыз етуі тиіс: а) әрбір адамның экономикалық және әлеуметтік мүдделерін жүзеге асыру және қорғау үшін кәсіподақтар құру және тиісті ұйымның ережелерін сақтау шартымен өз таңдауы бойынша бірігу құқығы.

Бұл құқықты жүзеге асыруға заңда көзделген және демократиялық қоғамда ұлттық қауіпсіздік немесе қоғамдық тәртіп мүдделері үшін немесе басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау үшін қажетті шектеулерден басқа қандай да бір шектеулер қолданылмайды);

5. «Бірлесу бостандығы және ұйымдасу құқығын қорғау туралы» ХЕҰ № 87 Конвенциясы (Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 30 желтоқсандағы Заңымен ратификацияланған) № 29-II) (2-бап. Жұмысшылар мен жұмыс берушілер ешбір айырмашылықсыз өз таңдауы бойынша алдын ала рұқсатсыз ұйымдар құруға құқылы және мұндай ұйымдарға тек осы соңғылардың жарғыларына бағыну шартымен кіруге құқылы. 11-бап. Осы Конвенция қолданылатын Халықаралық еңбек ұйымының әрбір мүшесі жұмысшылар мен жұмыс берушілердің ұйымдасу құқығын еркін жүзеге асыруына кепілдік беру үшін барлық қажетті және тиісті шараларды қабылдауға міндеттенеді);

6. «Ұжымдық келіссөздерді ұйымдастыру және жүргізу құқығының қағидаттарын қолдану туралы» ХЕҰ-ның № 98 Конвенциясы (Қазақстан Республикасының 2000 жылғы 14 желтоқсандағы № 118-II Заңымен ратификацияланған) (1-бап. Еңбекшілер бас бостандығына нұқсан келтіруге бағытталған кез келген кемсітушілік әрекеттерден тиісті қорғануды пайдаланады 2. Мұндай қорғау, атап айтқанда, мақсаты мыналар болып табылатын әрекеттерге қолданылады: (а) қызметкерді жұмысқа орналастырмау немесе ұстауды оның қосылмауы немесе кетпеуі шартымен бағындыру б) жұмыскерді кәсіподақ мүшесі болып табылады немесе жұмыс уақытынан тыс уақытта немесе жұмыс берушінің келісімімен жұмыс уақытында кәсіподақ қызметіне қатысады деп жұмыстан шығаруға немесе басқа жолмен зиян келтіруге; 2-бап Жұмысшылар мен жұмыс берушілердің ұйымдары бір-бірінің немесе олардың агенттерінің немесе мүшелерінің ұйымдарды құруға, жұмыс істеуіне және басқаруына кез келген араласу әрекеттерінен тиісті қорғауды пайдаланады);

7. Босқындар мәртебесіне қатысты БҰҰ Конвенциясы және Босқындар мәртебесіне қатысты хаттама (Қазақстан Республикасы 1998 жылғы 15 желтоқсанда қосылды, бірақ ратификацияламады) кәсіподақтарға қатысты Уағдаласушы мемлекеттер босқындарға заңды түрде олардың аумағы шетел мемлекеті азаматтарының жағдайына сәйкес келетін ең



қолайлы жағдайды береді);

8. Бала құқықтары туралы конвенция (Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесінің 1994 жылғы 8 маусымдағы қаулысы) (15-бап. 1. Қатысушы мемлекеттер баланың бірлестіктер бостандығына және бейбіт жиналыстар бостандығына құқығын таниды. 2. Осы құқықты жүзеге асыруға қатысты олар демократиялық қоғамда ұлттық қауіпсіздіктің немесе қоғамдық қауіпсіздіктің, қоғамдық тәртіптің мүдделері үшін қажетті заңда белгіленген шектеулерден басқа кез келген шектеулер қолданыла алмайды. халықтың денсаулығын немесе имандылығын немесе басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау);

9. «Әйелдерге қатысты кемсітушіліктің барлық нысандарын жою туралы» Конвенция (Қазақстан Республикасы 1998 жылғы 29 маусымда қосылды, бірақ ратификацияламады) (7-бап. Қатысушы мемлекеттер әйелдерге қатысты кемсітушілікті жою үшін барлық тиісті шараларды қабылдайды. в) қоғамдық мәселелермен айналысатын үкіметтік емес ұйымдар мен бірлестіктердің қызметіне қатысуын қамтамасыз ету.

Осылайша, талданған Заңның нормалары Қазақстан Республикасының қарастырылып отырған салалық халықаралық міндеттемелеріне қайшы келмейді.

2.1.11 Қазақстан Республикасы кодекстерінің нормаларына сәйкестігін талдау

1. Қоғамдық бірлестіктердің құқықтық мәртебесі Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 106-бабының 2-тарауының § 2 заңды тұлғалар туралы жалпы ережелермен (Жалпы бөлім) қамтылған. Талданып отырған Заңның оның кейбір нормаларының қайталанатынын атап өткен жөн.

- Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі 106 бабының 1-тармағының бірінші бөлігі – Заңның 2-бабы (Қазақстан Республикасындағы қоғамдық бірлестіктер – өздерінің ортақ мақсаттарына жету үшін ерікті негізде құрылған саяси партиялар, кәсіподақтар және азаматтардың өзге де бірлестіктері Қазақстан Республикасындағы қоғамдық бірлестіктер);

- Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі 34 бабының 3-тармағының бірінші бөлігі - Заңның 2-бабы (Қоғамдық бірлестіктер коммерциялық емес ұйымдар болып табылады);

- Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінің 106-бабы 8-тармағы. – 3 баптың бірінші бөлігі (Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасы Қазақстан Республикасының Конститу-



циясына негізделеді және осы Заңнан және оларға қайшы келмейтін өзге де заңнамалық актілерден тұрады);

- Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 35-бабы 2-тармағы – Заңының 10 бабы бесінші бөлігі (Қоғамдық бірлестіктің заңды тұлға ретінде құқық қабілеттілігі Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде белгіленген тәртіппен тіркелген кезден бастап туындайды);

- Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 34-бабы 3-тармағының екінші бөлігі - 20 баптың бірінші бөлігі. (Қоғамдық бірлестіктер кәсіпкерлік қызметті жарғылық мақсаттарға қол жеткізуге қызмет ететін бөлігінде жүзеге асыра алады);

- Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 34-бабының 1-тармағы – 20-баптың үшінші бөлігі. (Қоғамдық бірлестіктердің кәсіпкерлік қызметінен түскен табыстар қоғамдық бірлестіктердің мүшелері (қатысушылары) арасында қайта бөлінбейді және жарғылық мақсаттарға жету үшін пайдаланылуға тиіс);

- Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінің 36-бабының 4-тармағы; 106-бабы 1-тармағының үшінші бөлігі - 21-бабының үшінші бөлігі. (Қоғамдық бірлестіктердің мүшелері (қатысушылары) мүшелік жарналарды қоса алғанда, осы бірлестіктердің өздері берген мүлікке құқығы жоқ. Олар мүше (қатысушы) ретінде қатысатын қоғамдық бірлестіктердің міндеттемелері бойынша жауап бермейді, бұл бірлестіктер оның мүшелерінің (қатысушыларының) міндеттемелері бойынша жауап бермейді).

2. Заңның 3-бабының екінші бөлігінде оның күші діни бірлестіктерді, жергілікті өзін-өзі басқару органдарын және қоғамдық көркемөнерпаздар қойылымдарын, құру тәртібі мен қызметін қоспағанда, азаматтардың бастамасы бойынша құрылған барлық қоғамдық бірлестіктерге таралатыны белгіленген, оның ішінде өзге де заңнамалық актілермен айқындалады.

Бұл ретте, Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің (Жалпы бөлім) 34-бабы 3-тармағының бірінші бөлігіне, 109-бабына сәйкес діни бірлестік коммерциялық емес ұйымның дербес ұйымдық-құқықтық нысаны болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен қоғамдық бастамаларға келетін болсақ, қоғамдық бірлестіктердің түрлері сияқты заңды тұлғалардың ұйымдық-құқықтық нысандары заңда көзделмеген («Жергілікті мемлекеттік басқару және қоғамдық бастамалар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы № 148-ІІ Заңын қараңыз). «Қазақстан Республикасындағы өзін-өзі басқару», «Жергілікті қоғамдастық жиналыстарының үлгі регламентін бекіту ту-



ралы» Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2017 жылғы 7 тамыздағы № 295 бұйрығы).

3. Бұл ретте талданып отырған Заңның 3-бабының бесінші бөлігінде көрсетілген өзін-өзі реттейтін ұйымдардың қоғамдық бірлестіктер түрі ретіндегі мәселеге назар аударылсын.

«Өзін-өзі реттеу туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 12 қарашадағы № 390-V Заңының 1-бабының 3) тармақшасына сәйкес экономикалық қызмет түрлері, өндірілген тауарлар (жұмыс, қызмет) нарығы қағидаты бойынша бірлестік (одақ), қоғамдық бірлестік немесе Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген өзге де ұйымдық-құқықтық нысан, жеке кәсіпкерлік субъектілерінің немесе кәсіптік қызмет субъектілерінің қызметтің, саланың, саланың қоғамдастық ерікті немесе міндетті мүшелігіне (қатысуына) негізделген өзін-өзі реттейтін ұйым бірлестік нысанындағы коммерциялық емес ұйым болып табылады.

Осыған байланысты, өзін-өзі реттейтін ұйым заңды тұлғаның ұйымдық-құқықтық нысаны болып табылмайтынын есте ұстаған жөн. Бұл «Өзін-өзі реттеу туралы» Заңында көрсетілген критерийлерге сәйкес келетін, заңнамада белгіленген нысандағы коммерциялық емес заңды тұлға, бұл туралы хабарлама болып табылатын қызметін бастау, сондай-ақ тоқтату үшін негіз болып табылады. «Рұқсаттар және хабарламалар туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес реттеуші мемлекеттік органға жолданады. Реттеуші мемлекеттік органдар тиісті салада (аяда) өзін-өзі реттейтін ұйымдардың тізілімін жүргізеді.

Осылайша, «Діни бірлестіктер, жергілікті өзін-өзі басқару органдары және қоғамдық көркемөнерпаздар, сондай-ақ өзін-өзі реттейтін ұйымдар туралы» талданған Заңда қамтылған нормалар Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексіне сәйкес келмейді.

4. Талданып отырған Заңда Қазақстан Республикасының Салық кодексінде бір жалпы норма бар: Қазақстан Республикасының Салық кодексінде айқындалған тәртіппен заңды тұлғаларды мемлекеттік тіркеу (Заңның 13-бабының жетінші бөлігі) үшін қоғамдық бірлестіктерді тіркегені және қайта тіркегені үшін алым алынады.

2.1.12 Заңнамаларды қолдануда әртүрлі тәжірибелерді қалыптастыруға ықпал ететін олқылықтарды талдау

Бұл бөлімде з.ғ.к., «Нархоз университеті» КЕАҚ профессоры, Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институтының



б.ғ.қ. С.И. Климкин жүргізген талдауды келтіру қажет деп санаймыз:⁷:

«1. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне зияткерлік меншік мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2012 жылғы 12 қаңтардағы № 537-IV Заңы қолданысқа енгізілгенге дейін Азаматтық кодекстің 106-бабы 1-тармақтың бірінші бөлігімен Қазақстан Республикасындағы қоғамдық бірлестіктер өздерінің ортақ мақсаттарына қол жеткізу үшін заңға қайшы келмейтін ерікті негізде құрылған саяси партиялар, кәсіподақтар және азаматтардың өзге де бірлестіктері деп танылатыны белгіленген.

Аталған Заңмен Азаматтық кодекстің 106-бабының 1-тармағының бірінші бөлігімен, «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 қаңтардағы №142-II Заңының 11-бабының 1-тармағы «егер заңдарда өзгеше көзделмесе» деген сөздермен толықтырылсын.

Өз кезегінде, талданған Заңның 10 және 11-баптарына саяси партиялар мен кәсіподақтарды қоспағанда, заңды тұлғалардың – қоғамдық бірлестіктердің де құрылтайшылары (мүшесі, қатысушылары) болуына мүмкіндік беретін түзетулер енгізілді.

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне кәсіподақтардың қызметі және еңбек қатынастарын реттеу мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2014 жылғы 27 маусымдағы № 212-V Қазақстан Республикасының Заңымен кәсіподақтарға қойылатын шектеулер алынып тасталды.

Осылайша, Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 27 маусымдағы № 212-V Заңымен Қазақстан Республикасының Конституциясының 23-бабы 1-тармағымен кепілдік берілген қоғамдық бірлестіктердің бостандығына азаматтардың бірлестіктері ретіндегі дәстүрлі анықтамасы өзгертілді.

Сонымен қатар, енгізілген өзгерістердің сәйкес келмеуіне байланысты талданатын Заңның 10 және 11-баптарының ережелері оның келесі нормаларына қайшы келді:

Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлесу бостандығы құқығын жүзеге асыруына, сондай-ақ қоғамдық бірлестіктерді құруына, қызметіне, қайта ұйымдастыруына және таратуына байланысты туындайтын қоғамдық қатынастар осы Заңның реттеу пәні болып табылады (Заңның 1-бабы);

- Қазақстан Республикасындағы қоғамдық бірлестіктер заңға қайшы келмейтін ортақ мақсаттарға қол жеткізу үшін ерікті негізде құрылған

⁷ С.И. Климкин «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 1996 жылғы 31 мамырдағы № 3-І Заңының кейбір нормаларын талдау» https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039572&pos=68;-10 #pos=68;-он



саяси партиялар, кәсіподақтар және азаматтардың өзге де бірлестіктері деп танылады (Заңның 2-бабы);

- осы Заңның құрылуы мен қызметінің тәртібі өзге де заңнамалық актілермен айқындалатын діни бірлестіктерді, жергілікті өзін-өзі басқару органдарын және қоғамдық көркемөнерпаздар қойылымдарын қоспағанда, азаматтардың бастамасы бойынша құрылған барлық қоғамдық бірлестіктерге қолданылады (Заңның 3-бабының екінші бөлігі);

- қоғамдық бірлестіктер саяси, экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтары мен бостандықтарын іске асыру және қорғау, азаматтардың белсенділігі мен бастамасын дамыту мақсатында құрылады және жұмыс істейді <...> (Заңның 5-бабының бірінші бөлігі);

- азаматтың қоғамдық бірлестік қызметіне қатысуы немесе қатыспауы оның құқықтары мен бостандықтарын шектеуге негіз бола алмайды (Заңның 6-бабының үшінші бөлігі);

- қоғамдық бірлестік кемінде он адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасы бойынша құрылады (Заңның 10-бабының бірінші бөлігі).

2. Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 27 маусымдағы № 212-V Заңына байланысты «қоғамдық бірлестіктердің қосылуы нәтижесінде құрылған қоғамдық бірлестіктің» дара кәсіпкерлер бірлестігімен және (немесе) қауымдастық (одақ) нысанындағы заңды тұлғаларымен өзара қатынастары туралы да мәселе туындайды.

И.У. Жанайдаров «Заңды тұлғалардың бірлестіктері заңды тұлғаның атында және оның құрылтай құжаттарында олардың ұйымдық-құқықтық нысанын көрсете отырып, бірлестік немесе одақ нысанында ғана құрылуы мүмкін» деп атап көрсетеді.

Дәл осы идеяны Азаматтық кодексті әзірлеушілер коммерциялық емес заңды тұлғаның ұйымдық-құқықтық нысаны ретінде қауымдастық (одақ) құрудың негізі ретінде қойған сияқты.

Бұл мәлімдеме бірқатар заңнамалық ережелермен расталады:

- қоғамдық бірлестіктер және басқа да коммерциялық емес ұйымдар, соның ішінде мекемелер, өз еркімен осы ұйымдардың бірлестіктеріне (одақтарына) біріге алады (АК-ның 110-бабының 2-тармағы);

- коммерциялық емес ұйымдар өз еркімен осы ұйымдардың бірлестіктерін (одақтарын) құра алады (Коммерциялық емес ұйымдар туралы заңның 18-бабының 2-тармағы);

- белгіленген тәртіппен құрылған және тіркелген қоғамдық бірлестік-



тер түріне қарамастан, құрылтай шарты мен одақтар (бірлестіктер) қабылдаған, жаңа заңды тұлға құрайтын жарғылар негізінде қоғамдық бірлестіктердің одақтарын (бірлестіктерін) құруға, халықаралық одақтарға (қауымдастықтарға) мүше болуға құқылы. (Қоғамдық бірлестіктер туралы заңның 8-бабының бірінші бөлігі);

- тұтынушылардың қоғамдық бірлестіктері Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасына сәйкес қауымдастықтарға (одақтарға) бірігуі мүмкін (Тұтынушылардың құқықтарын қорғау туралы Заңның 40-бабының 2-тармағы);

- саяси партия жарғысында және бағдарламасында айқындалған мақсаттар мен міндеттерге қол жеткізу үшін Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен қауымдастықтарға (одақтарға) ерікті негізде бірігуге құқылы (Саяси партиялар туралы заңның 15-бабының 1-тармағы 2 тармақша).

3. Кәсіподақтарға қатысты жағдай басқаша. «Кәсіподақтар туралы» Заңның 11-бабының 2-тармағына сәйкес кәсіподақтардың республикалық бірлестігін салалық кәсіподақтар және (немесе) облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың кәсіподақтарының аумақтық бірлестіктері басқа ұйымдық-құқықтық нысанда құрады, коммерциялық емес ұйымның ұйымдық-құқықтық нысаны ретінде.

Осыған байланысты, талданып отырған Заңның 10-бабының 4-бөлігіне сәйкес коммерциялық емес заңды тұлғаның осы дербес ұйымдық-құқықтық нысанын «кәсіподақ құрған кәсіподақпен» салыстыру да қиын болып көрінеді.

4. Қоғамдық бірлестіктің (республикалық, облыстық, жергілікті) мәртебесін белгілеу үшін Заңның 7-бабында мынадай белгілік белгі пайдаланылады: Қазақстан Республикасы облыстарының белгілі бір санының аумағында құрылымдық бөлімшелерінің (филиалдар мен өкілдіктердің) болуы;

20 аумақтық бірліктен (17 облыс және 3 республикалық маңызы бар қала) тұратынын ескере отырып, Астана, Алматы және Шымкент қалалары дербес есепке алуға жатады.

Бұл жағдай талданып отырған Заңның 7-бабына тиісті өзгерістер енгізуді талап етеді.

5. Заңның қоғамдық бірлестіктерді мемлекеттік тіркеуге және қайта тіркеуге, олардың филиалдары мен өкілдіктерін есептік тіркеуге, мемлекеттік тіркеу мерзімін үзуге және одан бас тартуға қатысты 13-16-баптарын алып тастау ұсынылады.

Бұл мәселелер «Заңды тұлғаларды мемлекеттік тіркеу және филиал-



дар мен өкілдіктерді есептік тіркеу туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 17 сәуірдегі № 2198 Заңымен реттеледі.

7. Заңды тұлғаларды қайта ұйымдастырудың негіздері, түрлері мен тәртібі Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің (Жалпы бөлім) 45-48-баптарымен реттелетіндіктен, Заңның 17-бабының жалпылама болып табылатыны да ескерілсін.

Автор көрсеткен олқылықтарды өзі келтірген дәлелдер негізінде жою коммерциялық емес ұйымдар саласындағы қолданыстағы заңнаманы жетілдіруге ықпал етеді деп ойлаймыз.



3 ТАРАУ.

«ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАНЫҢ КЕЙБІР ЗАҢДЫҚ АКТІЛЕРІНЕ ҚОҒАМДЫҚ БІРЛЕСТІК МӘСЕЛЕЛЕРІ ТУРАЛЫ ӨЗГЕРІСТЕР МЕН ТОЛЫҚТЫРУЛАР ЕНГІЗУ ТУРАЛЫ» ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ЗАҢ ЖОБАСЫНЫҢ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ»

1. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бірлестіктер мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заң жобасының атауы.

2. Заң жобасын әзірлеу қажеттілігінің негіздемесі:

«Адам құқықтары саласындағы одан әрі шаралар туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 9 маусымдағы № 597 Жарлығын (бұдан әрі – бірінші кезектегі шаралар жоспары) іске асыруға қабылданған Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2021 жылғы 11 маусымдағы №405 қаулысымен бекітілген Адам құқықтары саласындағы бірінші кезектегі шаралар жоспарының (бұдан әрі-бірінші кезектегі шаралар жоспары) 5.1-тармағы заң жобасын әзірлеуге негіз болып табылады.

Бірінші кезектегі шаралар жоспарының көрсетілген тармағында 2022 жылы заң жобалау қызметі мәселелері жөніндегі ведомствоаралық комиссияның қарауына азаматтардың бірігу бостандығына құқығын іске асыру тетіктерін кеңейтуге бағытталған заң жобасының тұжырымдамасын енгізу көзделген.

2018 – 2019 жылдар ішінде Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі азаматтық сектор өкілдерімен бірқатар кеңестер мен кездесулер өткізді, олардың қорытындылары да заң жобасының осы тұжырымдамасына енді.

Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелері де



ескерілді. Осылайша, бірлестік бостандығына Қазақстан Республикасы ратификациялаған адам құқықтары саласындағы негізгі халықаралық шарттармен, оның ішінде азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактімен (АСҚХП) кепілдендірілген және ЕҚЫҰ шеңберінде қабылданған Адами өлшем саласындағы міндеттемелерде бекітілген. Бұл құжаттарда барлық бірлестіктер, соның ішінде мүдделі топтар, кәсіподақтар және саяси партиялар демократиялық мемлекеттің маңызды элементтері болып табылатынын атап көрсетеді.

Осы Тұжырымдаманы әзірлеу шеңберінде Қазақстан Республикасындағы қоғамдық бірлестіктердің қызметін реттейтін қолданыстағы заңнамаға, құқық қолдану практикасына, қоғамдық бірлестіктердің қызметін құқықтық реттеудің халықаралық тәжірибесіне, сондай-ақ бірқатар қоғамдық бірлестіктердің ұсыныстарына, түрлі Талдамалық материалдарға және басқа да құжаттарға талдау жүргізілді.

Жүргізілген жұмыстың қорытындысы бойынша бірқатар проблемалық мәселелер анықталып, оларды шешу жолдары әзірленді:

1) тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің қызметіне тыйым салу

«Қоғамдық бірлестіктер туралы» ҚР Заңының 5-бабына сәйкес тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің қызметіне жол берілмейді.

Бұл ретте «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның 2-бабына сәйкес қоғамдық бірлестіктер коммерциялық емес ұйымдар болып табылады.

«Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңның 2-бабына сәйкес негізгі мақсаты ретінде кіріс алу жоқ және алынған таза кірісті қатысушылар арасында бөлмейтін заңды тұлға коммерциялық емес ұйым болып танылады.

ҚР Азаматтық кодексінің 34 - бабының 1-тармағына сәйкес меншік, шаруашылық жүргізу немесе жедел басқару құқығында оқшауланған мүлкі бар және осы мүлікпен өз міндеттемелері бойынша жауап беретін, өз атынан мүліктік және жеке мүліктік емес құқықтар мен міндеттерді иеленіп, жүзеге асыра алатын, сотта талапкер және жауапкер бола алатын ұйым заңды тұлға болып танылады.

Бұл ретте ҚР Азаматтық кодексінің 42 - бабының 1-тармағына сәйкес коммерциялық емес ұйым болып табылатын заңды тұлға әділет органдарында мемлекеттік тіркелуге жатады.

Осылайша, мемлекеттік тіркеуден өткен заңды тұлға ғана қоғамдық бірлестік бола алады. Тиісінше, тіркелмеген қоғамдық бірлестіктер болуы мүмкін емес.

Бұл жағдай мемлекеттік тіркеусіз өмір сүре алмайтын тіркелмеген



заңды тұлғалардың қызметіне тыйым салынған кезде заңнамада болған қайшылықты көрсетеді.

Бұдан басқа, ҚР Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодексінің (бұдан әрі – ҚР ӘҚБтК) 489-бабында ҚР заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қызметіне қатысу және қызметін қаржыландыру үшін жауапкершілік көзделеді. Осы тыйымды «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңнан алып тастау ҚР ӘҚБтК-нің 489-бабынан жауапкершіліктің тиісті түрлерін алып тастауға әкеп соғады.

Осы мәселе бойынша бұдан бұрын Адам құқықтары және заңдылықты сақтау жөніндегі Қазақстандық халықаралық бюро (бұдан әрі – АҚҚХБ) өз алаңдаушылығын білдірді.

Мәселен, АҚҚХБ пікірінше, Қазақстанда демократияның жұмыс істеуі үшін қажетті адам құқықтарының бірі – бірігу бостандығына құқықты шектеу орын алады. Бұл құқық АСҚХП-да бекітілген бес маңызды саяси құқықтар мен азаматтық бостандықтардың бірі болып табылады.

АҚҚХБ өзінің дерекнамасында әркімнің басқа адамдармен бірігу (қауымдастық) құқығы, оның ішінде ресми немесе бейресми үкіметтік емес ұйымдар (ҮЕҰ) құру құқығы теріс құқықтарға жататынын көрсетеді, бұл мемлекеттің кез келген адамның мұндай құқықтарды жүзеге асыруына араласпау және кедергі келтірмеу міндетін білдіреді. Бірлестік дегеніміз-ортақ мүдделермен, қызметпен немесе мақсатпен байланысты адамдардың ерікті бірлестігіне негізделген ұйымдасқан және тәуелсіз коммерциялық емес білім беру. Бұл ретте мұндай ұйым заңды болуы міндетті емес.

Коммерциялық емес ұйымдарды құқықтық реттеудің халықаралық тәжірибесін талдау, әдетте, әртүрлі елдердің заңнамалары белгілі бір жағдайларда коммерциялық емес ұйымның қызметін заңды тұлғаны тіркеусіз жүзеге асыру мүмкіндігін қарастыратынын көрсетеді.

Айта кету керек, мұндай жағдайды конвенциялық органдар мен БҰҰ-ның тақырыптық тетіктерін қоса алғанда, әртүрлі халықаралық ұйымдар адам құқықтары жөніндегі ратификацияланған халықаралық шарттардың орындалуы туралы немесе Қазақстан Республикасына бару нәтижесінде Қазақстан Республикасының баяндамаларын қарау шеңберінде сынға алады.

Бұл ретте Қазақстан Республикасына бірлестік (қауымдастық) бостандығы құқығын қамтамасыз ету және қорғау саласындағы ұсынымдар саны Қазақстан Республикасына 2015 жылы БҰҰ-ның арнайы тақырыптық тетігі - БҰҰ-ның бейбіт жиналыстар бостандығы мен



қауымдастық бостандығы құқықтары туралы мәселе бойынша арнайы баяндамашысы болып келу нәтижесінде айтарлықтай өсті.

Мамандандырылған халықаралық ұйымдардың, органдар мен сарапшылардың пікірінше, бірлестік (қауымдастық) бостандығы құқығын қамтамасыз ету және қорғау саласындағы қазақстандық заңнаманың бірқатар ережелері халықаралық стандарттарға сәйкес келмейді.

Осылайша, Қазақстан Республикасының заңнамасы азаматтардың бейресми қоғамдық ұйымдарға (бірлестіктерге), яғни заңды тұлға нысанында мемлекеттік тіркеуді талап етпейтін ұйымдарға бірігу құқығын іс жүзінде мойындамайды. Бұл ретте, іс жүзінде азаматтар заңды тұлғаларды тіркеусіз бейресми ұйымдарға жиі бірігеді, бұл іс жүзінде жоғарыда аталған заң нормаларын бұзу ретінде қарастырылуы мүмкін. Мұндай ұйымдардың мысалдары Аула футбол клубтары, әлеуметтік желілердегі жануарларды қорғаушылар қауымдастығы, ортақ бірлескен мүлікті жөндеу үшін азаматтардың бірлестіктері және басқалар болуы мүмкін.

АҚҚХБ «тіркелмеген қоғамдық бірлестік» нені білдіреді? Олардың пікірінше, қоғамдық бірлестік коммерциялық емес ұйымның ұйымдық-құқықтық нысандарының бірі болып табылады. Әділет органдарында тіркелгенге дейін қоғамдық бірлестік заңды түрде жоқ, ал коммерциялық емес ұйым және ұйымдық-құқықтық нысанда - қоғамдық бірлестік түрінде заңды тұлғасын алуға үміткер азаматтар тобы бар.

Осы сұрақтарға жауап бере отырып, заңнамалық реттеудің логикасын басшылыққа алу қажет. Сонымен, заң жобасы тұжырымдамасының осы бөлімінің 1-бағыты бойынша келтірілген заңнамалық нормаларды талдау бұл мәселеде «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» ҚР Заңының, сондай-ақ ҚК және ӘҚБтК нормаларының тіркеусіз заңды тұлғаның қызметі үшін жауапкершілікті белгілеу бөлігінде дұрыс емес редакциясы орын алғанын көрсетеді, ал ұйым тіркелгеннен кейін ғана заңды тұлға болып табылады. Тыйым салудың өзі және одан туындайтын жауапкершілік заңды тұлғаның критерийлеріне жататын, бірақ өз қызметін осындай ретінде тіркеусіз жүзеге асыратын ұйымдардың қызметін шектеу деп түсіну керек.

АҚҚХБ тағы бір мәселесі: егер коммерциялық емес ұйымдар арасында мекеме, қоғамдық қор және т. б. сияқты ұйымдық-құқықтық нысандар болса, неге тек тіркелмеген қоғамдық бірлестікті құруға және оның қызметіне тыйым салынады? Неліктен заңнамада, мысалы, басқа тіркелмеген коммерциялық емес, сондай-ақ коммерциялық ұйымдарды құруға және олардың қызметіне тыйым салынбайды?!

Мәселенің осындай қойылуы Конституция қоғамдық бірлестік терминін заңды тұлғаның нақты ұйымдық-құқықтық нысанын көрсету үшін



емес, қоғамдық бірлестік тұжырымдамасының осы бөлімінің 1-бағытында келтірілген талдау қорытындыларының негізділігін растайды.

2) азаматтар тобының он адамнан кем қоғамдық бірлестік құруына шектеу қою

ҚР Конституциясының 23-бабының 1-тармағында ҚР азаматтарының бірлестіктер бостандығына құқығы көзделген.

Сонымен қатар, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» ҚР Заңының 10-бабына сәйкес қоғамдық бірлестік Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасы бойынша кемінде он адам құрылады.

Жоғарыда айтылғандарды ескере отырып, іс жүзінде он адамнан аз азаматтар тобының қоғамдық бірлестік құра алмау мәселесі бар.

Шын мәнінде, бұл талап ресми және негізсіз болып табылады, өйткені он адамнан тұратын азаматтар тобының (2-9) бастамасынан он адам бастамасының басымдығы күмәнді.

ҚР Конституциясы азаматтардың бірлестіктер бостандығына құқығына кепілдік беретіндіктен, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның талаптарында белгілі бір қайшылық бар.

Мәселен, ҚР Конституциясы азаматтарды біріктіру еркіндігіне кепілдік бере отырып, мұндай бірлестікке қатысушылардың санына байланысты бұл құқықты шектемейді. «Біріктіру» ұғымының мағынасына сүйене отырып, кем дегенде екі азаматтың кез-келген саны бірігуі мүмкін деп болжауға болады.

3) коммерциялық емес ұйымдардың өзге де ұйымдық-құқықтық нысандарымен салыстырғанда қоғамдық бірлестіктер үшін неғұрлым қатаң жауапкершілік.

ҚР ӘҚБтК-нің 489-бабында (бірінші бөлім) қоғамдық бірлестік басшыларының, мүшелерінің не қоғамдық бірлестіктің осы қоғамдық бірлестіктердің жарғыларында айқындалған мақсаттар мен міндеттер шегінен тыс іс-әрекеттер жасауы үшін жауапкершілік көзделген. Бұл ретте «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының Заңында Қоғамдық бірлестік өз қызметінде Жарғыда айқындалған мақсаттар мен міндеттер шегінен шыға алмайтыны туралы тікелей нұсқау жоқ.

Сонымен қатар, кейде қоғамдық бірлестіктердің жарғылық емес қызметі қоғамдық пайдалы сипатқа ие және сәйкесінше қоғамдық қауіп сияқты құқық бұзушылық белгісі жоқ екенін ескеру қажет. Мысалы, қоғамдық бірлестік Жарғыда көрсетілмеген білім беру немесе қайырымдылық жұмыстарымен айналысады. Мемлекеттік органдардың өздері қоғамдық бірлестіктерден әлеуметтік маңызы бар мәселелерді шешуге: салауатты



өмір салтын насихаттауға, сыбайлас жемқорлық көріністерімен күресуге қосылуды сұрайды.

Бұдан басқа, ӘҚБТК-нің көрсетілген бабының екінші бөлігі қоғамдық бірлестік басшыларының, мүшелерінің не қоғамдық бірлестіктің Қазақстан Республикасының заңнамасын бұзатын іс-әрекеттер жасауы үшін жауапкершілікті көздейді. Бұл ретте қоғамдық бірлестіктер туралы Заңның 19-бабына сәйкес қоғамдық бірлестік Қазақстан Республикасының заңнамасын сақтауға міндетті. Бірақ олар үшін бұзушылықтар мен жазалардың өзі әрқашан нақтылануы керек. Осындай тұжырымдарға ие бола отырып, заң бұзушылықтар мен жазаларды баппен жазалайтын ӘҚБТК мен ҚК-нің болуы қажеттілігі жоғалады. Көлемді кодтарды дайындамау үшін Сіз 489-баптың 2-бөлігінің стилінде бір тұжырыммен аяқтай аласыз. Мұндай «әмбебап» норма құқық пен заңды жауапкершілік қағидаттарын бұзады: заңдылық, теңдік, әділеттілік, сенімділік, жазаны даралау және т. б. («бұл туралы заңда көрсетілмеген құқық бұзушылық жоқ»; тек қоғамдық бірлестіктер - барлық басқа заңды тұлғалардан осындай жауап алады.

Норма сонымен қатар ӘҚБТК-нің жалпы ережелеріне қайшы келеді. Мәселен, ӘҚБТК-нің 2-бабына сәйкес әкімшілік жауаптылықтың негізі ӘҚБТК-нің Ерекше бөлігінде көзделген құқық бұзушылық құрамының барлық белгілерін қамтитын іс-әрекет жасау болып табылады. 2-бөлімге сүйене отырып, құқық бұзушылық құрамының белгілері түсініксіз, ол осы әрекеттің объективті жағына енгізіледі. Сондай-ақ, норма тек әкімшілік қана емес, сонымен бірге қылмыстық, азаматтық және тәртіптік құқық бұзушылықтарды да қамтиды деп болжауға болады.

ҚР заңнамасы, егер олар қандай да бір әкімшілік жаза қолданылғаннан кейін жасалса, тұтастай алғанда, ҚР заңнамасын елеусіз бұзғаны үшін қоғамдық бірлестіктердің қызметін тоқтата тұрудың төтенше шараларын қолдануға және тіпті оларды жоюға мүмкіндік береді. Қоғамдық ұйымдар заң шеңберінде толығымен жүзеге асырылатын, бірақ «жарғылық мақсаттар мен міндеттерден тыс» қызмет үшін әкімшілік жауапкершілікке тартылуы мүмкін.

Шынында да, заңнамадағы мұндай жағдай әкімшілік заңнама қағидаттарына қайшы келеді, өйткені ол жасалған теріс қылықтардың ауырлығына қарай жауапкершіліктің әртүрлі түрлерін қолдануға мүмкіндік бермейді. Соңғы жылдары Үкімет жүргізіп жатқан ӘҚБТК реформалары, басқалармен қатар, елеусіз үшін жауапкершілікті алып тастау бөлігінде әкімшілік құқық бұзушылықтардың құрамын нақтылауға; елеусіз, алғаш рет жасалған ескертулер практикасын енгізуге; жазаланатын әрекеттердің қоғамдық қауіптілік деңгейіне сүйене отырып, елеулі бұзушылықтар үшін жауапкершілікті нақтылауға бағытталды.



АҚҚХБ қоғамдық бірлестіктердің мүшелері болып табылмайтын азаматтармен салыстырғанда қоғамдық бірлестіктер мүшелері мен олардың көшбасшыларының жауапкершілігін арттыруды көздейтін бірқатар мақалалар бар екенін көрсетеді.

4) «Қоғамдық бірлестіктер туралы» және «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңдардағы нормалардың қайталануы

Талдау «Қоғамдық бірлестіктер туралы» және «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңдарда жекелеген нормалардың қайталануының болуын көрсетті.

Сонымен қатар, жекелеген нормалардың сәйкес келмеуі орын алады, бұл көрсетілген заңдардың бір-біріне қайшы келуін тудырады.

Осыған байланысты «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңнан «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның нормаларын қайталайтын нормаларды алып тастау ұсынылады.

5) олқылықтар мен қақтығыстарды жоюға, сондай-ақ редакцияны жақсартуға бағытталған өзге де түзетулер енгізіледі.

3. Қоғамдық талқылау нәтижелері

Реттеу саясатының консультативтік құжатын талқылау рәсімдері аяқталғаннан кейін.

4. Заң жобасын қабылдау мақсаттары

Заң жобасы қоғамдық бірлестіктер құру мен олардың қызметін реттейтін заңнаманы одан әрі жетілдіруге бағытталған.

5. Заң жобасын реттеу пәні

Заң жобасын реттеудің мәні коммерциялық емес ұйымдарды құруға және олардың қызметін жүзеге асыруға байланысты қоғамдық қатынастар болып табылады.

6. Заң жобасының құрылымы мен мазмұны

Заң жобасы екі баптан тұрады.

1-бапта Қазақстан Республикасының мынадай заңнамалық актілеріне түзетулер енгізу көзделеді:

«Әкімшілік құқық бұзушылық туралы» Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 5 шілдедегі №235-V ҚРЗ кодексі;

«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 1996 жылғы 31 мамырдағы № 3 Заңы;



«Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 қаңтардағы № 142 Заңы.

2-бапта заң жобасын қолданысқа енгізу тәртібі айқындалады.

7. Заң жобасы қабылданған жағдайда болжамды құқықтық және әлеуметтік-экономикалық салдарлар

Заң жобасын қабылдау теріс құқықтық және әлеуметтік-экономикалық зардаптарға әкеп соқпайды, керісінше азаматтық қоғамды дамыту, жаңа қоғамдық бірлестіктер құру, заңдық белгісіздікті жою және Қазақстан Республикасының заңнамасын бірлестік (қауымдастық) бостандығы құқығын қамтамасыз ету мен қорғаудың халықаралық стандарттарына жақындату, ратификацияланған адам құқықтары бойынша халықаралық шарттар шеңберінде оның халықаралық міндеттемелерін орындау үшін қажетті жағдайлар жасауға мүмкіндік береді.

8. Заң жобасын іске асыруға байланысты болжамды қаржылық шығындар

Заңды қабылдау және іске асыру мемлекеттік бюджет үшін қаржылық шығындарға әкеп соқпайды.

9. Басқа заңнамалық актілерді бір мезгілде (кейіннен) әзірленіп жатқан заң жобасына сәйкес келтіру қажеттілігі жоқ.



4 ТАРАУ.

ҚОСЫМШАДАҒЫ САЛЫСТЫРМАЛЫ КЕСТЕМЕН «ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ КЕЙБІР ЗАҢНА- МАЛЫҚ АКТІЛЕРІНЕ ҚОҒАМДЫҚ БІРЛЕСТІКТЕР МӘСЕЛЕЛЕРІ БОЙЫНША ӨЗГЕРІСТЕР МЕН ТОЛЫҚТЫРУЛАР ЕНГІЗУ ТУРАЛЫ» ЗАҢ ЖОБАСЫ

Жоба

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢЫ

Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне қоғамдық бірлестіктер мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы

1-бап Қазақстан Республикасының мынадай заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізілсін:

1. «Әкімшілік құқық бұзушылық туралы» Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 5 шілдедегі Кодексі (Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 2014 ж., № 18-I, 18-II, 92-бап; № 21, 122-бап, № 23, 143-бап, № 24, 145, 146, 2015 ж., № 1, 2, № 2, 6, № 7, 33, № 8, 44, 45, № 9, 46, № 10, 50, № 11, 52, № 14, 71, № 15, 78-баптар; № 16, 79-бап, № 19-I, 101-бап, № 19-II, 102, 103, 105-баптар, № 20-IV, 113-баптар, № 20-VII-баптар. 115; № 21-I, 124, 125, № 21-II, 130, № 21-III, 137, № 22-I, 140, 141, 143, № 21-II, 137-баптар. 22-II, 144, 145, 148, № 22-III, 149, № 22-V, 152, 156, 158, № 22-VI, 159, № 22-VII-баптар. , 161-бап, № 23-I, 166-бап, 169-бап, № 23-II, 172-бап, 2016 ж., № 1, № 4, № 2, № 9, № 6, № 45; № 7-I, 49, 50-бап, № 7-II, 53, 57-бап, № 8-I, 62, 65-бап, № 8-II, 66, 67, 68-баптар. 70, 72, № 12, 87, № 22, 116, № 23, 118, № 24, 124, 126, 131, 2017 ж., № 1-2, 3-бап. № 9, 17, 18, 21, 22, № 12, 34-бап, № 14, 49, 50, 54,



№ 15, 55-бап, № 16, 56-бап, № 22 -III, 109-бап, №23-III, 111-бап, №23-V, бап. 113; № 24, 114, 115-баптар; 2018 ж., № 1, 4-бап; № 7-8, 22-бап; № 9, 27-бап; № 10, 32-бап; № 11, 36, 37-баптар; № 12, 39-бап; № 13, 41-бап; № 14, 44-бап; № 15, 46, 49, 50-баптар; № 16, 53-бап; № 19, 62-бап; № 22, 82-бап; № 23, 91-бап; № 24, 93, 94-баптар; 2019 ж., № 1, 2, 4-баптар; № 2, 6-бап; № 5-6, 27-бап; № 7, 36, 37-баптар; № 8, 45-бап; № 15-16, 67-бап; № 19-20, 86-бап; № 21-22, 90, 91-баптар; № 23, 99, 103, 106, 108-баптар; № 24-I, 118-бап; № 24-II, 120, 122, 123, 127-баптар; 2020 ж., № 9, 29, 33-баптар; № 10, 39, 44, 46, 48-баптар; № 11, 56, 59-баптар; № 12, 61, 63-баптар; № 13, 67-бап; № 14, 73, 75-баптар; № 16, 77-бап):

- 1) 489-баптың бірінші бөлігі алып тасталсын;
- 2) 489-баптың екінші бөлігі алып тасталсын;
- 3) 489-баптың үшінші бөлігі алып тасталсын;
- 4) 489-баптың төртінші бөлігі алып тасталсын;
- 5) 489-баптың тоғызыншы бөлігі мынадай редакцияда жазылсын:

«9. Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сол сияқты қызметі тоқтатылған немесе тыйым салынған діни бірлестіктердің қызметіне басшылық жасау, –

жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.»;

- 6) 489-баптың оныншы бөлігі мынадай редакцияда жазылсын:

«10. Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сол сияқты қызметі тоқтатылған немесе тыйым салынған діни бірлестіктердің қызметіне қатысу, -

елу айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.»;

- 7) 489-баптың он бірінші бөлігі мынадай редакцияда жазылсын:

«11. Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сол сияқты қызметі тоқтатылған немесе тыйым салынған діни бірлестіктердің қызметін қаржыландыру, –

екі жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.».

2. «Қоғамдық бірлестіктер туралы» 1996 жылғы 31 мамырдағы Қазақстан Республикасының Заңына (Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 1996 ж., № 8-9, 234-бап; 2000 ж., № 3-4, 63-бап, 2001 ж., № 24, 338-бап, 2005 ж., № 5, 5-бап, № 13, 53-бап, 2007 ж., № 9, 67-бап, 2009 ж., № 2-3, 9-бап; № 8, 44-бап, 2010 ж., № 8, 41-бап, 2012 ж., № 2, 13-



бап, № 21-22, 124-бап, 2014 ж., № 11, 67-бап, 2015 ж., № 22-I , 140-бап, 2016 ж., № 8-I, 62-бап, 2018 ж., № 10, 32-бап):

1) 5-баптың бесінші бөлігі мынадай редакцияда жазылсын:

«Азаматтардың денсаулығы мен адамгершілік негіздеріне қол сұғатын қоғамдық бірлестіктерді құруға және олардың қызметін жүзеге асыруға жол берілмейді»;

2) 10-бап мынадай редакцияда жазылсын:

«Қоғамдық бірлестік кемінде екі адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасы бойынша құрылады.

Қоғамдық бірлестіктің заңды тұлға ретінде құқық қабілеттілігі Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде белгіленген тәртіппен тіркелген кезден бастап туындайды»;

3) 21-баптың үшінші бөлігі мынадай редакцияда жазылсын:

«Қоғамдық бірлестіктердің мүшелерінің (қатысушыларының), егер Қазақстан Республикасының өзін-өзі реттеу туралы заңнамасында өзгеше көзделмесе, олар осы бірлестіктерге берген мүлікке, оның ішінде мүшелік жарналарға құқықтары жоқ. Егер Қазақстан Республикасының өзінің өзі туралы заңнамасында өзгеше көзделмесе, олар мүшелері (қатысушылары) ретінде қатысатын қоғамдық бірлестіктердің міндеттемелері бойынша жауап бермейді, ал бұл бірлестіктер өз мүшелерінің (қатысушылардың) міндеттемелері бойынша жауап бермейді».

3. «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 қаңтардағы Заңы (Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 2001 ж., № 1, 8-бап; № 24, 338-бап; 2003 ж., № 11, 56-бап, 2004 ж., № 5, 30-бап, № 10, 56-бап, 2005 ж., № 13, 53-бап, 2006 ж., № 8, 45-бап, № 15, 95-бап, 2007 ж., № 2, 18-бап, № 9, 67-бап, № 17, 141-бап, 2010 ж., № 5, 23-бап, № 7, 28-бап, 2011 ж., № 2, 21-бап, 5, 43-бап, № 17, 136-бап, № 23, 179-бап, № 24, 196-бап, 2012 ж., № 2, 13-бап, № 8, 64-бап, № 21-22, 124-бап. ; 2013 ж., № 10-11, 56-бап, № 15, 81-бап, 2014 ж., № 11, 63-бап, 67-бап, № 21, 122-бап, № 23, 143-бап, 2015 ж., № 16, 79-бап, № 20-I, 110-бап, № 21-I, 128-бап, № 22-I, 140-бап, № 23-I, 166-бап, № 23-II, 170-бап, 2016 ж. № 7-II, 55-бап, 2017 ж., № 1-2, 3-бап, № 4, 7-бап, 2018 ж., № 10, 32, № 11, 36-бап, № 13, 41-бап, № 15, 47-бап, № 16, 53-бап, 2019 ж., № 23, 103-бап):

1) 11-бап мынадай редакцияда жазылсын:

«Қоғамдық бірлестіктерді құқықтық реттеудің ерекшеліктері «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының Заңында айқындалады.»;



2) 19-баптың 2-тармағы мынадай редакцияда жазылсын:

«2. Коммерциялық емес ұйымды (қоғамдық және діни бірлестіктерді қоспағанда) оны құру арқылы құру құрылтайшылардың (құрылтайшының) шешімі бойынша жүзеге асырылады»;

3) 23-баптың бірінші бөлігі мынадай редакцияда жазылсын:

«Қоғамдық бірлестіктің қызметі прокуратура органдарының, Ішкі істер органдарының ұсынымдары, облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдарының өтініштері немесе Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңнамасы бұзылған жағдайларда азаматтардың өтініштері негізінде сот шешімі бойынша үш айдан алты айға дейінгі мерзімге тоқтатыла тұруы мүмкін.».

2-бап. Осы Заң алғашқы ресми жарияланған күнінен кейін күнтізбелік он күн өткен соң қолданысқа енгізіледі.

Қазақстан Республикасының

Президенті

Қ. Тоқаев

9-қосымшада ұсынылған өзгерістердің егжей-тегжейлі салыстыру кестесі келтірілген.



5 ТАРАУ.

ҮЕҰ ҚЫЗМЕТІ БОЙЫНША НҚА ЖЕТІЛДІРУ БОЙЫНША ҚОРЫТЫНДЫЛАР МЕН ҰСЫНЫСТАР (2 диалог алаңының және сарапшылармен 30 тереңдетілген сұхбаттың нәтижелері бойынша)

Зерттеу барысында жоба аясында азаматтардың бірлесу бостандығына құқықтарын кеңейту мәселесі бойынша екі диалог алаңы, сондай-ақ еліміздің жетекші ҮЕҰ өкілдерімен 30 терең сұхбат жүргізілді.

ҮЕҰ-ның қазіргі жағдайын талдау көрсеткендей, олардың кейбіреулері жылдар ішінде айтарлықтай өсті деуге болады. Республикадағы алғашқы ҮЕҰ ашылған кезде жұмыс тәжірибесі, құрылымы, қаржылық қолдауы болмаса, жұмыстың нақты мақсаты болмаса, бүгінгі таңда облыстар мен республикадағы жағдайға айтарлықтай ықпал ететін ҮЕҰ бар. Республикада азаматтық қоғам өкілдерімен, соның ішінде ҮЕҰ-мен тікелей жұмыс істейтін Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі бар.

Тереңдетілген сұхбаттардың нәтижелерін талдау негізінде республикада қазақстандық ҮЕҰ қызметі туралы заңнама саласында әлі де шешімін таппаған мәселелер көп деген қорытынды жасауға болады. Үкіметтік емес ұйымдарды, шетелдік ҮЕҰ филиалдарын тіркеуге, ҮЕҰ-ды жабуға, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстарды алуға байланысты мәселелер бар.

Анықтама үшін: «Бүгінгі күні қолданыстағы заңнаманы, әсіресе мемлекеттік тапсырысқа, заңның өзіне қатысты қайта қарау қажет, өйткені барлық ұйымдар өз идеяларын жүзеге асыра алмайды деген шектеу бар. Мұндай бұралу бар. Біз бизнес деңгейіндегідей мемлекеттік тапсырысқа, мемлекеттік сатып алу веб-сайтына қатысамыз».



(ҮЕҰ өкілі, Ақмола облысы).

Талдау көрсеткендей, барлық мәселелердің негізі осы немесе басқа Заңның ұзақ уақыт қабылдануы болып табылады, өйткені кез келген заң жобасы жұмыс комиссияларында бірнеше рет қаралады және түпкілікті өнім бастапқыда болған нұсқадан түбегейлі өзгеше болуы мүмкін.

Еуропа елдерінің тәжірибесін қабылдау қажет деп есептейді, өйткені бұл елдердің ҰПА-лары заңнамаға белгілі бір өзгерістер енгізу бойынша шешім қабылдауда ҮЕҰ-ның қатысу кезеңдерін ойластырған. Атап айтқанда, бірде-бір заң жобасы, азаматтық қоғамның нақты қатысуынсыз бірде-бір шешім қабылданбаған кезде реформалау, мемлекеттік органдардың ҮЕҰ өкілдерімен кеңесу мәселесіне қатысты. Әрине, бұл кең ауқымды консультацияларды, талқылау үшін ұзақ уақытты қажет етеді, өйткені бұл процестердің барлығына көптеген көзқарастар бар, бірақ тәжірибе көрсеткендей, бұл бірлескен шешімдер өз жемісін береді.

Анықтама үшін: «Жалпы, ЭЫДҰ елдерінің тәжірибесі, атап айтқанда, тәжірибе туралы айтатын болсақ, онда Польшаның тәжірибесі, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудағы Норвегияның тәжірибесі, атап айтқанда, онда бәрі жеңілдетілген, бастамашылық топтар бар, белгілі бір мақсатты топтардың мүдделерін жүзеге асыратын, қорғайтын заңды тұлғалар ғана емес және олар бағыт бере алады, яғни жұмыс істей алады, мемлекеттік органдармен өзара әрекеттеседі. Президент, мысалы, жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясын ратификациялау, мен жаңа ғана осы елдерді атап өттім, олардың азаматтық қоғаммен, үкіметтік емес ұйымдармен өзара іс-қимыл тәжірибесі біз үшін олардың институционалды тұрғыда құрған жағынан пайдалы екенін айтты, олар азаматтық қоғаммен өзара әрекеттеседі. Әрине, көшіріп алып қоюға болмайды, Қазақстанда цензура емес, қоғамдық бірлестіктерге, коммерциялық емес ұйымдарға еркіндік берген азаматтық қоғамды дамытудың өзіндік жолы бар» (ҮЕҰ өкілі, Астана қаласы).

Түбегейлі өзгеріске ұшырауы тиіс заңды немесе кәсіби сегменттегі әрбір адамға өз қызметін жүзеге асыруға толық мүмкіндік беретін жаңа заң әзірлеу ұсынылады. Бүгінгі таңда кез келген ҮЕҰ қызметтің барлық түрін тағайындай алады, барлығын жасай алады: ерте жүктіліктің алдын алудан бастап деструктивті ағымдармен жұмыс істеуге дейін, олардың арасында журналистикамен, мәдени ағартумен, ағартумен айналысады. Бүгінде заңнама мұндай ҮЕҰ жұмысына «саңылау» жасап отыр.

Негізгі мәселелердің бірі – кадр тапшылығы. Бүгінгі күні жұмыс тәжірибесі бар кәсіби градация жоқ. Тұрақты негізде жұмыс істейтін білікті мамандардың тапшылығы байқалады, көп жағдайда қоғамдық ұйымдардың жұмысы «мемлекеттік тапсырыстан мемлекеттік тапсырысқа дейін» белгілі бір кезеңдерде өтеді, сәйкесінше жұмысшылар да маусымға қабылданады. Ұсыныстың бірі үкіметтік емес ұйым мүшелерін



атқарушы билік құрылымдарының, әлеуметтік жұмыс комиссияларының жұмысына тарту болды. ҮЕҰ саласында, қайырымдылық саласында, әлеуметтік қызмет көрсету саласында құқықтық актілерді жетілдіру үшін басым көпшілігі ҮЕҰ өкілі, ҮЕҰ-ның нағыз өкілі, шын мәнінде жұмыс істейтін, мүмкіндігі шектеулі жандар білетін адам болуы керек.

Өңірлік ҮЕҰ өкілдері оларға қатысты әділетсіз қарым-қатынасқа наразылықтарын білдірді, өйткені олар ұмытылды немесе республикалық ҮЕҰ-ның көлеңкесінде қалды деп есептейді. Өңірлік ҮЕҰ-ды, олардың тендерлерге қатысуы үшін жеңілдіктерді, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстарды қолдау қажет.

Сарапшылардың пікірінше, ҮЕҰ-ның қолда бар деректер базасы мінсіз емес және қаржылық есептерді алуға қызмет етеді. Оны жетілдіру, өңірлік тәжірибе алмасу мақсатында ұқсас ұйымдардың қызметі, түрлі жобаларға қатысу туралы нақты және жаңартылған және байланыс ақпараттарын енгізу туралы пікір айтылды. Жобалардың іске асырылуын бағалау жүйесі қажет және осы немесе басқа ұйымның қай салада жұмыс істейтініне байланысты әр сала үшін жеке бағалау шкаласы жасалуы керек.

Қолжетімділікті барынша ашық ету үшін қоғамдық ұйымдардың қоғамдық сараптамасын енгізу қажет.

Анықтама үшін: *«Бүгінге дейін қоғамдық сараптама болуы керек деген заңнамалық деңгей жоқ. Егер бизнестен «Атамекен» өз сараптамасын ілгерілетсе, яғни кез келген нормативтік құқықтық акт «Атамекеннен» қорытынды алуы керек. Бұл жерде жұртшылық тарапынан ондай нәрсе жоқ, дәл осы құқықтық актілер порталда жарияланады, ал олар қоғамдық ұйымның қорытындысын алатындай міндетті емес. Тиісінше, жұртшылықтың пікірімен санаса бермейтінін байқаймыз. Бірақ мұның бәрін «Атамекен» өзі үшін жасады. Қазір бұл тұрғыда сараптама міндетті болып табылады. (ҮЕҰ өкілі, Астана қаласы).*

Жүргізілген сұхбаттарды талдау мынаны көрсетті:

- үкіметтік емес ұйымдардың көптеген өкілдері ҮЕҰ-ды тіркеу мен таратуда бірқатар қиындықтарды атап өтеді. Бюрократиялық кедергілер көбінесе үкіметтік емес ұйымдарды тіркеуді кешіктіреді. Сондай-ақ тарату кезінде есеп беру көп уақыт пен күш жұмсауды талап етеді, есептерді бір реттен көп және бірнеше мекемеге тапсыру қажет. Сондықтан үкіметтік емес ұйымдарды құру, оларды тіркеу және тарату тәртібі оңайлатуды талап етеді. ҮЕҰ тіркеу және тарату тәртібін нақтылау және жеңілдету қажет.

- Қолданыстағы заңнаманы қайта қарау қажет, ҮЕҰ қызметін кәсіпкерлікпен айналысатын заңды тұлғалардан бөлу, т.б барлық ҮЕҰ коммерциялық қызмет көрсете бермейді.

– Грант беру ережелерін өзгерту керек, жобаларды қаржыландыру



мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстар арқылы жүруі керек. Мемлекеттік әлеуметтік тапсырысты орналастыру кезінде әрбір аймақтың ерекшеліктерін ескеру маңызды.

- Әлеуметтік тапсырыс бергенде жергілікті ҮЕҰ-ға басымдық берілуі керек және бұл нормативтік құжаттарда егжей-тегжейлі көрсетілуі керек. Жобалардың іске асырылуын бағалаудың объективті жүйесі де қажет, бағалау шкаласы сол немесе басқа ұйымның қай салада жұмыс істейтініне байланысты әр сала бойынша жеке жасалуы керек.

- Үкіметтік емес ұйымдардың белгілі бір санаты мемлекет тарапынан міндетті қаржыландыру мен қолдауды қарастырады, бұл бірінші кезекте «үшінші сектор» өкілдерінің патерналистік көзқарасын, сондай-ақ саяси шешімдерді қабылдау процесіне нақты қатысу үшін жеткіліксіз жетілгендігін көрсетеді. ҮЕҰ-ды қаржыландыру, ҮЕҰ ашу және жабу, ҮЕҰ деректер базасын синхрондау, салық есептілігін және басқа да шегерімдерді қамтамасыз ету және т.б. мәселелері бойынша озық елдердің тәжірибесін заңнамаға енгізу қажет.

- Респонденттер мемлекеттік органдардың мемлекеттік ұйымдардың қызметіне негізсіз араласуын шектеу қажеттігін атап өтеді. ҮЕҰ бұзушылықтарды анықтаған жағдайда ғана мемлекеттің араласуын барынша азайту керек.

- ҮЕҰ қызметіндегі тағы бір мәселе – әлеуметтік тапсырыстарды орындау үшін кадр тапшылығы. Тұрақты негізде жұмыс істейтін білікті мамандардың тапшылығы өткір, қоғамдық ұйымдардың жұмысы көп жағдайда «мемлекеттік тапсырыстан мемлекеттік тапсырысқа дейін» белгілі кезеңдерде өтеді, сәйкесінше жұмысшылар да маусымға қабылданады. ҮЕҰ қызметкерлері үшін тренингтер мен біліктілігін арттыру курстарын өткізу қажет, әсіресе заңнамалық салада, өйткені НҚА үнемі өзгеріп отырады. ҮЕҰ өкілдеріне белсенді әрі тұрақты құқықтық және қаржылық кеңес беру қажет.

- Қоғам белсенділері «Еститін мемлекет» қағидаты барлық жерде жұмыс істей бермейтінін, мемлекеттік қызметшілердің ҮЕҰ саласындағы заңнама мәселелеріне қатысты құзыретсіздігін атап өтті. Үкіметтік емес ұйым өкілдерінің айтуынша, барлық мемлекеттік ұйымдар ашық өзара әрекеттесуге ұмтылмайды. Бұл әсіресе білім, денсаулық сақтау және т.б. салалардағы жергілікті атқарушы құрылымдарға қатысты.

- Жалпы, үкіметтік емес ұйымдардың жұмысына қатысты заңнаманы жетілдірмес бұрын олардың қызметіне қатысты барлық заңнаманы қайта қарау қажет.

- Мемлекеттік тапсырыс қызметіне қатысты заңды барлық мүмкін болатын тапсырыстарды алып, бағаны түсіріп, жауапты үкіметтік емес ұйымдарды артқа тастап, тапсырыстардың орындалу сапасы төмен деңгейде қалып отырған жосықсыз ҮЕҰ тұрғысынан пысықтау қажет. Осы себепті гранттар жергілікті атқарушы билік деңгейінде жүзеге асырылуы



және олардың іске асырылу сапасын ескеруі қажет.

– ҮЕҰ өкілдерінің пікірінше, республикадағы барлық жұмыс істейтін ҮЕҰ-ға мониторинг жүргізіп, атқарылған міндеттер туралы халық арасында қамтуды күшейту қажет. Қоғам жұмыс істеп тұрған ҮЕҰ-ды тиімді бақылай алуы үшін ҮЕҰ есептері ашық дереккөздерде жариялануы керек.

Бұл ретте, ҮЕҰ-ның мемлекетпен ынтымақтасуға деген қызығушылығын, білім алуға, дамуға деген ұмтылысын атап өткен жөн.

Елдегі ҮЕҰ осындай зерттеулердің жүргізіліп жатқаны үшін АҚДМ алғысын білдіреді. Сондай-ақ ұқсас ұйымдармен тәжірибе алмасу және байланыс орнату мақсатында жалпыұлттық оқыту семинарларына қатысуға қызығушылық танылды.



ҚОРЫТЫНДЫ

2022 жылғы 16 наурыздағы «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» атты Қазақстан халқына жыл сайынғы Жолдауында Президент Қ.Тоқаев азаматтық қоғам институттарының рөлін күшейту туралы пікірін білдірді: «Үкіметтік емес сектор тұрақты маңызды әлеуметтік мәселелерді көтеріп, олардың жан-жақты шешілуіне ықпал етеді. Бүгінгі таңда Қазақстанның алдында тұрған міндеттер мемлекет пен үкіметтік емес ұйымдардың өзара іс-қимылын күшейтуді, азаматтық қоғам институттарын жүйелі түрде қайта іске қосуды талап етеді. Қоғамдық ұйымдар мен белсенділерді реформаларды дайындау мен жүзеге асыруға кеңінен және тереңірек тарту қажет. Ол үшін, ең алдымен, барлық ұлттық жобалар мен стратегиялық құжаттарды ашық талқылауды қамтамасыз ету қажет».

Елдегі азаматтық қоғам мен оның институттарын дамытудың тұжырымдамалық негіздері мемлекеттің осы процесті жүзеге асыру үшін тиісті саяси, құқықтық және басқа да жағдайлар жасау жөніндегі қызметіне ықпал етеді.

Саяси реформалар Қазақстан Республикасында кең мағынада саяси партияларды, ҮЕҰ, кәсіподақтарды, аумақтық өзін-өзі басқару органдарын, бұқаралық ақпарат құралдарын қамтитын азаматтық қоғамның институционалдық негіздерін қалауға мүмкіндік берді. Қазақстанда қалыптасып келе жатқан азаматтық қоғамның негізгі негізі және бүгінгі таңдағы ең өршіл сипаты – үкіметтік емес ұйымдар институты.

Азаматтық қоғамды дамытуды ынталандыруға бағытталған мемлекет жүргізіп отырған саясат таңдаған жолдың дұрыстығын дәлелдейді, дегенмен, қызмет саласындағы заңнама саласындағы қолданыстағы саясатты нақтылауға мүмкіндік беретін кемшіліктер де бар. Қазақстандық ҮЕҰ-ның жаңаша көзқарасы мен тиімділігін анықтауды білдіреді.

Азаматтық қоғам мемлекеттің сыртқы контексті емес, ол азаматтардың мінез-құлқын құқықтық нормаларға, принциптерге және ережелерге сәйкес өзін-өзі реттеу арқылы қалыптасатын, реттелетін және делдалдық жасайтын нақты мазмұны болып табылады.

Бүгінгі таңда отандық ҮЕҰ қызметі туралы қолданыстағы заңнаманы жетілдіру қажеттілігі туындап отыр. ҮЕҰ қызметі туралы норма-



тивтік құқықтық актілердің мемлекеттің саяси-экономикалық өміріндегі өзгерістерге, қоғамдық сананың жаңаруына «ілеспей» жатқаны үлкен мәселе. Ақпаратқа қол жеткізу, мемлекеттік органдардың халықпен және азаматтық қоғаммен өзара тиімді әрекеттесуінің жаңа тәсілдерін дамыту мәселелері үлкен маңызға ие.

Жүргізілген кабинеттік зерттеулер аясында қазақстандық ҮЕҰ қызметі саласындағы заңнама, заңнамалық және заңға тәуелді актілер қарастырылды. Мәселені тереңірек зерттеу мақсатында институт еліміздің жетекші ҮЕҰ, сарапшылар қауымдастығы және мүдделі мемлекеттік органдар арасында 30 тереңдетілген сұхбат жүргізді. Сарапшылар барлық айтылған ұсыныстарды оларды ұсынымдар мен бастамаларда көрсету, кейіннен оларды қазақстандық ҮЕҰ қызметі бойынша нормативтік құқықтық актілерге енгізу туралы ұсынысты қарастырды.



ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ДЕРЕККӨЗДЕР ТІЗІМІ

1. Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамыздағы Конституциясы
2. Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 шілдедегі № 409 Азаматтық кодексі
3. «Саяси партиялар туралы» Қазақстан Республикасының 2002 жылғы 15 шілдедегі № 344-ІІ Заңы.
4. «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 1996 жылғы 3 мамырдағы № 3 Заңы
5. «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 қаңтардағы № 142-ІІ Заңы.
6. «Өзін-өзі реттеу туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 12 қарашадағы № 390-V ҚРЗ Заңы
7. «Кәсіподақтар туралы» Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 27 маусымдағы № 211-V ҚР Заңы.
8. 2022 жылғы 16 наурыздағы «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» Жолдауы
9. Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамытудың 2006-2011 жылдарға арналған тұжырымдамасы / Астана, 2006 ж.
10. «Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2020 жылғы 27 тамыздағы № 390 Жарлығы.
11. Д.Ратцен, Д.Мур, М.Дарем Орталық және Шығыс Еуропадағы коммерциялық емес ұйымдар үшін құқықтық негіз/https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_CEE-Overview_rus.pdf
12. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&pos=6; 106#pos=6;-106
13. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&pos=6;-106#pos=6;-106
14. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039572&pos=68;-10#pos= 68;-10

15. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/4c61669d856cd975921fb776ecb059f605b9290a/
16. <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254>
17. https://kodeksy-by.com/koap_rb/24.57.htm
18. <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.61832/>



ҚОСЫМШАЛАР



9-қосымша

ҮЕҰ мәселелері бойынша кейбір заңнамалық актілерге Өзгерістер мен толықтырулар бойынша ұсыныстардың салыстырмалы кестесі

Құрылым-дық элемент	Ағымдағы басылым	Ұсынылған қайта қарау	Негіздеме
<p>«Әкімшілік құқық бұзушылық туралы» Қазақстан Республикасының 2014 жылғы 5 шілдедегі Кодексі</p>	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктері туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық, дини бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қатысу, олардың қызметін қаржыландыру</p> <p>1. Қоғамдық бірлестік немесе қоғамдық бірлестік басшыларының, мүшелерінің осы қоғамдық бірлестіктердің жарғыларында айқындалған мақсаттары мен міндеттерінен тыс іс-әрекеттер жасауы – заңды тұлғаларға ескерту жасауға немесе бір жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p> <p>...</p>	<p>489-баптың бірінші бөлігі алып тасталсын</p>	<p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының Заңында қоғамдық бірлестік өз қызметінде жарғыда айқындалған мақсаттар мен міндеттерден шыға алмайтыны туралы тікелей көрсетілім жоқ.</p> <p>Бұл ретте, кейде қоғамдық бірлестіктердің жарғылық емес қызметі қоғамдық пайдалы сипатқа ие болатынын және тиісінше, қоғамдық қауіпсіздік сияқты құқық бұзушылық белгісінің болмайтынын ескерген жөн. Мысалы, қоғамдық бірлестік жарғыда көрсетілмеген ағартушылық немесе қайырымдылық қызметпен айналысады. Мерзімді түрде мемлекеттік органдар қоғамдық бірлестіктерден салауатты өмір салтын насихаттау, сыбайлас жемқорлық көріністерімен күресу сияқты әлеуметтік маңызды мәселелерді шешуге қатысуы сұрайды. Мұндай әрекет те әкімшілік құқық бұзушылық болып табылмайды.</p>



<p>489 - баптың екінші бөлігі</p>	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіпшен тіркелмеген қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қатысу, олардың қызметін қаржыландыру</p> <p>...</p> <p>2. Қоғамдық бірлестік немесе қоғамдық бірлестік басшыларының, мүшелерінің Қазақстан Республикасының заңнамасын бұзатын іс-әрекеттер жасауы, - қоғамдық бірлестіктің қызметін үш айдан алты айға дейінгі мерзімге тоқтата тұру арқылы заңды тұлғаларға ескерту жасауға немесе бір жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p> <p>...</p>	<p>489-баптың екінші бөлігі алып тасталсын</p>	<p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның 19-бабына сәйкес, қоғамдық бірлестік Қазақстан Республикасының заңнамасын сақтауға міндетті. Бірақ бұзушылықтардың өздері және олар үшін айыппұлдар ерқашан көрсетілуі керек. Мұндай тұлғалармен заң бұзушылықтар мен жазаларды бап бойынша сипаттайтын Әкімшілік құқық бұзушылық туралы және Қылмыстық кодекстің болуының қажеті жоқ. Көлемді қолдарды дайындамау үшін сіз 489 бабы 2-бөлігінің стилінде бір тұжырымнан құтыла аласыз. Мұндай «әмбебап» норма құқық және заңды жауапкершілік принциптерін бұзады: заңдылық, теңдік, әділдік, белгілілік, жазаны даралау және т.б. ұқсас жауапкершілік; құқық бұзушылықтың мазмұны анықталмаған; әрекет арасында байланыс жоқ және жазалау шарасы). Норма Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодекстің жалпы ережелеріне де қайшы келеді. Сонымен, ӘҚБтК-нің 2-бабына сәйкес ӘҚБтК-нің Ерекше бөлімінде көзделген құқық бұзушылықтың барлық белгілерін қамтитын әрекетті жасау әкімшілік жауапкершілікке негіз болып табылады. 2-бөлігіне сүйене отырып, құқық бұзушылық құрамының белгілері анық емес, ол осы әрекеттің объективтік жағына кіреді. Сондай-ақ норма тек әкімшілік қана емес, қылмыстық, азаматтық және тәртіптік құқық бұзушылықтарды жасауды да қамтиды деп болжауға болады.</p>
-----------------------------------	---	--	--



<p>489-баптың үшінші бөлігі</p>	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қағысу, олардың қызметін қаржыландыру ...</p> <p>3. Осы баптың бірінші бөлігінде көзделген, әкімшілік жаза қолданылғаннан кейін бір жыл ішінде қайталап жасалған іс-әрекет – заңды тұлғаларға үш айдан алты айға дейінгі мерзімге қоғамдық бірлестіктің қызметін тоқтата тұрып, бір жүз елу айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады. ...</p>	<p>489-баптың үшінші тасталсын бөлігі алып тасталсын</p>	<p>489-баптың бірінші тастауға бөлігін байланысты алып тастауға</p>
<p>489-баптың төртінші бөлігі</p>	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қағысу, олардың қызметін қаржыландыру ...</p> <p>4. Осы баптың екінші бөлігінде көзделген, әкімшілік жаза қолданылғаннан кейін бір жыл ішінде қайталап жасалған іс-әрекет, - қоғамдық бірлестіктің қызметіне тыйым сала отырып, заңды тұлғаларға екі жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады. ...</p>	<p>489-баптың төртінші тасталсын бөлігі алып тасталсын</p>	<p>489-баптың екінші тастауға бөлігін байланысты алып тастауға</p>



489-баптың тоғызыншы бөлігі	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қатысу, олардың қызметін қаржыландыру</p> <p>... Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сондай-ақ қызметі тоқтатыла тұрған немесе тыйым салынған қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету – бір жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p> <p>...</p>	<p>489-баптың тоғызыншы бөлігі мынадай редакцияда жазылсын: «9. Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сол сияқты қызметі тоқтатыла тұрған немесе тыйым салынған діни бірлестіктердің қызметіне басшылық жасау – бір жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p>	<p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның 5-бабына өзгерістерге ұсынылып байланысты</p>
489-баптың оныншы бөлігі	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қатысу, олардың қызметін қаржыландыру</p> <p>... Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сондай-ақ қызметі тоқтатыла тұрған немесе тыйым салынған қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету – бір жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p> <p>...</p>	<p>489-баптың оныншы бөлігі мынадай редакцияда жазылсын: «он. Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сол сияқты қызметі тоқтатыла тұрған немесе тыйым салынған діни бірлестіктердің қызметіне қатысу – елу айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p>	<p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның 5-бабына өзгерістерге ұсынылып байланысты</p>



<p>489-баптың он бірінші бөлігі</p>	<p>489-бап. Қазақстан Республикасының қоғамдық бірлестіктер туралы заңнамасын бұзу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметіне басшылық ету, қатысу, олардың қызметін қаржыландыру ... Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сондай-ақ қызметі тоқтатыла тұрған немесе тыйым салынған қоғамдық, діни бірлестіктердің қызметін қаржыландыру, - екі жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p>	<p>489-баптың он бірінші бөлігі мынадай редакцияда жазылсын: «11. Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен тіркелмеген, сол сияқты қызметі тоқтатыла тұрған немесе тыйым салынған діни бірлестіктердің қызметін қаржыландыру - екі жүз айлық есептік көрсеткіш мөлшерінде айыппұл салуға әкеп соғады.</p>	<p>«Қоғамдық Заңның отырған бірлестіктер 5-бабына өзгерістерге туралы» ұсынылып байланысты</p>
<p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының 1996 жылғы 31 мамырдағы Заңы</p>			



<p>5 - б а п т ы н бесінші бөлігі</p>	<p>5-бап Қоғамдық бірлестіктер қызметінің ... Азаматтардың денсаулығы мен моральдық негіздеріне нұқсан келтіретін қоғамдық бірлестіктерді құруға және олардың қызметіне, сондай-ақ тіркелмеген қоғамдық бірлестіктердің қызметіне жол берілмейді.</p>	<p>5-баптың бесінші абзацы мынадай редакцияда жазылсын: « А з а м а т т а р д ы н денсаулығы мен адамгершілік негіздеріне қол сұғатын қоғамдық бірлестіктерді құруға және олардың қызметіне жол берілмейді».</p>	<p>Заңнамаға сәйкес, тиісті мемлекеттік тіркеуден өткен заңды тұлға ғана қоғамдық бірлестік деп танылуы мүмкін. Бұл жағдай тіркелмеген заңды тұлғалардың қызметіне тыйым салынған заңнамада бар қайшылықты көрсетеді, ол бәрібір мемлекеттік тіркеусіз болуы мүмкін емес. <i>Анықтама үшін.</i> «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның 2-бабына сәйкес қоғамдық бірлестіктер коммерциялық емес ұйымдар болып табылады. «Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңның 2-бабына сәйкес коммерциялық емес ұйым – негізгі мақсаты табыс алуды көздемейтін және алынған таза табысты қатысушылар арасында бөлмейтін заңды тұлға. Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 34-бабының 1-тармағына сәйкес, меншік, шаруашылық жүргізу немесе оралымды басқару негізінде оқишуланған мүлкі бар және өз міндеттемелері бойынша осы мүлікпен жауап беретін ұйым заңды тұлға болып табылады. Және өз атынан мүлкітік және жеке мүлкітік емес құқықтар мен міндеттерді жүзеге асыруға, сотта талапкер және жауапкер болуға, Қазақстан Республикасы Азаматтық кодексінің 42-бабының 1-тармағына сәйкес коммерциялық емес ұйым болып табылатын заңды тұлға әділет органында мемлекеттік тіркелуге жатады. Осылайша, мемлекеттік тіркеуден өткен заңды тұлға ғана қоғамдық бірлестік бола алады. <i>Тісініше,</i> тіркелмеген қоғамдық бірлестіктер болуы мүмкін емес.</p>
---	--	--	--



<p>1 0 - б а п</p>	<p>10-бап Қоғамдық бірлестікті құру Он адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасы бойынша құрылады. Азаматтардың қоғамдық бірлестіктер құру құқығы тікелей жеке тұлғалардың бірлестігі арқылы да, саяси партияларды қоспағанда, заңды тұлғалар – қоғамдық бірлестіктер арқылы да жүзеге асырылады. Жарғы қабылданатын және басқару органдары құрылатын, құрылтай съезін (конференциясын, жиналысын) шақыратын саяси партияларды қоспағанда, жеке және (немесе) заңды тұлғалар - қоғамдық бірлестіктер қоғамдық бірлестіктің құрылтайшылары болып табылады. Қоғамдық бірлестіктің құрылтайшылары – жеке және (немесе) заңды тұлғалар тең құқықтарға ие және бірдей міндеттерді көтереді. Кәсіподақ кәсіподақтың құрылтайшысы бола алады. Қоғамдық бірлестіктің заңды тұлға ретінде құқық қабілеттілігі Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде белгіленген тәртіпшен тіркелген кезден бастап туындайды.</p>	<p>10-бап мынадай редакцияда жазылсын: екі адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтарының бастамасы бойынша құрылады. Қоғамдық бірлестіктің құрылтайшылары – жеке және (немесе) заңды тұлғалар тең құқықтарға ие және бірдей міндеттерді көтереді. Кәсіподақ кәсіподақтың құрылтайшысы бола алады. Қоғамдық бірлестіктің заңды тұлға ретінде құқық қабілеттілігі Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде белгіленген тәртіпшен тіркелген кезден бастап туындайды.».</p>	<p>1. Қазақстан Республикасы Конституциясының 23-бабының 1-тармағында Қазақстан Республикасы азаматтарының бірлестіктер бостандығына құқығы көзделген. Бұл ретте, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 10-бабына сәйкес қоғамдық бірлестік кемінде он адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасы бойынша құрылады. Жоғарыда айтылғандарды ескере отырып, іс жүзінде он адамнан аз азаматтар тобының қоғамдық бірлестік құру мүмкін еместігі мәселесі туындайды. Шындығында, бұл талап формалды және негізсіз, өйткені он адамнан аз адамдар тобының бастамасынан он адамның бастамасының басымдығы күмәнді (2-9). Қазақстан Республикасының Конституциясы азаматтардың бірлесу бостандығы құқығына кепілдік бергендіктен, «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңның талаптарына белгілі бір қайшылық бар. Сонымен, азаматтардың бірігу бостандығына кепілдік беретін Қазақстан Республикасының Конституциясы мұндай бірлестікке қатысушылардың санына байланысты бұл құқықты шектемейді. «Қауымдастық» ұғымының мағынасына сүйене отырып, кем дегенде екі азаматтың кез келген саны бір топқа біріге алады деп болжау қисынды болар еді. 2. Осы баптың бірінші бөлігіндегі қайшылыққа байланысты заңды тұлғалардың қоғамдық бірлестіктің құрылтайшылары ретінде әрекет ету құқығын алып тастау ұсынылады, өйткені қоғамдық бірлестік кемінде екі адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасымен құрылатыны белгілі болды. Оның үстіне, бұл Заң қоғамдық бірлестіктердің одақтар (қауымдастықтар) құру құқығын қазірдің өзінде қарастырады. 3. «Кәсіподақ туралы» Заңның кәсіподақ бастамасы бойынша құрылатынын көздейтін нормаларына қайшы келетін ескере отырып, кәсіподақтың басқа кәсіподақтың құрылтайшысы болу құқығын алып тастау ұсынылады, кемінде он адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтарының тобы. Сондай-ақ аталған Заң кәсіподақтардың басқа кәсіподақтар құру құқығын көздеймейді.</p>
--------------------	--	---	--



<p>21 - б а п т ы ң үшініші бөлігі</p>	<p>21-бап. Қоғамдық бірлестіктердің мүлкі ... Қоғамдық бірлестіктердің мүшелері (қатысушылары) мүшелік жарналарды қоса алғанда, осы бірлестіктердің өздері берген мүлікке құқықтары жоқ. Олар мүше (қатысушы) ретінде қатысатын қоғамдық бірлестіктердің міндеттемелері бойынша, ал бұл бірлестіктер өз мүшелерінің (қатысушыларының) міндеттемелері бойынша жауап бермейді. ...</p>	<p>21-баптың үшінші абзацы мынадай редакцияда жазылсын:</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Қоғамдық бірлестіктердің мүшелерінің (қатысушыларының), егер Қазақстан Республикасының өзін-өзі реттеу туралы заңнамасында өзгеше көзделмесе, олар осы бірлестіктерге берген мүлікке, оның ішінде мүшелік жарналарға құқықтары жоқ. Қазақстан Республикасының өзін өзі реттеу туралы заңнамасында өзгеше көзделмесе, олар мүшелері (қатысушылары) ретінде қатысатын қоғамдық бірлестіктердің міндеттемелері бойынша жауап бермейді, ал бұл бірлестіктер өз мүшелерінің (қатысушылардың) міндеттемелері бойынша жауап бермейді.». 	<p>«Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Заңның 11-бабына ұсынылып отырған өзгерістерге байланысты.</p>
--	--	---	--



«Коммерциялық емес ұйымдар туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 қаңтардағы Заңы	
<p>11-бап. Қоғамдық бірлестік</p> <p>1. Егер заңдарда өзгеше көзделмесе, Қазақстан Республикасының заңнамасына қайшы келмейтін ортақ мақсаттарға жету үшін азаматтардың ерікті бірігуі нәтижесінде құрылған ұйым қоғамдық бірлестік болып табылады.</p> <p>2. Қоғамдық бірлестіктердің мүшелері (қатысушылары), егер Қазақстан Республикасының өзін-өзі реттеу туралы заңнамасында өзгеше көзделмесе, мүшелік жарналарды қоса алғанда, осы бірлестіктердің өздері берген мүлікке құқықтары жоқ. Егер Қазақстан Республикасының өзін-өзі реттеу туралы заңнамасында өзгеше көзделмесе, олар мүшелері (қатысушылары) ретінде қатысағын қоғамдық бірлестіктердің міндеттемелері бойынша жауап бермейді, ал бұл бірлестіктер өз мүшелерінің (қатысушылардың) міндеттемелері бойынша жауап бермейді. реттеу. «Қоғамдық бірлестіктер туралы» Қазақстан Республикасының Заңымен реттеледі.</p> <p>«Өзін-өзі реттеу туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес ерікті мүшелікке (қатысуға) негізделген өзін-өзі реттейтін ұйым ретінде қызмет ете алады.</p>	<p>11-бап мынадай редакцияда жазылсын:</p> <p>« Қ о ғ а м д ы қ б і р л е с т і к т е р д і құқықтық реттеудің е р е к ш е л і к т е р і « Қ о ғ а м д ы қ б і р л е с т і к т е р туралы» Қазақстан Республикасының Заңында алады.»</p> <p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңының нормаларымен қайталауды жою.</p>
1 1 - б а п	



<p>19 - баптың 2 - тармағы</p>	<p>19-бап. Коммерциялық емес ұйым құру ... 2. Коммерциялық емес ұйымды (қоғамдық және діни бірлестіктерді қоспағанда) оны құру арқылы құру құрылтайшылардың (құрылтайшының) шешімі бойынша жүзеге асырылады. Қоғамдық бірлестіктер құрылтай жиналысын (съезін, конференциясын) шақыратын, жарғы қабылданатын және олардың органдары құрылатын кемінде он адамнан тұратын Қазақстан Республикасы азаматтары тобының бастамасы бойынша құрылады. Азаматтардың қоғамдық бірлестіктер құру құқығы тікелей жеке тұлғалардың бірлестігі арқылы да, саяси партияларды қоспағанда, заңды тұлғалар – қоғамдық бірлестіктер арқылы да жүзеге асырылады. Саяси партияларды қоспағанда, құрылтай съезін (конференциясын, жиналысын) шақыратын, жарғы қабылданатын және басқару органдары құрылатын жеке және (немесе) заңды тұлғалар - қоғамдық бірлестіктер қоғамдық бірлестіктің құрылтайшылары болып табылады. Қоғамдық бірлестіктің құрылтайшылары – жеке және (немесе) заңды тұлғалар тең құқықтарға ие және бірдей міндеттер атқарады. Кәсіподақтар кәсіподақтың құрылтайшылары бола алады. ...</p>	<p>19-баптың 2-тармағы мынадай редакцияда ж а з ы л с ы н : «2. Коммерциялық емес ұйымды (қоғамдық және діни бірлестіктерді қоспағанда) құру оны құру арқылы құрылтайшылардың (құрылтайшының) шешімі бойынша жүзеге асырылады.</p>	<p>«Қоғамдық бірлестіктер туралы» Заңының нормаларымен қайталауды жою.</p>
--------------------------------	--	---	--



<p>23 - б а п т ы ң бірінші бөлігі</p>	<p>23-бап. Қоғамдық бірлестіктің қызметін тоқтата қоғамдық бірлестіктің прокуратураның, ішкі істер органдарының ұсынулары, облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдарының өтініштері негізінде сот шешімі бойынша үш айдан алты айға дейінгі мерзімге тоқтатыла тұруы мүмкін немесе Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңнамасын бұзған немесе қоғамдық бірлестік өзінің жарғысында айқындалған мақсаттар мен міндеттерден шығатын әрекеттерді қайталап жасаған жағдайларда азаматтардың арыздары.</p>	<p>23-баптың бірінші бөлігі редакцияда жазылсын: «Қоғамдық бірлестіктің қызметіпрокуратураның, ішкі істер органдарының ұ с ы н у л а р ы , о б л ы с т а р д ы ң , р е с п у б л и к а л ы қ м а ң ы з ы б а р қ а л а л а р д ы ң , а с т а н а н ы ң ж е р г і л і к т і а т қ а р у ш ы о р г а н д а р ы н ы ң ө т і н і ш т е р і н е г і з і н д е с о т ш е ш і м і б о й ы н ш а ү ш а й д а н а л т ы а й ғ а д е й і н г і м е р з і м г е т о қ т а т ы л а т ұ р у ы м ү м к і н н е м е с е Қ а з а қ с т а н Р е с п у б л и к а с ы н ы ң К о н с т и т у ц и я с ы м е н б ұ з ы л ғ а н ж а ғ д а й л а р д а а з а м а т т а р д ы ң а р ы з д а р ы » .</p>	<p>«Қоғамдық бірлестіктер Қазақстан қоғамдық жарғыда мен міндеттерден туралы Бұл ретте, кейде қоғамдық бірлестіктердің жарғылық емес қызметі қоғамдық пайдалы сипатқа ие болатынын және тиісінше, қоғамдық қауіптілік сияқты құқық бұзушылық белгісінің болмайтынын ескерген жөн. Мысалы, қоғамдық бірлестік жарғыда көрсетілмеген ағартушылық немесе қайырымдылық қызметпен айналысады. Мерзімді түрде мемлекеттік органдар қоғамдық бірлестіктерден салауатты өмір салтын насихаттау, сыбайлас жемқорлық көріністерімен күресу сияқты әлеуметтік маңызды мәселелерді шешуге қатысуды сұрайды. Осыған байланысты, қоғамдық бірлестіктің қызметін тоқтаға тұру үшін негіз ретінде Қазақстан Республикасының заңнамасын бұзуды көрсету жеткілікті.</p>
--	---	--	---

НАО «КАЗАХСТАНСКИЙ ИНСТИТУТ
ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ»

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
«ИЗУЧЕНИЕ НОРМАТИВНО – ПРАВОВЫХ
ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КАЗАХСТАНСКИХ НПО»

г. Астана, 2022 год

УДК 340
ББК 67
П78



РЕЦЕНЗЕНТЫ:

Жұмағұлов Е.Т. – магистр политологии, аналитик – менеджер НАО «Казахстанский институт общественного развития»;

Мармонтова Т.В. – к.и.н., профессор Высшей школы социальных и гуманитарных наук.

**«Проведение исследования в рамках подготовки аналитического доклада
«Изучение нормативно – правовых основ деятельности казахстанских НПО» /
-Астана, НАО «Казахстанский институт общественного развития», 2022. – 150 стр.**

Доклад подготовлен авторским коллективом Центра изучения общественных процессов НАО «Казахстанский институт общественного развития, посвящен изучению и анализу опыта передовых стран и практик в сфере законодательства по деятельности неправительственного сектора.

В Докладе изучен вопрос актуальности и эффективности внесения изменений в действующее законодательство в сфере НПО. Рассмотрен международный и отечественный опыт корректировки законодательства в сфере деятельности НПО.

Издание адресовано широкому кругу специалистов, занимающихся вопросами развития гражданского общества и неправительственного сектора в Казахстане.

ISBN 978-601-08-2745-5

УДК 340

ББК 67

ISBN 978-601-08-2745-5

Утверждено Методическим советом НАО
«Казахстанский институт общественного развития», протокол

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	143
ВВЕДЕНИЕ	144
РАЗДЕЛ 1. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ	146
1.1 Основы функционирования и развития НПО в отечественном законодательстве	146
1.2 Анализ международного опыта	148
1.2.1 Понятийный аппарат законодательства о некоммерческих организациях и организационно-правовые формы некоммерческих организаций	148
1.2.2 Государственная регистрация некоммерческих организаций	152
1.2.3 Регулирование некоммерческих организаций	155
1.2.4 Взаимодействие Правительства с представителями неправительственного сектора	162
1.2.5 Иные вопросы	165
1.2.6 Опыт стран Центральной и Восточной Европы	166
1.3 Положения общих знаков	167
1.3.1 Согласованность и ясность законов	167
1.3.2 Общие конституционно-правовые основы	168
1.3.3 Типы организаций	169
1.3.4 Цели	173
1.3.5 Требования к регистрации или инкорпорации	174
1.3.6 Государственные реестры	177
1.3.7 Общие полномочия	179
1.4 Руководство	180
1.4.1 Структуры	180
1.4.2 Отчетность	182
1.5 Роспуск, прекращение деятельности и ликвидация активов	183
1.5.1 Добровольный роспуск	183
1.5.2 Принудительный роспуск	184
1.5.3 Ликвидация	185
1.6 Регулирование	187
1.6.1 Контролирующие органы	187
1.6.2 Лицензирование и согласование в правительственных органах	188
1.6.3 Отчетность	189
1.6.4 Принуждение к выполнению и санкции	190
1.7 Иностраные организации	191
1.8 Разное	192
1.8.1 Преобразование	192

1.8.2 Пожертвования / Инвестиции	192
1.8.3 Политическая деятельность	193
1.9 Законы о налогообложении	194
1.9.1 Налоговые льготы для благотворительных учреждений	194
1.9.2 Льготы для доноров	197
1.9.3 Целевой капитал	199
1.9.4 Коммерческая/предпринимательская/экономическая деятельность	201
1.9.5 Разное	205
1.10 ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	206
1.11 ПРИВАТИЗАЦИЯ	207
1.12 ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ	207
1.13 ВЫВОДЫ	212
РАЗДЕЛ 2. Анализ отечественного законодательства, регулирующего деятельность общественных объединений, на предмет выявления коллизий, пробелов и иных норм, противоречащих нормам Конституции Республики Казахстан, международным обязательствам Республики Казахстан, нормам конституционных законов и кодексов Республики Казахстан	236
2.1 Анализ положений Закона РК «О некоммерческих организациях»	236
2.1.2 Анализ на предмет соответствия Конституции	236
2.1.3 Анализ на предмет соответствия международным обязательствам Республики Казахстан	237
2.1.4 Анализ на предмет соответствия нормам кодексов Республики Казахстан	237
2.1.5 Анализ эффективности Закона	239
2.1.6 Анализ на предмет наличия дублирующих норм	240
2.1.7 Анализ иных вопросов	241
2.1.8 Анализ положений Закона РК «Об общественных объединениях»	243
2.1.9 Анализ на предмет соответствия Конституции	245
2.1.10 Анализ на предмет соответствия международным обязательствам Республики Казахстан	246
2.1.11 Анализ на предмет соответствия нормам кодексов Республики Казахстан	248
2.1.12 Анализ на предмет пробелов, способствующих формированию различной практики применения законодательства	250
РАЗДЕЛ 3. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественных объединений»	254
РАЗДЕЛ 4. Проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций и общественных объединений» (со сравнительной таблицей в приложении)	262
РАЗДЕЛ 5. Выводы и рекомендации по совершенствованию НПА по деятельности НПО (по результатам 2-х диалоговых площадок и 30 глубинных интервью с экспертами)	265
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	270
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	272
ПРИЛОЖЕНИЕ	273

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РК	Республика Казахстан
НПО	неправительственная организация
НКО	некоммерческая организация
ДБО	добровольная благотворительная организация
ЕКПЧ	Европейская Конвенция по защите прав человека и основных свобод
Страны ЦВЕ	страны Центральной и Восточной Европы;
ОПО	общественно полезные организации
НДС	налог на добавленную стоимость
ЕС	Европейский Союз
Страны БРЮ	страны входившие в состав бывшей Республики Югославия;
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
ОБСЕ	организация безопасности стран Европы
КоАП РК	Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях;
КМБПЧ	Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития

ВВЕДЕНИЕ

Данный аналитический доклад (далее - доклад) основывается на исследовании отраслевого законодательства, современного состояния гражданского развития в стране, предложений и рекомендаций по внедрению в действующее законодательство по деятельности отечественных НПО.

Проблематика изменения действующего законодательства в сфере НПО актуальна для Казахстана. Вместе с тем отечественное законодательство является объектом исследований и публикаций в зарубежных социальных и политических науках. Международные и зарубежные нормативно – правовые акты по деятельности НКО требуют анализа и осмысления для возможного их применения в казахстанском контексте.

Современное казахстанское законодательство в сфере деятельности НПО направлено на развитие третьего сектора в стране, но безусловно требует усовершенствования, т.к. «не успевает» за изменениями, происходящими в стране и мире.

Основной целью исследования является - анализ и выявление текущих проблем и недоработок в действующем законодательстве в сфере НПО, усовершенствование законодательства в сфере гражданского общества и механизмов взаимодействия государства с соответствующими институтами в решении актуальных проблем казахстанских НПО, усиление роли НПО в решении государственных задач и общественно-политическая модернизации, выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства в сфере деятельности казахстанских НПО.

Задачи исследования: проанализировать современное состояние НПА в сфере НПО в Казахстане; изучить мировые тренды, тенденции развития и опыт деятельности НКО передовых стран; рекомендации по совершенствованию государственной политики в области исследования законодательства.

В первом разделе доклада рассматриваются основы функционирования и развития НПО в отечественном законодательстве; анализ международного опыта; понятийный аппарат законодательства о некоммерческих органи-

зациях и организационно-правовые формы некоммерческих организаций.

Раздел посвящен анализу системы государственной регистрации некоммерческих организаций, взаимодействию Правительства с представителями неправительственного сектора, рассмотрены правовые основы деятельности некоммерческих организаций в странах Центральной и Восточной Европы.

Во втором разделе проведен анализ отечественного законодательства, регулирующего деятельность общественных объединений, на предмет выявления коллизий, пробелов и иных норм, противоречащих нормам Конституции Республики Казахстан, международным обязательствам Республики Казахстан, нормам конституционных законов и кодексов Республики Казахстан.

В разделе дана оценка современному состоянию отечественного законодательства в сфере НПО, проведен анализ на предмет соответствия международным стандартам.

В третьем разделе доклада предложена новая Концепция проекта закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественных объединений».

В четвертом разделе предложен Проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций и общественных объединений» со сравнительной таблицей в приложении. В сравнительной таблице представлен анализ действующего законодательства и предложена новая версия пунктов Закона с обоснованием нововведений.

В пятом разделе представлен анализ рекомендаций и предложений, выработанных в ходе проведения 2-х диалоговых площадок и 30 глубинных интервью с экспертами в области НПО.

Экспертами освещены практически все вопросы, над которыми работают отечественные НПО, даны практические рекомендации для государственных органов по работе с неправительственным сектором.

Результаты исследования будут представлены на открытое обсуждение экспертного сообщества и представителей гражданского общества. Все рекомендации будут учтены при разработке финальной версии проекта.

Исследование было реализовано Казахстанским институтом общественного развития при поддержке Комитета по делам гражданского общества Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан.



РАЗДЕЛ 1.

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

1.1 Основы функционирования и развития НПО в отечественном законодательстве

В ходе проведения исследования выявлено, что основными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность неправительственных организаций в Республике Казахстан, являются: Гражданский кодекс, Законы «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях».

При этом, особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией политических партий, профессиональных союзов, саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве (участии), урегулированы иными законодательными актами Республики Казахстан, в частности Законами «О политических партиях», «О профессиональных союзах», «О саморегулировании».

В то же время, основы для деятельности общественных объединений заложены в Конституции РК.

Так, статья 23 Конституции РК определяет, что граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом.

Согласно статье 5 Конституции РК общественные объединения равны перед Законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

В Республике не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.

Деятельность иностранных религиозных объединений на территории республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике осуществляются по согласованию с соответствующими государственными органами Республики.

Следующий в иерархии после Конституции РК нормативный правовой акт, регулирующий вопросы НПО — это Гражданский кодекс.

Так, статьи 105-110 Гражданского кодекса посвящены таким формам некоммерческих организаций как учреждение, общественное объединение, фонд, потребительский кооператив, религиозное объединение, объединение индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в форме ассоциации (союза).

В Законе Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 года отражены нормы, касающиеся понятия некоммерческой организации (далее — НКО), цели их деятельности, права и обязанности, формы НКО.

Так, в настоящее время по действующему законодательству НКО могут создаваться в форме учреждения, частного учреждения, общественного объединения, фонда.

Отдельно, деятельность общественных объединений регламентирована в Законе РК «Об общественных объединениях». В зависимости от целей деятельности могут быть созданы фонды в социальной сфере, благотворительности, культуры, образовательной деятельности и другие.

Также, в данном Законе предусмотрены такие виды некоммерческих организаций как потребительский кооператив, религиозное объединение, некоммерческое акционерное общество.

В многообразии форм НКО отражены и иные формы, такие как автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, адвокатские конторы, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, Палата судебных экспертов Республики Казахстан, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир, объединения собственников имущества многоквартирных жилых домов и другие некоммерческие организации.

В пункте 2 статьи 40 указано, что некоммерческие организации в соответствии с целями своей деятельности могут сотрудничать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и выполнять для них



определенные работы. Однако, на деле, этот механизм недостаточно урегулирован.

Если провести сравнительную аналогию казахстанских законов с европейским законодательством в части регулирования НПО, то можно заметить сходные принципы. В частности, в вопросах неподчинения органам государственной власти и отделения от функций политических партий.

В Законе РК «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года №3 предусмотрено, что общественные объединения создаются в разных сферах общественной и культурной жизни, могут объединяться для представления своих интересов и защиты прав в политической, экономической, культурной, экологической и других видах деятельности. Таким образом, в законодательстве страны, начиная с 1995 года заложены основы функционирования и развития общественных и неправительственных организаций.

1.2 АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Анализ НПА передовых стран по деятельности НПО проводился по следующим направлениям:

1. Понятийный аппарат законодательства о некоммерческих организациях и организационно-правовые формы некоммерческих организаций
2. Государственная регистрация некоммерческих организаций;
3. Регулирование некоммерческих организаций
4. Взаимодействие Правительства с представителями неправительственного сектора
5. Иные вопросы
6. Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в странах Центральной и Восточной Европы

1.2.1 Понятийный аппарат законодательства о некоммерческих организациях и организационно-правовые формы некоммерческих организаций

Исследование показало, что международный опыт по вопросам обязательности регистрации некоммерческих организаций отличается от страны к стране. В некоторых странах с наиболее либеральным регулированием некоммерческих организаций возможно осуществле-



ние деятельности некоммерческих организаций без регистрации в качестве юридического лица. Исключениями как правило являются случаи получения больших средств или осуществление политической, или религиозной деятельности. К таким странам относятся Нидерланды, Германия, Бельгия, Сингапур и другие. Как правило в этих странах не ограничивается возможность получения иностранного финансирования, законодательство направлено преимущественно на регламентацию мер государственной поддержки. Даже в тех случаях, где требуется регистрация юридических лиц, последующая их деятельность осуществляется в общеустановленном порядке.

К странам с более жестким регулированием в отношении некоммерческих организаций можно отнести США, Японию, Россию, Китай. В этих странах ограничивается или дополнительно регулируются вопросы получения иностранного финансирования и как правило осуществление деятельности возможно только в качестве юридического лица.

США. В США, в целом, любая группа людей может объединиться для образования НПО. Основным условием деятельности является получение в администрации штата регистрационного сертификата, который выдается на основании заявления. В заявлении указываются общие сведения о деятельности НПО (адрес, название, цели деятельности и пр.). Кроме того, организация должна предоставить устав, в котором будут четко отражены миссия, состав совета директоров/правления, планируемые программы и проекты, а также источники финансирования, численность персонала, банковский счет и налоговую регистрацию. Также необходимо получить разрешение соответствующего госоргана в зависимости от сферы деятельности НПО (например, органа по образованию, здравоохранению и т.д.).

После прохождения регистрации Правительство США не вмешивается в работу этих организаций. Как следствие, американские НПО могут свободно привлекать любых сотрудников для реализации своих целей, а также имеют право не предоставлять информацию госорганам США о членах и их деятельности.

Между тем, Правительство США осуществляет контроль за расходованием НПО соответствующих финансовых средств, выделенных на те или иные программы. Финансовый контроль осуществляется в общем порядке, предусмотренном для всех юридических лиц. Так, организации должны предоставлять финансовые отчеты ежеквартально и общий отчет по итогам финансового года (1 октября – 30 сентября). Кроме того, в случае получения грантов на сумму от 100 тыс. долл. и выше в течение одного года, предоставляемых из средств федерального бюджета, проведение аудиторской проверки является обязательным. В случае если раз-



меры таких средств, полученных в течение одного года, составляют от 25 тыс. до 100 тыс. долларов – вопрос о необходимости аудиторской проверки решается, как правило, самой организацией-грантодателем, при суммах меньше 25 тыс. долларов аудиторская проверка не проводится.

Множество некоммерческих организаций, действующих в США, можно условно подразделить на группы солидарности, группы содействия («лобби»), группы наблюдения («мониторинг»), научно-исследовательские и просветительские группы.

Общим для всех этих групп является прежде всего их юридический статус: все они зарегистрированы как независимые неприбыльные просветительские или благотворительные общественные организации, коммерческая деятельность которых освобождена от налогов, но допускается лишь в тех пределах, какие необходимы для покрытия расходов.

В соответствии с законодательством США неприбыльные организации не могут участвовать в предвыборных политических кампаниях, а также заниматься пропагандой конкретных законов и деятельностью, приносящей прибыль. Если такая организация хочет заняться одним из этих законных видов деятельности, то она обязана перерегистрироваться уже как коммерческая организация и платить налоги.

Латвия. Регистрация НПО осуществляется Регистром общественных организаций при Министерстве юстиции.

Надзор и контроль за деятельностью НПО, в пределах установленной законодательными актами компетенции, осуществляют государственные органы. Ответственные лица этих государственных органов (в департаментах многих министерств имеются сотрудники, ответственные за сотрудничество с НПО) должны контролировать, соблюдают ли НПО законы и другие нормативные акты и соответствует ли их деятельность уставам. Они имеют право участвовать в заседаниях общественных организаций, а также знакомиться с соответствующими документами общественных организаций. Иное вмешательство в деятельность общественных организаций запрещается.

Израиль. Министерство внутренних дел, в функции которого входит регистрация амутов (некоммерческая организация), проверяет, правильно ли в них ведутся дела.

Отмечается, что такие проверки могут тянуться несколько месяцев. Отсутствие справки о «правильном ведении дел» также не позволит данной организации в дальнейшем получать государственное финансирование.

Объявления о возможности подачи просьбы на получение государственного финансирования, списки организаций, получивших субсидии

и т.д., размещаются на сайте Министерства, а также в прессе на разных языках.

Китай. В соответствии с законодательством Китайской Народной Республики (КНР), все неправительственные организации разделены на три основные категории: фонды, общественные объединения и частные некоммерческие организации. При этом в Китае отсутствует универсальный законодательный акт, регулирующий деятельность всех видов НПО. Госсоветом КНР были разработаны специальные нормативные правила для каждой категории неправительственных организаций в отдельности, в том числе, «Правила регистрации и регулирования деятельности общественных объединений» (1998г.), «Временные правила регистрации и регулирования деятельности частных некоммерческих организаций» (1998г.), «Правила регулирования деятельности фондов» (2004г.). В дополнение к указанным актам Министерство гражданской администрации КНР разработало «Перечень мероприятий, осуществляемых при регистрации частных некоммерческих организаций» (1999г.), а также «Перечень мероприятий, осуществляемых при запрещении деятельности нелегальных НПО» (2000г.).

Нидерланды. В законодательстве многих стран Европы, в том числе и Нидерландов, наиболее часто используется понятие «неправительственная организация». Это отражает либеральную традицию противопоставления государства и гражданского общества. Одновременно, разделение на коммерческие и некоммерческие организации не везде проводится достаточно жестко. Нередко тонкости законодательства страны в отношении неправительственных организаций заключаются не в оформлении регистрации организации, которая может быть упрощенной или вообще отсутствовать в ряде случаев, а, например, в получении особого статуса организации или льгот при налогообложении, или оформлении финансовых отчетов.

Болгария. В Болгарии вместе с политическими объединениями, зарегистрированными в соответствии с Законом «О партиях», функционирует множество гражданских содружеств, созданных на основе Закона «О юридических лицах с некоммерческой целью». Целью таких содружеств могут быть религиозная, профсоюзная, здравоохранительная, образовательная, социальная и другие виды деятельности, что отражено в их уставах, зарегистрированных в суде.

До 2000 года в Болгарии деятельность неправительственных организаций с некоммерческой целью (местных и иностранных) регламентировалась Законом «О лицах и семье». Так как, в Законе многие аспекты деятельности таких организаций не были урегулированы и создавалась возможность для не вполне корректного функционирования различных фондов и неправительственных организаций, Министерство юстиции Болгарии дало поручение рабочей группе изучить опыт европейских



стран и США в этой сфере и подготовить проект нового закона.

Проект Закона «О юридических лицах с некоммерческой целью» подготовлен по поручению Министерства юстиции неправительственным фондом для осуществления общественно-полезной деятельности «Болгарский центр неэкономического права». Этот фонд финансируется Американским агентством международного развития, Евросоюзом, Программой «ФАР», Институтом «Открытое общество» и другими организациями. Партнерами Центра являются Европейский центр некоммерческого права, «Ист-Уэст Менеджмент институт», Международный центр некоммерческого права, Программный и аналитический центр европейского права и др.

Франция. Закон предусматривает полную легализацию ассоциаций, однако существенным образом ограничивает их гражданскую правоспособность. Французские неправительственные организации проходят обязательную регистрацию в префектурах (местные силовые органы власти). Получение ими какой-либо материальной и финансовой помощи, пожертвований в крупных размерах требует обязательного официального разрешения префектуры или Министерства внутренних дел после внимательного изучения их деятельности. При этом любые денежные поступления или доходы в обязательном порядке декларируются в налоговых органах.

В октябре 1981 года в Закон об ассоциативном контракте были внесены дополнения, регламентирующие деятельность международных или иностранных неправительственных организаций.

Положения Закона в отношении иностранных ассоциаций имеют, главным образом, регулятивный характер. Так, НПО может быть закрыто, если его деятельность противоречит законодательству, моральным устоям или единству территориальной целостности Франции.

Россия. Российское законодательство определяет следующие организационно-правовые формы НКО: общественные объединения, религиозные организации, общины коренных малочисленных народов РФ, казачьи общества, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, в том числе профессиональные, государственные компании, государственные корпорации, государственные учреждения, муниципальные учреждения, частные учреждения, бюджетные учреждения.

Сингапур. В настоящее время в Республике Сингапур (РС) действует более 2000 НПО, коммерческого и благотворительного характера. Согласно законодательству Сингапура, разрешается создание 3 типов неправительственных организаций (благотворительные организации, организации социального обеспечения и организации общественной значимости).

К благотворительным относятся организации, созданные с целью снижения уровня бедности в стране, развития системы образования и т.д. Ответственным органом за деятельность данных НПО является Комиссия по делам благотворительности при Министерстве общественно-го развития, молодежи и спорта РК.

Еще существуют добровольные организации социального обеспечения, деятельность которых направлена на обеспечение социальной помощи и поддержку малообеспеченных семей и инвалидов. Ответственным органом за деятельность таких НПО является Национальный совет социальных услуг при Министерстве общественного развития, молодежи и спорта РК.

Организации общественной значимости должны быть направлены или на благотворительность, или представлять институт или фонд.

Среди основных направлений некоммерческой деятельности НПО – медицинские услуги, научные исследования, развитие качества образования, финансовая помощь студентам и др.

Япония. В стране деятельность неправительственных организаций является важнейшим элементом функционирования гражданского общества. Неправительственными организациями считаются некоммерческие, волонтерские объединения, корпорации, занимающиеся общественно- полезной деятельностью.

1.2.2 Государственная регистрация некоммерческих организаций

США. Некоммерческая организация – организация, которая не рассматривает получение прибыли как первостепенную цель своей деятельности. НКО не выплачивают дивидендов и не дают коммерческих выгод своим учредителям, однако это не означает, что руководители НКО не должны заботиться об эффективности работы своей организации.

Таким образом, менеджмент в некоммерческих организациях имеет много общих черт с управлением коммерческими организациями, однако имеется и ряд важных отличий.

Управление финансовой деятельностью некоммерческой организации начинается с финансового планирования, которое осуществляется на тот или иной срок и заключается в определении необходимых расходов и доходов организации для успешного выполнения ею своих функций, в согласовании денежных потоков, в поиске и оценке возможных источников финансирования. Финансовое планирование – это планомерное управление процессами создания, распределения, перераспределения и



использования денежных ресурсов.

Процедура регистрации таких организаций имеет уведомительный, а не разрешительный характер. После подачи необходимых документов такой статус предоставляется властями конкретного штата на срок от шести месяцев до одного года. При этом тематика работы группы обычно не имеет значения, поскольку право собраний как таковое гарантировано Конституцией. Регистрация производится только в интересах правильного налогообложения.

Россия. Решение о государственной регистрации НКО общероссийского уровня, а также отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций принимает центральный аппарат Минюста (всего там зарегистрированы 2,5 тыс. НКО или 1,1% от общего числа). Межрегиональные, региональные и местные НКО регистрируют территориальные органы министерства.

Если в ходе деятельности НКО осуществляет действия, противоречащие ее уставным целям и действующему законодательству, ей может быть вынесено письменное предупреждение со стороны Минюста, или со стороны прокурора - в виде представления об устранении нарушений. После более двух письменных предупреждений или представлений НКО может быть ликвидирована по решению суда. Ликвидация НКО считается завершенной после внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Учредителями некоммерческих организаций могут выступать совершеннолетние граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, а также юридические лица - российские и зарубежные. Предусмотрены некоторые ограничения. Так, учредителем (участником или членом) НКО не могут быть иностранные граждане, в отношении которых принято решение о нежелательности их пребывания в России. Кроме того, учредителем не могут выступать организации или лица, чья деятельность была признана экстремистской.

Китай. Министерство гражданской администрации КНР является основным государственным органом, ответственным за регистрацию и регулирование деятельности НПО. В частности, в составе данного министерства уполномоченным подразделением, осуществляющим ежегодное инспектирование деятельности НПО, является Управление по регулированию деятельности общественных организаций. По результатам проведенных проверок министерство может выносить официальные предупреждения, инициировать реорганизацию и аннулировать регистрацию неправительственной организации. Кроме того, при Министерстве коммерции КНР учрежден Китайский международный центр по экономическому и техническому обмену («СІСЕТЕ»), который непосред-

ственно взаимодействует с международными неправительственными субъектами и китайскими компаниями через аффилированную структуру – Китайскую ассоциацию сотрудничества неправительственных организаций («CANGO»). На провинциальном уровне существует практика работы международных организаций под юрисдикцией местных департаментов внешней торговли и экономического сотрудничества, которые непосредственно контактируют с иностранными НПО и координируют различные аспекты сотрудничества, включая решение вопросов визовой поддержки, выдачи разрешений на работу, регистрации, налогообложения и т.д.

Япония. Юридической базой НПО в Японии являются законы о гражданских правах и содействии специализированной некоммерческой деятельности. В соответствии с законодательством при регистрации НПО применяется критерий лояльности государственному строю и четко оговаривается сфера деятельности организации, так как вопросы политики и религии не должны входить в их компетенцию.

Закон предусматривает различные сферы для деятельности НПО (здравоохранение, наука, культура, искусство, спорт, охрана окружающей среды и др.). При этом данные организации не должны заниматься политикой, поддерживать политические партии и кандидатов на выборах, распространять религиозные знания, участвовать в религиозных церемониях.

В данном законе предусмотрен необходимый перечень документов для регистрации НПО (состав служащих, время работы, ежегодная отчетность, которая включает баланс доходов и расходов). Также предусматривается установление надзора за деятельностью НПО со стороны соответствующих государственных органов.

Нидерланды. В предписании необходимо четко сформулировать цель и задачи организации. Целью не может быть разделения выгоды между членами организации. Однако это не запрещает обществу в своей деятельности получать выгоду, которая будет направлена на достижение конкретных целей (благотворительность и т.д.), поставленных перед организацией.

Члены НПО – это люди поддерживающие цели данной организации. В большинстве случаев члены платят взносы для поддержания работоспособности организации, также они влияют на политику организации посредством общего собрания членов организации, которые проводятся как минимум ежегодно. Законодательное запрещение на финансирование НПО из-за рубежа в Нидерландах отсутствует.

В целом, анализируя правовой аспект, регулирующий деятельность



голландских неправительственных организаций, отмечаем упрощенный характер их регистраций и отсутствие законодательного запрещения на финансирование НПО из-за рубежа, а также общий либеральный характер этого законодательства, позволяющего функционировать в стране с созидательной направленностью глобальной сети гражданского общества.

Израиль. Регистрацию НПО производит Министерство юстиции. Пакет документов и требований минимален. Амуту могут зарегистрировать два совершеннолетних человека, причем это могут быть как юридические, так и физические лица. Им необходимо подать прошение о регистрации НПО, предоставить свои паспортные данные, налоговую декларацию, а также составленный ими устав. Сроки после подачи заявки в течение, которого государство должно зарегистрировать амуту не оговариваются.

Устав и цели НПО определяются всеми членами организации и единственным ограничением в данном случае является соответствие законам Государства Израиль.

Подобная простота регистрации породила обширный круг лиц, чьи интересы представляются НПО. Сюда входят и любители компьютерных игр, и репатрианты, и спортивные организации.

При отказе в регистрации Министерством юстиции, члены незарегистрированной амуты вправе подать жалобу в суд. Также министерство обязано мотивировать свой отказ в соответствии с буквой закона, а материалы проверки должны находиться в открытом доступе.

1.2.3 Регулирование некоммерческих организаций

В тех странах, где предусмотрена обязательная регистрация некоммерческих организаций в качестве юридических лиц, предусматривается ответственность за нарушение этого требования.

Во всех без исключения странах предусматривается жесткая ответственность за деструктивную деятельность некоммерческих организаций, финансовые нарушения, не представление отчетности по расходам и реализуемым проектам.

В большинстве случаев такая отчетность привязана к получению государственного финансирования. Помимо этого, в странах где регулируются также вопросы иностранного финансирования предусматривается ответственность за нарушения такого законодательства вплоть до уголовной.

Китай. Фактически, на сегодня единственной юридической формой для регистрации иностранных НПО является создание представительств зарубежных фондов. Так, в соответствии с «Правилами регистрации и регулирования деятельности общественных объединений», под общественной организацией понимается «добровольное объединение граждан КНР», что автоматически исключает возможность иностранного участия. С другой стороны, «Правила регулирования деятельности фондов» не налагают конкретных ограничений в зависимости от государственной принадлежности субъекта и предлагают следующую формулировку фонда - «некоммерческое объединение, созданное в благотворительных целях за счет дотаций физических либо юридических лиц (могут быть публичными и закрытыми)». В то же время одним из базовых требований при создании подобных фондов является установление партнерских отношений с т.н. «деловым наблюдательным органом», который, как правило, представлен в лице конкретного министерства либо иной структуры, ассоциированной с Госсоветом КНР. Тем самым, неправительственные организации подпадают под двойную регистрацию и надзор. Во-первых, НПО должны регистрироваться в Министерстве гражданской администрации и его территориальных подразделениях, во-вторых, предварительно утверждаться указанным «деловым наблюдательным органом», что, соответственно, является эффективным законодательным препятствием для легального функционирования т.н. «нежелательных» зарубежных НПО.

Наряду с жестким регулированием вопросов иностранного финансирования, в нормативных актах используются формулировки, подчеркивающие, что деятельность субъектов гражданского общества «не должна противоречить Конституции и законодательству КНР, нарушать единство, безопасность и межэтническое согласие в стране, наносить вред общественным моральным ценностям». Указанное оставляет властям пространство для маневра и возможность при необходимости накладывать юридические ограничения на деятельность НПО.

США. В стране существует Закон о регистрации иностранных агентов – The Foreign Agents Registration Act (FARA, www.fara.gov), который устанавливает порядок деятельности лиц, представляющих иностранные интересы внутри страны. Целью Закона является «обеспечение национальной обороны, внутренней безопасности и внешней политики США посредством требования о раскрытии информации лицами, участвующими в определенной политической и квазиполитической деятельности от имени зарубежных заказчиков».

Закон обязывает регистрироваться и регулярно отчитываться лиц, представляющих интересы зарубежных правительств, партий и органи-



заций – «иностранных принципалов». Регистрация и мониторинг осуществляется Отделом регистрации иностранных агентов Управления контрразведки Департамента национальной безопасности Министерства юстиции США (FARA Registration Unit – Counterespionage Section – National Security Division – Department of Justice).

«Лица» в законе определяются как физические и юридические лица: партнерства, ассоциации, корпорации, организации и любые комбинации физических лиц. Наличие контракта между представителем и принципалом не обязательно – достаточно взаимного вербального согласия. «Иностранный принципал» определяется как правительство (любого уровня), политическая партия, частное лицо иностранного государства, партнерства, ассоциации, корпорации, организации или другие комбинации персон, зарегистрированные или ведущие основную деятельность в иностранном государстве.

«Агентом иностранного принципала» считается любое лицо – агент, представитель, сотрудник, служащий – действующее по приказу, просьбе или направляющим указаниям иностранного принципала. Определение распространяется и на граждан США: например, если американский гражданин по соглашению с какой-либо российской правительственной или неправительственной структурой размещает статьи в американских СМИ в интересах России, он обязан зарегистрироваться как «иностран- ный агент».

Подотчетная деятельность агента согласно закону, включает: политическую деятельность; связи с общественностью и СМИ, информационные услуги, политическое консультирование; сбор или раздачу финансовых средств и ценных предметов; представление интересов иностранного принципала перед любыми ведомствами и госслужащими США. Под определение подотчетной деятельности попадает также культура, экономика и даже туризм.

При первичной регистрации заполняется Регистрационное заявление на 6 страницах: полная информация об агенте, включая всех сотрудников организации, описание всей деятельности агента, а не только деятельности в интересах иностранного принципала, структуры собственности, информации об иностранном принципале, полученные от него средства и ценные предметы, на что были потрачены средства с указанием получателей, распространяемые информационные материалы, в каких СМИ размещены, какими способами распространяются, кто участвует в распространении (включая подрядчиков). Каждые 6 месяцев агент обязан представлять обновленную информацию в формате дополнительного заявления.

Регистрация дополняется четырьмя приложениями: дополнительная

информация об иностранном принципале; описание отношений между иностранным принципалом и агентом – договор или текст устной договоренности; учредительные документы агента для юридических лиц; отчет о средствах, собранных в интересах принципала.

В процессе деятельности агента все информационные материалы и переписка с официальными лицами США и американскими СМИ направляется Генеральному прокурору в течение 48 часов, в 2 экземплярах. Эти материалы полностью открыты для общественного контроля. На всех распространяемых агентом информационных материалах на видном месте должны быть отмечено: «Материалы распространяются в интересах иностранного принципала (имя-название)».

Агент должен представлять все документы и записи, связанные с его деятельностью, по первому требованию для инспекции. Министерство юстиции предоставляет документы Госсекретарю, когда деятельность агента затрагивает внешнеполитические интересы США. Наконец, наказание за неисполнение закона, за предоставление неверных сведений, за не предоставление должных копий документов и фактов – штраф до 10 000 долл., или до 5 лет лишения свободы, или и то, и другое. Любой иностранец, признанный виновным в нарушении этого закона или в планах (сговоре) нарушить этот закон, будет депортирован. В целом деятельность НПО регулируется сложной законодательной системой, различающейся от штата к штату. В стране созданы общие т.н. федеральные правила для американских НПО, известных как «non-for-profit» (NfP). Регулирует деятельность американского гражданского общества «Служба внутренних доходов» (Internal Revenue Service - IRS), т.е. налоговая служба.

Будучи одним из подразделений Министерства финансов, IRS имеет представительства всего в пяти штатах (Техас, Калифорния, Миссури, Юта, Огайо). В других штатах ими используются региональные Интернет-порталы, через которые НПО подают соответствующие документы на регистрацию для получения статуса подлежащих освобождению от налогов.

Так как в США НПО освобождаются от уплаты налогов, указанный статус очень сложно получить. Для его получения организации подают на рассмотрение IRS пакет документов, удостоверяющих социальную (не предпринимательскую) направленность работы НПО. Причем, при получении указанного статуса, организация ежегодно его подтверждает путем направления аналогичного пакета документов. Руководство IRS может дважды отказать в регистрации, после чего все вопросы по предоставлению статуса решаются в суде.

При рассмотрении документов руководство IRS изучает несколько важных аспектов:



- является ли организация действительно «NfP» и соответствует ли она статусу 501(c)(3) «Кодекса доходов США» (документ, которым определяется американская налоговая политика). Критерии и основные характеристики статуса 501(c)(3) прилагаются;

- есть ли у организации документы, подтверждающие ее миссию, цели, задачи, бизнес план, предварительный состав Совета директоров, а также бюджет и источники получения доходов.

НПО также заполняет форму «Form 1023», в которой ставятся вопросы от технических аспектов деятельности организации до политической, религиозной и финансовой аффилированности ее учредителя. Если документы соответствуют стандартам IRS, то на втором этапе проводятся собеседования с руководством НПО, в ходе которых задаются различные психологические и иные вопросы, по итогам которых выносится заключение о предоставлении или отказе в регистрации. Особое внимание уделяется планам НПО по поиску финансирования – здесь ключевым является вопрос о том, у кого и как руководство организации намерено просить деньги на свою деятельность, и что за это готово дать взамен. В отношении тех организаций, которые уже зарегистрировались и получили соответствующий статус, руководство IRS периодически проводит проверки на местах, в ходе которых и проводит полную инспекцию деятельности НПО на предмет ее соответствия заявленным целям. В случае несоответствия организация лишается статуса НПО.

Кроме того, НПО ежегодно сдает отчетность о своей финансовой деятельности по форме «Form 990», где показывает не только доходы и расходы, но и по каким программам они осуществлялись и т.д. НПО также должна указывать, кто финансирует деятельность директора и других ключевых фигур НПО и т.д. В случае, если информация, предоставленная в форме, не соответствует действительности, то НПО лишается своего статуса.

Таким образом, деятельность гражданского общества регулируется через налоговые рычаги, которые способствуют закрытию тех НПО, чья деятельность представляется подозрительной федеральному правительству. Именно такие полномочия IRS стали предметом критики общественности, неоднократно обвинявшей эту службу в грубом нарушении прав и свобод гражданского общества США. Однако критика деятельности IRS нейтрализуется тем фактом, что НПО, в отношении которой, возможно, была допущена несправедливость, имеет право оспорить действия данной службы в суде. Такая регулирующая деятельность IRS косвенно, но твердо поддерживается Конгрессом, который в последние годы еще более усилил ее полномочия.

Сингапур. В стране разрешена деятельность международ-



ных благотворительных организаций, если они соответствуют требованиям властей островного государства. В данном контексте Сингапур позиционирует себя как региональный центр некоммерческих организаций и филантропии, и создает максимально разумные условия для их развития.

Здесь не только поставлен эффективный фильтр соответствия критериям, но и дополнительный акцент на привлечение в страну зарубежных финансовых средств.

Деятельность добровольных благотворительных организаций (ДБО) регулируется Законами «О благотворительности», «О деятельности компаний», «О сообществах». Регистрация данных организаций осуществляется, чаще всего как общественных организаций, в соответствии с Законом «О сообществах», либо как компаний ограниченных гарантиями участников, либо как трастовые компании.

ДБО освобождаются от уплаты подоходного налога и полностью/частично налога на имущество, за исключением случаев благотворительности за пределами страны. Физические и юридические лица, делающие пожертвования в такие организации, имеют право быть освобожденными от подоходного налога, на их иные доходы, соразмерно сумме пожертвований.

Латвия. Наблюдается позитивная тенденция предоставлять НПО налоговые льготы, чтобы позволить им получать собственный доход для поддержания своей деятельности. Также правовые системы предусматривают стимулы, с помощью которых НПО могут привлекать сторонников и получать финансовые пожертвования.

Россия. Российская практика управления некоммерческими организациями (НКО), сложившаяся в начале 90-х годов, носит достаточно развитый характер. Наряду с этим, ряд положений законодательства России в этой сфере требует дальнейшего развития, как показала дискуссия, развернутая с подачи Посла США в РФ М.Макфола. В частности, его предложение о создании в России НКО для развития демократии, финансируемой американцами, вызвало неоднозначную реакцию, как в государственных, так и в экспертных кругах. В ответ, избранный Президент РФ В.Путин в ряде выступлений подчеркнул наличие специфического интереса ряда НКО к электоральной кампании в России, а эксперты предложили значительно ужесточить государственный контроль за общественными объединениями политической направленности, финансируемых из-за рубежа.

Понятие «НКО-иностранный агент» было введено федеральным законом от 20 июля 2012 г., которым внес изменения в законодательные



акты в части регулирования деятельности некоммерческих организаций. Согласно документу, НКО, занимающиеся политической деятельностью на территории России, могут получать финансирование из иностранных источников только в том случае, если они зарегистрируются в Минюсте в качестве иностранного агента.

28 декабря 2012 г. президент РФ Владимир Путин подписал Закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав человека и свобод человека, прав и свобод граждан РФ» (Закон был подписан после принятия в США «Акта о верховенстве закона и подотчетности имени Сергея Магнитского», известного как «акт Магнитского»). Документ, в частности, ввел временный запрет на деятельность в России финансируемых из США политических НКО. Эти организации могут возобновить свою работу лишь в случае отказа от американских грантов.

21 февраля 2014 г. главой государства был подписан закон, в соответствии с которым Минюст имеет право проверять все некоммерческие организации на тех же основаниях, что и НКО-иностранцы. 4 июня 2014 г. вступили в силу очередные поправки к закону об иностранных агентах, наделившие министерство полномочиями принудительно регистрировать неправительственные организации (НПО) в качестве иностранных агентов.

НКО могут заниматься предпринимательской деятельностью, только если она направлена на достижение целей организации. Распоряжением правительства РФ от 13 сентября 2007 г. определен перечень видов предпринимательской деятельности, которую вправе осуществлять НКО, причем они могут быть зарегистрированы только в организационно-правовой форме фонда, АНО, общественной или религиозной организации. НКО могут пользоваться упрощенной системы налогообложения, если доля участия в них других организаций составляет менее 25%.

Южная Корея. Следует отметить, что в Южной Корее, несмотря на заявляемое наличие свободы общественных объединений, гарантированной Конституцией страны, правительство все же довольно пристально следит за деятельностью таковых. По мнению экспертов, обусловлено это среди прочего фактором северокорейской угрозы. Пропуская все через данную призму, власти страны вполне справедливо оправдывают перед обществом те или иные действия по осуществлению контроля и определенных ограничений, которые в других условиях рассматривались бы как нарушающие конституционные права.

Германия. В Германии специальный закон, регулирующий деятельность НПО, отсутствует. Согласно Гражданскому уложению Германии иностранные НПО пользуются национальным режимом и обладают



теми же правами, как и местные НПО. Здесь же выделяется понятие иностранного союза, под которым понимается союз, не имеющий места нахождения ни в одной из земель ФРГ.

Ограничений на участие граждан Германии и иностранных граждан в НПО не устанавливается. По существу, действует разрешительный порядок. Регистрация союзов осуществляется в суде после принятия таким судом решения о предоставлении правоспособности. Иностранным союзам правоспособность предоставляется по решению Бундесрата, если иное не установлено федеральным законом. Регистрация фондов производится с разрешения земель.

Для регистрации фонда требуется волеизъявление учредителя в письменной форме, требующее нотариального заверения. В регистрации НПО может быть отказано, если:

- не выполнены требования, предъявляемые к документам о регистрации;
- по мнению административного органа НПО, согласно нормам права, является недозволенным или может быть запрещено;
- в той же местности или общине уже имеется НПО с таким же наименованием.

Немецкое законодательство не запрещает финансирование НПО из-за рубежа.

1.2.4 Взаимодействие Правительства с представителями неправительственного сектора

Великобритания. В целях организационного совершенствования поддержки третьего сектора, в мае 2006 г. при Кабинете Министров Великобритании был создан «Департамент третьего сектора» (The Office of the Third Sector — OTS), предназначенный для обеспечения государственной поддержки и создания благоприятных условий, способствующих развитию добровольных и благотворительных организаций, различных общественных объединений, социальных предприятий и обществ взаимопомощи. Департамент OTS, в тесном взаимодействии с правительственными ведомствами, региональными и местными администрациями, содействует организациям и предприятиям третьего сектора.

В целях совершенствования сферы оказания общественных услуг, департамент «Третьего сектора» оказывает финансовую помощь в профессиональной подготовке специалистов для различных организаций,



оказывающих социальные услуги. Принимая во внимание, что многие малые и средние предприятия намерены сочетать прибыльный бизнес с социальной деятельностью, департамент активно пропагандирует развитие социального предпринимательства с целью привлечения новых основателей или приобретателей социально-ориентированных предприятий.

Для оптимизации процессов финансирования и улучшения организационного взаимодействия между различными государственными структурами и субъектами третьего сектора и социального предпринимательства, принято решение о формировании 3-х летнего бюджета их финансовой поддержки. Департаментом OTS издается ежемесячный журнал «Новаторы» (Trailblazers), который освещает различные вопросы, связанные с деятельностью предприятий и организаций третьего сектора.

С целью более широкого привлечения граждан страны к добровольческой и благотворительной деятельности, а также для расширения сферы деятельности социального предпринимательства, Департамент OTS счел необходимым в своей работе ориентироваться на активное взаимодействие с рядом стратегических партнёров в лице независимых общественных и частных организаций, университетов и исследовательских центров. Это продиктовано стремлением Департамента к вовлечению ряда авторитетных организаций к работе, в приоритетных для общества направлениях, с целевыми группами населения, нуждающимися в социальной помощи. Одновременно необходимо определить способы и средства оказания такой помощи, что может быть достигнуто при тесном сотрудничестве с добровольными и благотворительными организациями третьего сектора, а также с социальными предприятиями. Кроме того, стратегические партнёры, постепенно накапливая опыт работы в выявлении социальных проблем, и во взаимодействии с организациями третьего сектора могут активно помогать Департаменту в разработке предложения по совершенствованию государственной социальной политики и оптимизации способов её реализации.

Стратегическое партнерство является долговременным сотрудничеством государства с наиболее авторитетными общественными организациями, в целях поддержки и развития социального предпринимательства, на условиях предоставления государственных субсидий, осуществляемых в соответствии «Меморандумом о взаимопонимании» (Memoranda of Understanding). Этот документ пересматривается ежегодно в соответствии с изменяющимися обстоятельствами, однако условия стратегического партнерства с организациями поддержки социального предпринимательства и третьего сектора, пересматриваются не менее чем через 3 года. Департамент OTS выстраивает свою политику таким образом, что-

бы стратегические партнерские организации сосредоточили своё внимание на информировании правительства о приоритетных направлениях развития третьего сектора в стране. Государственное финансирование стратегических партнеров позволяет проводить массовые общественные мероприятия социальной направленности, организовывать тематические конференции и осуществить исследования, результаты которых станут весомым аргументом в пользу совершенствования политики правительства в отношении третьего сектора. Кроме того, Департамент OTS постоянно привлекает стратегических партнёров для консультаций и выработки совместных решений по вопросам развития и совершенствования взаимодействия правительства с НКО и социальными предприятиями.

Южная Корея. Гражданские институты в Южной Корее являются наиболее влиятельными среди неправительственного сектора. Они сравнительно автономны и независимы от государства и рынка. Наиболее известными и крупными считаются организации «Народная солидарность и демократическое участие», образованное в 1994 году, и «Коалиция граждан за экономическую справедливость» (1989 г.).

В Корее крупные гражданские институты имеют в своем инструментарии научно-исследовательские центры и политические комиссии для целей поддержания и усиления своей политической активности. По мнению южнокорейских экспертов, на сегодняшний день трудно судить наверняка перешла ли Корея на качественно новый уровень управления в своем общественном развитии или нет, однако необходимость такого перехода весьма очевидна. И гражданские институты здесь выполняют роль одного из главных промуотеров данного нового вида управления.

Неправительственные организации в Южной Корее стали важной частью становления демократической политической системы посредством выполнения роли наблюдательных общественных групп и волонтерских организаций, добиваясь дальнейшей вовлеченности общества и демократии в стране. Традиционно роль НПО была ограничена проведением политических протестов против некогда правящих авторитарных режимов и предоставлением помощи уязвимым слоям населения. По мере институционализации и превращения в важную составляющую современного южнокорейского общества их социальная роль расширилась, охватывая разнообразные сферы жизнедеятельности.

Благодаря информационно-коммуникационным технологиям значительно увеличилось количество граждан, участвующих в общественной жизни страны, и НПО получили большой информационный охват своей деятельности, что способствовало их еще более активному участию в политической жизни государства.



Как считают многие местные эксперты, значимость гражданских объединений в Южной Корее обусловлена тем, что, несмотря на переход к демократии, ее консолидация остается открытым вопросом. НПО развили идеалы гражданского общества и возможности демократических рычагов. За последнее десятилетие в стране пребывания произошло колоссальное объединение гражданского общества в вопросе критики существующей структуры власти и практики управления государством. Гражданские объединения, защищающие общественные интересы, значительно преумножились и в своем числе, и по кругу рассматриваемых вопросов, охватывая такие сферы, как энвайронментализм и другие важные для общества области.

Япония. Деятельность НПО в Японии заметно усилилась в 90-х годах, когда в стране началась экономическая рецессия с серьезными социальными последствиями. Это был период, когда японское общество обнаружило, что существующая система не может объективно ответить на современные вызовы и осознало необходимость проведения ряда серьезных реформ в области государственного управления, бизнеса и жизнедеятельности общества в целом.

Стояла задача активизировать роль неправительственных организаций для тесного сотрудничества с правительством в целях проведения правовой реформы. Деятельность НПО давала возможность гражданам страны влиять на судьбу государства, и способствовала развитию гражданского общества.

Деятельность общественных организаций является одним из показателей активной роли населения в управлении страной. Именно эти организации начали требовать от государства, чтобы вопросы, касающиеся повседневной жизни граждан, обсуждались открыто. Постепенно требования о предоставлении информации начали предъявляться не только государственным органам, но и правительству.

В целом деятельность НПО в Японии испытывает на себе несовершенство соответствующего законодательства. Местные НПО прилагают усилия для повышения их статуса и роли в процессе принятия решений. В частности, снятие ранее закрепленного законодательством ограничения в области участия НПО в политической жизни страны. В этом отношении Япония активно изучает опыт и новации других стран демократических государств.

С 2000 г. по инициативе Министерства охраны окружающей среды, государственные органы впервые начали привлекать НПО для реализации ряда инициатив в области международного сотрудничества, образования, здравоохранения и безопасности.

1.2.5 Иные вопросы

В России, в настоящее время общее управление НКО на федеральном уровне осуществляет Министерство юстиции РФ. Его деятельность опирается на положения Конституции РФ и регулируется рядом нормативно-правовых актов. В их числе, Закон РФ «О некоммерческих организациях» (от 12.01.1996, № 7-ФЗ), Закон РФ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (от 12.01.1996, № 10-ФЗ), Закон РФ «О национально-культурной автономии» (от 17.06.1996, № 74-ФЗ), Закон РФ «О свободе совести и религиозных объединениях» (от 26.09.1997, № 125-ФЗ), Закон РФ «О политических партиях» (от 11.07.2001, № 95-ФЗ), Закон РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (от 11.08.1995, № 135-ФЗ), Закон РФ «О противодействии экстремистской деятельности» (от 25.07.2002, № 114-ФЗ) Закон РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (от 26.12.2008, № 294-ФЗ) и др.

Специальными указами Президента РФ регулируется деятельность казачьих войск: Указ «О мерах по реализации закона Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов» в отношении казачества» (от 15.06.1992, № 632) и Указ «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (от 16.04.1996, № 563).

В основном, государство в лице Министерства юстиции РФ осуществляет государственную регистрацию НКО (политические партии, религиозные организации, общественные объединения и отделения иностранных НКО). Наряду с этим на МЮ РФ возложены задачи по ведению государственного реестра казачьих обществ и сбор сведений о деятельности филиалов и представительств зарубежных НКО в России.

Южная Корея. Рост числа гражданских институтов в Южной Корее показывает, что на сегодня в стране имеется достаточно сфер, в которых правительство либо не может, либо не желает участвовать, и число таких отраслей, несомненно, растет. В частности, в настоящее время в Корее вопросы охраны окружающей среды и помощи северокорейцам (в т.ч. беженцам из КНДР) практически полностью лежат на плечах НПО.

В настоящее время НПО и другие объединения граждан активно участвуют в политической, экономической и социальной жизни страны посредством проведения манифестаций, общественных акций, исследований, брифингов, семинаров, научных работ и пр.

Что касается непосредственно социально значимых услуг, оказываемых государством, то здесь гражданские институты играют второстепенную роль, прежде всего, лоббируя и воздействуя на те или иные решения правительства путем вышеприведенных акций-действий. По словам



представителей внешнеполитического ведомства страны пребывания, в конечном счете, все социально значимые государственные услуги, оказываемые населению, находятся в исключительном ведении госаппарата.

1.2.6 Опыт стран Центральной и Восточной Европы

Отдельного внимания заслуживает опыт стран Центральной и Восточной Европы, приведенный в статье Дугласа Ратцена, Дэвида Мура и Майкла Дарема «Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в странах Центральной и Восточной Европы», поскольку большинство указанных стран до недавнего времени входили в т.н. «соцблок» (или восточный блок) и находились под влиянием СССР.

«Так, после 1989 года правовые основы деятельности некоммерческих организаций (НКО) в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ - регион включает Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Хорватию, Чешскую Республику, Эстонию, Венгрию, Косово, Латвию, Литву, Македонию, Черногорию, Польшу, Словакию, Словению и Сербию) претерпели существенное реформирование. В начале переходного периода законодательная база деятельности НКО была либо несовершенной, либо устаревшей. К примеру, в Болгарии действовал Закон 1949 года, а Румыния даже «пробудила спящую красавицу»¹ - Закон 1924 года, который коммунисты не потрудились отменить.

Другие страны поспешили принять новые законы об НКО. Тогдашняя Чехословакия приняла новый Закон «Об общественных объединениях» всего через четыре месяца после «Бархатной революции». А Македония приняла новый Закон «Об общественных организациях и объединениях» еще до проведения многопартийных выборов.

К середине 1990-х гг. весь регион стал свидетелем возобновления усилий по реформированию законодательства об НКО. Страны региона обнаружили, что существующее законодательство не способно поддерживать начавшееся «возрождение гражданского общества». В ряде случаев страны пришли к выводу, что поспешно принятые законы несовершенны. К примеру, Гражданский кодекс Албании содержал всего десять общих положений о фондах. Пробелами в законодательстве воспользовались «пирамидные схемы», усугубившие тот гражданский хаос, который царил в Албании в середине 1990-х.

Законы других стран были, напротив, слишком обременительными. Румынский закон требовал для создания общественного объединения наличия 20 учредителей, а Закон Федерации Боснии и Герцеговины (БиГ)

¹ Д.Ратцен, Д.Мур, М.Дарем *Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе* / https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_CEE-Overview_rus.pdf

- 30 учредителей. Более того, Федерация требовала, чтобы учредители были гражданами страны, тем самым беженцам и вынужденным переселенцам отказывалось в праве создавать общественные объединения.

Такой же ограничительный характер носили налоговые и финансовые законы. В ряде стран НКО облагались налогами так же, как коммерческие предприятия, а стимулы для благотворительности почти отсутствовали. В то же время некоторые страны ограничили возможности НКО заниматься предпринимательской деятельностью, хотя бюджетное финансирование чаще носило характер шефской помощи, нежели служения обществу. Без налоговых льгот, стимулирования благотворительности, возможностей получать доход или государственное финансирование шансы поддержания финансовой автономности НКО были весьма невелики.

Однако вскоре в одной стране за другой началось формирование рабочих групп по пересмотру законов, политики и практики. Под эгидой видных государственных лидеров и в преддверии новых перспектив правовые основы деятельности НКО существенно улучшились и получили мировое признание. Как писали в 1999 году Лестер Саламон и Хельмут Анхайер, «во многих отношениях появляющиеся в этом регионе новые правовые структуры явно превосходят по качеству свои западные аналоги, разработка которых велась гораздо более бессистемно».

1.3 Положения общих законов

1.3.1 Согласованность и ясность законов

Нормативно-правовая база деятельности НКО состоит не из одного-единственного «Закона об НКО», а из целого ряда различных законов и нормативных актов, к которым среди прочих относится основной закон государства, налоговое законодательство, законы о государственных закупках, законы, регулирующие предоставление социальных услуг, а также правовые основы гражданского участия.

Степень ясности и согласованности нормативно-правовой базы в разных странах не одинакова. Процедуры регистрации могут представлять собой простой одноэтапный процесс (Косово); двухэтапный разрешительный процесс (Румыния); или вязкую трясиину дублирующих друг друга законов (Сербия). В одних странах налоговые законы предусматривают соответствующие льготы для НКО и стимулы для доноров, тогда как в других НКО облагаются налогами как коммерческие предприя-



тия. Бюджетное финансирование НКО может быть довольно прозрачным (Венгрия) или во многом остается процессом закрытым.

Таким образом, несмотря на колоссальные усилия по реформированию правовой системы, предпринимаемые с 1989 года, в законах региона все еще сохраняются пробелы, противоречия и обременительные положения. В большинстве стран продолжается работа над усовершенствованием нормативно-правовой базы и вводом в действие законов, влияющих на деятельность НКО.

1.3.2 Общие конституционно-правовые основы

Каждая страна Центральной и Восточной Европы гарантирует право на свободу общественных объединений. В большинстве стран Конституция прямо разрешает формирование таких организаций, как клубы, общества, объединения и - как в Польше - фонды. Кроме того, некоторые страны прямо признают право граждан вступать в организации (Чешская Республика, Венгрия, Косово, Македония), равно как право не быть членом объединения (Чешская Республика, Македония и Черногория). Любопытно, что принятая в 2007 г. Конституция Черногории гарантирует «национальным и этническим группам право создавать образовательные, культурные и религиозные объединения при финансовой поддержке государства» (Статья 79 Конституции Черногории, 2007). В некоторых странах право на свободу объединений закреплено только за гражданами (Статья 20 Конституции Македонии; Статья 40 Конституции Румынии), тогда как в других это право прямо предоставляется «всем и каждому» (Статья 2(3)(g) Конституции Боснии и Герцеговины; Статья 43 Конституции Хорватии; Статья 48 Конституции Эстонии; Статья 63 Конституции Венгрии; Статья 58 Конституции Польши; Статья 29 Конституции Словакии). В конституционных документах часто проводится различие между правом создавать объединения (предоставляется всем без исключения) и правом формировать политические партии (предоставляется только гражданам).

При этом каждая Конституция формулирует конкретные ограничения права на свободу объединений. К числу этих ограничений относятся:

- ограничения, обоснованные интересами национальной или общественной безопасности, предотвращения беспорядков или преступлений, защиты здоровья или нравственности, либо защиты прав и свобод других лиц (Босния, Чешская Республика, Косово, Черногория, Польша, Сербия и Словакия);

- запрещается создание объединений, имеющих целью подрыв государственного суверенитета, территориальной целостности, конституционного строя или национального единства (Болгария, Хорватия, Эстония, Македония, Черногория, Польша, Румыния и Сербия);
- запрещается разжигание расовой, национальной, этнической или религиозной вражды (Болгария, Чешская Республика, Македония, Черногория, Польша, Сербия и Словакия);
- запрещается пропаганда нацизма, фашизма или коммунизма (Польша);
- запрещаются цели и деятельность объединений, направленные на подрыв политического плюрализма или основ государства, управляемого верховенством права (Румыния);
- запрещаются вооруженные организации, имеющие политические цели (Венгрия) или военизированные структуры, стремящиеся к достижению своих целей посредством насилия (Болгария);
- запрещаются объединения, имеющие целью проведение политической деятельности, которая является сферой деятельности политических партий (Болгария);
- запрещаются объединения, преследующие цели политических партий, церквей и религиозных общин, либо функционирующие как таковые (Чешская Республика, Словакия).

В странах ЦВЕ эти конституционные права и ограничения должны применяться на основе международного права, а именно Статьи 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) (1953), принятой 47 членами Совета Европы и всеми странами этого региона. В соответствующем разделе ЕКПЧ предусматривается, что:

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

ЕКПЧ учредила тщательно разработанный механизм разрешения споров, в состав которого входит Европейский Суд по правам человека



- первый международный судебный орган, занимающийся исключительно вопросами прав человека. К настоящему времени значимые решения Европейского Суда твердо установили, что по нормам международного законодательства существует право на создание официально зарегистрированных объединений и, будучи созданными, они вправе претендовать на широкую правовую защиту.

1.3.3 Типы организаций

В странах ЦВЕ существуют две основные организационно-правовые формы НКО: объединения (*universitas personarum*) и фонды (*universitas rerum*). Объединения - это основанные на членстве организации, чьи члены или их выборные представители составляют высший руководящий орган организации. Они могут быть сформированы в общественно-полезных целях или в общих интересах своих членов. Фонды традиционно учреждаются на базе имущества, предназначенного для конкретных целей, и управляются бессменным советом директоров (к примеру, совет директоров сам назначает преемников ушедших в отставку членов). В некоторых странах фонды могут создаваться в частных интересах, хотя во многих других они должны служить на благо общества.

И объединения, и фонды прямо или косвенно связаны «запретом на распределение доходов». В некоторых юрисдикциях применяется «позитивная формулировка»: так, закон Албании устанавливает, что НКО обязаны использовать свой доход и имущество в целях, предусмотренных уставом организации. В других странах применяется «негативная формулировка»: в Косово НКО «запрещается распределять между кем-либо чистые доходы или прибыли, как таковые». Независимо от конкретной формулировки, запрет на распределение доходов является тем общим признаком, который отличает НКО (иногда более точно именуемые «неприбыльными организациями») от коммерческих компаний.

1. Объединения

Все страны региона признают общественные объединения, хотя в разных странах их деятельность регулируется разными правовыми нормами и процедурами. К примеру, как видно из прилагаемых таблиц, существует широкое многообразие в том, кто может быть учредителем объединения: в Венгрии и Словении требуются 10 учредителей, а



в Польше - 15; в Эстонии и Латвии достаточно только двух учредителей. В Болгарии и Румынии учредителями объединения могут выступать юридические лица; в Македонии и Словении им это запрещено. В Албании, Чешской Республике и Венгрии учредителями объединения могут быть иностранные граждане; тогда как в Боснии и Герцеговине, за исключением Республики Сербской, иностранцы вправе быть учредителями, только если они постоянно проживают или зарегистрированы в Боснии. Польша предусматривает еще одну организационную форму - «простое объединение».

Большинство стран разрешают иностранцам создавать объединения. В Словакии иностранные граждане не могут быть учредителями объединений. Некоторые страны, например, Македония и Сербия разрешают создавать особые «объединения иностранных граждан», но ограничивают перечень целей, которые им разрешено преследовать.

Для общественных объединений капитализация обычно не обязательна. Единственным исключением из этого правила является Румыния, где Закон «Об общественных объединениях и фондах» требует, чтобы объединения указывали размер своего «первоначального капитала».

2. Фонды

Практически во всех странах региона существуют организационные формы, именуемые «фондами». Для некоторых стран форма фонда является довольно новой. Так, Македония признала фонды только в 1998 году. В других странах фонды признаны и существуют уже давно. К примеру, в Болгарии коммунистический Закон «О человеке и семье» 1949 года разрешал создавать фонды, а польский Закон «О фондах» был принят еще в 1984 г.

Страны обычно предпочитают один из двух подходов к определению понятия «фонд». Одни, как Чешская Республика и Словакия, требуют наличия значительных вкладов, признавая фонды организациями, существующими, главным образом, за счет пожертвований, и грантодающими организациями (хотя они вправе заниматься и другими видами деятельности). Эти страны, как правило, предусматривают и другие организационные формы нечленских НКО без целевого капитала. Аналогичным образом, некоторые страны четко указывают, что фонд должен бессрочно служить своим целям, сохраняя для этого в неприкосновенности свои активы. Другие страны - например, Болгария и Эстония - дают более широкое определение фондов, включая в это понятие грантодающие фонды



и фонды, реализующие свои программы - как временные, так и постоянные. В этих странах общественные объединения - это, как правило, членские НКО, а фонды являются нечленскими НКО, и потому нет нужды в дополнительных организационных формах.

Разнообразие сущностных и процедурных требований к созданию фонда весьма значительно. В таких странах, как Чешская Республика и Словакия, фонды должны служить общественному благу. В других странах, например, в Эстонии фонды вправе служить и частным целям. Почти во всех странах фонды могут учреждаться одним физическим или юридическим лицом.

Кроме того, некоторые страны четко указывают минимальный размер пожертвования, требуемый для регистрации фонда. Так, Чешская Республика устанавливает минимальный размер фонда 500 тыс. крон, а Словакия - 200 тыс. крон. Другие страны избрали более гибкие подходы к этому вопросу. Например, законы Словении, Хорватии и Сербии не устанавливают минимальных требований к уставному фонду, предпочитая указывать, что размер активов фонда должен быть достаточным для осуществления его целей. Подобным образом венгерский закон ограничивается требованием, чтобы капитализация была достаточной для начала деятельности фонда.

Требования к продолжительности существования фондов тоже не повсюду одинаковы. В таких странах, как Чешская Республика, Словакия и Словения, закон подразумевает, что фонд будет осуществлять свою деятельность на бессрочной основе. Другие, например, Эстония и Албания, разрешают учреждать фонды с ограниченным сроком существования.

3. Дополнительные организационные формы

Около половины стран региона дополнили общественные объединения и фонды, по меньшей мере, одной организационной формой. Особого упоминания заслуживают три конкретных формы.

Во-первых, некоторые страны проводят различие между грантодающими организациями и организациями по оказанию услуг. Определяя фонды как, в первую очередь, грантодающие организации, они создают особую форму нечленских НКО, которые выполняют свои задачи, в основном, за счет грантов или доходов от экономической деятельности. Зачастую эти НКО являются организациями по оказанию услуг - больницами, институтами и учебными центрами. Эта организационная форма

существует под разными названиями - от «общественно-полезных компаний» в Чешской Республике до «центров» в Албании.

Во-вторых, в ряде стран (в том числе во всех странах, требующих сохранения в неприкосновенности определенных активов фонда для обеспечения его бессрочной деятельности) предусмотрена вторая форма грантообразующей организации - «общественный фонд». Хорватия, например, определяет общественный фонд точно так же, как благотворительный фонд с той лишь разницей, что для общественного фонда устанавливается конкретный срок деятельности (т.е. менее пяти лет). Подобным образом Чешская Республика признает «общественные фонды», а Словакия признает «инвестиционные фонды», для учреждения которых (в отличие от благотворительных фондов) не требуется дарственный вклад. Однако этим формам предоставляется меньше финансовых и налоговых льгот, нежели благотворительным фондам, и соответственно меньше ограничивается использование их активов.

В-третьих, в нескольких странах созданы «открытые фонды» - организации, одновременно имеющие характерные признаки объединений и фондов. С фондами они схожи в том, что предназначают определенное имущество для достижения конкретной (обычно общественно-полезной) цели. В то же время им присущ ряд типичных черт членских организаций (хотя они не всегда считаются таковыми). Главная из них состоит в том, что позднейшие жертвователи вправе «вступать» в открытый фонд, становясь его соучредителями. Организация может также иметь право «исключать» других учредителей, не выполняющих своих обязанностей. Под эту общую организационную категорию подпадают благотворительные и спонсорские фонды Литвы. Учредители открытых фондов обычно наделены широкими и бессрочными полномочиями в определении характера деятельности организации; в Литве, например, они образуют высший руководящий орган фонда.

Этот тип гибридной организации довольно редко встречается в регионе, особенно там, где общественным объединениям и фондам даны широкие определения в национальном законодательстве.

4. «Общественно-полезный статус»

Во многих странах различные организационные формы вправе претендовать на получение функционального эквивалента общественно-полезного статуса.

В отдельных странах некоторые организационные формы (например,



фонды в Чешской Республике) обязаны по определению служить общественному благу и, как таковые, пользуются всеобъемлющими налоговыми/финансовыми льготами. В иных ситуациях льготы проистекают не из четко определенной «организационной формы», а из конкретного «статуса», предоставляемого различным организационным формам. Так, в Болгарии общественные объединения и фонды - две основные формы НКО - могут быть отдельно зарегистрированы как общественно-полезные организации (ОПО) при условии их соответствия квалифицирующим критериям. В Польше НКО и частные компании, учрежденные на основании Кодекса коммерческих компаний, вправе претендовать на получение общественно-полезного статуса.

В основополагающем законодательстве ряда стран содержатся конкретные положения, определяющие общественно-полезный статус НКО; именно так обстоит дело в Боснии, Болгарии и Румынии. Другие страны приняли специальные Законы «Об общественной пользе». Венгрия приняла такой Закон в 1997 году, а Польша приняла Закон «Об общественно-полезной деятельности и волонтерстве» в 2003 году.

1.3.4 Цели

Как сказано выше, общественные объединения обычно вправе осуществлять деятельность на благо общества или в общих интересах своих членов. В большинстве стран региона фонды могут создаваться только в общественно-полезных целях; однако в меньшинстве стран ЦВЕ фонды могут служить и частным целям. Другие организационные формы, как правило, имеют более узкий диапазон дозволенных законом целей. Так, общественно-полезные компании в Чешской Республике обязаны «оказывать населению общественно-полезные услуги на объективных и равноправных условиях».

Для того чтобы претендовать на статус «общественно-полезной организации», объединение или фонд (или иная организационно-правовая форма НКО) должен большей частью посвящать свою работу общественно-полезным целям и деятельности.

Перечень общественно-полезных целей будет, безусловно, различаться в разных странах, отражая потребности, ценности и традиции конкретного государства. Приведенный ниже список содержит большинство видов общественно-полезной деятельности, признаваемых в одной или нескольких странах Европы:

А. Любительский спорт;



- Б. Искусство;
- В. Оказание помощи инвалидам или их защита;
- Г. Оказание помощи беженцам;
- Д. Благотворительность;
- Е. Гражданские права или права человека;
- Ё. Защита прав потребителей;
- Ж. Культура;
- З. Демократия;
- И. Экология или защита окружающей среды;
- К. Образование, профессиональное обучение и просвещение;
- Л. Ликвидация дискриминации на расовой, этнической, религиозной почве или любой другой запрещенной законом формы дискриминации;
- М. Ликвидация нищеты;
- Н. Здоровье или физическое благополучие;
- О. Охрана исторических памятников;
- П. Гуманитарная помощь или помощь при стихийных бедствиях;
- Р. Медицинская помощь;
- С. Защита детей, молодежи и обездоленных;
- Т. Защита или оказание помощи раненым или незащищенным животным;
- У. Облегчение бремени государственных органов;
- Ф. Религия;
- Х. Наука;
- Ц. Социальное сплочение;
- Ч. Социальное или экономическое развитие;
- Ш. Социальное обеспечение;
- Щ. Любая другая деятельность в целях поддержки или содействия общественному благу.

1.3.5 Требования к регистрации или инкорпорации

Во всех странах Центральной и Восточной Европы НКО могут получить права юридического лица только после регистрации. В нижеследующих пунктах рассматриваются различные проблемы, возникающие в процессе регистрации.

1. Компетентный государственный орган

Ключевой вопрос - кому именно следует поручить регистрацию: судебному органу, министерству или другому административному органу.



Примерно в половине стран ЦВЕ регистрационные полномочия возложены на министерство или другой административный орган. Главной проблемой этого подхода является то, что эти органы зачастую подвержены политическим влияниям. К тому же в отдельных странах - например, в Македонии до 1998 г. - регистрацию осуществляло Министерство внутренних дел, что с учетом его прежних связей с аппаратом госбезопасности оказывало сковывающий эффект на деятельность общественных объединений.

Распространенной, хотя и не повсеместной тенденцией является передача министерских полномочий в делах регистрации другим органам. Кроме того, в некоторых странах предпринимаются шаги к созданию специализированных аполитичных органов регистрации организаций. Так, в начале 2007 года правительство Македонии внесло изменения в закон, освободив судебные органы от регистрации объединений и фондов и возложив эту функцию на Центральный Регистр.

Вторая проблема состоит в том, должна ли регистрация проводиться на местном или национальном уровне. Регистрация на местах существенно облегчает жизнь местным общественным группам, желающим зарегистрировать НКО. Соответственно целый ряд стран, в том числе Болгария, Чешская Республика и Эстония разрешают, по меньшей мере, некоторым типам организаций регистрироваться в окружных судах. Само собой, преимуществами децентрализованной регистрации можно пользоваться и без обращения в судебные органы; общественные объединения Словении и Хорватии могут регистрироваться в региональных административных органах. Недостаток децентрализованной регистрации в том, что в этом случае труднее принимать последовательные и согласованные решения.

Любопытно отметить, что в мае 2001 года Албания передала все регистрационные полномочия окружному суду Тираны, отобрав их у местных окружных судов. Правда, этот шаг причинил немалые неудобства НКО, действующим за пределами столицы.

Большинство стран возлагают на какой-то один орган функции регистрации определенных форм НКО, независимо от целей их деятельности. Однако в некоторых странах для разных организационно-правовых форм НКО предусмотрены отдельные процедуры регистрации. Так, в Чешской Республике объединения регистрируются в Министерстве внутренних дел, а суды регистрируют благотворительные, общественные фонды и общественно-полезные компании. Некоторые страны - особенно когда речь идет о фондах - привлекают к процессу регистрации министерство, курирующее сферу деятельности НКО. Так, Словения, возлагает регистрационные полномочия на министерство, предметом компетенции которого является сфера деятельности данного фонда, тогда как в Хорва-

тии за регистрацию фондов отвечает Центральный административный орган, но при обязательном согласии курирующего министерства. Такое разделение регистрационных полномочий не только порождает неразбериху и бюрократические проволочки, если организация не подпадает в точности под надзор одного министерства, но и по утверждениям местных экспертов повышает риск неправомерного прямого и косвенного контроля над НКО со стороны государства.

2. Процедуры регистрации

Процедуры регистрации существенно разнятся, в зависимости от страны и организационно-правовой формы НКО. Однако, как правило, НКО, подающая заявку на регистрацию, обязана представить регистрационному органу следующие документы: учредительный акт, уставные документы и заявление о регистрации. Эта документация должна, разумеется, содержать основные требуемые законом сведения (название, адрес, цели и характер деятельности, учредители, процедуры внутреннего управления и т.д.). В ряде стран, как минимум, некоторые организационно-правовые формы обязаны представить ряд дополнительных документов. Так, в Румынии объединения и фонды обязаны получить и представить разрешение министерства или специализированного центрального административного органа, курирующего сферу деятельности данного объединения. В Венгрии от ОПО (специализированная форма НКО) требовалось представление «контракта об общественной пользе», заключенного с государственным ведомством. В Польше действуют отдельные процедуры регистрации, выдачи разрешений на осуществление экономической деятельности и предоставления общественно-полезного статуса.

Регистрационные сборы, если таковые взимаются, обычно носят символический характер и не имеют целью создание препятствий или помех для регистрации НКО. Так, в Хорватии общественные объединения и фонды платят регистрационный сбор в размере около $\text{€} 10$. В Сербии расходы на регистрацию составляют около $\text{€} 8$. Венгрия вообще не взимает регистрационных сборов с объединений и фондов, но требует уплаты в казну эквивалента $\text{€} 100$ за регистрацию некоммерческих компаний.

3. Основания для отказа

Во многих странах регистрационный орган может отказать НКО в



регистрации только в том случае, если регистрационные документы страдают существенной неполнотой, не удовлетворены основополагающие требования закона, или противозаконна цель организации. Однако в некоторых странах по-прежнему обязательно тщательное изучение целесообразности или осуществимости задач потенциальной НКО. Так, законодательство ряда стран запрещает регистрировать НКО, если ее деятельность «безнравственна» (например, Закон Хорватии о фондах). При этом закон не дает четких разъяснений, что именно считается «безнравственным», и в результате чиновники регистрационных органов получают широкое поле для субъективных толкований, определяя, какие цели являются безнравственными. К этому хорватский закон добавляет еще один повод для отказа: чиновники вправе отказать в регистрации «если не существует серьезных оснований для учреждения фонда, особенно, если цель фонда явно несерьезна».

Аналогичным образом в Сербии чиновники могут отказать в регистрации, если не сочтут учреждение фонда «уместным». Подобные субъективные положения оказались на деле весьма проблематичными, и сегодня в этих странах действуют инициативы по реформированию законов с целью большей конкретизации оснований для отказа в регистрации.

4. Процессуальные гарантии

Большинство стран региона приняли меры (по меньшей мере, на бумаге) к тому, чтобы решения о регистрации принимались быстро и с соблюдением закона. Обычно регистрационные органы обязаны принять решение о регистрации НКО в четко указанный срок продолжительностью от 10 дней до 3 месяцев. Чтобы гарантировать соблюдение временных рамок, некоторые страны дополнительно установили, что по истечении указанного срока организация будет считаться зарегистрированной по умолчанию. Кроме того, как указано в прилагаемых таблицах, многие страны разрешают учредителям обжаловать отказы в суде или в административном порядке.

5. Регистрация общественно-полезной организации

Определяя порядок регистрации (или сертификации) ОПО, страны отдавали предпочтение разным подходам. В одних эта функция возложена на налоговые органы. В других общественно-полезный статус предоставляет суд или государственный орган, например, Министерство

юстиции.

Как правило, НКО, подающие заявку на получение общественно-полезного статуса, обязаны представить документацию, в которой подтверждается: (1) квалифицирующая общественно-полезная деятельность; (2) соблюдение требований внутреннего управления, включая гарантии предотвращения конфликта интересов и операций в собственных интересах; (3) соблюдение требований к характеру деятельности (масштабы общественно-полезной деятельности) и ограничений деятельности (коммерческая, политическая и т.д.). Так, Венгрия и Польша приводят перечень конкретных положений, которые должны быть включены в учредительный документ организации, претендующей на общественно-полезный статус. Кроме того, как и при первоначальной регистрации НКО, процедуры регистрации/сертификации ОПО обычно содержат процессуальные гарантии защиты заявителей, в частности жесткие сроки принятия решения о регистрации и право на обжалование отказа путем обращения к независимому арбитру.

1.3.6 Государственные реестры

Сегодня во многих странах создаются государственные реестры, содержащие базовые сведения обо всех зарегистрированных НКО. Они облегчают жизнь третьим сторонам, намеревающимся заключать контракты с НКО, способствуют организационной прозрачности, снабжают ценной информацией потенциальных доноров и другие заинтересованные стороны.

В ряде стран государственный реестр размещается в зданиях общенациональных учреждений. Так, реестр Албании находится в здании окружного суда Тираны, а реестр фондов Хорватии - в здании Центральной администрации. Боснийский государственный реестр объединений и фондов находится в здании Министерства юстиции, равно как реестр объединений и фондов Черногории. Румыния определила местом нахождения национального реестра некоммерческих организаций город Бухарест. В Словакии фонды и некоммерческие организации по оказанию общественно-полезных услуг, включены в центральный реестр, который ведется в Министерстве внутренних дел. В Чешской Республике центральный реестр общественных и благотворительных фондов, а также реестр общественно-полезных компаний ведется Министерством юстиции и открыт для доступа через Интернет (Министерство внутренних дел также ведет список общественных объединений, но он редко обновляется).

В других странах государственный реестр размещается на местном



уровне. В Хорватии реестр объединений ведется на местах. Эстония ведет реестры в окружных и городских судах. Румыния в дополнение к национальному реестру ведет специальные местные реестры, размещенные в офисе секретаря того судебного органа, в юрисдикции которого действует данная НКО. В Македонии государственные реестры тоже ведутся на национальном и местном уровнях.

Некоторые из стран, признающих ОПО, создали специальный реестр ОПО на государственном уровне (Босния и Герцеговина - Министерство юстиции; Болгария - Центральный реестр при Министерстве юстиции; Польша - Государственный судебный реестр). Исключением из этой тенденции является Венгрия, не имеющая государственных реестров ни НКО в целом, ни ОПО в частности, хотя в настоящее время в стране ведется подготовка к созданию в 2009 году государственного реестра на базе Интернета.

Где бы ни размещался государственный реестр, главные его черты - общедоступность и простота ведения поиска. К примеру, в Албании, где общедоступность реестра гарантирована законом, на практике доступ к нему можно получить только с разрешения судебного секретаря; более того, информация хранится в хронологическом порядке, что затрудняет поиск файла по имени. Одним из новаторских методов обеспечения доступа является Интернет; ряд стран, в том числе Болгария, Хорватия, Чешская Республика и Эстония уже открыли доступ к своим реестрам в режиме онлайн.

1.3.7 Общие полномочия

Зарегистрированные НКО (в том числе ОПО) в целом наделены правами и полномочиями в таком же полном объеме, что и другие юридические лица, включая право брать, сдавать в аренду, приобретать недвижимое имущество и заключать контракты. В зависимости от организационно-правовой формы, закон может, например, ограничить право НКО заниматься политической деятельностью, причем по отношению к ОПО диапазон этих ограничений может быть шире. Более того, НКО должны ограничивать свою деятельность сферами, перечисленными в уставных документах, и могут быть обязаны получить лицензию на осуществление некоторых видов деятельности (например, на содержание детских дошкольных учреждений).

Нарушение этих ограничений может быть опротестовано двумя категориями истцов: лицами, имеющими законный интерес, или регулятивным органом. Во-первых, лица, имеющие законный интерес, впра-



ве подать жалобу в суд (Албания, Болгария, Чешская Республика) или государственному прокурору. Если НКО осуществляет незаконную деятельность, член ее руководящего органа (или объединения) имеет право подать в суд исковое заявление против НКО (Венгрия, Словакия) или требование аннулировать принятое НКО решение (Румыния); любое заинтересованное лицо вправе потребовать, чтобы суд распустил данную организацию (Румыния), или уведомить судебного адвоката о факте незаконной деятельности (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия). Более того, граждане Чешской Республики даже обязаны сообщать полиции о любых замеченных преступлениях против Конституции, безопасности или благосостояния государства, или против имущества.

Во-вторых, регулятивный орган - будь то министерство, суд или государственный прокурор - обычно наделен прямым правом надзора за соблюдением закона. Подобным образом орган, регулирующий деятельность объединений, придя к выводу, что данное объединение нарушает закон или собственный устав, может потребовать исправления нарушений, выдать предостережение, или возбудить судебный иск. В Боснии и Хорватии судебный адвокат вправе по долгу службы возбудить судебное производство по данному делу.

Потенциальные или предполагаемые благополучатели НКО вправе преследовать организацию по суду в случае нарушения их прав или причинения ущерба (Венгрия), либо в тех случаях, когда они могут доказать свои законные интересы в данном судебном деле (Босния, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Черногория и Сербия). Согласно эстонскому Закону «О фондах» «благополучатель или другое лицо, имеющее законные интересы» вправе требовать от фонда предоставления информации о выполнении им своих задач и проверять его годовые финансовые отчеты и отчеты о проделанной работе, заключения аудитора, бухгалтерскую документацию, резолюции фонда и учредительные документы. В случае невыполнения фондом этих требований правомочное лицо может добиваться реализации своих прав через суд.

1.4 Руководство

Законы стран Центральной и Восточной Европы существенно разнятся в деталях, касающихся вопросов внутреннего руководства НКО. Одни просто требуют, чтобы в уставе организации была в общих чертах определена ее структура. Другие посвящают целые страницы правоустанавливающих документов описанию процедур голосования и требований к кворуму, предусматривая всевозможные сбои в руководстве, и



т.д. В некоторых случаях эти подробно выписанные правила могут быть изменены уставными документами организации; в иных случаях это невозможно.

1.4.1 Структуры

1. Объединения

Высшим руководящим органом объединения является общее собрание его членов (или в некоторых крупных объединениях - собрание избранных в надлежащем порядке представителей). В ряде стран в дополнение к общему собранию предусматривается руководящий орган, занимающийся повседневными делами объединения. Кроме того, во многих странах объединение обязано назначить лицо, уполномоченное представлять организацию в отношениях с третьими сторонами (Босния, Хорватия, Венгрия и Сербия). Большинство стран гарантируют право выхода из объединения, а некоторые разрешают членам опротестовывать решения объединения, противоречащие закону или уставу. Иногда страны конкретно определяют (или требуют определения в уставе организации) ряд других организационных характеристик объединения - например, критерии приема/исключения членов, права и обязанности членов, право представлять НКО и другие аспекты внутреннего руководства.

Законодательство стран региона, как правило, резервирует право принятия решений по особо важным вопросам за общим собранием. К компетенции общего собрания повсеместно относятся такие вопросы, как роспуск объединения; его преобразование, разделение или слияние с другим объединением; внесение изменений в уставные цели объединения; избрание или снятие должностных лиц; установление размера членских взносов. Зачастую для принятия решения по этим вопросам недостаточно стандартного простого большинства. В Эстонии за внесение изменений в устав должны проголосовать две трети всех членов, а изменение целей объединения допускается только с согласия 9/10 его членов. В ряде других стран действуют аналогичные требования «супербольшинства» голосов для принятия важнейших организационных решений.

В разных странах действуют разные процедуры созыва общего собрания. Многие разрешают регулировать эту процедуру положениями устава организации. Некоторые страны регулируют ряд дополнительных вопросов - например, количество голосов (от 1/10 в Эстонии до 1/3 в Венгрии), требуемое для созыва внеочередного общего собрания. В отдельных странах обязательно уведомление о повестке дня предстоящего собрания; например, в Эстонии отклонения от объявленной повестки имеют для объединения законную силу, только если на собрании присутствуют все его члены. Как правило, законы, регулирующие порядок

созыва общего собрания, также определяют необходимое для кворума количество присутствующих членов. Некоторые страны также определяют процедуру опротестования в судебном порядке неправомерных действий объединения. В Албании, Венгрии, Румынии, Болгарии и Эстонии законы предоставляют членам прямое право опротестовывать в суде решения, которые, по их мнению, нарушают закон или устав объединения. Такой протест должен быть подан в четко определенный срок (обычно от 10 дней до 3 месяцев).

2. Фонды и другие нечленские организации

Обычно руководство нечленскими организациями осуществляет совет директоров. Они также вправе иметь отдельный руководящий орган для ведения повседневных дел организации и отдельный контрольный совет (или, как минимум, аудитора) для надзора за деятельностью организации (в целях недопущения неправомерных действий, финансовых злоупотреблений и т.д.). Некоторые организации разрешают учредителям играть постоянную роль в руководстве их деятельностью.

Как видно из прилагаемых таблиц, в разных странах применяются разные практические подходы. В Словении предусмотрен один руководящий орган - правление. Напротив, румынские фонды, венгерские и словацкие общественно-полезные компании обязаны дополнительно иметь контрольный совет. В других странах наличие контрольного совета обязательно лишь определенных случаях. Например, венгерские организации, претендующие на общественно-полезный статус, должны иметь контрольный совет, если их годовой доход превышает 5 млн. форинтов; в Чешской Республике действует аналогичный порог, определяющий, должен ли фонд иметь контрольный совет или достаточно одного аудитора. Чешская общественно-полезная компания обязана иметь контрольный совет, если она осуществляет вспомогательную экономическую деятельность, получает некоторые виды финансовой помощи от государства, или если в предшествующем году ее доход превысил 3 млн. крон. Словацкие фонды должны иметь контрольный совет, если стоимость их имущества превышает 5 млн. крон, в противном случае достаточно иметь одного «инспектора».

Говоря вкратце, общая тенденция состоит в установлении ряда базовых положений, регулирующих структуры внутреннего руководства НКО. Как правило, эти положения определяют тип высшего руководящего органа (или органов в некоторых фондах) и круга их обязанностей. В то же время законодательство обычно предоставляет учредителям или



высшему руководящему органу широкие полномочия по созданию и изменению руководящих структур организации в установленных законом рамках.

1.4.2 Отчетность

Обязанности и обязательства руководящих органов

Как правило, высший руководящий орган уполномочен и обязан анализировать, и утверждать годовой бюджет, годовой финансовый отчет и годовой отчет о работе организации (если это применимо). Кроме того, высший руководящий орган уполномочен определять политику организации, избирать или назначать должностных лиц, принимать решения о преобразовании, прекращении деятельности и роспуске, а также вносить изменения в руководящие документы организации. Хотя высший руководящий орган вправе делегировать правлению некоторые полномочия - в частности, право подписи (Венгрия) - как правило, перечень делегируемых полномочий довольно ограничен - например, право вносить изменения в устав или утверждать бюджет (Болгария).

Члены руководящих органов могут нести персональную ответственность за ущерб, причиненный НКО или третьим сторонам. Во многих странах (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия) любое лицо, имеющее законный интерес, вправе предъявить иск о возмещении ущерба, понесенного им вследствие невыполнения членом правления своих обязанностей. В некоторых странах, например, в Чешской Республике, ответственность перед третьими сторонами ложится на организацию, а не на конкретных членов правления. В то же время организация вправе взыскать убытки с виновного члена правления путем возбуждения гражданского иска. В других странах, например, в Албании и Македонии, ответственные за ущерб члены правления могут быть прямо признаны виновными в нанесении ущерба третьим сторонам в тех случаях, когда ответственный за ущерб член правления действовал, выполняя свои должностные обязанности, с умыслом или проявляя грубую халатность. Эстония возлагает на членов правления солидарную ответственность за ущерб, неправомерно нанесенный НКО или ее кредиторам вследствие ненадлежащего выполнения ими своих должностных обязанностей.

В законах стран региона все чаще появляются правовые нормы, предотвращающие конфликты интересов и сделки в собственных интересах. В Албании предусмотрены следующие механизмы предотвращения конфликта интересов: 1) обязательное раскрытие информации о наличии конфликта интересов между физическим лицом и организацией; 2) самоотвод этого человека от участия в процессе принятия решений; 3) обязательное утверждение всех взаимосвязанных сделок высшим дирек-

тивным органом организации; 4) требование, чтобы сделка заключалась на базе справедливой рыночной цены или на более благоприятных для организации условиях. Страны, в которых действуют правовые нормы, касающиеся конфликта интересов, как правило, применяют их ко всем организационным формам. Однако в Венгрии эти нормы применяются только к фондам и ОПО, но не к другим организационным формам.

Применение норм урегулирования конфликта интересов может осуществляться на базе декларации о соблюдении этих норм, которую организация подает при регистрации и последующих изменениях в составе ее руководящего органа (Венгрия). В Румынии, если член объединения нарушает запрет конфликта интересов - и требуемое для принятия решения большинство голосов не может быть достигнуто без голоса данного члена, - тогда он или она несет ответственность за причиненный объединению ущерб.

На практике лишь в немногих странах имелись прецеденты привлечения членов руководящих органов к ответственности за нарушения обязанности соблюдать интересы объединения, следовать нормам закона, быть добросовестным и т.д. Для лиц, уличенных в неэтичном поведении, обычно предусмотрено право на обжалование обвинений в соответствии с правилами гражданского судопроизводства.

1.5 Роспуск, прекращение деятельности и ликвидация активов

Роспуск НКО, как правило, бывает добровольным или принудительным. Во многих случаях высший руководящий орган вправе свободно принимать решение о добровольном роспуске организации. Единственное заслуживающее внимания исключение делается для ОПО по оказанию услуг, на которые в ряде стран налагаются ограничения, чтобы не допустить внезапного прекращения работы, которое может негативно сказаться на получателях услуг. Что до принудительного роспуска, то здесь проявляется тенденция к ограничению свободы действий, приводящая эти положения законов в большее соответствие со Статьей 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1953).

Следует также отметить, что во многих странах определенные события автоматически приводят в действие механизм роспуска - например, при истечении периода времени, на который создавался тот или иной фонд. В подобных случаях компетентный руководящий орган НКО должен предпринять шаги по роспуску организации. Во многих стра-



нах, если организация не самораспустится при возникновении одного из таких «автоматических» условий, регистрационный орган вправе распустить ее принудительно.

1.5.1 Добровольный роспуск

Как правило, общественные объединения и аналогичные организации могут в любой момент принять решение о самороспуске путем принятия резолюции общего собрания (для принятия подобной резолюции может понадобиться больше голосов, чем простое большинство). В случае добровольного роспуска организация обязана уведомить регистрационный орган о принятом решении. Некоторые страны, например, Македония и Сербия (Федеральный закон), требуют, чтобы конкретное должностное лицо уведомило регистрационный орган о таком решении в предписанный законом срок (от 3 до 15 дней). Закон этих стран разрешает налагать значительные штрафы на должностных лиц, несвоевременно сообщивших о таком решении.

Некоторые страны допускают роспуск фонда учредителями в случае, если налицо определенные условия, описанные в уставных документах (Эстония и Македония). Интересен тот факт, что учредитель чешской благотворительной организации обладает реальным правом наложить вето на решение о самороспуске организации при условии того, что учредитель предоставит дополнительные ресурсы для продолжения деятельности данной организации.

В некоторых странах, как, например, в Чешской Республике, определенные организации, обладающие статусом работающих на благо общества, могут быть распущены лишь при условии, что их остающиеся активы передаются иной организации той же организационной формы. Например, роспуск благотворительного фонда возможен лишь при условии того, что пожертвованные ему активы и прочее имущество передаются другому благотворительному фонду со сходными уставными целями. Если же подобного фонда не существует или же он не желает принимать на себя указанное имущество, оно должно быть передано той местной административной единице, где зарегистрирован главный офис фонда, и использовано на благотворительные цели.

1.5.2 Принудительный роспуск

Почти все законодательства предполагают принудительный роспуск в случае нарушения организацией норм закона или собственного устава (хотя некоторые предусматривают, что нарушения в та-

ком случае должны быть воистину вопиющими, или же предполагают сначала предупреждение, а затем уже роспуск). Эстония, также, применяет роспуск в случае, если цель организации становится невыполнимой, противозаконной или же представляющей угрозу конституционному порядку или общественной безопасности. Словения разрешает соответствующему министерству прекратить деятельность фонда, если, по мнению данного министерства, вследствие изменения обстоятельств продолжение деятельности фонда более не является необходимым. Это положение, однако, подвергалось критике в силу того, что предоставляло чиновникам органа регистрации излишнюю свободу действий при решении вопроса о роспуске организации на свое усмотрение.

Организации могут также быть распущены в случае неосуществления деятельности, соответствующей их уставным целям, или же в случае чрезмерного занятия предпринимательской деятельностью. Чешские общественно полезные организации могут быть распущены спустя 6 месяцев не только в силу невыполнения своей службы на благо общества, но и в случае, если дополнительная хозяйственная деятельность организации нанесла серьезный ущерб качеству предоставляемых обществу услуг или послужила причиной перерыва в предоставлении данных услуг. Эстония также недвусмысленно предполагает роспуск организации в случае, если основной деятельностью организации становится коммерческая.

Многие страны также предполагают роспуск организации в случае ее бездействия, но при этом используются различные критерии определения того, когда именно организация, по сути, прекращает функционирование. Словения и Сербия не имеют каких-либо иных критериев, кроме определения руководящим органом организации того, что данное объединение «прекратило деятельность». Венгрия пользуется более объективным критерием: объединение распускается в случае пяти лет бездействия. Подобный подход предписывается и во все еще действующем Федеральном Законе Сербии. Словакия подходит к данной проблеме иначе: организация подлежит роспуску, если ее правление не проводит собрания или не заполняет имеющиеся в нем вакансии в течение установленного периода времени. В Чешской Республике установлено, что в случае, если учредители или иной руководящий орган организации не заполняет вакансии в правлении в течение 60 дней, это делает местный орган самоуправления.

В большинстве ЦВЕ стран для принудительного роспуска НКО необходимо решение суда. Как правило, ходатайство о роспуске НКО направляет прокуратура или административный орган, осуществляющий контроль за НКО. В некоторых странах и иные заинтересованные сто-



роны (в частности, учредители и члены правления организации) могут просить о роспуске НКО. Обычно, решение о принудительном роспуске может быть обжаловано в обычном административном или судебном порядке.

1.5.3 Ликвидация

После принятия решения о роспуске, НКО проходит процедуру ликвидации. Некоторые страны (к примеру, Хорватия и Эстония) установили четко определенный порядок ликвидации НКО, другие же просто указывают, что НКО ликвидируется в том же порядке, что и коммерческие предприятия. В иных странах процедура ликвидации НКО остается неоднозначной, что приводит к некоторой правовой неопределенности, которая затрудняет для НКО вступление в деловые отношения с третьими сторонами. Обычно по окончании ликвидации представительские полномочия обычных руководящих органов организации прекращаются, и для выполнения данных функций назначается ликвидатор. (в случае добровольного роспуска, НКО может сама избрать ликвидатора. В иных случаях ликвидатора назначает суд или административный орган).

Ликвидатор несет ответственность за установление кредиторов и удовлетворение их исков, а также за передачу остающихся активов в соответствии с законом. По окончании ликвидации ликвидатор сообщает об этом органу регистрации, который исключает данную организацию из реестра. В некоторых странах положения закона обязывают архивировать документацию распущенной организации или, по крайней мере, хранить документы в течение нескольких лет после роспуска.

Активы, остающиеся после ликвидации, обычно распределяются согласно уставу организации, при условии соблюдения некоторых важных положений. Активы благотворительного фонда, как правило, должны продолжать работать на те же общественно полезные цели и не могут быть распределены между учредителями после роспуска. Законы Чехии и Литвы однозначно устанавливают то, что активы общественных/благотворительных фондов должны передаваться другим аналогичным организациям. Закон Словакии предполагает то, активы должны быть переданы другому благотворительному фонду или муниципальному образованию, однако собственность, сформированная в результате целевого пожертвования, может лишь быть передана другому благотворительному фонду, зарегистрированному согласно закону. Аналогичное правило применимо и по отношению к латвийским организациям, обладающим статусом общественно полезных. В то же время, Венгрия разрешает учредителю распустить благотворительный фонд и снова стать владельцем активов (или же, в случае открытого фонда - своего вклада) при условии соблюдения определенных условий, содержащихся в учредительных документах. На практике, однако, статус общественно полезной органи-

зации не предоставляется фонду, если в его учредительных документах не указывается, что любые остающиеся активы должны быть переданы иному фонду, преследующему аналогичные цели.

Общественные объединения обычно сталкиваются с меньшими ограничениями, накладываемыми на распределение остающегося имущества, и обычно им не возбраняется распределять его между учредителями. В Литве данное правило работает «по умолчанию» (хотя при этом, на общественные объединения Литвы, которые получили статус, позволяющий им получать пожертвования и спонсорские средства, данное правило не распространяется). В Эстонии распределение имущества между учредителями недвусмысленно разрешено в случае, если объединение было учреждено, по сути, в качестве организации взаимопомощи, очевидно, исходя из того, что подобная организация не получает налоговых льгот или государственного финансирования. В противоположность этому, Словения и Латвия запрещают всем общественным объединениям - как взаимной выгоды, так и работающим исключительно на благо общества, - распределять остающиеся активы среди учредителей. Вместо этого данные активы должны быть переданы другому общественному объединению или общественной организации. Латвийские некоммерческие организации следуют некоему среднему правилу: им дозволяется возвращать участникам финансовые пожертвования, но не какие-либо доходы организации.

Некоторые страны практикуют различные подходы к распределению активов НКО, в зависимости от того, является роспуск принудительным или нет. Правительственным органам предоставляется больше контроля над процессом принудительной ликвидации, чем в случае самороспуска. К примеру, законодательство Эстонии предусматривает, что в случае, если организацию распускают за нарушение закона, угрозу конституционному порядку или общественной морали, ее собственность передается государству, независимо от того, что гласят положения уставных документов данной организации. Латвия имеет аналогичное положение, которое, кроме того применимо и в том случае, когда причиной роспуска стало то, что предпринимательская деятельность превратилась в основную цель организации. Тем не менее, в данном регионе однозначно просматривается тенденция ухода от такого способа экспроприации государством активов НКО.

Вкратце, преобладающая тенденция в регионе заключается в том, чтобы предоставлять высшему руководящему органу НКО (особенно общественных объединений) достаточно свободы в принятии решения о прекращении существования своей организации. При том, что многие страны предоставляют широкие полномочия правительственным органам принимать решения о принудительном роспуске НКО, есть немало стран, которые более четко соблюдают требования международного права и жестко ограничивают круг оснований для принудительного роспуска. Законодательства практически всех стран предписывают то,



что активы общественно полезных организаций (или же иных организаций, получающих значительные налоговые/финансовые льготы или государственную помощь) после роспуска должны быть переданы другой общественно полезной организации. Некоторые страны также разрешают организациям взаимной выгоды распределять по крайней мере часть остающихся активов среди учредителей.

1.6 Регулирование

1.6.1 Контролирующие органы

В различных государствах региона ЦВЕ НКО контролируются разными государственными органами. К примеру, в Болгарии и Венгрии контролирующим органом является прокуратура района, в котором зарегистрирована НКО. В Эстонии и Словакии деятельность общественных объединений и фондов регулируется Министерством внутренних дел; в Чешской Республике Министерство внутренних дел контролирует объединения, а суд по месту регистрации осуществляет надзорную функцию за деятельностью общественных и благотворительных фондов и общественно полезных организаций.

Помимо этого, налоговые органы обычно отслеживают соблюдение положений налогового законодательства. Другие органы контроля могут фокусировать свое внимание на соблюдении трудового законодательства и положений законов о борьбе с отмыванием денежных средств. В Болгарии, например, Государственному Агентству национальной безопасности вменен в обязанность мониторинг отмывания денежных средств, а Национальное налоговое агентство отслеживает правильность оплаты социального страхования согласно трудовым договорам и уплату налогов (напр., подоходного налога, налога на прибыль от коммерческой деятельности и т.д.), в то время, как местные власти ответственны за сбор местных налогов и пошлин (например, налога на недвижимость, на некоторые сделки с собственностью и т.д.).

Правительства осуществляют более широкий контроль за деятельностью общественно полезных организаций (ОПО). В Болгарии регистрационная служба в рамках Министерства юстиции имеет право инспектирования ОПО и наблюдения за их деятельностью. В Венгрии, в случае если ОПО получала бюджетное финансирование, Государственная счетная палата может вести мониторинг расходования данных средств. В Румынии существует особый правительственный департамент, контролирующей деятельность общественных объединений и фондов, обладающих статусом ОПО.

1.6.2 Лицензирование и согласование в правительственных органах

Почти во всех странах ЦВЕ для осуществления определенных видов деятельности НКО необходимо испрашивать разрешение у правительственных органов. В Венгрии, к примеру, общественные объединения и фонды должны обладать лицензией на проведение таких видов деятельности, как предоставление услуг в области общественного питания, ухода на дому, семейного ухода, некоторых особых видов базовых социальных услуг, а также организацию детских садов и ухода за немощными и престарелыми. В Болгарии, для предоставления социальных услуг организации не нужно получать лицензию, но необходимо зарегистрироваться в специальном реестре, отдельная же лицензия необходима лишь для работы с детьми. Тенденция в данном регионе предполагает одинаковое отношение к НКО, занимающимся предоставлением специализированных услуг, и к прочим юридическим лицам (от частных коммерческих компаний и до государственных учреждений), занимающимся предоставлением данных услуг.

В случае необходимости получения особых лицензий, разрешительный орган вправе требовать предоставления особой отчетности о деятельности. Объем подобной отчетности различается в зависимости от характера деятельности, ее продолжительности и уровня воздействия на общество.

1.6.3 Отчетность

Многие НКО, как и прочие организации, обязаны подавать ежегодную отчетность о своих финансах (по крайней мере, для налоговых ведомств, при условии того, что их оборот превысил пороговую сумму, обязательную для подачи налоговой декларации). От некоторых организаций, помимо налоговой отчетности, требуется подача более подробной информации о своей деятельности и в иное ведомство (или ведомства), каковыми зачастую могут быть орган регистрации НКО или же профильное министерство, контролирующее ту область деятельности, которой занимается данная организация. В то же время, в ряде стран общественные объединения освобождены от подобной отчетности. Например, чешские и словацкие общественные объединения освобождены от подачи какой-либо отчетности до тех пор, пока их доход не превышает определенного уровня. Тем не менее, они должны вести бухгалтерский учет и могут быть подвергнуты аудиторской проверке. В этих странах отчетность также зависит от наличия статуса ОПО, который предполагает более высокий уровень отчетности как от благотворительных фондов,



так и от общественных объединений.

Некоторые страны требуют от определенного типа НКО подачи более обстоятельной отчетности о своей деятельности. Словакия, к примеру, требует краткое описание проводимой деятельности с пояснением того, как данная деятельность соответствует уставным целям организации, а также отдельную бухгалтерскую отчетность по расходам, связанным с предпринимательской деятельностью, а от благотворительных фондов дополнительно еще требуется разбивка расходов на административные цели и те, что непосредственно связаны с выполнением целей фонда. ОПО в Венгрии и Польше должны подавать довольно подробные отчеты о своих программах. Фонды, кроме того, зачастую должны отчитываться по вопросам управления целевыми пожертвованиями (к примеру, в Словении и Хорватии). Более того, в некоторых случаях, как, скажем, в случаях с благотворительными фондами в Эстонии и Словакии, обязательным является и проведение независимого внешнего аудита.

Помимо накладывания требования по отчетности, власти зачастую пользуются и иными инструментами контроля, такими как аудиты и проверки, проводимые государственными органами, особенно в целях мониторинга ОПО. В Болгарии ОПО подвергаются финансовым аудитам, целью которых является проверка использования государственных или муниципальных субсидий, или грантов, предоставляемых в рамках европейских программ. Соответствующий контролирующий орган должен иметь основания для проведения аудита, однако отсутствует требование о заблаговременном уведомлении об аудиторской проверке. Венгерские ОПО зачастую проверяются Государственной счетной палатой на предмет использования бюджетных субсидий. В Польше министерство, ответственное за вопросы социального страхования, имеет право доступа к имуществу организации, ее документации и прочим носителям информации, а также имеет право затребовать устные и письменные объяснения. Подобные проверки должны проводиться в присутствии представителя ОПО, при этом члены польского Совета по общественно полезной деятельности также имеют право участвовать в проверках. Инспектирующие чиновники обязаны составить письменный отчет, затем глава ОПО в течение 14 дней имеет возможность подать письменные пояснения или возражения по содержанию такого отчета.

Вкратце, задача состоит в том, чтобы обеспечить достаточно узкую формулировку требований по отчетности - так, чтобы они соответствовали легитимным требованиям закона, не были излишне обременительными и не приводили к излишнему вмешательству во внутренние дела организаций. НКО обычно обязаны подавать налоговую отчетность согласно регламенту, установленному законами о налогообложении. Иногда данная отчетность должна проходить аудит, но небольшие организации зачастую освобождаются от выполнения данного требования, что соответствует наилучшей деловой практике в данном регионе. Что

же касается отчетности по программам, тенденция такова, что ОПО, которым предоставлены налоговые/фискальные льготы, должны подавать отчетность, но при этом малые организации нередко освобождаются от этой обязанности или же подают упрощенную отчетность. Следует также отметить и то, что НКО зачастую обязаны выполнять и другие требования по отчетности, включая отчеты перед своими руководящими органами, а также отчеты, подающиеся в соответствующие разрешительные органы в случае, если данная НКО проводит деятельность, предполагающую лицензирование. Кроме того, отчетность подается и в государственные финансирующие органы, и частным донорам.

1.6.4 Принуждение к выполнению и санкции

В случае неподачи отчетности, как правило, накладываются штрафы. Такова ситуация в Болгарии, где государство может оштрафовать НКО на сумму от $\text{€}50$ до $\text{€}500$. В Польше общественное объединение, не соблюдающее требование о предоставлении документации, может быть подвергнуто одноразовому штрафу на сумму, не превышающую 5000 злотых, уплаты которого можно избежать при условии незамедлительного выполнения требований после наложения штрафа. В Словакии благотворительный фонд, не подавший отчетность, может быть оштрафован на сумму от 10 до 100 тысяч словацких крон. Во многих странах (Босния, Хорватия, Черногория и Сербия) штрафами могут быть наказаны как организации, так и их ответственные лица.

Во многих странах неоднократная неподача отчетности может привести к прекращению деятельности и роспуску организаций. В то же время, прекращение деятельности должно предварять соответствующее уведомление организации и предоставление ей возможности исправить недостатки. В случае наложения штрафа или вынесения решения о прекращении деятельности обычно предоставляется возможность обжалования.

Санкции, применимые к ОПО, могут включать утрату налоговых льгот и статуса ОПО. В Болгарии, например, ОПО может прекратить свое существование в случае систематических нарушений требований по отчетности. В Косово и в Румынии ОПО, не подающие отчетность, также могут утратить свой статус общественно полезной организации. В определенной степени ситуация аналогична и в Чехии, где ОПО могут утратить свое общее освобождение от уплаты налогов в год совершения нарушения и частичные налоговые льготы в следующем финансовом году.



1.7 Иностранные организации

Текущая тенденция в Центральной и Восточной Европе такова, что как иностранным, так и национальным организациям предоставляются равные условия. При этом законы большинства стран содержат конкретные положения касательно регистрации филиалов иностранных организаций. Обычно, для регистрации филиала иностранной организации необходимо представить следующие документы:

1. документ, подтверждающий регистрацию организации в стране происхождения;
2. уставные документы, содержащие информацию о целях и видах деятельности иностранной организации и ее филиала;
3. официально оформленное решение учредить филиал в данной стране; а также
4. адрес филиала и имя лица, уполномоченного представлять данный филиал.

Некоторые страны предъявляют дополнительные требования к иностранным организациям. К примеру, Румыния признает иностранные организации при условии взаимного признания, а также на основании предварительно полученного согласия правительства Румынии. Для других стран региона подобное положение закона оказалось проблематичным.

Интересно отметить, что в Венгрии не существует правовых оснований для иностранной организации зарегистрировать филиал. Однако на практике иностранным организациям разрешено зарегистрироваться в качестве филиалов коммерческой компании. Аналогична ситуация и в Сербии, где филиалы иностранных организаций проводят деятельность на основании свидетельства, которое выдает Министерство иностранных дел, хотя в действующем в настоящее время законодательстве отсутствуют положения, которые бы поддерживали подобную практику.

1.8 Разное

1.8.1 Преобразование

Слияние или разделение НКО нередко рассматривается в качестве внутреннего дела организации, которое осуществляется в соответствии с руководящими документами данной организации. Признавая данный принцип, некоторые страны, такие, как Босния, устанавливают, что данный вопрос должен решаться в соответствии с положением устава организа-

ции. Согласование преобразования зависит от решения разрешительного органа - суда или министерства (или же административного органа).

В то же время законы многих стран устанавливают ограничения на подобные преобразования. К примеру, в то время как общественные объединения могут свободно разделяться либо на объединения, либо на фонды, фонды могут лишь сливаться с другими фондами или разделяться на отдельные фонды (в силу соображений защиты собственности фонда, а также в силу того, что в некоторых странах фонды, по определению, являются ОПО, в то время, как общественные объединения могут учреждаться как в целях взаимной выгоды, так и для общественного блага). Албания, Чехия, Эстония и Словакия запрещают преобразование фондов (равно, как и общественно полезных организаций и центров) в общественные объединения или слияние с ними, и наоборот. Что более важно, ОПО обычно ограничены в плане преобразования в организации взаимной выгоды или в коммерческие организации, поскольку ОПО должны использовать свои активы (включая переданные им государственные средства) исключительно на благо общества.

Вслед за преобразованием, вновь сформированные НКО несут совместную ответственность по обязательствам, взятым до преобразования.

1.8.2 Пожертвования / Инвестиции

В большинстве стран ЦВЕ региона не существует каких-либо особых правил в отношении пожертвований или инвестиций, включая вложение инвестиций за границей. Как юридические лица НКО работают в рамках существующего законодательства каждой отдельно взятой страны в отношении инвестиций в данной стране. К примеру, в Венгрии разрешены любые инвестиции, но освободиться от налогообложения могут лишь инвестиции в государственные облигации.

Исключениями из этого правила являются Чехия и Словакия, где существуют конкретные ограничения на инвестирование пожертвованных средств благотворительным фондом. В Словакии Закон о благотворительных фондах также устанавливает особые ограничения на инвестиционную деятельность для защиты пожертвованных активов. Целевые пожертвования, переданные фонду, не могут быть перепожертвованы, инвестированы в качестве взноса в коммерческую компанию, обещаны или каким-либо иным способом использованы в качестве гаранта по обязательствам фонда или какой-либо третьей стороны. Фонд обязан хранить все денежные активы, составляющие часть целевого пожертвова-



ния, в местном банке или в филиале иностранного банка. Подобные денежные активы могут быть использованы лишь для приобретения государственных ценных бумаг, ценных бумаг, имеющих котировку на рынке ценных бумаг, и акций открытых инвестиционных фондов; облигаций, обеспеченных закладными на недвижимость; банковских вкладов, сберегательных или депозитных сертификатов, а также недвижимости.

1.8.3 Политическая деятельность

НКО разрешается участвовать в разнообразной деятельности, связанной с публичной политикой, включая проведение кампаний по защите общественных интересов (эдвакаси) по различной тематике. Но в то же время, с немногими значимыми исключениями страны региона склонны запрещать НКО номинировать кандидатов на политических выборах. Некоторые из них, как Македония и Босния, также запрещают НКО как напрямую участвовать в кампаниях, так и финансировать кандидатов и партии. Венгрия установила небольшие ограничения на участие НКО в политической деятельности, но НКО лишается налоговых льгот, если выставляет кандидатов на национальные выборы. Некоторые законодательства менее четко делают подобные определения: либо в силу того, что не указывают непосредственно на политическую деятельность, либо поскольку не объясняется то, какая именно политическая деятельность запрещается НКО. Примером может служить литовский закон о благотворительных и спонсорских фондах. Подобные запреты обычно имеют очень узкую направленность, так что на практике литовские НКО могут проводить (и проводили) разнообразную политическую деятельность. Очень либеральное в этом отношении законодательство Польши практически не накладывает ограничений на политическую деятельность общественных объединений, вплоть до разрешения объединениям участвовать в выборах через специальные избирательные комитеты. При этом польские НКО, принимающие активное участие в избирательном процессе, рискуют тем, что их могут рассматривать в качестве лоббистских организаций, что может привести к штрафам в силу неясного определения лоббизма в соответствующем законодательстве. Литва же однозначно выводит безвозмездные кампании за принятие законов, проводимые общественными объединениями в интересах своих членов, из-под применения положений законов о лоббизме.

В Венгрии ограничения на политическую деятельность связаны со статусом ОПО. В целом, венгерское законодательство разрешает фондам и общественным объединениям финансировать политические партии, но лишает статуса ОПО любую НКО, финансирующую политические партии, связанную с какими-либо политическими партиями или выставляющую кандидатов на национальные выборы (баллотироваться на местных выборах не возбраняется). Венгрия также приняла Закон «О фондах» в

поддержку политических партий, аналогичный немецкому, предполагающему предоставление бюджетной поддержки партийным фондам, которым также разрешено проведение фандрейзинга и финансирование партии, при которой они существуют.

Вкратце, законодательства в данном регионе в целом признают НКО в качестве ключевых участников процесса формирования государственной политики и дискуссии по проблемным вопросам политики, и то, что точно так же, как и отдельные граждане, они должны обладать правом свободно высказываться по всему кругу вопросов, имеющих значение для общества, включая существующее и предлагаемое законодательство, действия и политику государства. Аналогично, в соответствии с наилучшей международной деловой практикой, НКО в целом имеют право критиковать или поддерживать государственных лидеров и кандидатов на политических выборах. Кроме того, они обычно обладают правом проводить деятельность, связанную с публичной политикой, например, информационная и образовательная деятельность, проведение исследований, кампаний в защиту общественных интересов и публикации статей, освещающих позицию НКО. В то же время, им обычно запрещается участие в «пропартийной» политической деятельности, такой, как выставление кандидатов на выборы, проведение избирательных кампаний, финансирование партий или кандидатов от политических партий.

1.9 Законы о налогообложении

На этапе перехода от социализма, первый шаг в направлении создания жизнеспособного сектора НКО во многих странах Центральной и Восточной Европы предполагал изменение, дополнение и уточнение базового рамочного законодательства, регулирующего учреждение НКО и формулирующего их основные характерные черты. По мере формирования все новых и новых благотворительных организаций в рамках указанных законов, появилась необходимость помочь этим организациям (и их благотворительной деятельности) стать жизнеспособными, что и вывело на передний план проблему необходимости предоставления налоговых льгот. При этом, далеко не во всех странах этот второй этап реформ претворяется в жизнь так же быстро, как первый. Следует отметить то, что для ряда стран данного региона существующий на данный момент налоговый режим является лишь самым недавно предпринятым шагом в продолжающемся процессе реформирования и усовершенствования законодательства.



1.9.1 Налоговые льготы для благотворительных учреждений

1. Национальный подоходный налог/налог на прибыль

Все страны региона предоставляют общественно полезным организациям некое освобождение от уплаты подоходного налога/налога на прибыль. В некоторых случаях это происходит, поскольку налог на прибыль не применяется по отношению ко всем НКО, как таковым. Более распространена ситуация, при которой налоговое законодательство применимо к НКО, но может предоставлять освобождение от уплаты налога (с разной степенью нюансов) в зависимости от типа организации, ее цели и источника доходов.

Наиболее частым освобождением является отказ от налогообложения членских взносов и иных пожертвований. Представляется, что все страны данного региона исключают данные средства из налогооблагаемой суммы дохода благотворительных организаций (по сути, многие из них освобождают все НКО от подобного налогообложения). Некоторые страны рассматривают не только то, является ли организация-бенефициарий благотворительной по своей природе, но и то, используются ли пожертвованные средства на благотворительные цели, даже если получатель и не является благотворительной организацией. Например, Чехия освобождает от налогообложения все пожертвования общественным и благотворительным фондам, а также общественно полезным организациям, которые, уже по своей сути, работают на благо общества. Кроме того, от налогообложения освобождаются пожертвования, сделанные другим юридическим лицам, если данные пожертвования используются на некие установленные общественные цели. Аналогичные системы работают, также, в Польше и Албании. В Литве же для того, чтобы организация была освобождена от налогообложения пожертвований, она должна соответствовать определенным критериям (вся сумма пожертвований должна расходоваться на деятельность на благо общества). В то же время, литовские НКО не платят налог на прибыль, если их ежегодная прибыль не превышает 1 млн. литовских лит (приблизительно 300,000 евро).

Больше разночтений существует в том, как облагать налогом доход от предпринимательской деятельности и пассивный доход, получаемый в виде дохода от инвестиций в акции, ценные бумаги, от сдачи помещений в аренду или в виде авторского гонорара. Об этом пойдет речь ниже.

Квалификационные требования для освобождения от налогообложения в значительной степени зависят от специфики налоговых льгот. В некоторых странах уже сама регистрация в качестве определенной формы НКО сама по себе является достаточным фактором, квалифицирующим данную организацию в качестве получателя налоговых льгот. Таким образом, решение органа регистрации определяет не только статус

юридического лица, но и его налогообложение.

Эстония, Болгария, Венгрия, Латвия и Польша разработали более сложные системы, в соответствии с которыми благотворительная организация, претендующая на определенные налоговые льготы, должна целенаправленно подавать заявление на получение статуса освобожденной от налогообложения. Лишь после того, как данное заявление будет удовлетворено, и название организации будет внесено в список организаций, пользующихся налоговыми льготами, данная организация сможет пользоваться своим льготным статусом.

В тех юрисдикциях, в которых организации подают заявления на получение льготного статуса, реестр таких организаций может находиться в ведении различных ведомств. В Болгарии такой реестр ведется Министерством юстиции, в Косово - Бюро регистрации НКО. В Латвии не существует отдельного списка организаций - «льготников», а определение того, какие организации получают статус ОПО при занесении в реестр юридических лиц, принадлежит Комиссии по ОПО, при этом налоговые органы обязаны предоставить льготы организации, получившей данный статус.

2. НДС

НДС может применяться по отношению к ОПО по-разному. Первый вариант - это просто вывести ОПО из-под действия системы НДС. Это означает, что ОПО не взимают оплату НДС за предоставленные ими товары или услуги, но не позволяет им претендовать на возврат уплаченного НДС на товары и услуги, которые они приобретают сами. Более благоприятная система предполагает «нулевую ставку» НДС на товары и услуги ОПО, а также возврат НДС, уплаченный ими при приобретении товаров и услуг. Европейский Союз установил иную систему, которая сейчас вводится во всех государствах - новых членах Союза. Согласно правилам этой системы, режим НДС зависит не от статуса организации, а от типа предоставляемых ею товаров и услуг. В рамках ограничений, предоставляемых 6-й Директивой Евросоюза, государства-члены могут на свое усмотрение освобождать определенные товары или услуги от уплаты НДС или снижать его ставку на данные товары или услуги.

Некоторые страны установили полное освобождение для НКО в общем, и для благотворительных организаций - в частности (Черногория). Подобные льготы зачастую неприменимы, если данные товары или услуги входят в сферу коммерческой деятельности организации (Румыния), или в случае, когда налоговые льготы могут нарушить свободную рыночную конкуренцию (Черногория). В Македонии существуют более узкие основания для предоставления льгот по НДС и под них подпада-



ют лишь учреждения культуры, ботанические сады, зоопарки, парки, архивы и центры хранения документации. Некоторые страны также пытаются стимулировать международную помощь путем предоставления особых льгот по НДС для международных организаций, безвозмездных поставок из-за границы, а также для местных НКО, финансируемых международными донорами. Однако подобные освобождения от НДС должны быть прекращены в процессе вступления в ЕС, поскольку, согласно правилам ЕС, при установлении НДС источник дохода во внимание не принимается.

Даже в странах, которые не предоставляют непосредственное освобождение от уплаты НДС благотворительным организациям, многие ОПО освобождаются согласно общим правилам, ограничивающим начисление НДС лишь налогоплательщикам, чья сумма оборота превышает определенный уровень. Хотя такая пороговая сумма различна в разных странах, большинство государств данного региона установили данный уровень в рамках где-то от $\text{€}10,000$ до $\text{€}30,000$, при этом самый высокий порог установлен в Румынии - около $\text{€}50,000$. В Косово организация должна зарегистрироваться в качестве плательщика НДС, если она ведет экспортно-импортные операции с другими частями бывшей Республики Югославия (БРЮ), или же если ее ежегодный оборот превышает $\text{€}100,000$. Организации, обладающие статусом ОПО, вправе получить возврат НДС, начисленного на импортно-экспортные операции со странами БРЮ.

Помимо налоговых льгот, предоставляемых благотворительным организациям в целом, и согласно инструкциям ЕС, многие страны либо предоставляют стопроцентные льготы в отношении определенных товаров или услуг, или облагают их налогом по льготной ставке. Многие из этих товаров и услуг соответствуют тому типу товаров и услуг, которые обычно предоставляются благотворительным организациям. Примерами соответствия подобной нулевой ставке или же льготному налогообложению товаров и услуг могут служить образовательные и научные материалы и публикации, здравоохранение, религиозная атрибутика и обряды, культурные мероприятия, уход за пожилыми людьми, услуги социального обеспечения. Интересно отметить то, что Албания предоставляет льготы по многим товарам и услугам, но лишь при условии того, что НКО предоставляет их по цене, которая вне всяких сомнений ниже той, которая взималась бы на коммерческой основе.

1.9.2 Льготы для доноров

Практически все страны региона предоставляют по крайней мере не-

которые льготы донорам в отношении пожертвований, которые они делают определенным НКО. Исключением является Словакия.

В то же время, некоторые страны (Венгрия, Литва, Польша, Румыния и Словакия) приняли инновационные законодательства, позволяющие налогоплательщикам передавать 1-2% уплаченных ими налогов соответствующим НКО по их выбору. Одним из преимуществ подобных законодательств является то, то они создают возможность для существования источников финансирования НКО, не контролируемых непосредственно правительственными органами или иностранными донорами, тем самым делая вклад в поддержание независимости некоммерческого сектора. Более того, подобный режим позволяет благотворительным организациям конкурировать за подобные целевые фонды, стимулирует эффективное управление выделенными им средствами и соответствующий уровень прозрачности в отношении их деятельности и управления, а также определение видов деятельности, которые в глазах общественности являются наиболее насущными.

1. Льготы для доноров - коммерческих фирм

За исключением Словакии, во всех юрисдикциях региона ЦВЕ коммерческие фирмы подпадают под некоторые налоговые льготы в случае передачи благотворительных пожертвований. В юрисдикциях, где организации могут получить особый статус ОПО, получатель пожертвования обычно должен обладать данным статусом; в других же странах пожертвования обычно должны передаваться на один из установленных специальным перечнем видов благотворительности.

Льготы обычно предоставляются в форме возможности вычета суммы пожертвования из налогооблагаемой базы (то есть, общей суммы прибыли, с которой взимается налог). Тем не менее, некоторые страны отошли от данной практики. Литва позволяет бизнесу списывать сумму, вдвое превышающую сумму пожертвования, при этом общая сумма списания может составлять до 40% прибыли; Венгрия разрешает списание до 150% от суммы пожертвования, сделанного организациям, обладающим статусом «ведущих ОПО», но лишь при условии того, что подобное списание не превышает 20% налогооблагаемой прибыли. Латвия допускает налоговый зачет (уменьшение суммы налога, но не налогооблагаемой базы) в объеме 85% от пожертвования (до 20% от суммы налоговых обязательств), переданного большинству организаций, включенных в правительственный перечень, и 90% от пожертвований некоторым отдельно устанавливаемым организациям (таким, как Латвийский Олимпийский Комитет, Детский Фонд и Фонд Культуры).

Все страны ограничивают объем льгот или налоговых зачетов, на



которые компания может претендовать. Некоторые из них устанавливают лимит в виде процента от валового дохода или прибыли. Среди них: Босния (0.5%), Македония (5%), Сербия (3.5%, или 1.5% для пожертвований на культурные цели), а также Словения (3%). Эстония разрешает в качестве списания с базовой суммы налогообложения до 3% для уплаты социального налога (на случай утраты трудоспособности служащих). Более популярный подход, однако, предполагает ограничение вычетов определенным процентом от налогооблагаемого дохода/прибыли, например, 1% (Албания), 5% (Чехия, Косово и Румыния) или 10% (Болгария, Польша, Словакия).

Некоторые страны предоставляют более значительные льготы некоторым особо поддерживаемым видам деятельности. К примеру, Албания обычно допускает вычеты в размере 4% от налогооблагаемого дохода, но в то же время для пожертвований на издательскую деятельность разрешено списывать до 10%; Польша учредила перечень видов деятельности, включая научные исследования, для которых верхняя граница списания установлена на уровне до 15%. Хорватия разрешает компетентному министерству увеличивать общепринятый предел в 2% для тех проектов, которые оно может посчитать наиболее необходимыми.

2. Льготы для индивидуальных доноров

Шесть юрисдикций в данном регионе обычно не разрешают физическим лицам вычитать их пожертвования на благотворительность: Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Литва, Румыния и Сербия. Все прочие страны региона обычно предоставляют пожертвованиям частных лиц те же преференции, что и пожертвованиям юридических лиц, за исключением возможных расхождений в лимитах на списание (обычно они выше для индивидуальных доноров). Например, Чехия разрешает компаниям списывать до 5% от своего дохода; при этом частные лица могут списывать до 10%. Венгрия предоставляет частным лицам налоговый зачет на благотворительные пожертвования, который не может превышать 30% от налоговой задолженности в сумме до 50,000 форинтов (прибл. 200), или же до 100,000 форинтов для «ведущих» общественных организаций. В то же время, физические лица с высоким уровнем дохода, облагаемым налогом по самой высокой ставке, не могут воспользоваться этими льготами, поскольку им отказано в каких-либо налоговых льготах в принципе.

В Македонии физические лица вправе списывать до 20% общего объема налоговой задолженности, но не более 24,000 MKD (390) при условии того, что соответственные пожертвования сделаны гражданским

объединениям и благотворительным фондам, государственным учреждениям, организациям местного самоуправления и другим юридическим лицам, указанным в законе. В Польше физические лица могут вычитать 6% от своего пожертвования «обычной НКО» и 100% пожертвования, сделанного религиозной организацией.

1.9.3 Целевой капитал

Сам термин «целевой капитал» может применяться по отношению к части активов НКО (обычно благотворительного фонда), пожертвованных с особым предназначением. Эти средства должны постоянно сохраняться и использоваться лишь на уставные цели организации по мере необходимости. В более узком смысле, лишь некоторые страны данного региона установили особые правила касательно целевых капиталов. В то же время многие НКО получают значительную часть своего дохода от инвестиций или использования своего имущества. Подобные активы можно (с некоторой натяжкой) рассматривать в качестве «целевого капитала», так что, в широком смысле, все пассивные инвестиции организации могут рассматриваться в качестве инвестирования в целевые капиталы.

1. *Налогообложение инвестиций*

Обычно НКО в регионе ЦВЕ разрешается заниматься разнообразной инвестиционной деятельностью, включая операции с облигациями, депозитными счетами, интеллектуальной собственностью и недвижимостью. Ставка налогообложения доходов от таких инвестиций различается в различных странах и зависит от типа инвестиций. В некоторых странах (включая Боснию и Герцеговину, Хорватию и Румынию) такие инвестиции в принципе не рассматриваются в качестве налогооблагаемого дохода юридических лиц. В этих юрисдикциях доход от инвестиций благотворительных организаций не облагается налогом. Иные правила, не имеющие отношения непосредственно к НКО, могут сказаться на том, облагаются или нет налогом конкретные виды инвестиционной деятельности.

Некоторые юрисдикции предоставляют особые налоговые льготы на доходы от пассивных инвестиций благотворительных организаций. Примерами подобного подхода могут служить Косово и Польша. Чехия и Сербия предусматривают, что доход от использования пожертвованных средств благотворительного фонда не облагается налогом, но, поскольку



благотворительные фонды в этих юрисдикциях должны ставить целью своей деятельности пользу обществу, власти не ограничивают налоговые льготы на пассивный доход для ОПО.

Другие страны предоставляют более ограниченные налоговые льготы на пассивный доход. Например, в Черногории освобождается от налогообложения пассивный доход в объеме до $\text{€}4,000$. В Венгрии доход от инвестиций обычно облагается налогом, но, если некая часть их общего дохода получена в результате проведения их уставной деятельности, они могут вычесть пропорциональную долю из суммы своего налогооблагаемого дохода от пассивных инвестиций. Кроме того, ОПО, не ведущие предпринимательскую деятельность, могут списать все доходы, полученные с депозитных вкладов или ценных бумаг и потраченные на цели, соответствующие благотворительным задачам организаций.

И, наконец, 4 страны - Албания, Болгария, Словакия и Словения - обычно не предоставляют льгот на пассивный доход вообще, и на пассивный доход благотворительных организаций, в частности. Отказ от вывода из-под налогообложения дохода на инвестиционную деятельность может привести к нелепым результатам. Поскольку многие из этих же стран позволяют третьей стороне передавать благотворительным организациям тот же инвестиционный доход, не платя при этом на него налоги, непонятно, почему в менее привилегированной ситуации оказываются инвестированные активы ОПО по сравнению с активами третьей стороны.

2. Ограничения на инвестирование

Страны данного региона установили относительно немного ограничений на то, как могут инвестироваться активы. Как указывалось, выше, от благотворительных фондов иногда требуется поддерживать лимит имеющихся активов на определенном уровне, который представляет собой либо зафиксированный объем средств, либо такой, который необходим для проведения уставной деятельности. Подобные ограничения могут накладывать на благотворительные организации требование инвестировать исключительно консервативно и не опускаться ниже соответствующего порогового уровня. Законодательство Венгрии конкретно устанавливает, что предпринимательская деятельность (включая и пассивное инвестирование) не может ставить под угрозу проведение уставной деятельности ОПО и содержит требование о принятии ОПО внутренних правил инвестиционной политики. Словакия и Чехия установили более конкретные ограничения на инвестирование активов, переданных благо-

творительному фонду в качестве целевого капитала (в узком, техническом смысле), ограничивая инвестиции определенными, относительно безопасными типами инвестиционной деятельности. В Словакии подобные активы могут инвестироваться лишь в государственные облигации, ценные бумаги, акции, имеющие хождение на основных фондовых рынках, облигации ипотечных кредитов, депозитные счета и сертификаты, сертификаты долевого участия и недвижимость. Чехия разрешает инвестирование в банковские депозитные счета, государственные и гарантированные облигации, недвижимость, доходы приносящее искусство, определенные виды интеллектуальной собственности, определенные инвестиционные инструменты ОЭСР. Кроме того, чешские благотворительные фонды не вправе инвестировать более 20% активов в акции, котирующиеся на фондовых рынках, и не вправе приобретать более 20% акций акционерных компаний. Литва установила, что благотворительные и спонсорские фонды держат свои активы в банковских учреждениях.

1.9.4 Коммерческая/предпринимательская/экономическая деятельность

Принимая во внимание нехватку крупных целевых пожертвований, а также отсутствие долговременных традиций частной филантропии, реальность жизни такова, что многие организации в регионе ЦВЕ могут выживать лишь благодаря ведению некоей экономической деятельности, которая призвана дополнять доход от пожертвований и инвестиционной деятельности. Правила допустимости подобной деятельности и ее налогообложения, таким образом, оказывают значительное влияние на развитие и жизнеспособность сектора. В то же время, режимы, введенные в ряде государств, по-разному подходят к тому, как обеспечить, чтобы НКО, ведущие экономическую деятельность, не были на самом деле лишь замаскированными коммерческими организациями. Конечно же, основным защитным механизмом является запрет на распределение прибыли НКО между владельцами, учредителями и другими руководителями организаций. Различные юрисдикции ЦВЕ, помимо указанного базового требования, ввели различные ограничения на ведение предпринимательской деятельности или на предоставление соответствующих налоговых льгот.

Частично проблемы, связанные с экономической деятельностью, порождены самим определением того, что именно составляет «экономическую деятельность», когда термин охватывает широкий спектр обычных видов деятельности, включая потенциально проблемные. К примеру, некоторые традиционные фандрейзинговые виды деятельности, такие, как благотворительные концерты или лотереи, могут, потенциально, подпадать под определение коммерческой деятельности, если не делать соот-



ветствующей дифференциации. Как правило, экономическая деятельность может определяться в качестве «регулярно проводимых торговых или деловых сделок, включающих сбыт товаров или услуг и не включающих деятельности, которая не соответствует данному определению в силу наличия неких четких отличий». Обычно данная формулировка выводит из-под определения экономической деятельности получение даров и пожертвований (см. выше), некоторый доход от пассивной инвестиционной деятельности, эпизодическую деятельность, такую, как фандрейзинговые мероприятия, деятельность, проводимую силами волонтеров, а также взимание оплаты, которая «по самой своей сути связана с общественно полезной деятельностью организации» (например, оплата за обучение в образовательном учреждении). Некоторые страны (например, Чехия) однозначно установили, что некоторые культурные мероприятия, благотворительные лотереи и т.д. не подпадают под ограничения, накладываемые на предпринимательскую деятельность.

1. Допустимость экономической деятельности

Практически все страны данного региона разрешают (по крайней мере некоторым типам) НКО напрямую заниматься экономической деятельностью, то есть, без создания отдельной коммерческой организации для этих целей. Помимо установления ограничения в виде запрета на распределение какой бы то ни было прибыли, полученной в результате данной деятельности, многие страны добавляют требование о том, что доход должен направляться на поддержание уставной деятельности. Некоторые государства устанавливают и дополнительные требования. К примеру, они могут настаивать на том, что любые экономические виды деятельности организации должны указываться в ее уставных документах (Албания и Хорватия), так, чтобы органы регистрации могли заранее установить их легитимность. Или же они могут установить ограничения целей организации, и тогда ее основные задачи окажутся несовместимыми с ведением экономической деятельности (Албания, Венгрия, Латвия и Словения). Некоторые страны устанавливают положение о том, что экономическая деятельность может быть лишь эпизодической и не может составлять часть деятельности организации, проводимой на регулярной основе (Румыния), или же, что подобная деятельность допускается лишь в объеме, который необходим для поддержания деятельности, направленной на достижение уставных целей (Хорватия, Венгрия, Литва и Словения).

Существует достаточно широкое понимание того, что НКО должно быть позволено заниматься экономической деятельностью и поддерживать следование уставным задачам организации. В противном случае, к примеру, продажа одежды малоимущим по (или ниже) себестоимости

может рассматриваться в качестве недопустимой коммерческой деятельности. Гораздо меньше ясности в вопросе о том, может ли НКО заниматься деятельностью, совершенно не связанной с основной. Босния, Болгария, Латвия, Румыния и Словения приняли законы, которые однозначно позволяют НКО заниматься экономической деятельностью, связанной с основной, что, тем не менее, не снимает вопроса о том, что происходит, если такой связи нет. Латвия допускает «прочую» экономическую деятельность при условии того, что она «дополняет» и «имеет отношение к обслуживанию и использованию» собственности данной НКО, из чего можно сделать вывод о том, что экономической деятельности все же отводится роль подсобной по отношению к другим видам деятельности НКО. Аналогично, в Албании Закон «О некоммерческих организациях» предусматривает, что НКО могут заниматься экономической деятельностью, подчиненной основной цели организации. Экономическая деятельность должна «соответствовать» целям организации, что, по сути, разрешает деятельность, которая не противоречит уставным целям, хотя и необязательно связана с ними. Польша разрешает НКО заниматься экономической деятельностью лишь в объеме, необходимом для выполнения уставных задач НКО, и лишь при соблюдении определенных условий. Польша также признает категорию «оплачиваемая деятельность, направленная на общественное благо» при условии соблюдения определенных условий и соответствия правилам. Иной подход избрала Черногория, которая вместо того, чтобы проводить грань между деятельностью, связанной и не связанной с основной, устанавливает процент/пороговую сумму дохода, полученного от подобных видов деятельности, при превышении которой организация может заниматься экономической деятельностью лишь через отдельное коммерческое юридическое лицо.

Некоторые страны различно трактуют допустимость коммерческой деятельности, если речь идет о благотворительном фонде или об иных типах НКО. В Чехии общественным и благотворительным фондам обычно возбраняется заниматься предпринимательской деятельностью, но всем другим типам НКО она разрешена. Аналогичная ситуация в Словакии, где благотворительным и неинвестиционным фондам запрещено заниматься коммерческой деятельностью.

Существуют также некоторые исключения из этой общей тенденции в плане разрешения НКО напрямую заниматься экономической деятельностью. В Македонии благотворительные фонды и объединения не могут непосредственно заниматься предпринимательством, а для того, чтобы самим зарабатывать средства для поддержания своих некоммерческих целей, они должны учреждать акционерные общества или компании с ограниченной ответственностью. Эти отдельные дочерние фирмы облагаются теми же налогами, что и обычные коммерческие предприятия.



2. Налогообложение экономической деятельности

Как и в случаях с другими типами дохода, экономическая деятельность благотворительных организаций в Литве и Федерации Боснии и Герцеговины не облагаются налогами, поскольку они освобождены от налога на прибыль в принципе. Другую крайность представляют Албания, Болгария, Словения, Румыния и Сербия, облагающие налогом любую экономическую деятельность - связанную с некоммерческой или нет, - что представляет собой ограничительный подход, несовместимый с наилучшей деловой практикой в регионе, и в настоящее время в ряде указанных стран данное положение будет пересматриваться. Государства, находящиеся между указанными полюсами, приняли разнообразные промежуточные подходы. Одним из таких промежуточных подходов является тот, который используется в Эстонии, где налогом облагается лишь та экономическая деятельность НКО, которая не связана с уставными целями организации.

Иной подход используется в Польше и Косово, где отправной точкой является использование фондов, и от налогообложения освобождается доход от экономической деятельности, предпринятой для продвижения задач НКО (при этом, очевидно, необходимо представлять свидетельство того, что средства были потрачены в течение определенного периода после их получения).

Другой альтернативой является механическая установка на налогообложение дохода лишь в случае превышения определенной пороговой суммы, а все, что не «дотягивает» до нее, от налогообложения освобождается. В Венгрии объем экономической деятельности, не облагаемой налогом, зависит от статуса общественной полезности организации. Организации, не обладающие статусом ОПО, освобождаются от уплаты налога на доходы от экономической деятельности в случае, если они не превышают 10% от общего дохода, или 10 млн. форинтов общего дохода; пороговой же суммой для ОПО является 20 млн. форинтов. «Ведущим» ОПО позволено не платить налог на доходы от предпринимательской деятельности в объеме до 15% от общей суммы дохода.

Некоторые страны также добавили положения о том, что доход от предпринимательской деятельности не может освобождаться от налогообложения в случае, если предоставление каких-либо льгот данной предпринимательской деятельности может привести к несправедливой рыночной конкуренции с коммерческими предприятиями. К примеру, законодательство Хорватии не допускает налоговых льгот, если предоставление таковых НКО ставит последнюю в «необоснованно привиле-

гированную позицию на рынке».

1.9.5 Разное

1. Административные расходы

В общих чертах, страны Центральной и Восточной Европы не устанавливают правовых ограничений на административные расходы или зарплаты.

Одним из немногих исключений из этого правила является Словакия. Административные расходы неинвестиционных фондов (одной из особых форм НКО, присущих Словакии) не могут превышать 15% общих расходов фонда, не включая расходы на регистрацию, фандрейзинг, аудиторские услуги и проверку должного расходования средств грантов. Это оказалось крайне проблематичным положением, несовместимым с наилучшей деловой практикой данного региона. Ранее спонсорские фонды Литвы также подвергались 20%-му ограничению на использование средств в административных целях, которое впоследствии было отменено.

Кроме того, согласно Закону Чехии «Об общественных и благотворительных фондах», уставные документы организации должны содержать предписания об избранных данной организацией ограничениях на административные и операционные расходы фонда, и эти ограничения не могут меняться по крайней мере в течение 5 лет. В благотворительном фонде это правило может быть выражено в виде процента от общей суммы дохода от переданных в дар активов, или в виде процента от общей суммы грантов, передаваемых данным фондом третьим сторонам в течение года. В случае общественного фонда это правило может быть выражено в виде процента от общей суммы активов по состоянию на конец года или в виде процента от общей суммы грантов, передаваемых данным фондом третьим сторонам в течение года.

2. Отчетность

В большинстве стран региона ЦВЕ не существует отдельных правил об отчетности НКО. К примеру, НКО обычно отчитываются отдельно по своим уставным некоммерческим видам деятельности и по своей предпринимательской деятельности (Болгария, Венгрия, Польша). Они должны указывать средства, полученные из государственного бюджета



(Венгрия), и соблюдать правила отчетности, обязательные для расходования бюджетных средств (Хорватия).

Кроме того, требования по отчетности зачастую могут быть различными в зависимости от размера организации. Румыния позволяет НКО, не являющейся ОПО, подавать упрощенную отчетность при наличии согласия государственных финансовых органов, если ее ежегодный доход не превышает 30,000.

1.10 Правительственное финансирование

В большинстве стран НКО разрешено конкурировать за получение правительственных средств. Зачастую это устанавливается законодательно. В Болгарии и Эстонии Закон «О государственных закупках» конкретно указывает на то, что все юридические лица вправе участвовать в открытых тендерах на получение государственных средств. Закон «О государственных закупках» Словакии вступает в противоречие с данной тенденцией, прямо указывая на то, что НКО исключаются из государственных тендеров. Однако после вступления в ЕС все новые государства-члены приняли определенные формы постановлений, которые позволяют НКО подавать заявки на участие в освоении Структурных Фондов ЕС, реализуемых через национальные правительства. Эти постановления также могут включать положения о грантах и об участии в государственных тендерах.

В случаях, когда участие НКО в государственных закупках разрешено, правила участия в тендерном конкурсе могут сильно различаться. К примеру, в Боснии и Сербии министерства обладают значительной свободой на свое усмотрение определять правила предоставления государственного финансирования, при этом данные правила далеки от того, чтобы быть четкими и прозрачными. В Чехии, с другой стороны, существуют четкие публикуемые правила подачи заявок на гранты в области науки, исследований, проектов развития, образования, ухода за детьми, экологии. Аналогично, в Венгрии существует несколько законов, положения которых регулируют доступ НКО к бюджетным средствам на основе свободной и открытой конкуренции и при наличии четких правил проведения конкурсов; более того, в определенных случаях НКО могут получить доступ к правительственным фондам путем подачи собственных заявок (по своей собственной инициативе, вне объявленных тендеров) на гранты и контракты. Румыния приняла Закон «О грантах», который предполагает применение одинаковых базовых правил для проведения грантовых конкурсов национальными и местными правительственными учреждениями. В Хорватии был принят кодекс наилучшей деловой практики, призванный обеспечить прозрачность процесса предоставле-

ния грантов правительством на основании объективных критериев и открытой конкуренции. И, наконец, в Черногории право на распределение государственных фондов предоставлено межведомственной комиссии.

1.11 Приватизация

Некоторые страны создали особые правовые формы, позволяющие способствовать приватизации государственных активов некоммерческим сектором. В Чехии ОПО были изначально предназначены для того, чтобы стать механизмами, посредством которых правительство могло приватизировать услуги, которые финансировались через государственные органы, что включало больницы, учебные заведения и музеи, но, поскольку не существовало достаточных стимулов, приватизации через ОПО сопутствовал лишь весьма скромный успех. В Венгрии ОПО также создавались для содействия разгосударствлению экономики. На практике, государственные органы, министерства и учреждения местного правительства учредили ОПО, наняв бывших государственных чиновников, и заключали с ними контракты на предоставление услуг, ранее предоставляемых государством. Данный механизм, конечно же, далек от прозрачного предоставления независимым НКО возможности взять на себя предоставление услуг. К 2007 году подобная практика была прекращена, а вместо нее была создана «некоммерческая компания» более общего типа, менее подверженная подобным злоупотреблениям.

В то же время, некоторые типы социальных услуг (например, приюты для бездомных, дома для инвалидов, системы оказания ухода на дому) эффективно предоставляются НКО, получающим оплату, частично покрывающую их расходы, от государства посредством так называемой системы нормативной поддержки (предоставляемой из расчета на душу населения). Школы, содержащиеся благотворительными фондами, пусть и немногочисленны, но пользуются большим успехом в Венгрии.

В Болгарии правовые изменения позволили НКО участвовать в конкурсах на заключение контрактов с местными правительственными учреждениями на предоставление социальных услуг, однако реализация данных перемен оказалась нескорым делом.

В некоторых странах, особенно юго-восточной Европы, приватизация государственного сектора лишь начинается, так что об эффективном механизме включения НКО в данный процесс говорить пока что не приходится. В других же странах, таких, как Венгрия, НКО могут подавать заявки на получение определенных активов (музеев, поликлиник), но на практике в подобных конкурсах они побеждают редко. Гораздо чаще правительственные активы и финансирование распределяются между квази-НКО или теми НКО, которые правительство же и организовало.



1.12 Государственная регистрация общественных объединений

Россия

Согласно статье 3 Федерального закона РФ от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общественных объединениях»² (далее – Федеральный закон) создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Как видно, законодательство России предоставляет гражданам выбор при создании общественного объединения: зарегистрировать его в качестве юридического лица и пользоваться всеми правами и обязанностями юридических лиц либо продолжать работать без таковой.

Согласно статье 7 Федерального закона общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

В подтверждение возможности функционирования без государственной регистрации можно привести статью 8 федерального закона, регламентирующей вопросы функционирования общественных организаций.

Так, согласно указанной статье Федерального закона «**В случае государственной регистрации общественной организации** ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.».

Аналогичные нормы, действие которых обусловлено только случаями государственной регистрации общественных объединений присутствуют также в статьях 9 (Общественное движение), 10 (Обществен-

² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/4c61669d856cd975921fb776ecb059f605b9290a/

ный фонд), 11 (Общественное учреждение), 12 (Орган общественной самодеятельности).

Более того, статья 18 Федерального закона гласит: «Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. **С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным:** осуществляет свою уставную деятельность, **приобретает права, за исключением прав юридического лица,** и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.».

Таким образом, статья 18 закрепляет право общественных объединений функционировать без регистрации в качестве юридического лица.

Беларусь

Согласно статье 7 Закона Республики Беларусь 4 октября 1994 г. № 3254-ХП «Об общественных объединениях»³ деятельность незарегистрированных общественных объединений, союзов на территории Республики Беларусь запрещается.

При этом регистрация общественных объединений ведется в Государственном реестре общественных объединений, который ведет Министерство юстиции Беларуси.

Глава 6 указанного Закона Беларуси предусматривает следующие меры ответственности за нарушение Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона, иных актов законодательства и (или) устава в отношении общественного объединения, союза могут быть применены следующие меры ответственности:

- письменное предупреждение;
- приостановление деятельности общественного объединения, союза;
- ликвидация общественного объединения, союза.

Общественное объединение, союз, причинившие вред личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица, обязаны возместить его в порядке, установленном законодательством.

Законодательными актами о борьбе с терроризмом и противодействии экстремизму в отношении общественных объединений, союзов могут устанавливаться иные меры ответственности и порядок их применения.

Далее, статьями 27-29 регламентированы основания для применения

³ <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254>



вышеуказанных мер ответственности.

Так, в случае совершения общественным объединением, союзом действий, нарушающих Конституцию Республики Беларусь, настоящий Закон, иные акты законодательства и (или) устав общественного объединения, союза, кроме случаев, когда нарушение влечет за собой ликвидацию общественного объединения, союза по решению суда, соответствующий регистрирующий орган выносит общественному объединению, союзу письменное предупреждение (Статья 27. Письменное предупреждение).

Деятельность общественного объединения, союза может быть приостановлена на срок от одного до шести месяцев решением суда по заявлению соответствующего регистрирующего органа, если общественному объединению, союзу этим органом было вынесено письменное предупреждение и общественное объединение, союз в установленные сроки не устранили нарушений, послуживших основанием для вынесения письменного предупреждения, либо не сообщили в соответствующий регистрирующий орган об их устранении с представлением подтверждающих документов (Статья 28. Приостановление деятельности общественного объединения, союза).

Общественное объединение, союз ликвидируются по решению суда в случае:

- осуществления общественным объединением, союзом пропаганды войны или экстремистской деятельности;

- нарушения общественным объединением, союзом законодательства и (или) их уставов в течение одного года после вынесения письменного предупреждения;

- если при государственной регистрации общественного объединения, союза со стороны их учредителей были допущены нарушения настоящего Закона и (или) иных актов законодательства, носящие неустранимый характер;

- если численность и состав общественного объединения не соответствуют требованиям части четвертой статьи 8 настоящего Закона, состав союза – требованиям части шестой статьи 8 настоящего Закона;

- не устранения нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения, союза, в срок, установленный решением суда;

- непредставления общественным объединением, союзом в течение трех лет подряд в установленный срок сведений, предусмотренных частью шестой статьи 24 Закона.

Общественное объединение, союз могут быть ликвидированы по

решению суда за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также за нарушение общественным объединением, его организационной структурой, союзом установленных законодательством требований, предъявляемых к использованию иностранной безвозмездной помощи (Статья 29. Ликвидация общественного объединения, союза по решению суда).

При этом Статья 24.57. Кодекса Республики Беларусь об Административных Правонарушениях⁴ предусматривает следующие виды ответственности:

Организация деятельности либо участие в деятельности политической партии, иного общественного объединения, религиозной организации или фонда, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации или приостановлении их деятельности, а равно организация деятельности либо **участие в деятельности** политической партии, иного **общественного объединения**, религиозной организации или фонда, **не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию**, – влекут наложение штрафа в размере до тридцати базовых величин.

В Закона Республики Казахстан «Об общественных объединениях» имеется аналогичная норма. Однако следует отметить, что в отличие от законодательства Беларуси наше законодательство не предусматривает такого вида регистрации как регистрация общественных объединений.

Общественные объединения в республике регистрируются на общих основаниях в качестве юридических лиц в соответствии с Законом Республики Казахстан от 17 апреля 1995 года № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств».

В этой связи, полагаем что в отличие от Казахстана, наличие в законодательстве Беларуси нормы, запрещающей деятельность незарегистрированных общественных объединений оправдано.

Литва

Согласно статье 4 Закона Литовской Республики от 2 февраля 1995 г. № I-784 «Об общественных организациях»[□] общественная организация считается учрежденной со дня регистрации ее устава.

Согласно статье 12 указанного Закона общественным организациям не разрешается:

1) осуществлять функции государства, его институций или должностных лиц;

⁴ https://kodeksy-by.com/koop_rb/24.57.htm



2) осуществлять функции профессиональных союзов;

3) вооружать своих членов, организовывать для них военные учения либо создавать военные отряды, за исключением предусмотренных законами случаев;

4) получать денежные средства либо иное имущество, выделяемое институциями власти и управления или государственными организациями других государств, за исключением денежных средств либо иного имущества на поддержку образования, культуры, здравоохранения, спорта.

Согласно статье 17 Закона Литвы устав общественной организации, деятельность которой охватывает территорию более чем одного уезда, регистрируется Министерством юстиции Литовской Республики.

Устав общественной организации, деятельность которой охватывает территорию более чем одного самоуправления и местонахождение которой находится в уездном центре или на другой территории уезда - в городском или сельском населенном пункте, регистрируется управляющим уезда.

Устав общественной организации, деятельность которой охватывает территорию одного района или города, регистрируется исполнительной институцией самоуправления.

Общественная организация не позднее чем в месячный срок после принятия устава и избрания органов управления подает в соответствующую государственную институцию заявление о регистрации устава. Под заявлением ставится подпись лица, представляющего общественную организацию в соответствии с уставом, с указанием его постоянного места жительства.

К заявлению прилагаются: протокол учредительного съезда, конференции или собрания, устав общественной организации в четырех экземплярах.

Государственная институция, осуществляющая регистрацию устава, рассматривает заявление о регистрации устава в месячный срок со дня получения всех указанных в настоящей статье документов. Регистрирующая устав государственная институция вправе проверять подлинность представленных для регистрации документов и указанных в них данных.

Государственная институция, регистрирующая устав общественных организаций, ведет регистр этих организаций. Порядок ведения регистра устанавливается Правительством Литовской Республики.

Статья 15 указанного Закон определяет ответственность общественных объединений. Так, общественная организация отвечает за свои обязательства всем принадлежащим ей имуществом. Общественная организация не несет ответственность за обязательства своих членов, а ее члены не несут ответственность за обязательства общественной организации. Общественная организация, причинившая ущерб физическим или юридическим лицам, обязана его возместить за счет своего имущества в установленном законами порядке.

При этом закон Литвы не предусматривает запрета на деятельность незарегистрированных общественных объединений и ответственности за это.

1.13 Выводы

Законодательство об НКО в странах ЦВЕ развивается быстрыми темпами. Основные тенденции включают следующее:

- **Организационные формы.** Большинство стран сейчас признают, как общественные объединения, так и благотворительные фонды. Преобладает тенденция гибко формулировать их определения, что сокращает необходимость введения дополнительных организационных форм. Государства также признают незарегистрированные объединения.

- **Учредители.** Большинство стран установило требование о наличии от 2 до 5 учредителей для объединения и одного или более - для благотворительного фонда. Большинство стран разрешают юридическим лицам и иностранным гражданам выступать учредителями НКО.

- **Уставной фонд.** Необязателен для объединений. Благотворительным фондам обычно необходима некая начальная собственность, но существующая тенденция предполагает сведение данного требования к номинальной сумме. Как вариант встречается формулировка о том, что активов должно быть достаточно для выполнения организационных задач.

- **Регистрирующий орган.** Тенденция такова, что полномочия по регистрации НКО передаются от профильных министерств и МВД судам и иным менее влияющим на политику органам. Регистрация все чаще передается на местный уровень.

- **Основания для отказа.** Тенденция предполагает более четкое и узкое определение оснований, по которым в регистрации может быть отказано. Для объединений, по крайней мере, таковые должны основываться на положениях Статьи 11 Европейской Конвенции.

- **Процедурные гарантии.** Большинство стран установили обязатель-



ные временные лимиты на принятие решений о регистрации, а также позволяют (по крайней мере, учредителям) вносить изменения в документы в случае принятия отрицательных решений.

- **Государственные реестры.** Для достижения прозрачности страны все более переходят к созданию государственных реестров НКО. Некоторые страны, такие, как Чехия и Хорватия, разместили данные реестры в Интернете.

- **Руководящие органы НКО.** Объединениями обычно руководит общее собрание членов. Фондами обычно руководит правление, некоторые из них также имеют наблюдательный совет или иные структуры. Для организаций, которым предоставлены финансовые/налоговые льготы, могут быть предусмотрены дополнительные структуры, к примеру, комитеты по аудиту. Подобные структуры обычно устанавливаются положениями законов, в остальном же проблемы внутреннего руководства являются прерогативой учредителей.

- **Экономическая деятельность.** Тенденция предполагает разрешение НКО проводить разнообразную деятельность, приносящую доход, и рассматривать экономическую деятельность в качестве вопроса налогообложения, а не статуса НКО.

- **Политическая деятельность.** Большинство стран запрещают НКО участвовать в «партийной политической деятельности», такой, как выдвижение кандидатов на выборные должности или проведение сбора средств для партии или кандидата. В то же время НКО разрешено участие в широком круге деятельности, влияющей на формирование государственной политики, и проведение кампаний в защиту общественных интересов.

- **Отчетность.** НКО обычно подают налоговые декларации в соответствии с законами о налогообложении. От организаций, получающих налоговые/финансовые льготы или значительные государственные субсидии, обычно требуется подача обязательной отчетности. Тенденция предполагает введение узконаправленных требований, выполнение которых соответствовало бы требованиям закона и в то же время не было бы излишне обременительным для НКО. В силу этих же соображений, небольшие НКО иногда освобождаются от выполнения требований по отчетности или же подают упрощенную отчетность.

- **Налогообложение.** Во всех странах НКО обладают определенными налоговыми привилегиями, и почти все страны установили систему стимулирования донорских пожертвований как для частных лиц, так и для корпораций. Тенденция предполагает установление зависимости между типом налогообложения и характером деятельности НКО; при этом основная задача состоит в том, чтобы добиться должного исполнения

этих норм на практике.

• **Правительственное финансирование.** Правительства все более предоставляют финансирование НКО непосредственно, а также стремятся способствовать приватизации государственных активов частным сектором, в том числе и НКО. Тенденция предполагает развитие данного процесса и обеспечение открытого и прозрачного перехода государственных активов в неправительственный сектор.

• **Роспуск.** Тенденция предполагает предоставление высшему руководящему органу организации (особенно объединения) широких полномочий в роспуске НКО, а также сужение и выработку четких формулировок тех оснований, по которым возможен принудительный роспуск НКО.

• **Ликвидация.** Тенденция предполагает установление нормы в законе, согласно которой после роспуска НКО, которой предоставлены существенные налоговые/финансовые льготы или государственные субсидии, она должна передать остающиеся активы другой организации с аналогичными или схожими уставными целями. Иным организациям, например, объединениям взаимной выгоды, зачастую допускается распределять остающиеся активы между членами и, если такое применимо, между учредителями.

Сложные задачи правовой реформы все еще ожидают своего решения в деле развития сектора НКО в Центральной и Восточной Европе. Основными среди них являются следующие: 1) пересмотр основных законодательных рамок в направлении обеспечения более скорой регистрации и достижения более высоких стандартов по отчетности; 2) усовершенствование правовых рамок для общественно полезных организаций в целях стимулирования их деятельности; 3) усовершенствование налогообложения НКО и доноров в целях поддержания жизнеспособности НКО; 4) улучшение системы бюджетного финансирования в целях достижения более эффективного предоставления социальных услуг».

Организационно – правовые формы НКО Центральной и Восточной Европы, приведенные в статье Дугласа Ратцена, Дэвида Мура и Майкла Дарема «Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в странах Центральной и Восточной Европы», детальнее можно рассмотреть на примере Приложений 1-8⁵.

⁵ Д.Ратцен, Д.Мур, М.Дарем *Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе* / https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_CEE-Overview_rus.pdf



Приложение 1

Типичные организационно-правовые формы НКО				
Страна	Объединение	Фонд	Общественно-полезная компания	Другие
Албания	Объединение	Фонд	Центр	
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	Объединение	Фонд		
Босния и Герцеговина (Федерация)	Объединение	Фонд		
Босния и Герцеговина (РС)	Объединение	Фонд		
Болгария	Объединение	Фонд		Читалишта
Хорватия	Объединение	Фонд Общественный фонд		Частные учреждения
Чешская Республика	Гражданское объединение, Объединение юридических лиц по интересам	Фонд Общественный фонд	Общественно-полезная компания	Публичное учреждение, Благотворительное учреждение
Эстония	Некоммерческое объединение	Фонд		Некоммерческое партнерство
Венгрия	Объединение/ Общественная организация	Фонд Открытый фонд	Некоммерческая компания	Публичный фонд, Публичное общество
Косово	Объединение	Фонд		
Латвия	Объединение	Фонд	Некоммерческая организация	
Литва	Объединение	Благотворительный и спонсорский фонд, Фонд, Публичное учреждение	Публичное учреждение	
Македония	Объединение граждан, Объединение иностранцев	Фонд		
Черногория	Объединение	Фонд		



Польша	Объединение, Простое объединение	Фонд	Общественно-полезная компания	
Румыния	Объединение	Фонд		
Словакия	Гражданское объединение	Фонд Неинвестиционный фонд	Некоммерческая организация, оказывающая социальные услуги, Неинвестиционный фонд	
Словения	Объединение	Фонд		
Сербия	Объединение	Фонд		

Приложение 2

Требования к учреждению членских организаций						
Страна	Минимум членов	РАЗРЕШЕНО УЧРЕЖДАТЬ И ВСТУПАТЬ?				Особая форма зонтичной организации? Если да, то сколько организаций требуется для учреждения?
		Граждане	Иностранцы	Юридические лица	Несовершеннолетние	
Албания	2/5	Да	Да	Да		Нет
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	3	Да	Да, если постоянно проживают, или зарегистрированы в БиГ	Да	Да	Не рассматривается
БиГ (Федерация)	3	Да	Да	Да	Да	Не рассматривается
БиГ (РС)	3	Да	Да	Да	Да ⁴⁹	Не рассматривается
Болгария	3	Да	Да	Да		Нет
Хорватия	3	Да	Да	Да	Нет	Да; 2 или более объединений
Чешская Республика	3	Да	Только вступать	Только вступать	Да	Да; 2 или более объединений
Эстония	2	Да	Да	Да	Да	



Венгрия	10	Да	Да	Да	Да	Да, федерация: требуется 10 объединений
Косово	3	Да	Да	Да		Действующий закон их не запрещает
Латвия	2	Да	Да	Да		Да; 2 или более объединений
Литва	3	Да	Да	Да	Только вступать	Не рассматривается
Македония	5	Да	Только вступать	Нет	Нет	Да; объединения и фонды
Черногория	5	Да	Да	Да	Да	Да; 2 или более юридических лиц
Польша <i>Объединения</i>	15	Да	Только вступать	Да, как член, оказывающий поддержку	Только вступать (16+)	Да; 3 или более
Польша <i>Простые объединения</i>	3	Да	Да	Нет	Только вступать (16+)	Нет
Румыния	3	Да	Да	Да		Да; 2 или более объединений или фондов
Словакия	3	Да	Да	Только вступать	Да	Да; 2 или более объединений
Словения	10	Да	Только вступать	Нет		
Сербия	10	Да	Нет	Нет	Нет	

Приложение 3

Требования к капитализации фондов		
Страна	Организационная форма	Минимальный первоначальный капитал
Албания	Фонд	Отвечающий целям
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	Фонд	Наличие активов обязательно, но без указания минимальной суммы
БиГ (Федерация)	Фонд	2,000 конвертируемых марок (\$1,800)



БиГ (РС)	Фонд	Наличие активов обязательно, но без указания минимальной суммы
Болгария	Фонд	Наличие первоначального капитала обязательно, но без указания минимальной суммы. Таким образом, по меньшей мере, теоретически 1 болгарского лева будет достаточно, чтобы удовлетворить это требование.
Хорватия	Фонд	Достаточный для осуществления целей на бессрочной основе; доход должен превышать сумму, необходимую для содержания имущества
	Общественный фонд	Отвечающий целям
Чешская Республика	Фонд	500,000 крон
	Общественный фонд	Размер не указан
Эстония	Фонд	Может быть ликвидирован, если активов явно недостаточно, и в ближайшем будущем не предвидятся никакие приобретения.
	Закрытый фонд	Отвечающий целям
Венгрия	Открытый фонд	Достаточный для того, чтобы приступить к осуществлению его целей
Косово	Фонд	Нет
Латвия	Фонд	Нет
Литва	Благотворительный и спонсорский фонд/Фонд	Нет
Македония	Фонд	5,000 евро
Черногория	Фонд	Нет
Польша	Фонд	Обязательно наличие резерва в размере 1000 злотых, если фонд осуществляет коммерческую деятельность
Румыния	Фонд	Как минимум, 100-кратный размер минимальной заработной платы брутто (или 20-кратный, если единственной целью фонда является сбор средств для других объединений или фондов)
Словакия	Фонд	200,000 крон
	Неинвестиционный фонд	2,000 крон
Словения	Фонд	Отвечающий целям
Сербия	Фонд	Отвечающий целям



Приложение 4

Процедуры регистрации НКО				
Страна	Тип субъекта	Орган	Срок	Особые причины отказа
Албания	Объединение, Фонд, Центр	Окружной суд Тираны	15 дней	
Босния и Герцеговина (Уровень государства)	Объединение	Министерство юстиции Боснии и Герцеговины	30 дней	Если программа или деятельность организации подрывает конституционный строй БиГ; либо направлена на его насильственное свержение, разжигание этнической, расовой или религиозной ненависти, или любые другие виды дискриминации, запрещенные законом
	Фонд			
БиГ (Федерация)	Объединение	В пределах одного кантона: Кантональное министерство; в ином случае Министерство юстиции	30 дней	То же, что на уровне государства БиГ и/или если они проводят предвыборные кампании или сбор средств для кандидатов, либо финансируют кандидатов или политические партии.
	Фонд	Министерство юстиции и правительство		
БиГ (РС)	Объединение	Окружной суд	15 дней	То же, что в Федерации БиГ, и/или если главной программной целью организации является извлечение прибыли
	Фонд	Окружной суд		
Болгария	Объединение	Местный окружной суд; ОПО также обязаны зарегистрироваться в Министерстве юстиции	14 дней для Министерства юстиции	
	Фонд			



Хорватия	Объединение	Окружные органы власти	30 дней	Если программа или деятельность организации противоречит Конституции или законодательству
	Фонд	Центральная Администрация (при наличии обязательного разрешения курирующего министерства)	30 дней для курирующего министерства; всего 60	Если цель неосуществима или безнравственна, либо если «отсутствуют серьезные основания», или цель «явно несерьезна»
	Общественный фонд			
Чешская Республика	Объединение	Министерство внутренних дел		
	Фонд	Регистрационный суд		Военизированные организации должны получить предварительное разрешение правительства
	Общественный фонд	Регистрационный суд		
Венгрия	Объединение, Фонд	Окружные суды	Ускоренная процедура	
	Некоммерческая компания	Окружной коммерческий суд	Ускоренная процедура	
Косово	Объединение, Фонд, ОПО	Департамент по делам регистрации и связям с НКО, Министерство государственного управления	60 рабочих дней	Отказ, если (а) регистрационные документы не отвечают действующим нормам; (b) уставные документы нарушают положения Резолюции № 1244 СБ ООН или нормативного документа Миссии ООН в Косово (UNMIK); (c) название организации совпадает с названием уже зарегистрированной организации или имеет с ним столь близкое сходство, что может вызвать путаницу.
Латвия	Некоммерческая организация	Регистрирующий орган	30 дней	
	Объединение		7 дней	
	Фонд		7 дней	



Литва	Объединение	Регистр компаний		
	Публичное учреждение			
	Общественный фонд			
Македония	Объединение	Суд первой инстанции той территории, где находится НКО	30 дней	Если устав, программа или деятельность НКО направлены на насильственное свержение конституционного строя, провоцирование военной агрессии, либо разжигание национальной, религиозной или расовой ненависти и нетерпимости, либо нарушают запрет на политическую деятельность
	Фонд	Центральный регистр	5 дней	
Черногория	Объединение	Министерство юстиции	10 дней	
Польша	Объединение	Местное отделение Национального регистрационного суда	3 месяца	Административные органы уведомлены и могут выдвинуть возражения
	Фонд	Местное отделение Национального регистрационного суда	14 дней	
	Простое объединение	Канцелярия местного старосты	30 дней	
Румыния	Объединение Фонд	Суд первой инстанции	3 дня	



Словакия	Объединение	Министерство внутренних дел	10 дней	Если цели НКО не исключают принудительного членства, либо если это церковь, партия или фирма
	Фонд	Министерство внутренних дел		Если это не простое накопление имущества, или фонд не приносит общественной пользы (что определяется по докладу курирующего министерства)
	Некоммерческая организация	Министерство внутренних дел		Если на самом деле организация не является некоммерческой или не оказывает общественно-полезных услуг.
	Не инвестиционный фонд	Региональный офис	Дата назначается специальным декретом	
Словения	Объединение	Местные органы государственной администрации		
	Фонд	Министерство, курирующее сферу деятельности фонда		
Сербия	Объединение	Министерство государственного управления и местного самоуправления; муниципальный административный орган внутренних дел	Союз: 15 дней; Сербия: 30 дней	Союз: Если программа или деятельность направлены на насильственное свержение конституционного строя, против территориальной целостности или независимости страны; либо нарушают права и свободы, гарантированные Конституцией; либо разжигают этническую, расовую или религиозную ненависть.
	Фонд	Министерство культуры		Если фонд сочтен ненужным; процедура обжалования не предусмотрена



Приложение 5

Обязательные руководящие органы типичных форм НКО					
Страна	Тип субъекта	Общее собрание	<u>Правление</u>	Руководство	Другой обязательный орган
Албания	Объединение	Да		Единоличный руководитель или комитет	
	Фонд		Не меньше 3 членов		
Босния и Герцеговина (уровень Государства)	Объединение	Да		Правление или назначенный общим собранием представитель объединения	
	Фонд		Учредитель или уполномоченное им лицо назначает правление в составе не менее 3 членов		
БиГ (Федерация)	Объединение	Да		Правление или назначенный общим собранием представитель объединения	
	Фонд		Учредитель или уполномоченное им лицо назначает правление в составе не менее 3 членов.		
БиГ (РС)	Фонд		Учредитель или уполномоченное им лицо назначает правление в составе не менее 3 членов.		
	Объединение	Да	Правление или назначенное общим собранием лицо, представляющее организацию		
Болгария	Фонд		Бессменное	Избирается правлением	ОПО должны иметь два руководящих органа: коллективный высший орган и правление.
	Объединение	Да		Не меньше 3, хотя общее собрание может согласиться с правлением в составе 1 члена (или управляющего)	



Хорватия	Объединение	Да			
	Фонд Общественный фонд		Общее положение для представительных и распорядительных «руководящих органов фондов». В первый раз назначаются министерством; в обычном порядке - директором. ⁶⁸		
Чешская Республика	Объединение	Да			
	Фонд Общественный фонд		Не меньше 3 членов		Аудитор и Контрольный совет в составе 3 человек ⁶⁹
Эстония	Общественно-полезная компания		3, 6, 9, 12 или 15 членов	Директор-распорядитель	Контрольный совет в составе 3-7 человек
	Объединение Фонд	Да	Да	1 или несколько членов	Аудитор
Венгрия	Объединение	Да		Да	Статус ОП требует наличия контролирующего органа, если годовой доход превышает 5 млн. форинтов.
	Фонд Некоммерческая компания	Да	Да	Да, как в компании с ограниченной ответственностью или в другой сравнимой правовой форме компании.	Контрольный совет и аудитор, либо как требуется для сравнимой правовой формы
Косово	Объединение	Да			
	Фонд		Не меньше 3 членов		



Латвия	Некоммерческая организация	Инвесторы некоммерческой организации имеют право управлять ею.			
	Объединение	Да		1 или несколько членов	
	Фонд			Не меньше 3 человек, если не существует отдельный контрольный совет в составе 3 человек	Да
Литва	Объединение	Да		Либо один человек, либо коллегиальный орган, либо то и другое	
	Благотворительный и спонсорский общественный фонд	Собрание учредителей	Да	Глава и финансовый директор	Аудитор
	Публичное учреждение	Собрание учредителей		Единоличный директор	
Македония	Объединение	Да		Да	
	Фонд			Да	
Черногория	Объединение	Да		Если не меньше 10 членов	
	Фонд		Да»	Да	
Польша	Объединение	Да	Да		Внутренний ревизионный орган
	Фонд			Да	Фонд со статусом ОПО должен иметь внутренний ревизионный орган
Румыния	Объединение	Да	Да		Аудитор или ревизионная комиссия
	Фонд		Не меньше 3 членов		Нечетное количество аудиторов



Словакия	Объединение	Да			
	Фонд		Не меньше 3 членов	Единоличный администратор, назначаемый советом директоров	Контрольный совет (стоимость имущества свыше 5 млн. крон) или один аудитор.
	Некоммерческая организация		Не меньше 3 членов	Управляющий	Контрольный совет (стоимость имущества свыше 5 млн. крон) или один аудитор. Не меньше 3 членов
	Не инвестиционный фонд		Как предусмотрено уставом	Администратор, назначенный советом директоров	Согласно уставу
Словения	Объединение	(Должно иметь какой-нибудь высший руководящий орган)			
	Фонд	(Руководящий орган по усмотрению учредителей)	Не меньше 3 членов		
Сербия	Объединение	Да			
	Фонд			Да	

Приложение 6

Ограничения по составу руководящих органов НКО		
Страна	Тип организации	Ограничения по составу руководства
Босния и Герцеговина (Федерация)	Фонд	Членами руководящего органа не могут быть несовершеннолетние, наемные работники фонда, члены других органов и ревизионных комиссий
БиГ (РС)	Фонд	Членами руководящего органа не могут быть наемные работники фонда, члены других органов и ревизионных комиссий
Хорватия	Фонд	Руководителями должны быть заслуживающие доверия и способные люди, не являющиеся чиновниками министерств или членами учредительного совета (национальный орган)
	Общественный фонд	



Чешская Республика	Фонд	Членами Совета директоров и Контрольного совета не могут быть лица, судимые за умышленные преступления; наемный работник фонда или его близкий родственник; не допускается также одновременное членство в обоих советах
Венгрия	Объединение	Руководителями могут граждане Венгрии либо иностранные граждане, постоянно проживающие в Венгрии и имеющие вид на жительство
Македония	Объединение	Большинство членов правления должны составлять граждане Македонии.
	Фонд	
Словакия	Фонд	Должности администратора и директоров могут занимать только физические лица с безупречной репутацией (не должны иметь судимостей за уголовные преступления). Одно лицо не вправе одновременно занимать должности в двух руководящих органах. Администратором может быть лицо, постоянно или длительно проживающее в стране.
	Некоммерческая организация	
	Не инвестиционный фонд	Должности администратора и директоров могут занимать только юридически дееспособные физические лица с безупречной репутацией (не должны иметь судимостей за уголовные преступления). Благоточатель фонда не может быть членом Совета директоров. Администратор может быть членом Совета директоров, только если это предусмотрено уставом.
Словения	Фонд	В состав правления не могут входить несовершеннолетние или юридически недееспособные лица, наемные работники фонда или лица, контролирующие его деятельность.

Приложение 7

Особые права учредителей НКО		
Страна	Тип организации	Особые полномочия учредителей
Болгария	Фонд	За учредителями могут быть закреплены некоторые права; в случае смерти учредителя или утраты им дееспособности эти права переходят к фонду.
Хорватия	Фонд	Устав не может противоречить учредительному акту без согласия учредителя (если он жив); учредитель вправе опротестовать первоначальный подбор должностных лиц.



Чешская Республика	Фонд	При определенных условиях учредители (как и другие заинтересованные стороны) могут потребовать ликвидации или роспуска фонда.
	Общественный фонд	
	Общественно-полезная компания	При определенных условиях учредители (как и другие заинтересованные стороны) могут потребовать ликвидации или роспуска. Учредители вправе наложить вето на решение Совета директоров о ликвидации или роспуске, если желают взять на себя ответственность за продолжение определенных видов деятельности общественно-полезной компании
Эстония	Фонд	Учредители вправе распустить фонд, если это разрешено уставом; в случае изменения внешних условий деятельности они вправе изменить устав.
Венгрия	Фонд	Только учредители вправе заменять членов правления, если те ставят под угрозу цели фонда; они же могут вносить изменения в учредительный акт (но не менять название, цель или активы фонда).
Латвия	Фонд	Учредители вправе назначать первоначальный состав правления и ликвидировать фонд до момента его регистрации; все доноры имеют право проверять дела фонда.
Македония	Фонд	Устав может разрешить учредителям распустить фонд при определенных обстоятельствах.
Словакия	Фонд	В уставе может быть конкретно указано, какие уставные нормы вправе изменять только учредитель; учредители могут принимать решения о роспуске фонда. Учредители вправе принимать решения о роспуске/слиянии фонда; учредители назначают/снимают членов совета директоров, если уставом не предусмотрено иное.
	Некоммерческая организация	Учредители могут оставить за собой право вносить определенные изменения в уставные документы.
	Не инвестиционный фонд	Учредитель сохраняет за собой право назначать и снимать директоров, если иное не предусмотрено уставом, а также назначать и снимать председателя правления. Учредитель также вправе принимать решения о ликвидации, слиянии или объединении фонда.
Словения	Фонд	Учредители и доноры вправе потребовать снятия с должности за невыполнение обязанностей или действия, противоречащие интересам фонда.



Приложение 8

Ограничения, касающиеся участия НКО в политической деятельности		
Страна	Тип организации	Ограничения
Албания	Объединение, Центр, Фонд	Политические партии не подпадают под действие Закона о некоммерческих организациях.
Босния и Герцеговина (Государство и Федерация)	Объединение, Фонд	Цели и деятельность зарегистрированного объединения или фонда не должны включать участия в предвыборных кампаниях, сбор денег для кандидатов либо финансирования кандидатов или политических партий.
Босния и Герцеговина (РС)	Фонд, Объединение	Цели и деятельность зарегистрированного объединения или фонда не должны включать участия в политических кампаниях, сбора денег для политических партий и кандидатов либо финансирования политических партий и политических кандидатов.
Болгария	Объединение, Фонд	Деятельность организаций, преследующих политические цели, регулируется отдельным законом.
Хорватия	Объединение, Фонд	Политические партии регулируются отдельным законом.
Чешская Республика	Объединение	Не может быть учреждено, если прямо занимается политической деятельностью (закон об объединениях не распространяется на политические партии или движения, которые регулируются отдельными законами), но вправе лоббировать, поддерживать кандидатов, снабжать информацией и проводить кампании в защиту общественных интересов.
	Фонд	Запрещено оказывать финансовую поддержку политическим партиям или политическим движениям, но разрешено лоббировать, поддерживать кандидатов, снабжать информацией и проводить кампании в защиту общественных интересов
	Общественно-полезная компания	Разрешено лоббировать, поддерживать кандидатов, снабжать информацией и проводить кампании в защиту общественных интересов
Эстония	Объединение, Фонд	Только политические партии вправе выдвигать кандидатов на выборах, но НКО вправе проводить лоббистскую деятельность. Может применяться ряд общих запретов на финансирование политических партий.
Венгрия	Объединение, Фонд (кроме партийных фондов), Некоммерческая компания	Венгерским ОПО запрещено заниматься непосредственной политической деятельностью (политической партийной деятельностью и выдвижением кандидатов на национальные выборы) или финансировать политические партии; они также должны быть независимыми от политических партий. Лицо, распоряжающееся бюджетными средствами, не вправе расходовать их на политическую деятельность, не имея на то официального разрешения. Фонд, финансируемый из бюджетных средств, не имеет права финансировать политические партии.



Косово	Объединение, Фонд	НКО не вправе проводить сбор средств или кампании в поддержку политических партий или кандидатов на политические посты, а также не вправе выдвигать, регистрировать или каким-либо способом поддерживать кандидатов на государственные должности.
Латвия	Некоммерческая организация	
	Объединение, Фонд	Политические партии регулируются другими законами; ассоциациям и фондам разрешено проводить такие виды общественной деятельности, как распространение информации в СМИ, пикетирование и проведение митингов.
Литва	Объединение, Благотворительный и спонсорский фонд, Публичное учреждение	Литовским НКО запрещено участвовать в предвыборных кампаниях, спонсировать политические партии или организации, однако разрешена другая политическая, законодательная и лоббистская деятельность.
Македония	Объединение, Фонд	Запрещено осуществлять политическую деятельность (прямое участие в предвыборных кампаниях или финансирование партий).
Черногория	Объединение, Фонд	Конкретно не рассматривается; на практике почти никаких ограничений. Политические партии регулируются отдельным законом.
Польша	Объединение	Польский закон прямо предоставляет объединениям право публичного выражения своих взглядов; они вправе проводить почти любую политическую деятельность, даже участвовать в предвыборных кампаниях.
	Фонд	Зависит от целей фонда; политические цели не могут быть квалифицированы как общественно-полезные.
Румыния	Объединение	Политические партии не регулируются законом об общественных объединениях и фондах. В целом, по меньшей мере, до принятия нового закона, лоббирование и поддержка кандидатов были разрешены.
	Фонд	
Словакия	Объединение	Политические партии и политические движения регулируются отдельным законом. По-видимому, НКО вправе поддерживать кандидатов, лоббировать и даже жертвовать деньги на политические кампании.
	Фонд	Запрещено финансировать деятельность политических партий/движений или оказывать материальную поддержку кандидатам на выборные должности.
	Некоммерческая организация	Запрещено финансировать деятельность политических партий/движений или делать взносы в фонд кандидата.
Словения	Объединение	Деятельность групп, созданных исключительно в политических целях, регулируется специальным законом о политических партиях.
	Фонд	Закон прямо не запрещает фонды, преследующие политические цели.
Сербия	Объединение, Фонд	Конкретно не рассматривается; на практике почти без ограничений. Политические партии регулируются отдельным законом.



РАЗДЕЛ 2.

РАЗДЕЛ 2. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, НА ПРЕДМЕТ ВЫЯВЛЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ, ПРОБЕЛОВ И ИНЫХ НОРМ, ПРОТИВОРЕЧАЩИХ НОРМАМ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, МЕЖДУНАРОДНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, НОРМАМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНОВ И КОДЕКСОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Анализ положений Закона РК «О некоммерческих организациях»

Закон РК «О некоммерческих организациях» относится к категории статусных законов. В этой связи целью Закона является определение правового статуса некоммерческих организаций, видов организационно-правовых форм НКО.

Предметом регулирования настоящего Закона являются отношения, возникающие в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций.

2.1.2 Анализ на предмет соответствия Конституции

Посредством создания некоммерческих организаций граждане РК реализуют свое конституционное право на объединение. Так, п.1 ст. 23 Конституции РК провозглашает: «Граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом».

В теории под правом на объединение понимаются субъективные права создавать объединение, вступать в объединение и пребывать (участвовать)

в объединении, реализация которых направлена на объединение граждан между собой, а также субъективные права воздержаться от вступления и выходить из объединения, являющиеся дополнительными гарантиями добровольности реализации перечисленных субъективных прав.

Субъективные права на объединение – это, прежде всего, личные субъективные права, характеризующие гражданина как существо общественное. Конституционное право на свободу объединений рассматривают как понятие неоднозначное, многоцелевое, многоплановое, многоструктурное, включающее в себя несколько субъективных прав.

Из 2-й части вышеуказанной нормы Конституции вытекает, что граждане Республики Казахстан имеют право объединяться только в организационно-правовой форме общественных объединений. Это противоречит сущности и содержанию конституционного права на объединение. Тем более что общественное объединение, как один из видов объединения граждан, упоминается в статье 5 раздела 1 «Общие положения» Конституции, закрепляющего основы конституционного строя.

Об этом свидетельствует и то, что кроме общественных объединений в этой статье говорится о политических партиях, профессиональных союзах и религиозных объединениях.

Сведение конституционного права на объединение только к общественным объединениям политического характера сужает сущность данного права.

Представляется, что конституционное положение о том, что «деятельность общественных объединений регулируется законом» необходимо выделить отдельной нормой.

2.1.3 Анализ на предмет соответствия международным обязательствам Республики Казахстан

Создание и деятельность объединений граждан как в Республике Казахстан, так и во многих странах основываются на международных актах, устанавливающих основы их статуса. К ним относятся Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29 июня 1990 г., Парижская хартия для новой Европы от 21 ноября 1990 г., Документ Московского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 3 октября 1991 г., Венская Декларация и Программа действий от 25 июня 1993 года.



Источником международного права признаются и документы международных межгосударственных организаций. В частности, для общественных объединений важны конвенции и резолюции Международной организации труда (МОТ), особенно Конвенция № 11 от 25 октября 1921 г. относительно права на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве, Конвенция № 87 от 9 июля 1948 г. «О свободе ассоциаций и защите права на организацию», Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.), Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года.

Таким образом, Закон не противоречит международным обязательствам Республики Казахстан.

2.1.4 Анализ на предмет соответствия нормам кодексов Республики Казахстан

Определяющее значение для регулирования гражданско-правовых отношений некоммерческих организаций имеют нормы Гражданского кодекса Республики Казахстан. Глава VII Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее – ГК) посвящена некоммерческой организации, которая в п.1 ст. 34 ГК определяется как организация, не имеющая извлечение дохода в качестве основной цели и не распределяющая полученный чистый доход между участниками.

Гражданское законодательство определяет некоммерческую организацию как юридическое лицо, не имеющей извлечение дохода в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющей чистый доход между участниками. Отсюда следует, что одним из главных отличительных признаков некоммерческой организации является не извлечение, прибыли из своей деятельности. На практике это правило реализуется посредством установления обязательного правила – определить в учредительных документах предмет и цели их деятельности, за рамки которых некоммерческая организация не имеет права выходить. Иначе говоря, некоммерческая организация вправе совершать лишь то, что предусмотрено их уставами, так называемую уставную деятельность.

Другим важным отличительным признаком некоммерческой организации является наличие законодательного запрета на распределение чистого дохода между ее участниками. Чистый доход организации должен идти на покрытие расходов, связанных с реализацией ее уставных целей, дивиденды между ее участниками не распределяются.

Вместе с тем следует отметить, что законодательство разрешает некоммерческим организациям осуществлять предпринимательскую деятельность «лишь постольку, поскольку это соответствует их уставным целям» (п.3 ст.34 ГК РК), то есть они обладают специальной правоспособностью. Некоммерческая организация может заниматься только теми видами предпринимательства, которые соответствуют ее уставным целям. Таковой деятельностью, как правило, признаются приносящее прибыль предоставление товаров и услуг, отвечающих целям создания организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, роль в хозяйственных обществах и товариществах в качестве вкладчика. При этом доход от предпринимательской деятельности должен идти не на выплату дивидендов участникам, а на осуществление целей, закрепленных в уставе организации.

Иначе говоря, предпринимательская деятельность общественных объединений не должна становиться основной уставной деятельностью и должна осуществляться в таких пределах, которые не позволяют им превращаться в коммерческую организацию.

Таким образом, некоммерческую организацию от коммерческой отличают два признака: не извлечение и не распределение прибыли. Причем первый признак не является определяющим, так как некоммерческая организация также имеет право заниматься предпринимательской деятельностью, но лишь постольку, поскольку это соответствует ее уставным целям (п.3 ст. 34 ГК РК). Отличие в том, что коммерческая организация преследует извлечение, прибыли в качестве основной цели, а некоммерческая организация – нет. То есть доход она извлекать может, но основной целью у нее является не извлечение дохода, а иные цели, определенные уставом (культурные, политические, социальные и т.п.). Поэтому определяющим является второй признак: распределение чистого дохода между участниками. Если юридическое лицо (ТОО, АО) распределяет чистый доход между участниками, это коммерческая организация, если не распределяет – некоммерческая.

2.1.5 Анализ эффективности Закона

Гражданский кодекс содержит незакрытый перечень некоммерческих организаций, и он уже существенно расширился за счет множества специальных нормативных актов, регулирующих деятельность отдельных видов организаций.

Практика показала, что разграничение некоммерческих организаций в ГК недостаточно полно отражает многообразные формы и виды неком-



мерческих организаций. В этой связи неоднократно возникали проблемы определения правового статуса таких некоммерческих организаций, как коллегия адвокатов, торгово-промышленная палата, нотариальная палата, палата аудиторов и пр., которые при принятии законов на основании Конституции рассматривались как общественные объединения. Полагаем, что такому пониманию способствовало и то, что до принятия ГК в 1994 году некоммерческие организации создавались в Казахстане в единственной организационно-правовой форме общественного объединения.

В этой связи и был принят рамочный Закон «О некоммерческих организациях», в котором специальная глава 2 посвящена организационно-правовым формам некоммерческих организаций и предусматривает открытый перечень НКО.

Однако в п.2 ст. 17 Закона установлен перечень только иных видов некоммерческих организаций, их статус регламентируется в специальных законах.

Справочно: п.2 ст. 17 гласит: «В иной организационно-правовой форме могут быть образованы автономные организации образования, автономный кластерный фонд, нотариальные палаты, коллегии адвокатов, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан, Палата судебных экспертов Республики Казахстан, Республиканская палата частных судебных исполнителей, Арбитражная палата Казахстана, профессиональные аудиторские организации, кооперативы собственников квартир и другие некоммерческие организации.

В этой связи предлагается рассмотреть вопрос постановки Закона на утрату, с совершенствованием положений Гражданского кодекса.

2.1.6 Анализ на предмет наличия дублирующих норм

Закон в целом дублирует гл. VII «Некоммерческие организации» Гражданского кодекса: п.1 ст.8 Закона, определяющий понятие учреждения, дублирует п.1 ст. 105 Гражданского кодекса.

Понятие общественного объединения определяется в 3-х законах: ГК, Законе Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І «Об общественных объединениях» и анализируемом Законе. Ст.12 Закона фактически дублирует ст. 107 ГК и не содержит конкретизирующих норм.

Дублирующими также являются ст.ст.14-16 Закона.

Понятие общественного объединения определено в ГК, Законе об общественных объединениях и анализируемом Законе. Обратим внимание на их формулировки. «Общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы

и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству» (ч. 1 п. 1 ст. 106 ГК, ст. 2 Закона об общественных объединениях). «Общественным объединением является организация, созданная в результате добровольного объединения граждан с целью достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству Республики Казахстан» (п. 1 ст. 11 Закона о некоммерческих организациях).

Данные определения достаточно тождественны по своей сути. В то же время полагаем более корректным определение общественного объединения, данное в Законе о некоммерческих организациях.

Во-первых, к числу достоинств можно отнести употребление понятия в единственном числе, что делает правовую конструкцию более абстрактной и универсальной, а значит и строгой.

Во-вторых, в дефинициях следует избегать видовых перечислений, если они к тому же еще и не являются исчерпывающими.

В-третьих, не очень точен оборот «на добровольной основе» и, как мы полагаем, он необоснованно широко позволяет его интерпретировать.

В-четвертых, недопустимо понятие объединения определять через него самого, т. е. через объединение.

Надо признать некорректной ситуацию, когда в казахстанском законодательстве существуют два неидентичных определения одного и того же понятия. Видимо, есть целесообразность законодателю в будущем унифицировать понятие общественного объединения, и мы, по вышеперечисленным причинам, считаем целесообразным взять за основу определение, установленное Законом о некоммерческих организациях.

При этом к определению в ГК полагаем возможным добавить указание на то, что общественное объединение – не просто организация, а некоммерческая организация, что позволило бы определить его родовую принадлежность, а значит акцентировать, что именно нормы о некоммерческих организациях распространяются на общественные объединения.

2.1.7 Анализ иных вопросов

В первую очередь, необходимо определить соотношение понятий «негосударственные организации», «неправительственные организации» и «общественные объединения», применяемых в казахстанском законодательстве.

В последние годы западное право настойчиво привносит в обиход нашей общественно-политической жизни термин «неправительственная организация» (далее – НПО).



Мы не можем дать достоверного определения НПО, поскольку казахстанское законодательство его не различает. Англосаксонское право, широко оперирующее данным термином, также не дает правового определения НПО. Обычно под неправительственными организациями понимаются негосударственные организации, за исключением политических партий, религиозных организаций, некоммерческих акционерных обществ, потребительских кооперативов и ряда других организаций. Такой подход характерен для международной практики, которая к НПО относит лишь светские некоммерческие организации, не преследующие политических целей или не имеющие преимущественно экономические цели. Исходя из этого, можно предположить, что основу НПО составляют общественные объединения.

В Казахстане термин «неправительственные организации» используется в различных значениях. В ряде законов данное понятие употребляется для обозначения иностранных и международных неправительственных некоммерческих объединений, работающих на нашей территории (например, статьи 3, 9, 13, 14, 19 и 24 Закона об общественных объединениях, п.2 ст. 46 Закона об образовании, ст. 32 Закона о культуре).

С другой стороны, в практике Казахстана известен даже случай создания государственной некоммерческой организации для осуществления специальной государственной программы, и при этом организация была названа официально неправительственной. Термин «неправительственная организация» неоднократно звучал и в посланиях Президента Республики народу Казахстана. Так, например, в Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики; демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии» от 30 сентября 1998 года «укрепление роли неправительственных организаций в строительстве гражданского общества» определялось как одно из ключевых элементов демократизации. В 2003 году Глава государства дал поручение принять законопроект о неправительственных организациях в Республике Казахстан. Если рано или поздно такой законопроект будет все же разработан и принят, то понятие «неправительственная организация» станет «над» родовым для понятия «общественное объединение» (за исключением политической партии, которая вообще окажется вне данной классификации).

Введение в казахстанскую систему юридических лиц «над» родового понятия неправительственных организаций вызывает ряд вопросов.

Во-первых, само название является неудачным. По казахстанскому законодательству Правительство не создает своих организаций. Скорее всего, в западных странах, обсуждая идею создания НПО, имели в виду организации, основанные не на государственной, а на частной форме собственности. В этом случае логичнее было бы вместо слова «непра-

вительственные» использовать термин «негосударственные», а еще точнее «частные». В данном случае определение понятия дается даже не от противного («негосударственное»), что само по себе уже неверно, а от находящегося по диагонали - «неправительственное».

Во-вторых, высока вероятность того, что к неправительственным (негосударственным) организациям будут относить все акционерные общества, товарищества и производственные кооперативы. В экономически развитых странах это сочтут неправильным. В этих странах коммерческие организации не относятся к неправительственным организациям.

В-третьих, вопреки своему названию, не все негосударственные некоммерческие организации в западном понимании подпадают под понятие неправительственных организаций.

Другая проблема, связанная с неправительственными организациями, заключается в отсутствии, на наш взгляд, основания для введения нового группового «над» родового понятия в систему иерархии субъектов гражданского права. С тем же успехом можно до значительного числа комбинировать отдельные виды некоммерческих организаций между собой.

Определение «неправительственная организация», данное в Законе РК «О государственном социальном заказе», также вызывает множество вопросов.

Так, пп.7) ст. 1 данного Закона гласит: «неправительственная организация – некоммерческая организация (за исключением политических партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

Данная формулировка имеет явно родовый характер, однако возникает вопрос, как несколько видов некоммерческих организаций, созданных для достижения каких-либо общих целей, опять могут создаваться для достижения общих целей их членов. Логичнее предположить, что НПО создаются не столько для реализации интересов их членов, сколько для других социально значимых интересов (всего общества, отдельных социальных групп). Цели и статус НПО должны быть на законодательном уровне пересмотрены.

Следует отметить, что в законодательстве Казахстана также употребляется понятие «негосударственная организация». Академик Г.С. Сапаргалиев вполне обоснованно писал, что между понятиями «негосударственная организация» и «неправительственная организация» есть большая разница. Понятие «неправительственные организации» более узкое нежели «негосударственные» и общественные объединения. К общественным объединениям имеют отношение и определяют



их статус не только Правительство, но и Парламент, и Президент. Они взаимодействуют и с Президентом, и с Парламентом, и с Правительством и другими центральными государственными органами. Поэтому юридически и политически было бы правильно под негосударственными организациями подразумевать общественные объединения. Именно, исходя из такого подхода, полагает Г.Сапаргалиев, правильнее можно определить правовой статус общественных организаций, принципы их организации и взаимодействия с государством, а не только с правительством. Все вышеуказанное свидетельствует о неоднозначности и неопределенности в понимании и использовании данного термина.

Представляется, что казахстанская система права (как и российская) не должна подстраиваться под прецедентную систему права. Англо-американская система права построена по принципу образного восприятия правовой действительности и не может быть механически совмещена с логическим восприятием правовой действительности континентальной системы права. Континентальная система права выстроена на иерархии законов, в то время как англо-американская система права осуществляет толкование фрагментарных законов одними судебными прецедентами и заполняет пробелы в правовом регулировании другими судебными прецедентами. Поэтому вполне возможно, что какое-либо правовое понятие, имеющее право на жизнь в Великобритании или США, будет неуместным в Казахстане.

2.1.8 Анализ положений Закона РК «Об общественных объединениях»

Анализируемый Закон принят 31 мая 1996 г., и поскольку порядок введения его в действие не был определен самим Законом или законом о введении его в действие, он введен в действие по общему правилу: по истечении 10 дней после его официального опубликования.

При этом необходимо отметить тот факт, что анализируемым Законом не был решен вопрос о действии Закона Казахской Советской Социалистической Республики от 27 июня 1991 г. «Об общественных объединениях в Казахской ССР».

Закон Казахской ССР «Об общественных объединениях в Казахской ССР» был признан утратившим силу лишь Конституционным законом Республики Казахстан от 3 июля 2013 г. № 121-V «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан и в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных актов и норм, способствующих совершению

коррупционных правонарушений».

Со дня введения в действие анализируемого Закона, в него было внесено изменений и дополнений 17 законами Республики Казахстан.

Предметом регулирования Закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Республики Казахстан права на свободу объединений, а также созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений.

Общественные объединения создаются и действуют в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самостоятельности граждан; удовлетворения профессиональных и любительских интересов; развития научного, технического и художественного творчества, охраны жизни и здоровья людей, охраны окружающей природной среды; участия в благотворительности; проведения культурно-просветительной, спортивно-оздоровительной работы; охраны памятников истории и культуры; патриотического, правового и гуманистического воспитания; расширения и укрепления международного сотрудничества; осуществления иной деятельности, не запрещенной законодательством Республики Казахстан (часть первая статьи 5 анализируемого Закона).

Правовое положение отдельных видов общественных объединений, помимо анализируемого Закона, определяется Законом РК от 15 июля 2002 г. № 344-III «О политических партиях», Законом РК от 27 июня 2014 г. № 211-V «О профессиональных союзах», Законом РК от 13 апреля 2005 г. № 39-III «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан». Права общественных объединений потребителей раскрываются в Законе РК от 4 мая 2010 г. № 274-IV «О защите прав потребителей». При этом частью первой пункта 6 нормативного постановления Верховного Суда РК от 25 июля 1996 г. № 7 «О практике применения судами законодательства о защите прав потребителей» установлено, что общественные объединения потребителей, будучи общественными некоммерческими организациями, действуют в соответствии с уставами, принимаемыми учредительным собранием, созываемым по инициативе не менее 10 членов общества, и являются юридическими лицами.

До введения в действие Закона РК от 2 июля 2018 г. № 166-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам страхования и страховой деятельности, рынка ценных бумаг» подпункт 1-2) статьи 3 Закона РК от 18 декабря 2000 г. № 126-III «О страховой деятельности» предусматривал, что объединение актуариев – некоммерческая организация, созданная в форме общественного объединения для обеспечения защиты интересов своих членов и создания условий профессиональной деятельности.



Действующая редакция указанного подпункта, следующая: «объединение актуариев – саморегулируемая организация, основанная на добровольном членстве актуариев, созданная для обеспечения защиты интересов своих членов, создания условий профессиональной деятельности и выполнения иных функций».

Согласно пункту 1 статьи 10-3 Закона РК «О страховой деятельности», которой он был дополнен Законом РК от 2 июля 2018 г. № 166-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам страхования и страховой деятельности, рынка ценных бумаг», объединение актуариев создается в форме некоммерческой организации, деятельность которой регулируется настоящим Законом, Законом Республики Казахстан «О саморегулировании» и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, учредительными документами объединения актуариев.

В постановлении Конституционного Совета РК от 7 июня 2000 г. № 4/2 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 5 Конституции Республики Казахстан» отмечается, что из всех общественных объединений политические партии и профессиональные союзы являются высшей формой самоорганизации граждан, представляют собой достаточно структурированные объединения, которые преследуют политические и социально-экономические цели. Им присуща консолидированность, способность оказывать влияние на политическое мировоззрение людей и политику государства в различных сферах жизни общества.

При этом с учетом части первой статьи 5 анализируемого Закона, отметим, что в Казахстане большую роль и значение имеют (имели) и иные общественные объединения: «Аттан, Казахстан!», «Бирлик», «Гражданская оборона города Алматы», «Коммунисты Казахстана», «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности», «Национальная академия наук Республики Казахстан», «Совет мира и согласия Республики Казахстан», «Союз писателей Казахстана», «Союз художников Республики Казахстан», разного рода неправительственные организации, созданные в этой организационно-правовой форме и т.д.

2.1.9 Анализ на предмет соответствия Конституции

В анализируемом Законе нашел свое отражение ряд конституционных положений, а именно:

- пункт 1 ст. 23 Конституции РК – Статья 1 Закона (Предметом регулирования настоящего Закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Республики Казахстан

права на свободу объединений, а также созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений);

- пункт 3 ст. 5 Конституции РК - части вторая, третья ст. 5 Закона (Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, которая преследует экстремистские цели, а также создание не предусмотренных законодательством Республики Казахстан военизированных формирований. На территории Республики Казахстан запрещается создание общественных объединений по типу военизированных формирований, имеющих военизированную структуру, форму, специальные знаки отличия, гимны, флаги, вымпелы, особые условия внутренней дисциплины и управления, оружие, в том числе имитационное.);

- пункт 4 ст. 5 Конституции РК - часть четвертая ст. 5 Закона (Не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями.);

- пункт 2 ст. 23 Конституции РК - часть пятая ст. 11 Закона (Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой - либо политической партии.);

В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 июля 2000 г. № 13/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан» указывается, что данное конституционное право граждан реализуется через создание общественных объединений в форме политических партий, профессиональных союзов и иных объединений некоммерческого характера, созданных на добровольной основе для достижения ими общих целей.

Таким образом, анализируемый Закон соответствует Конституции Республики Казахстан.

2.1.10 Анализ на предмет соответствия международным обязательствам Республики Казахстан

Республика Казахстан признала и присоединилась к следующим международно-правовым документам, регулиующим право на свободу объединения:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года (при-



знана Республикой Казахстан) (Статья 20. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций);

2. Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицирован Законом РК от 28 ноября 2005 года №91 (вступил в силу 24 апреля 2006 г.) (Статья 21. Признается право на мирные собрания.

Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц);

3. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (ратифицирован Законом РК от 11 февраля 2009 года № 130-IV); (Государство — участник Пакта, которое становится участником настоящего Протокола, признает компетенцию Комитета по правам человека принимать и рассматривать сообщения от подлежащих его юрисдикции лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения данным государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Пакте);

4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ратифицирован Законом РК 21 ноября 2005 года N 87, вступил в силу 24 апреля 2006 г.) (Статья 8. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить: а) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации.

Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка, или для ограждения прав и свобод других);

5. Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (ратифицирована Законом РК от 30 декабря 1999 года № 29-II)(Статья 2. Трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних; Статья 11. Каждый член Международной организации труда, в отношении которого настоящая Конвенция вступила в силу, обязуется принять все необходимые и соответствующие меры с целью гарантировать трудящимся и предпринимателям свободное осуществление права

на организацию);

6. Конвенция МОТ № 98 «О применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров» (ратифицирована Законом РК от 14 декабря 2000 года N 118-III) (Статья 1. Трудящиеся пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения области труда. 2. Такая защита применяется в особенности в отношении действий, целью которых является: а) подчинить прием трудящегося на работу или сохранение им работы условием, чтобы он не вступал в профсоюз или вышел из профсоюза; б) увольнять или любым другим способом наносить ущерб трудящемуся на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности в нерабочее время или, с согласия предпринимателя, в рабочее время; Статья 2. Организации трудящихся и предпринимателей пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны друг друга или со стороны их агентов или членов в создание и деятельность организаций и управление ими);

7. Конвенция ООН «О статусе беженцев» и Протокол, касающийся статуса беженцев (Республика Казахстан присоединилась 15 декабря 1998 г., но не ратифицировала) (Статья 15. В отношении ассоциаций, не имеющих политического характера и не преследующих целей извлечения выгоды, и в отношении профессиональных союзов Договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, наиболее благоприятное положение, соответствующее положению граждан иностранного государства при тех же обстоятельствах);

8. Конвенция «О правах ребенка» (Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 г.) (Статья 15. 1. Государства- участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний. 2. В отношении осуществления данного права не могут применяться какие-либо ограничения, кроме тех, которые применяются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения, или защиты прав и свобод других лиц);

9. Конвенция «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (Республика Казахстан присоединилась 29 июня 1998 г., но не ратифицировала) (Статья 7. Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности,



обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право: с) принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны).

Таким образом, нормы анализируемого Закона не противоречат международным обязательствам Республики Казахстан в рассматриваемой области.

2.1.11 Анализ на предмет соответствия нормам кодексов Республики Казахстан

1. Правовому положению общественных объединений посвящены общие положения о юридических лицах § 2 главы 2, статья 106 ГК РК (Общая часть). Важно отметить, что анализируемый Закон дублирует некоторые его нормы.

- часть первая пункта 1 ст. 106 ГК РК – статья 2 Закона (Общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству);

- часть первая п. 3 ст. 34 ГК РК – статья 2 Закона (Общественные объединения являются некоммерческими организациями);

- пункт 8 ст. 106 ГК РК – часть первая ст. 3 (Законодательство Республики Казахстан об общественных объединениях основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего Закона и других законодательных актов, не противоречащих им);

- пункт 2 ст. 35 ГК РК – часть пятая ст. 10 Закона (Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан);

- часть вторая п. 3 ст. 34 ГК РК – часть первая ст. 20 (Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению уставных целей);

- пункт 1 ст. 34 ГК РК – часть третья ст. 20 (Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами (участниками) общественных объединений и должны использоваться для достижения уставных целей);

- пункт 4 ст. 36; часть третья п. 1 ст. 106 ГК РК – часть третья ст. 21

(Члены (участники) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы. Они не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (участников)).

2. Частью второй статьи 3 Закона установлено, что его действие распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных объединений, органов местного самоуправления и общественной самодеятельности, порядок создания и деятельность которых определяются иными законодательными актами.

Между тем, религиозное объединение, согласно части первой пункта 3 статьи 34, статьи 109 ГК РК (Общая часть), является самостоятельной организационно-правовой формой некоммерческой организации.

Что касается органов местного самоуправления и общественной самодеятельности, то такие организационно-правовые формы юридических лиц как разновидности общественных объединений не предусмотрены законодательством (см. Закон РК от 23 января 2001 г. № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», Приказ Министра национальной экономики РК от 7 августа 2017 г. № 295 «Об утверждении Типового регламента собрания местного сообщества»).

3. Вместе с тем, следует обратить внимание на вопрос об указанных в части пятой статьи 3 анализируемого Закона саморегулируемых организациях как виде общественных объединений.

Согласно подпункту 3) статьи 1 Закона РК от 12 ноября 2015 г. № 390-V «О саморегулировании», саморегулируемая организация – некоммерческая организация в форме ассоциации (союза), общественного объединения или иной организационно-правовой форме, установленной законами Республики Казахстан, основанная на добровольном либо обязательном членстве (участии) субъектов частного предпринимательства или субъектов профессиональной деятельности по принципу общности деятельности, отрасли, видов экономической деятельности, рынка произведенных товаров (работ, услуг).

В этой связи необходимо иметь в виду, что саморегулируемая организация не является организационно-правовой формой юридического лица. Это – некоммерческое юридическое лицо в предусмотренной законодательством форме, отвечающее признакам, указанным в Законе «О саморегулировании», основанием для начала, а равно прекращения деятельности, которой является уведомление об этом, направленное в регулирующий государственный орган в соответствии с Законом



Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях». Регулирующие государственные органы ведут реестр саморегулируемых организаций в соответствующей сфере (отрасли).

Таким образом, содержащиеся в анализируемом Законе положения о религиозных объединениях, органах местного самоуправления и общественной самодеятельности, а также саморегулируемых организациях не соответствуют ГК РК.

4. Анализируемый Закон содержит одну бланкетную норму к Налоговому кодексу Республики Казахстан: за регистрацию и перерегистрацию общественных объединений взимается сбор за государственную регистрацию юридических лиц в порядке, определяемом Налоговым кодексом Республики Казахстан (часть седьмая статьи 13 Закона).

2.1.12 Анализ на предмет пробелов, способствующих формированию различной практики применения законодательства

В этой части считаем необходимым привести анализ, проведенный к.ю.н., профессором НАО «Университет Нархоз», г.н.с. Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан С.И. Климкиным⁶:

«1. До введения в действие Закона РК от 12 января 2012 г. № 537-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам интеллектуальной собственности» частью первой пункта 1 статьи 106 ГК устанавливалось, что общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству.

Указанным Законом часть первая пункта 1 статьи 106 ГК, пункт 1 статьи 11 Закона РК от 16 января 2001 года № 142-II «О некоммерческих организациях» были дополнены словами «, если иное не предусмотрено законами».

В свою очередь, были внесены изменения в статьи 10, 11 анализируемого Закона, допускающие возможность также и для юридических лиц - общественных объединений, за исключением политических партий и профессиональных союзов, являться учредителями (членами, участниками) общественных объединений.

Законом РК от 27 июня 2014 г. № 212-V «О внесении изменений и до-

⁶ С.И. Климкин «Анализ отдельных положений Закона Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. № 3-1 «Об общественных объединениях» https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039572&pos=68;-10#pos=68;-10

полнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности профессиональных союзов и регулирования трудовых отношений» ограничения в отношении профессиональных союзов были сняты.

Таким образом, Законом РК от 27 июня 2014 г. № 212-V было изменено традиционное определение общественных объединений как объединений граждан, свобода которых гарантирована пунктом 1 ст. 23 Конституции Республики Казахстан.

Более того, вследствие отсутствия системности внесенных изменений положения статей 10, 11 анализируемого Закона вошли в несоответствие с его следующими положениями:

- предметом регулирования настоящего Закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Республики Казахстан права на свободу объединений, а также созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений (статья 1 Закона);

- общественными объединениями в Республике Казахстан признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству (статья 2 Закона);

- действие настоящего Закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных объединений, органов местного самоуправления и общественной самодеятельности, порядок создания и деятельность которых определяются иными законодательными актами (часть вторая статьи 3 Закона);

- общественные объединения создаются и действуют в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самодеятельности граждан <...> (часть первая статьи 5 Закона);

- участие или неучастие гражданина в деятельности общественного объединения не может служить основанием для ограничения его прав и свобод (часть третья статьи 6 Закона);

- общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек (часть первая статьи 10 Закона).

2. В связи с Законом РК от 27 июня 2014 г. № 212-V также возникает вопрос о соотношении «общественного объединения, созданного путем объединения общественных объединений» с объединением индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в форме ассоциации (союза).



И.У. Жанайдаров отмечает, что «объединения юридических лиц могут быть созданы только в форме ассоциации или союза с указанием их организационно-правовой формы в наименовании юридического лица и его учредительных документах».

Представляется, что именно такая идея была положена разработчиками Гражданского кодекса в основу конструкции ассоциации (союза) как организационно-правовой формы некоммерческого юридического лица.

Данное утверждение подтверждается рядом законодательных установлений:

- общественные объединения и иные некоммерческие организации, в том числе учреждения, могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций (пункт 2 статьи 110 ГК);

- некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций (пункт 2 статьи 18 Закона о некоммерческих организациях);

- общественные объединения, созданные и зарегистрированные в установленном порядке, независимо от вида, вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новое юридическое лицо, а также быть участником международных союзов (ассоциаций) (часть первая статьи 8 Закона об общественных объединениях);

- общественные объединения потребителей могут объединяться в ассоциации (союзы) в соответствии с законодательством Республики Казахстан об общественных объединениях (пункт 2 статьи 40 Закона о защите прав потребителей);

- политическая партия для осуществления целей и задач, определенных уставом и программой, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, имеет право объединяться на добровольных началах в ассоциации (союзы) (подпункт 2) пункта 1 статьи 15 Закона о политических партиях).

3. В отношении профессиональных союзов ситуация иная. Согласно пункту 2 статьи 11 Закона о профессиональных союзах, республиканское объединение профсоюзов создается отраслевыми профсоюзами и (или) территориальными объединениями профсоюзов областей, городов республиканского значения и столицы в иной организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В этой связи представляется также затруднительным соотношение данной самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческого

юридического лица с «профсоюзом, созданным профсоюзом», согласно части 4 статьи 10 анализируемого Закона.

4. Для установления статуса общественного объединения (республиканское, региональное, местное) статья 7 Закона использует квалифицирующий признак: наличие структурных подразделений (филиалов и представительств) на территории определенного числа областей Республики Казахстан.

Однако с учетом того, что Республика Казахстан административно состоит из 20 территориальных единиц (17 областей и 3 города республиканского значения), города Нур-Султан, Алматы и Шымкент подлежат самостоятельному учету.

Данное обстоятельство требует внесения в статью 7 анализируемого Закона соответствующих поправок.

5. Предлагается исключить статьи 13-16 Закона, посвященные государственной регистрации и перерегистрации общественных объединений, учетной регистрации их филиалов и представительств, перерыву срока государственной регистрации и отказу в нем.

Данные вопросы регулируются Законом РК от 17 апреля 1995 г. № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств».

7. Также следует отметить, что статья 17 Закона является бланкетной, поскольку основания, виды и порядок реорганизации юридических лиц регулируются статьями 45-48 ГК РК (Общая часть)».

Полагаем, устранение указанных автором пробелов на основе приведенных им доводов будет способствовать совершенствованию действующего законодательства в сфере некоммерческих организаций.



РАЗДЕЛ 3.

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ВОПРОСАМ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ»

1. Название проекта закона Республики Казахстан: «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественных объединений».

2. Обоснование необходимости разработки проекта закона:

Основанием разработки проекта закона является пункт 5.1 Плана первоочередных мер в области прав человека, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2021 года № 405, принятого в реализацию Указа Президента Республики Казахстан от 9 июня 2021 года №597 «О дальнейших мерах Республики Казахстан в области прав человека» (далее – План первоочередных мер).

Указанным пунктом Плана первоочередных мер предусмотрено внесение в 2022 году на рассмотрение Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности Концепции проекта закона, направленного на расширение механизмов реализации права граждан на свободу объединения.

В течение 2018 – 2019 годов Министерством информации и общественного развития был проведен ряд совещаний и встреч с представителями гражданского сектора, итоги которых также вошли в данную концепцию проекта закона.

Были также учтены и международные обязательства Республики Казахстан. Так, право на свободу объединения гарантировано основными международными договорами в области прав человека, ратифицированными



ми Республикой Казахстан, в том числе Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП) и закреплено в обязательствах в области человеческого измерения, принятых в рамках ОБСЕ. В этих документах подчеркивается, что все объединения, в том числе группы, объединенные общими интересами, профсоюзы и политические партии, представляют собой важнейшие элементы демократического государства.

В рамках разработки данной концепции был проведен анализ действующего законодательства, регулирующего деятельность общественных объединений в Республике Казахстан, правоприменительная практика, международный опыт правового регулирования деятельности общественных объединений, а также предложения ряда общественных объединений, различные аналитические материалы, и другие документы.

По итогам проведенной работы были выявлены ряд проблемных вопросов и выработаны пути их решения:

1) Запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений

В соответствии со статьей 5 Закона РК «Об общественных объединениях» не допускается деятельность незарегистрированных общественных объединений.

При этом согласно статье 2 Закона «Об общественных объединениях», общественные объединения являются некоммерческими организациями.

В соответствии со статьей 2 Закона «О некоммерческих организациях» некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками.

Согласно пункту 1 статьи 34 Гражданского кодекса РК юридическим лицом признается организация, которая имеет на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления обособленное имущество и отвечает этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

При этом согласно пункту 1 статьи 42 Гражданского кодекса РК юридическое лицо, являющееся некоммерческой организацией, подлежит государственной регистрации в органах юстиции.

Таким образом общественным объединением может являться только юридическое лицо, прошедшее государственную регистрацию. Соответственно, незарегистрированных общественных объединений существовать не может.



Данное обстоятельство указывает на существующую коллизию в законодательстве, когда запрещается деятельность незарегистрированных юридических лиц, которые и так не могут существовать без государственной регистрации.

Кроме того, статья 489 Кодекса РК об административных правонарушениях (далее – КоАП РК) предусматривает ответственность за руководство деятельностью, участие в деятельности и финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке общественных объединений. Исключение данного запрета из Закона «Об общественных объединениях» повлечет исключение соответствующих видов ответственности из статьи 489 КоАП РК.

По данному вопросу также ранее высказывало свое беспокойство Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности (далее - КМБПЧ).

Так, по мнению КМБПЧ в Казахстане имеет место ограничение права на свободу объединения – одного из основных прав человека, необходимого для функционирования демократии. Это право входит в пять важнейших политических прав и гражданских свобод, закреплённых в МПГПП.

В своем докладе КМБПЧ указывает, что право каждого на объединение (ассоциацию) с другими людьми, включая право создавать формальные или неформальные неправительственные организации (НПО), относится к негативным правам, что означает обязанность государства не вмешиваться и не препятствовать реализации таких прав любым человеком. Под объединением понимается организованное и независимое некоммерческое образование, основанное на добровольном объединении лиц, связанных общими интересами, деятельностью или целью. При этом, такая организация необязательно должна являться юридическим лицом.

Анализ международного опыта правового регулирования некоммерческих организаций показывает, что как правило законодательства разных стран, также предусматривают возможность осуществления деятельности некоммерческой организации без регистрации юридического лица при определенных условиях.

Нужно отметить, что такая ситуация подвергается критике различными международными организациями, включая конвенционные органы и тематические механизмы ООН, в рамках рассмотрения докладов Республики Казахстан о выполнении ратифицированных международных договоров по правам человека или в результате посещений Республики Казахстан.

При этом количество рекомендаций Республике Казахстан в области обеспечения и защиты права на свободу объединения (ассоциации), значительно увеличилось в результате посещения Республики Казахстан в 2015 году специальным тематическим механизмом ООН - Специальным

докладчиком ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации.

Ряд положений казахстанского законодательства в области обеспечения и защиты права на свободу объединения (ассоциации), по мнению специализированных международных организаций, органов и экспертов, не соответствует международным стандартам.

Так законодательство Республики Казахстан практически не признаёт права граждан на объединение в так называемые неформальные общественные организации (объединения), то есть организации, не требующие государственной регистрации в форме юридического лица. При этом, на практике граждане часто объединяются в неформальные организации без регистрации юридических лиц, что фактически можно рассматривать как нарушение вышеуказанных норм закона. Примерами таких организаций могут быть дворовые футбольные клубы, сообщества защитников животных в социальных сетях, объединения граждан для ремонта общего совместного имущества и прочего.

По мнению того же КМБПЧ в ряде случаев общественная организация, созданная группой граждан, не претендующих на статус общественного объединения, и не приобретающая статус юридического лица, рассматривается как незарегистрированное общественное объединение и её организаторы подвергаются административной ответственности. Аналогичные проблемы возникают и у незарегистрированных религиозных объединений.

КМБПЧ обоснованно задается вопросом что значит «незарегистрированное общественное объединение»? По их мнению, общественное объединение это одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации. До регистрации в органах юстиции общественного объединения юридически не существует, а существует группа граждан, претендующая на приобретение правосубъектности юридического лица в виде некоммерческой организации и организационно-правовой форме - общественное объединение.

Отвечая на эти вопросы, необходимо руководствоваться логикой законодательного регулирования. Так анализ законодательных норм, приведенный по направлению 1 данного раздела Концепции проекта закона показывает, что в данном вопросе имеет место некорректная редакция норм закона РК «О некоммерческих организациях», а также УК и КоАП в части установления ответственности за деятельность юридического лица без регистрации, в то время как организация является юридическим лицом только после регистрации. Сам же запрет, и вытекающую из него ответственность следует понимать, как ограничение деятельности организаций, подпадающих под критерии юридического лица, но осуществляющих свою деятельность без регистрации в качестве такого.

Еще одним вопросом КМБПЧ является: почему запрещены создание и



деятельность только незарегистрированного общественного объединения, если среди некоммерческих организаций есть еще такие организационно-правовые формы, как учреждение, общественный фонд и т.д.? И почему законодательство, например, не содержит запрета создания и деятельности других незарегистрированных некоммерческих, а также и коммерческих организаций?!

Наличие такой постановки вопроса подтверждает обоснованность выводов анализа, приведенного в направлении 1 настоящего раздела Концепции проекта закона о том, что Конституция использует термин общественное объединение не для указания на конкретную организационно-правовую форму юридического лица, а для указания любых организаций, созданных путем объединения граждан для реализации некоммерческих целей.

2) Ограничение на создание общественного объединения группой граждан менее десяти человек

Пунктом 1 статьи 23 Конституции РК предусмотрено право граждан РК на свободу объединений.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 10 Закона РК «Об общественных объединениях» общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек.

Учитывая изложенное, на практике существует проблема невозможности создания общественного объединения группой граждан менее десяти человек.

По сути, данное требование является формальным и необоснованным, поскольку сомнительна приоритетность инициативы десяти человек над инициативой группы граждан в количестве менее десяти человек (2-9).

Поскольку Конституция РК гарантирует право граждан на свободу объединений имеется определенное противоречие с требованиями Закона «Об общественных объединениях».

Так, Конституция РК, гарантируя свободу объединения граждан, не ограничивает данное право в зависимости от количества участников такого объединения. Исходя из смысла понятия «объединение», логично было бы предположить, что объединяться может любое количество граждан числом не менее двух.

3) Более жесткая ответственность для общественных объединений по сравнению с иными организационно-правовыми формами некоммерческих организаций.

Статьей 489 КоАП РК (первая часть) предусмотрена ответственность за совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений. При этом в

Законе Республики Казахстан «Об общественных объединениях» нет прямого указания о том, что общественное объединение не может в своей деятельности выходить за пределы целей и задач, определенных уставом.

Между тем, следует учитывать, что иногда неуставная деятельность общественных объединений имеет общественно-полезный характер и, соответственно, отсутствует такой признак правонарушения, как общественная опасность. Например, общественное объединение занимается просветительской или благотворительной деятельностью не указанными в уставе. Периодически государственные органы сами просят общественные объединения подключиться к решению социально значимых проблем: пропаганде здорового образа жизни, борьбе с проявлениями коррупции. Такая деятельность также не образует состава административного правонарушения.

Кроме того, часть вторая указанной статьи КоАП предусматривает ответственность за совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан. При этом, в соответствии со ст. 19 Закона об общественных объединениях, общественное объединение обязано соблюдать законодательство Республики Казахстан. Но сами нарушения и наказания за них должны быть всегда конкретизированы. Имея такие формулировки, пропадает необходимость в существовании КоАП и УК, которые постатейно расписывают нарушения и наказания. Чтобы не готовить объемные кодексы можно отделаться одной формулировкой в стиле ч. 2 ст. 489. Подобная «универсальная» норма нарушает принципы права и юридической ответственности: законности, равенства, справедливости, определенности, индивидуализации наказания и др. («нет правонарушения без указания об этом в законе»; только общественные объединения - из всех других юридических лиц - несут подобную ответственность; содержание правонарушения не определено; отсутствует связь между содеянным и мерой наказания).

Норма также противоречит общим положениям КоАП. Так в соответствии со статьей 2 КоАП, основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава правонарушения, предусмотренного в Особенной части КоАП. Исходя из части 2, непонятны признаки состава правонарушения, что включается в объективную сторону данного деяния. Можно также предположить, что норма охватывает совершение не только административных, но и уголовных, гражданских и дисциплинарных правонарушений.

По мнению КМБПЧ законодательство РК позволяет применение крайних мер приостановления деятельности и даже ликвидацию общественных объединений за любые несущественные нарушения законодательства РК в целом, если они совершены после наложения какого-либо административного взыскания. Общественные организации могут быть также привлечены



к административной ответственности за деятельность, осуществляющуюся полностью в рамках закона, но «выходящую за пределы уставных целей и задач».

Действительно такая ситуация в законодательстве противоречит принципам административно деликатного законодательства, так как не позволяет применять различные виды ответственности исходя из степени тяжести совершенных проступков. Реформы КоАП, проводимые Правительством в последние годы, были направлены, в числе прочего, на уточнение составов административных правонарушений в части исключения ответственности за незначительные; введения практики предупреждений за малозначительные, совершенные впервые; конкретизацию ответственности за серьезные нарушения исходя из уровня общественной опасности наказываемых деяний.

КМБПЧ указывает на то, что существует ряд статей, предусматривающих повышенную ответственность членов общественных объединений и их лидеров по сравнению с гражданами, не являющимися членами общественных объединений.

4) Дублирование норм в законах «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях»

Анализ показал наличие дублирования отдельных норм в законах «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях».

Кроме того, имеют место несоответствия отдельных норм, что порождает противоречие указанных законов друг другу.

В этой связи предлагается исключить из Закона «О некоммерческих организациях» нормы, дублирующие нормы Закона «Об общественных объединениях».

5) Иные поправки, направленные на устранение пробелов и коллизий, а также улучшение редакции.

3. Результаты публичного обсуждения

После завершения процедур обсуждения консультативного документа регуляторной политики.

4. Цели принятия проекта закона

Законопроект направлен на дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности общественных объединений.

5. Предмет регулирования проекта закона

Предметом регулирования законопроекта являются общественные отношения, связанные с созданием и осуществлением деятельности некоммерческих организаций.

6. Структура и содержание проекта закона



Законопроект состоит из двух статей.

В статье 1 предполагается внесение поправок в следующие законодательные акты Республики Казахстан:

Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года №235-V ЗРК;

Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года № 3;

Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 года № 142.

Статьей 2 определяется порядок введения в действие законопроекта.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия проекта закона

Принятие законопроекта не повлечет негативных правовых и социально-экономических последствий, а наоборот позволит создать необходимые условия для развития гражданского общества, создания новых общественных объединений, устранения юридической неопределённости и приближения законодательства Республики Казахстан к международным стандартам обеспечения и защиты права на свободу объединения (ассоциации), выполнению её международных обязательств в рамках ратифицированных международных договоров по правам человека.

8. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией Проекта закона.

Принятие и реализация закона не повлечет финансовых затрат для государственного бюджета.

9. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым проектом закона отсутствует.



РАЗДЕЛ 4.

ПРОЕКТ ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ВОПРОСАМ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ» СО СРАВНИТЕЛЬНОЙ ТАБЛИЦЕЙ В ПРИЛОЖЕНИИ

Проект

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественных объединений

Статья 1. Внести изменения и дополнения в следующие законодательные акты Республики Казахстан:

1. В Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года «Об административных правонарушениях» (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2014 г., № 18-I, 18-II, ст.92; № 21, ст.122; № 23, ст.143; № 24, ст.145, 146; 2015 г., № 1, ст.2; № 2, ст.6; № 7, ст.33; № 8, ст.44, 45; № 9, ст.46; № 10, ст.50; № 11, ст.52; № 14, ст.71; № 15, ст.78; № 16, ст.79; № 19-I, ст.101; № 19-II, ст.102, 103, 105; № 20-IV, ст.113; № 20-VII, ст.115; № 21-I, ст.124, 125; № 21-II, ст.130; № 21-III, ст.137; № 22-I, ст.140, 141, 143; № 22-II, ст.144, 145, 148; № 22-III, ст.149; № 22-V, ст.152, 156, 158; № 22-VI, ст.159; № 22-VII, ст.161; № 23-I, ст.166, 169; № 23-II, ст.172; 2016 г., № 1, ст.4; № 2, ст.9; № 6, ст.45; № 7-I, ст.49, 50; № 7-II, ст.53, 57; № 8-I, ст.62, 65; № 8-II, ст.66, 67, 68, 70, 72; № 12, ст.87; № 22, ст.116; № 23, ст.118; № 24, ст.124, 126, 131; 2017 г., № 1-2, ст.3; № 9, ст.17, 18, 21, 22; № 12, ст.34; № 14, ст.49, 50, 54; № 15, ст.55; № 16, ст.56; № 22-III, ст.109; № 23-III, ст.111; № 23-V, ст.113; № 24, ст.114, 115; 2018 г., № 1, ст.4; № 7-8, ст.22; № 9, ст.27; № 10, ст.32; № 11, ст.36, 37; № 12, ст.39; № 13, ст.41; № 14, ст.44; № 15, ст.46, 49, 50; № 16, ст.53; № 19, ст.62; № 22, ст.82; № 23, ст.91; № 24, ст.93, 94; 2019 г., № 1, ст.2, 4; № 2, ст.6; № 5-6, ст.27; № 7, ст.36, 37; № 8, ст.45; № 15-16, ст.67; № 19-20, ст.86; № 21-22, ст.90, 91; № 23, ст.99, 103, 106, 108; № 24-I, ст.118; № 24-II, ст.120, 122,



123, 127; 2020 г., № 9, ст.29, 33; № 10, ст.39, 44, 46, 48; № 11, ст.56, 59; № 12, ст.61, 63; № 13, ст.67; № 14, ст.73, 75; № 16, ст.77):

- 1) часть первую статьи 489 исключить;
- 2) часть вторую статьи 489 исключить;
- 3) часть третью статьи 489 исключить;
- 4) часть четвертую статьи 489 исключить;
- 5) часть девятую статьи 489 изложить в следующей редакции:

«9. Руководство деятельностью не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере ста месячных расчетных показателей.»;

- 6) часть десятую статьи 489 изложить в следующей редакции:

«10. Участие в деятельности не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, –

влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей.»;

- 7) часть одиннадцатую статьи 489 изложить в следующей редакции:

«11. Финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, –

влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей.».

2. В Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях» (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 8-9, ст.234; 2000 г., № 3-4, ст.63; 2001 г., № 24, ст.338; 2005 г., № 5, ст.5; № 13, ст.53; 2007 г., № 9, ст.67; 2009 г., № 2-3, ст.9; № 8, ст.44; 2010 г., № 8, ст.41; 2012 г., № 2, ст.13; № 21-22, ст.124; 2014 г., № 11, ст.67; 2015 г., № 22-I, ст.140; 2016 г., № 8-I, ст.62; 2018 г., № 10, ст.32):

- 1) часть пятую статьи 5 изложить в следующей редакции:

«Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан»;

- 2) статью 10 изложить в следующей редакции:

«Общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее двух человек.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан.»;

- 3) часть третью статьи 21 изложить в следующей редакции:



«Члены (участники) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан о саморегулировании. Они не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (участников), если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан о саморегулировании.».

3. В Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года «О некоммерческих организациях» (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., № 1, ст.8; № 24, ст.338; 2003 г., № 11, ст.56; 2004 г., № 5, ст.30; № 10, ст.56; 2005 г., № 13, ст.53; 2006 г., № 8, ст.45; № 15, ст.95; 2007 г., № 2, ст.18; № 9, ст.67; № 17, ст.141; 2010 г., № 5, ст.23; № 7, ст.28; 2011 г., № 2, ст.21; № 5, ст.43; № 17, ст.136; № 23, ст.179; № 24, ст.196; 2012 г., № 2, ст.13; № 8, ст.64; № 21-22, ст.124; 2013 г., № 10-11, ст.56; № 15, ст.81; 2014 г., № 11, ст.63, 67; № 21, ст.122; № 23, ст.143; 2015 г., № 16, ст.79; № 20-I, ст.110; № 21-I, ст.128; № 22-I, ст.140; № 23-I, ст.166; № 23-II, ст.170; 2016 г., № 7-II, ст.55; 2017 г., № 1-2, ст.3; № 4, ст.7; 2018 г., № 10, ст.32; № 11, ст.36; № 13, ст.41; № 15, ст.47; № 16, ст.53; 2019 г., № 23, ст.103):

1) статью 11 изложить в следующей редакции:

«Особенности правового регулирования общественных объединений определяются Законом Республики Казахстан «Об общественных объединениях».»;

2) пункт 2 статьи 19 изложить в следующей редакции:

«2. Создание некоммерческой организации (за исключением общественных и религиозных объединений) путем ее образования осуществляется по решению учредителей (учредителя).»;

3) часть первую статьи 23 изложить в следующей редакции:

«Деятельность общественного объединения может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел, обращений местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы или заявлений граждан в случаях нарушения Конституции и законодательства Республики Казахстан.».

Статья 2. Настоящий Закон вводится в действие по истечении десяти календарных дней после дня его первого официального опубликования.

Президент
Республики Казахстан

К. Токаев

В Приложении 9 представлена подробная сравнительная таблица по предложенным изменениям.

РАЗДЕЛ 5.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НПА ПО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО (по результатам 2-х диалоговых площадок и 30 глубинных интервью с экспертами)

В ходе проведения исследования в рамках проекта были проведены две диалоговые площадки по вопросу расширения права граждан на свободу объединений, а также 30 глубинных интервью с представителями ведущих НПО страны.

Как показывает анализ нынешнего состояния НПО, то можно сказать, что некоторые из них существенно «выросли» за эти годы. Если первые НПО в республике открываясь не имели опыта работы, структуры, финансового обеспечения, не имели точной цели работы, то на сегодняшний день есть НПО существенно влияющие на ситуацию в регионах и республике. В республике имеется Министерство информации и общественного развития, которое напрямую работает с представителями гражданского общества, в том числе и НПО.

На основании проведенного анализа результатов глубинных интервью можно сделать вывод о том, что в стране еще много нерешенных проблем в сфере законодательства по деятельности казахстанских НПО. Имеются проблемы, связанные с регистрацией неправительственных организаций, филиалов зарубежных НПО, закрытия НПО, получения госсоцзаказа.

Справочно: «Действующее законодательство на сегодняшний день, требует пересмотра, особенно это касается государственного заказа, непосредственно сам закон, потому что там есть ограничение, которым не все организации могут реализовать свои идеи. Там есть такая заковырка. Что мы как на уровне бизнеса, участвуем в государственном заказе, на сайте государственных закупок.» (Представитель НПО, Акмолинская область).

Как показал анализ основой всех проблем является долгое принятие того или иного Закона, т.к., любой проект закона рассматривают несколько раз на рабочих комиссиях и конечный продукт может кардинально отличаться от того варианта который был вначале.

Представители НПО считают, что необходимо перенять опыт европейских стран, в связи с тем, что НПА этих странах продуманы стадии уча-



ствия НПО в принятии решений о внесении тех или иных изменений в законодательство. В частности касаются реформирования, консультирования госорганов с представителями НПО, когда ни один законопроект, ни одно решение не принимаются без реального вовлечения гражданского общества. Конечно же, это потребует больших консультаций, долгого времени для обсуждения, т.к., есть множество точек зрения на все эти процессы, однако, как показывает практика именно совместно принимаемые решения приносят плоды.

Справочно: «Вообще опыт стран ОЭСР, в частности, если говорить об опыте, то опыт Польши, опыт Норвегии по развитию местного самоуправления, в частности там упрощенно все это проходит, там инициативные группы есть, не только там юридические лица, которые проводят, отстаивают интересы определенных целевых групп, и они могут направлять, то есть работать, взаимодействовать с органами государственной власти. Вот Президент же сказал, что, допустим, ратификация европейской хартии местного самоуправления, как раз я вот эти страны отметил, вот их опыт взаимодействия с гражданским обществом, с НПО, для нас полезен в том плане, что институционально налажено у них, они взаимодействуют с гражданским обществом. Конечно, нельзя взять и просто копировать, у Казахстана свой путь развития гражданского общества, не проводить цензуру, просто дать свободу общественным объединениям, некоммерческим организациям» (представитель НПО, г. Нур-Султан).

Предложено разработать закон, который должен пройти кардинальное изменение или новый закон, который полностью давал бы возможность каждому в своем профессиональном сегменте осуществлять свою деятельность. Сегодня получается, что любое НПО может прописать все виды деятельности, заниматься всем: от профилактики ранней беременности до работы с деструктивными течениями, между этими занимаясь там может журналистикой, культурным образованием, просвещением. На сегодня законодательство создает «лазейку» для работы таких НПО.

Одной из серьезных проблем является отсутствие кадров. На сегодняшний день нет профессиональной градации с опытом работы. Сказывается нехватка квалифицированных специалистов, работающих на постоянной основе, в большинстве случаев работа общественных организаций происходит определенными периодами, «от госзаказа до госзаказа», и работники соответственно также набираются на сезон. Одним из предложений было привлечение членов НПО к работе структур исполнительной власти, социальных рабочих комиссий. Для улучшения нормативно-правовых актов в сфере НПО, сфере благотворительности, сфере социальной службы подавляющее большинство должны быть представителем НПО, реальным представителем НПО, кто действительно работает, кого знают люди с ограниченными возможностями.

Представителями региональных НПО высказано недовольство по поводу несправедливого отношения к ним, т.к., они считают, что незаслуженно забыты либо находятся в тени республиканских НПО. Необходима поддержка региональных НПО, льготы при их участии в тендерах, госсоцзака-

зах.

По мнению экспертов существующая база данных НПО не совершенна и служит для того, чтобы принимать финансовые отчеты. Высказано мнение, о ее совершенствовании, введение конкретной и обновленной и контактной информации по деятельности аналогичных организаций, об участии в тех или иных проектах, с целью обмена регионального опыта. Необходима система оценки реализации проектов, причем шкала оценивания должна быть разработана для каждого направления отдельно, в зависимости от того, по какому направлению работает та или иная организация.

В целях более прозрачного доступа необходимо внедрение общественной экспертизы со стороны общественных организаций.

Справочно: «На сегодняшний день нет на законодательном уровне, что должна быть общественная экспертиза. Если «Атамекен» от бизнеса продвинули свою экспертизу, то есть любой нормативно-правовой акт должен получить заключение от «Атамекена». Здесь со стороны общественности такого нет, это публикуют вот эти нормативно-правовые акты на портале, при этом такого обязательного нет, чтобы получали заключение именно общественной организации. Соответственно, мы видим, что не всегда учитывается мнение общественности. А вот «Атамекен» для себя все это сделал. Теперь экспертиза обязательна в этом плане.» (Представитель НПО, г.Нур-Султан).

Анализ проведенных интервью показал следующее:

- многие представители неправительственных организаций отмечают ряд трудностей по регистрации и по ликвидации НПО. Бюрократические барьеры часто являются причиной затягивания процедуры регистрации неправительственных организаций. Также предоставление отчетности при ликвидации требует много времени и сил, а также отчеты необходимо предоставлять не раз и в несколько учреждений. Поэтому, процедура создания неправительственных организаций, их регистрация и ликвидация требуют упрощения. Есть необходимость конкретизации и упрощения процедуры регистрации и ликвидации НПО.

- Необходимо пересмотр существующего законодательства по вопросам отделения деятельности НПО от юридических лиц, занимающихся бизнесом, т.к. не все НПО предоставляют коммерческие услуги.

- Необходимо изменение правил по выдаче грантов, финансирование проектов должно идти по государственным социальным заказам. При размещении государственного социального заказа важно учитывать особенности каждого региона.

- При размещении социального заказа приоритет следует отдавать местным НПО и детально прописывать это в нормативных актах. Также необходима объективная система оценки реализации проектов, причем шкала оценивания должна быть разработана для каждого направления отдельно, в зависимости от того, по какому направлению работает та или иная организация.

- Определенная категория неправительственных организаций считает обязательным финансирование и поддержку со стороны государства,



что говорит в первую очередь о патерналистском подходе представителей «третьего сектора», а также о недостаточной зрелости для реального участия в процессе принятия политических решений, касающихся социальных проблем населения. Необходимо включение в законодательство опыта передовых стран в вопросах финансирования НПО, открытия и закрытия НПО, синхронизации базы данных НПО, предоставления налоговой отчетности и других отчислений и т.д.

- Респонденты отмечают необходимость ограничения необоснованного вмешательства государственных органов в деятельность правительственных организаций. Вмешательство государства необходимо крайне минимизировать, только в случаях выявления правонарушений со стороны НПО.

- Другой проблемой в деятельности НПО является дефицит кадров для выполнения социальных заказов. Остро ощущается нехватка квалифицированных специалистов, работающих на постоянной основе, в большинстве случаев работа общественных организаций происходит определенными периодами, «от госзаказа до госзаказа», и работники соответственно также набираются на сезон. Назрела необходимость в проведении обучающих тренингов и курсов повышения квалификации для сотрудников НПО, особенно в законодательном плане, т.к. НПА постоянно меняются. Требуется более активная и почтовая юридическая и финансовая консультация представителям НПО.

- Общественниками отмечено, что не везде работает принцип «слушающего государства», некомпетентность государственных служащих по вопросам законодательства в сфере НПО. По мнению представителей неправительственной организации, не все государственные организации стремятся к открытому взаимодействию. В особенности это касается местных исполнительных структур в области образования, здравоохранения и т.д.

- В целом, прежде чем совершенствовать законодательство, касающееся работы неправительственных организаций, существует необходимость ревизии всего законодательства, связанного с их деятельностью.

- Закон касающиеся деятельности государственного заказа требуется доработать в части недобросовестных НПО, которые берут все возможные заказы и демпингуют цены оставляя позади ответственных НПО, при этом качество исполнения заказов остается на низком уровне. По этой причине гранты должны осуществляться на местном исполнительном уровне и должны учитываться качество их выполнения.

- По мнению представителей НПО необходимо проводить мониторинг всех работающих НПО в Республике и увеличить освещение среди населения о выполненных задачах. Отчеты НПО должны публиковаться в открытых источниках, для того чтобы население смогло эффективно контролировать действующие НПО.

Вместе с тем, следует отметить заинтересованность НПО в сотрудничестве с государством, желание учиться и развиваться.

НПО страны выражают благодарность МИОР в том, что проводятся такие исследования. Также выражена заинтересованность в участии в общереспубликанских обучающих семинарах с целью обмена опытом и налаживании связей с подобными организациями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

16 марта 2022 года в ежегодном Послании к народу Казахстана «Новый Казахстан: Путь обновления и модернизации» Президент К.Токаев высказал мнение об укреплении роли институтов гражданского общества: «Неправительственный сектор неизменно поднимает важные социальные вопросы и содействует их комплексному решению. Стоящие сегодня перед Казахстаном задачи требуют усиленного взаимодействия государства и неправительственных организаций, системной перезагрузки институтов гражданского общества. Необходимо более широкое и глубокое вовлечение общественных организаций и активистов в подготовку и реализацию реформ. Для этого, прежде всего, нужно обеспечить открытые обсуждения всех национальных проектов и стратегических документов».

Концептуальные основы развития гражданского общества и его институтов в стране способствует деятельность государства по созданию соответствующих политических, правовых и иных условий для осуществления этого процесса.

Политические реформы позволили заложить в РК институциональные основы гражданского общества, куда в широком смысле входят политические партии, НПО, профсоюзы, территориальные органы самоуправления, СМИ. Базовую основу складывающегося в Казахстане гражданского общества и наиболее масштабный характер представляет сегодня институт неправительственных организаций.

Проводимая государством политика, направленная на стимулирование развития гражданского общества, доказывает правильность выбранного пути, вместе с тем, наблюдаются недоработки, которые в совокупности дают возможность по-новому доработать проводимую политику в области законодательства в сфере деятельности казахстанских НПО и обозначить их эффективность.

Гражданское общество не является внешним контекстом государства, а является реальным содержанием, которое оформляется, упорядочивается и опосредуется посредством саморегуляции поведения

граждан в соответствии с правовыми нормами, принципами и правилами.

На сегодняшний день имеется необходимость в усовершенствовании существующего законодательства по деятельности отечественных НПО. Большой проблемой является то, что нормативно – правовые акты по деятельности НПО «не успевают» за изменениями в политической и экономической жизни государства, за модернизацией общественного сознания. Огромное значение приобретают вопросы доступа к информации, выработка новых путей эффективного взаимодействия государственных органов с населением и гражданским обществом.

В рамках проведенных кабинетных исследований в части законодательства в сфере деятельности казахстанских НПО рассмотрены законодательные и подзаконные акты. В целях более глубокого изучения вопроса Институтом проведены 30 глубинных интервью среди ведущих НПО страны, экспертного сообщества и заинтересованных государственных органов. Экспертами рассмотрены все озвученные предложения, для отражения их в рекомендациях и инициативах, с последующей рекомендацией к внесению их в нормативно – правовые акты по деятельности казахстанских НПО.



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года
2. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409
3. Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года № 344-II
4. Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 3 мая 1996 года №3
5. Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 года № 142-II
6. Закон Республики Казахстан «О саморегулировании» от 12 ноября 2015 года № 390-V ЗРК
7. Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК
8. Послание Президента «Новый Казахстан: Путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года
10. Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы/ Астана, 2006
11. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан» от 27 августа 2020 года № 390
12. Д.Ратцен, Д.Мур, М.Дарем Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе / https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_CEE-Overview_rus.pdf
13. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&pos=6;106#pos=6;-106
14. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31568097&pos=6;-106#pos=6;-106
15. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039572&pos=68;-10#pos=68;-10
16. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/4c61669d856cd975921fb776ecb059f605b9290a/
17. <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403254>
18. https://kodeksy-by.com/koap_rb/24.57.htm
19. <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.61832/>



ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнительная таблица предложений по внесению изменений и дополнений
в некоторые законодательные акты по вопросам НПО

№ п/п	Структурный элемент	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование
«Об административных правонарушениях» Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года				
Часть первая статьи 489	<p>Статья 489. Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности</p> <p>1. Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений, –</p> <p>влечет предупреждение или штраф на юридических лиц в размере ста месячных расчетных показателей.</p> <p>...</p>	Часть первую статьи 489 исключить	<p>В Законе Республики Казахстан «Об общественных объединениях» нет прямого указания о том, что общественное объединение не может в своей деятельности выходить за пределы целей и задач, определенных уставом.</p> <p>При этом следует учитывать, что иногда неуставная деятельность общественных объединений имеет общественно-полезный характер и, соответственно, отсутствует такой признак правонарушения, как общественная опасность. Например, общественное объединение занимается просветительской или благотворительной деятельностью не указанными в уставе. Первично государственные органы сами просят общественные объединения подключиться к решению социально значимых проблем: пропаганде здорового образа жизни, борьбе с проявлениями коррупции. Такая деятельность также не образует состава административного правонарушения.</p>	



<p>Часть второй статьи 489</p>	<p>Статья 489. Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности</p> <p>...</p> <p>2. Совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан, –</p> <p>влечет предупреждение или штраф на юридических лиц в размере ста месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности общественного объединения на срок от трех до шести месяцев.</p> <p>...</p>	<p>Часть вторую статьи 489 исключить</p>	<p>В соответствии со ст. 19 Закона об общественных объединениях, общественное объединение обязано соблюдать законодательство Республики Казахстан. Но сами нарушения и наказания за них должны быть всегда конкретизированы. Имея такие формулировки, пропадает необходимость в существовании КоАП и УК, которые по-прежнему расписывают нарушения и наказания. Чтобы не готовить объемные кодексы можно отделиться одной формулировкой в стиле ч. 2 ст. 489. Подобная «универсальная» норма нарушает принципы права и юридической ответственности: законности, равенства, справедливости, определенности, индивидуализации наказания и др. («нет правонарушения без объединения – из всех других юридических лиц - несут подобную ответственность; содержание правонарушения не определено; отсутствует связь между содеянным и мерой наказания).</p> <p>Норма также противоречит общим положениям КоАП. Так в соответствии со статьей 2 КоАП, основанием административной ответственности является совершение деяния, содержание все признаки состава правонарушения, предусмотренного в Особой части КоАП. Исходя из части 2, непонятны признаки состава правонарушения, что включается в объективную сторону данного деяния. Можно также предположить, что норма охватывает совершенные не только административных, но и уголовных, гражданских и дисциплинарных правонарушений.</p>
--------------------------------	--	--	--



	Часть третьей статьи 489	<p>Статья 489. Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественном объединении, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности</p> <p>3. Действие, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влечет штраф на юридических лиц в размере ста пятидесяти месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности общественного объединения на срок от трех до шести месяцев.</p>	Часть третью статьи 489 исключить	В связи с исключением части первой статьи 489
	Часть четвертая статьи 489	<p>Статья 489. Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественном объединении, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности</p> <p>4. Действие, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф на юридических лиц в размере двухсот месячных расчетных показателей с запрещением деятельности общественного объединения.</p>	Часть четвертую статьи 489 исключить	В связи с исключением части второй статьи 489



<p>Часть девя- тая статьи 489</p>	<p>Статья 489. Нарушение законодатель- ства Республики Казахстан об обще- ственных объединениях, а также руко- водство, участие в деятельности неза- регистрированных в установленном за- конодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их дея- тельности</p> <p>9. Руководство деятельностью не зареги- стрированных в установленном законода- тельством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объедине- ний, а равно деятельность которых прио- становлена или запрещена, – влечет штраф в размере ста месячных расчетных пока- зателей.</p>	<p>Часть девятую ста- ты 489 изложить в следующей редакции: «9. Руководство деятельностью не- зарегистрированных в установленном за- конодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере ста месячных расчет- ных показателей».</p>	<p>В связи с предлагаемыми изменениями в статью 5 Закона «Об общественных объединениях»</p>
<p>Часть деся- тая статьи 489</p>	<p>Статья 489. Нарушение законодатель- ства Республики Казахстан об обще- ственных объединениях, а также руко- водство, участие в деятельности неза- регистрированных в установленном за- конодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их дея- тельности</p> <p>10. Участие в деятельности не зарегистри- рованных в установленном законодатель- ством Республики Казахстан порядке об- щественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приоста- новлена или запрещена, -влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей.</p>	<p>Часть десятую статьи 489 изложить в следую- щей редакции: «10. Участие в деятель- ности не зарегистриро- ванных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, - влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показате- лей».</p>	<p>В связи с предлагаемыми изменениями в статью 5 Закона «Об общественных объединениях»</p>

	Часть одинадцатая статьи 489	Статья 489. Нарушение законодательства Республики Казахстан об общественности объединений, а также руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, финансирование их деятельности ... 11. Финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей.	Часть одинадцатую статьи 489 изложить в следующей редакции: «11. Финансирование деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а равно деятельность которых приостановлена или запрещена, – влечет штраф в размере двухсот месячных расчетных показателей».	В связи с предлагаемыми изменениями в статью 5 Закона «Об общественных объединениях»
«Об общественных объединениях» Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года				
Часть пятая статьи 5	Статья 5. Основы деятельности общественных объединений ... Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений.	Часть пятую статьи 5 изложить в следующей редакции: «Не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан».	Согласно законодательству общественным объединением может признаваться только юридическое лицо, прошедшее соответствующую государственную регистрацию. Данное обстоятельство указывает на существующую коллизию в законодательстве, когда запрещается деятельность незарегистрированных юридических лиц, которые и так не могут существовать без государственной регистрации.	



<p>Справочно.</p> <p>Согласно статье 2 Закона «Об общественных объединениях» общественные объединения являются некоммерческими организациями.</p> <p>В соответствии со статьей 2 Закона «О некоммерческих организациях» некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками.</p>	<p>Согласно пункту 1 статьи 34 Гражданского кодекса РК юридическим лицом признается организация, которая имеет на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления обособленное имущество и отвечает этим имуществом по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущество и личные неимущественные права, и обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.</p>	<p>При этом согласно пункту 1 статьи 42 Гражданского кодекса РК юридическое лицо, являющееся некоммерческой организацией, подлежит государственной регистрации в органах юстиции.</p>	<p>Таким образом общественным объединением может являться только юридическое лицо, прошедшее государственную регистрацию.</p> <p>Соответственно, незарегистрированных общественных объединений существовать не может.</p>



<p>Статья 10</p>	<p>Статья 10. Создание общественного объединения</p> <p>Общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек.</p> <p>Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица - общественные объединения, за исключением политических партий.</p> <p>Учредителями общественного объединения являются физические и (или) юридические лица - общественные объединения, за исключением политических партий, созывающие учредительный съезд (конференцию, собрание), на котором принимается устав и формируются руководящие органы. Учредители общественного объединения - физические и (или) юридические лица имеют равные права и несут равные обязанности.</p> <p>Профессиональный союз может являться учредителем профессионального союза.</p> <p>Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан.</p>	<p>Статью 10 изложить в следующей редакции: «Общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан.».</p>	<p>1. Пунктом 1 статьи 23 Конституции РК предусмотрено право граждан РК на свободу объединений.</p> <p>Вместе с тем, в соответствии со статьей 10 Закона РК «Об общественных объединениях» общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек.</p> <p>Учитывая изложенное, на практике существует проблема невозможности создания общественного объединения группой граждан менее десяти человек.</p> <p>По сути, данное требование является формальным и необоснованным, поскольку сомнительна приоритетность инициативы десяти человек над инициативой группы граждан в количестве менее десяти человек (2-9).</p> <p>Поскольку Конституция РК гарантирует право граждан на свободу объединений имеется определенное противоречие с требованиями Закона «Об общественных объединениях».</p> <p>Так, Конституция РК, гарантируя свободу объединения граждан, не ограничивает данное право в зависимости от количества участников такового объединения.</p> <p>Исходя из смысла понятия «объединение», логично было бы предположить, что объединяться в группу может любое количество граждан числом не менее двух.</p>
------------------	---	--	---



<p>2. Предлагается исключить право юридических лиц выступать учредителями общественного объединения ввиду противоречия части первой настоящей статьи, т.к. уже установлено, что общественное объединение создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее двух человек</p>	<p>Более того, настоящим Законом уже предусмотрено право общественных объединений создавать союзы (ассоциации).</p> <p>3. Предлагается исключить право профессионального союза являться учредителем другого профессионального союза, ввиду противоречия нормам Закона «О профессиональных союзах», где определено что, профсоюз создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан не менее десяти человек.</p> <p>Также указанным Законом не предусмотрено право профсоюзов создавать другие профсоюзы.</p>						
--	---	--	--	--	--	--	--



	<p>Часть трети статьи 21</p>	<p>Статья 21. Собственность общественных объединений</p> <p>...</p> <p>Члены (участники) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы. Они не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (участников).</p> <p>...</p>	<p>Часть третью статьи 21 изложить в следующей редакции:</p> <p>«Члены (участники) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан о саморегулировании. Они не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (участников), если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан о саморегулировании».</p>	<p>В связи с предлагаемыми изменениями в статью 11 Закона «О некоммерческих организациях»</p>
		<p>«О некоммерческих организациях» Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года</p>		



Статья 11	<p>Статья 11. Общественное объединение</p> <p>1. Общественным объединением является организация, созданная в результате добровольного объединения граждан, если иное не предусмотрено законами, с целью достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству Республики Казахстан.</p> <p>2. Члены (участники) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в том числе на членские взносы, если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан о саморегулировании. Они не отвечают по обязательствам общественных объединений, в которых участвуют в качестве членов (участников), а указанные объединения не отвечают по обязательствам своих членов (участников), если иное не предусмотрено законодательством Республики Казахстан о саморегулировании.</p> <p>3. Особенности правового положения общественных объединений регулируются Законом Республики Казахстан «Об общественных объединениях».</p> <p>4. Общественное объединение может осуществлять деятельность в качестве саморегулируемой организации, основанной на добровольном членстве (участии), в соответствии с Законом Республики Казахстан «О саморегулировании».</p>	Статью 11 изложить в следующей редакции: «Особенности правового регулирования общественных объединений определены Законом Республики Казахстан «Об общественных объединениях»».	Исключение дублирования с положениями Закона «Об общественных объединениях»
-----------	---	--	---



