

ПРАВО

УДК 340.5.

Легализация и делегализация неправительственных организаций в Республике Беларусь и в Украине: сравнительный аспект

Т.В. ЖУРЕНОК

Исследуются правовые основы систем легализации НПО в Украине и Республике Беларусь в сравнительно-правовом аспекте. Приведены примеры аналогичного и отличающегося правового регулирования легализации неправительственных организаций в законодательствах указанных стран. Обоснована необходимость проведения дальнейших теоретико-методологических исследований данной проблематики.

Ключевые слова: легализация, делегализация, неправительственная организация, общественное объединение.

Legal bases of systems of legalization of non-governmental organizations (NGOs) in Ukraine and Belarus in comparative legal perspective are examined. The examples of similar and differing regulatory legalizing of non-governmental organizations in the laws of these countries are given. The necessity of further theoretical and methodological studies of this problem is explained.

Keywords: legalization, termination of, non-governmental organizations, public association.

Актуальность и общая постановка проблемы. Неправительственные организации (НПО) являются выразителями интересов и устремлений гражданского общества, индикаторами взаимодействия государства с его институтами и, несомненно, демонстрируют способность государства обеспечивать реализацию прав и законных интересов каждого индивида.

Правовые основы легализации и делегализации НПО являются малоисследованными как в Украине, так и в Республике Беларусь. Отдельные аспекты рассматривались в трудах, посвященных проблемам правового регулирования НПО в целом, таких авторов как К.В. Чуешов, В.Н. Кравчук, В.А. Гошовская [1], [2], [3].

Деятельность НПО регулируется нормами разных отраслей права: конституционного, гражданского, административного, финансового, уголовного и т. д. В этой связи речь может идти о весомости надлежащего правового регулирования отношений современного демократического государства с общественными формированиями. Одной из форм такого межсекторального взаимодействия является легализация организаций «третьего сектора».

Большинство республик бывшего СССР создали национальное законодательство о легализации неправительственных организаций еще в 90-е годы XX – начале XXI вв. (Украина – в 1992 г. Республика Беларусь – в 1994, Российская Федерация – в 1995, Казахстан, Молдова – в 1996, Таджикистан – в 1998, Армения – в 2001, Туркменистан – в 2003) и оно оказалось весьма сходным по содержанию. Несмотря на ряд серьезных недостатков, это правотворчество сыграло свою роль в становлении гражданского общества на постсоветском пространстве [4, с. 27], ибо данными законами были разрешены основные проблемы регулирования правового статуса и процедуры легализации организаций «третьего сектора». В дальнейшем обновление законов привело к исключению из правового регулирования НПО политических партий.

В Украине Закон «Об объединениях граждан» регулировал сферу легализации неправительственных организаций (НПО) более двадцати лет, до 2013 г. Сегодня в действует новый Закон «Об общественных объединениях» от 22 марта 2012 г. [5]. Следует отметить значительную трансформацию украинского законодательства в сфере легализации НПО в последние годы, направленную на приближение к европейским стандартам. Уже в начале 2014 г. были внесены изменения в Закон Украины относительно установления новых статусов НПО и соответствующих правовых режимов деятельности таких объединений.

Республика Беларусь коренным образом не отличается от вышеуказанных стран СНГ по вопросам правового регулирования процедур официального признания (легализации) НПО. В 2013 г. в Закон Республики Беларусь 1994 г. «Об общественных объединениях» были внесены значительные по объему и содержанию изменения, которые в большинстве своем касались легализационных процедур.

Изложение основного материала. Согласно статье 36 Конституции Украины 1996 г. граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для защиты и удовлетворения своих прав и свобод [6].

Сегодня в Украине отсутствует общий закон, который регулировал бы вопросы образования и легализации НПО. Эту функцию выполняет Гражданский кодекс Украины 2003 г. (далее – ГК Украины). Однако там термин «непредпринимательское общество» означает юридическое лицо, которое не имеет целью получение прибыли и, соответственно определяет общий порядок образования непредпринимательских обществ как юридических лиц.

Специальным законом, который устанавливает правила легализации НПО (кроме политических партий и некоторых других объединений), является Закон Украины «Об общественных объединениях» (далее – Закон Украины), введенный в действие 1 января 2013 г. [5].

В Республике Беларусь также существует двухуровневая система правового регулирования деятельности НПО: первый уровень представлен Гражданским кодексом, второй – специальным законодательством. Причем белорусская система правового регулирования свидетельствует о примате кодексов над законами. Кроме того, белорусский законодатель отказался от разработки и принятия Закона «О некоммерческих организациях» ввиду неэффективности применения аналогичных нормативно-правовых актов в других странах и нацеленности на совершенствование действующего законодательства.

В соответствии со статьей 4 Конституции РБ на территории государства могут образовываться политические партии и другие общественные объединения, которые должны действовать в соответствии с Конституцией и законами РБ [7].

Правовой статус общественных объединений в Беларуси с 1994 г. определяет Закон «Об общественных объединениях» от 4 октября 1994 г. (далее – Закон РБ). В соответствии со статьей 2 Закона РБ граждане Республики Беларусь имеют право образовывать и вступать в уже действующие общественные объединения. Иностранцы граждане в Беларуси могут основывать только международные общественные объединения [8]. В отличие от этого в Украине иностранцы и апатриды наделяются правом основывать общественные организации [5].

В соответствии с частью третьей статьи 1 Закона РБ общественные объединения и их союзы объединяются обобщающим понятием «некоммерческие организации» [8].

Общественные объединения в Республике Беларусь создаются по территориальному принципу: международные, республиканские и местные. Такой принцип был присущ и Украине до введения в действие с 1 января 2013 г. Закона «Об общественных объединениях». Утративший силу Закон «Об объединениях граждан» [9] делил общественные организации на международные, всеукраинские и местные. В Украине и в Беларуси могут создаваться отделения международных НПО, созданных и легализованных на территории других государств.

Что касается правовых ограничений относительно создания и деятельности НПО, то белорусский законодатель устанавливает запрет их деятельности, направленной на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ, связанных с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства (статья 7 Закона) [8].

Кроме того, белорусское законодательство выдвигает следующие требования к необходимому для образования объединения количеству учредителей: для международного – не менее десяти учредителей (членов) от Республики Беларусь и не менее чем по три учредителя (члена) от одного или нескольких иностранных государств, а также создание на территории этих государств организационных структур этого общественного объединения (отделения, филиала, представительства); для республиканского – не менее пятидесяти учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и города Минска; для местного – не менее десяти учредителей (членов) от двух или более административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого общественного объединения; для отделения международного общественного объединения, созданного на территории иностранного государства, – не менее десяти учредителей (членов) от Республики Беларусь.

В отличие от украинского законодательства, в Республике Беларусь юридические лица не могут учреждать общественные объединения.

Относительно терминологии, которая используется белорусским и украинским законодателями для определения процедуры официального признания или «узаконивания» НПО, следует отметить, что Закон использует термин «государственная регистрация», причем ей подлежат не только непосредственно объединения, но и изменения (дополнения) в их уставах, а также гимны, значки, вымпелы, галстуки, т. п. Исходя из этого, создание объединения без статуса юридического лица белорусским законодательством не предусмотрено, более того – организационные структуры НКО могут наделяться правами юридического лица.

В Украине аналогичная по результату процедура именуется «легализацией». Легализация в свою очередь осуществляется тремя способами: путем регистрации, уведомления о создании, аккредитации обособленного подразделения иностранной НПО.

Функция государственной регистрации НПО в Беларуси возложена на Министерство юстиции и его территориальные органы. В Украине эти полномочия возложены на Государственную регистрационную службу Украины (Укргосреестр), деятельность которой координируется Кабинетом Министров Украины через Министра юстиции Украины, и ее территориальные органы, созданные в составе территориальных управлений юстиции [10].

Закон РБ определяет срок в один месяц с момента проведения установочного съезда (конференции, общего собрания), на протяжении которого документы должны быть поданы на государственную регистрацию. В Украине установлен вдвое больший срок – 60 дней.

Несколько слов следует сказать также об органах управления НПО, которые определены законами сравниваемых государств. К таковым в Республике Беларусь относят высший орган (съезд, конференцию, общее собрание и т. п.), руководящий орган (осуществляет руководство объединением в период между заседаниями высшего органа) и контрольно-ревизионный орган. В Украине – это также высший орган управления и другие органы, предусмотренные гражданским законодательством для непредпринимательских обществ: общее собрание участников, исполнительный орган, если иное не установлено законом [11].

Необходимо обратить внимание на достаточно жесткие требования законодательства РБ относительно названий общественных объединений: оно должно указывать на организационно-правовую форму, характер деятельности, содержать слова «союз» или «ассоциация». Не допускается использование в названии слов «Республика Беларусь», «Беларусь», «белорусский», «национальный», «народный», «академия». Кроме того, название не может содержать полных или сокращенных названий иностранных государств или государств, существовавших ранее, имени гражданина без согласия его либо его наследников, указание на преимущество какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы [8]. В Украине при присвоении названия общественному объединению необходимо руководствоваться общими положениями о наименовании юридического лица, содержащихся в ГК Украины [11]. Специальные требования установлены статьей 10 Законом Украины [5], причем они практически аналогичны белорусским.

Существенной проблемой является вопрос о возможности осуществления НПО предпринимательской деятельности. В Украине новый закон предоставил такое право общественным объединениям. В Беларуси предпринимательская деятельность может осуществляться некоммерческими организациями только посредством создания коммерческих организаций и (или) участия в них, если иное не установлено законодательными актами.

Следует остановиться на контрольных функциях легализирующих органов в Украине и Беларуси. Более широкими полномочиями наделены регистрирующие органы Республики Беларусь по сравнению с легализирующими органами в Украине. Так, в Беларуси существует упраздненный недавно в Украине контроль регистрирующих органов за соответствием законодательству и уставу деятельности общественного объединения. Кроме этого, все объединения ежегодно до 1 марта предоставляют регистрирующему органу информацию, свидетельствующую о продолжении своей деятельности. На первый взгляд, такая ежегодная процедура может показаться отягощающей НПО, однако с учетом того, что лишь незначительная часть легализованных объединений продолжают работать долгое время, у регистрирующего органа в Республике Беларусь есть возможность осуществлять мониторинг состояния «третьего сектора».

Перечень документов в Законе Украины несколько меньше аналогичного в белорусском варианте. Кроме того, для украинских регистраторов срок рассмотрения документов, поданных на легализацию НПО, составляет семь рабочих дней [5], тогда как Министерство юстиции Республики Беларусь и его территориальные подразделения имеют для этого целый календарный месяц [8].

Необходимо отметить также разность процедурных решений, которые могут быть приняты легализирующими органами в Беларуси и в Украине. В РБ органы Министерства юстиции могут принять решение о государственной регистрации, отказе в государственной регистрации или приостановлении (на срок до одного месяца) государственной регистрации НКО. В Украине возможны четыре варианта развития событий: регистрация, отказ в регистрации, направление документов на доработку и оставление документов без рассмотрения по сути.

Сведения о легализованных общественных объединениях в обеих странах подлежат внесению в соответствующие государственные реестры.

Кроме свидетельства о государственной регистрации, действующее белорусское законодательство предусматривает возможность выдачи руководителю общественного объединения удостоверения. Выдача удостоверения руководителю НПО в Украине не предусматривается действующими нормативно-правовыми актами.

На территории как Украины, так и Беларуси, запрещается деятельность нелегализованных общественных объединений.

Меры воздействия к организациям-нарушителям в РБ и в Украине похожи. Так, белорусским общественным объединениям со стороны регистрирующего органа может быть вынесено письменное предупреждение, а по решению суда может быть приостановлена до полугода их деятельность. В то же время законодатель предоставляет возможность устанавливать дополнительные меры воздействия на НПО в законах о борьбе с терроризмом и противодействии экстремизму. Необходимо отметить, что предупреждение, приостановление деятельности и ликвидация применяются последовательно, если же нарушение влечет ликвидацию, к организации не могут быть применены предупреждение или приостановление деятельности.

В Украине предусмотрена ликвидация или принудительный роспуск НПО по решению суда, инициированному легализирующим органом [5]. Согласно положениям Закона Украины «Об объединениях граждан», действовавшего до 1 января 2013 г., к НПО применялись предупреждение, штраф, временный запрет (приостановление) отдельных видов деятельности, временный запрет (приостановление) деятельности и принудительный роспуск (ликвидация) [9].

Обратимся к способам прекращения НПО в избранных для сравнения странах. Общественное объединение в Беларуси может быть реорганизовано по решению высшего органа управления и такая реорганизация подлежит государственной регистрации (статья 19 Закона РБ) [8]. Ликвидация некоммерческой организации возможна по решению высшего органа такой организации либо по решению суда. Практически идентичными являются способы прекращения общественных объединений в Украине, однако реорганизована НПО может быть только путем присоединения к другому общественному объединению такого же статуса (статья 25 Закона Украины) [5].

Следует отметить достаточно жесткую реакцию белорусского законодателя на однократное нарушение общественным объединением законодательства о массовых мероприятиях или законодательства, регулирующего использование иностранной безвозмездной помощи. Такие нарушения могут служить основанием для ликвидации объединения по решению суда.

Право инициирования прекращения деятельности общественного объединения в судебном порядке в Беларуси и в Украине предоставлено легализирующим органам.

Необходимо остановиться на такой форме общественных объединений, которые создаются в Республике Беларусь, как *республиканское государственно-общественное объединение*. Нормативно-правовой основой для создания и деятельности таких НПО выступает специальный Закон Республики Беларусь «О республиканских государственно-общественных объединениях» от 19 июля 2006 г. № 150-З. Указанный вид НПО представляет собой членскую некоммерческую организацию, которая создается для выполнения возложенных на нее государственно-значимых задач. Условия создания определяются Президентом Республики Беларусь

или по его поручению Советом Министров страны. Учредителем, наряду с физическими и юридическими лицами, может быть Республика Беларусь [12]. Устав такого объединения утверждается Президентом или по его поручению Советом Министров РБ. В уставе определяются государственно-значимые задачи, возлагаемые на организацию.

Делегализация (прекращение) республиканских государственно-общественных объединений осуществляется по решению Президента Республики Беларусь или Совета Министров. На наш взгляд, такие организации нельзя относить к НПО.

Создание аналогичных по своему правовому статусу общественных объединений в Украине не предусмотрено. Напротив, существуют организации со специфическим статусом и процедурой создания: Национальный Олимпийский комитет Украины [13], Общество Красного Креста Украины [14]. По мнению Н. Богашевой, существование таких организаций является определенной правовой проблемой. Исследователь обосновывает это тем, что в соответствии со статьей 36 Конституции Украины все объединения граждан равны перед законом [15, с. 25].

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Следует резюмировать, что нормативно-правовое регулирование НПО в Республике Беларусь и в Украине несколько отличаются друг от друга. Фактически мы имеем дело с двумя моделями правового регулирования легализации (делегализации) НПО: общерегуляторной в Украине и охранительной в Республике Беларусь. Как известно, в Украине была предпринята попытка ужесточения правового регулирования легализационных процедур Законом от 16 января 2014 г., который ввел понятия «общественного объединения, выполняющего функции иностранного агента» и «общественного объединения, которое принимает участие в политической деятельности на территории Украины». Однако этот нормативно-правовой акт просуществовал менее десяти дней и был отменен парламентом.

В то же время законодательство Республики Беларусь позволяет общественному объединению реорганизовываться в политическую партию (статья 19 Закона РБ).

Преодолимой можно назвать проблему чрезмерной детализации легализационных процедур в законах Украины и Беларуси об общественных объединениях. По нашему мнению, более целесообразно установить процедурную составляющую легализации в подзаконных нормативных актах, тем самым не перегружая законы. Указанная проблематика может стать темой дальнейших исследований.

Литература

1. Анализ теоретических подходов к определению правового положения республиканского государственно-общественного объединения / К.В. Чуешов // Вклад молодых ученых в развитие правовой науки Республики Беларусь : материалы III Междунар. науч.-практ. конф., г. Минск, 23 нояб. 2012 г. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол. : В.И. Семенов и др. – Минск : Бизнесофсет, 2012. – С. 272–274.
2. Кравчук, В.М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : Дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. – К., 2008. – 229 с.
3. Гошовська, В.А. Концептуальні умови організації взаємодії Верховної Ради України з неурядовими організаціями / В.А. Гошовська, О.Р. Антонова. // Держава і регіони : Науково-виробничий журнал. Серія : Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 48–52.
4. Міжнародний центр некомерційного права (США, Вашингтон). Реформа законодавства для об'єднань громадян у державах СНД / Міжнародний центр некомерційного права. – К. : Громадянське суспільство, 2007. – № 2. – С. 27–29.
5. Про громадські об'єднання : Закон України, 22 березня 2012 р., № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.
6. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://pravo.by/main.aspx?guid=6351>. – Дата доступа : 08.07.2014.

8. Об общественных объединениях : Закон Республики Беларусь 04 октября 1994 г., № 3254-ХП [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/registr. – Дата доступа : 18.07.2014.

9. Про об'єднання громадян : Закон України, 16 червня 1992 р., № 2460-ХП // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

10. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України, 06 квітня 2011 р., № 401 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 554.

11. Цивільний кодекс України, 16 січня 2003 р., № 435-IV// Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

12. О республиканских государственно-общественных объединениях : Закон Республики Беларусь, 16 июля 2006 г., № 150-3 // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10600150&p2={NRPA}>. – Дата доступа : 18.07.2014.

13. Про фізичну культуру і спорт : Закон України, 24 грудня 1993 р., № 3808-ХП // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.

14. Про Товариство Червоного Хреста України : Закон України, 28 листопада 2002 р., № 330-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2359.

15. Богашева, Н.В. Класифікація громадських організацій : проблема правових критеріїв. / Н.В. Богашева – К. : Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2011. – Вип. 1(4). – С. 62–70.

Национальный университет

«Одесская юридическая академия»

Поступила в редакцию 28.07.2014