



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers  
Comité des Ministres

**Рекомендация CM/Rec(2007)14  
Комитета министров государствам-членам  
о правовом статусе неправительственных организаций в Европе**

*(Принята Комитетом министров 10 октября 2007 года  
на 1006-м заседании постоянных представителей министров)*

Комитет министров в соответствии со статьей 15-*b* Устава Совета Европы,

учитывая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и что к этой цели можно стремиться путем принятия общих правил,

сознавая важнейший вклад, вносимый неправительственными организациями (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности путем содействия информированию общественности, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности органов государственной власти, и не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ,

принимая во внимание неопределимый вклад, вносимый также НПО в достижение целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и Устава Совета Европы,

учитывая Декларацию и План действий, принятые на третьей встрече глав государств и правительств Совета Европы (Варшава, 16-17 мая 2005 года),

отмечая, что внесение НПО вклада осуществляется путем целого ряда самых разнообразных видов деятельности, которые могут принимать форму как средства коммуникации между различными сегментами общества и органами государственной власти, - когда отстаиваются изменения в правовой и государственной политике, оказывается помощь тем, кто в ней нуждается, разрабатываются технические и профессиональные стандарты, ведется мониторинг соблюдения существующих обязательств в соответствии с национальным и международным правом, - так и средства предоставления возможностей для личной самореализации, а также для осуществления, пропагандирования и защиты общих с другими интересов,

принимая во внимание, что существование многих НПО является проявлением права их членов на свободу ассоциаций в соответствии со статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и соблюдения принимающими их странами принципов демократического плюрализма,

учитывая статью 5 Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД No. 163), статьи 3, 7 и 8 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (СЕД No. 157) и статью 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД No. 144),

признавая, что деятельность НПО влечет за собой появление обязанностей, а также прав,

учитывая, что наилучшим способом обеспечения этичного и ответственного поведения НПО является поощрение саморегулирования,

принимая во внимание правовую практику Европейского суда по правам человека и мнения договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека,

принимая во внимание Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/53/144, основываясь на Основных принципах, касающихся статуса неправительственных организаций в Европе, учитывая Европейскую конвенцию о признании правосубъектности международных неправительственных

организаций (СЕД No. 124) (далее именуемую Конвенция № 124) и желательность увеличения числа ее договаривающихся сторон,

рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

- руководствовались в своих законодательстве, политике и практике минимальными стандартами, установленными в настоящей рекомендации;
- учитывали эти стандарты при мониторинге принятых ими на себя обязательств;
- обеспечили, чтобы настоящая рекомендация и сопроводительный Пояснительный меморандум были переведены и как можно более широко распространены среди НПО и общественности в целом, а также среди парламентариев, в соответствующих органах государственной власти и учебных заведениях и использовались при подготовке должностных лиц.

## **I. Основные принципы**

1. Для целей настоящей рекомендации НПО - это добровольные самоуправляемые структуры или организации, созданные для выполнения в основном некоммерческих задач их учредителей или членов. Они не включают политические партии.
2. НПО включают структуры или организации, созданные как частными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут как основываться, так и не основываться на членстве.
3. НПО могут быть как неформальными структурами или организациями, так и структурами или организациями, обладающими правосубъектностью.
4. НПО могут быть национальными или международными по составу и по сфере деятельности.
5. НПО должны иметь право на свободное выражение своего мнения и все другие универсально и регионально гарантированные права и свободы, которые к ним применимы.
6. На НПО не должно распространяться руководство со стороны органов государственной власти.
7. НПО, обладающие правосубъектностью, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции согласно нормам административного, гражданского и уголовного права, которые обычно применяются к этим юридическим лицам.
8. Правовая и фискальная база, применяемая к НПО, должна стимулировать их создание и непрерывную работу.
9. НПО не должны распределять какую-либо прибыль, которая может возникнуть в результате их деятельности, среди своих членов или учредителей, но могут использовать ее для достижения своих задач.
10. Действия или бездействие со стороны органов государственной власти, затрагивающие НПО, должны рассматриваться в административном порядке и могут оспариваться НПО в независимом и беспристрастном суде, наделенном полной юрисдикцией.

## **II. Задачи**

11. НПО должны иметь возможность свободно работать над достижением своих задач при условии, что и задачи, и применяемые для их достижения средства соответствуют требованиям демократического общества.
12. НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, работать в сфере образования и вести информационно-пропагандистскую деятельность по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, соответствует ли их позиция политике правительства или она предполагает выдвижение требований об изменении законодательства.

13. НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии открытого декларирования ими своей мотивации. Любая такая поддержка должна также осуществляться в соответствии с законодательством о финансировании выборов и политических партий.

14. НПО должны иметь возможность свободно заниматься любой законной экономической, хозяйственной или коммерческой деятельностью, направленной на поддержку своей некоммерческой деятельности, без какого-либо специального разрешения, но с соблюдением всех условий лицензирования и нормативных требований, обычно применяемых к соответствующей деятельности.

15. НПО должны иметь возможность свободно работать над достижением своих задач путем членства в ассоциациях, федерациях и конфедерациях НПО, как национальных, так и международных.

### **III. Учреждение и членство**

#### **A. Создание**

16. Любое юридическое или физическое лицо, как гражданин, так и негражданин страны, либо группа таких лиц должны иметь возможность свободно создавать НПО, а в случае НПО, не основывающейся на принципах членства, должны иметь возможность создавать ее путем дарения или завещания.

17. Два или более лица должны иметь возможность создавать НПО, основывающуюся на принципах членства, но для приобретения статуса юридического лица может потребоваться более высокое число членов, однако оно не должно устанавливаться на уровне, препятствующем учреждению НПО.

#### **B. Уставы**

18. НПО, обладающие правосубъектностью, как правило, должны иметь уставы, включающие учредительный или регистрационный документ либо, когда это применимо, любой другой документ, определяющий условия деятельности НПО.

19. В уставе НПО, обладающей правосубъектностью, обычно указывается следующее:

- a. ее название;
- b. ее задачи;
- c. ее полномочия;
- d. высший руководящий орган;
- e. периодичность заседаний этого органа;
- f. процедура созыва таких заседаний;
- g. порядок утверждения данным органом финансовых и иных отчетов;
- h. порядок изменения устава и роспуска организации, либо ее слияния с другой НПО.

20. Если в основе НПО лежит принцип членства, ее высшим руководящим органом должен являться членский состав, и для внесения любых изменений в устав требуется его согласие. Для других НПО высшим руководящим органом является орган, определенный уставом.

#### **C. Членство**

21. Никто не может быть по закону или иным образом принужден к вступлению в ту или иную НПО, кроме тех случаев, когда в целях регулирования профессиональной деятельности в некоторых государствах законом предусмотрены структуры или организации, рассматриваемые государством как НПО.

22. Законодательство не должно необоснованно ограничивать право любого физического или юридического лица, как гражданина, так и негражданина страны, вступать в НПО, основывающуюся

на принципах членства, - при этом такое право должно в первую очередь определяться, при условии запрета на неоправданную дискриминацию, уставом соответствующей НПО.

23. Члены НПО должны быть защищены от исключения, противоречащего ее уставу.

24. К лицам, являющимся членами НПО, не должны применяться какие-либо санкции только на основании их членского статуса. Это не исключает возможности того, что подобное членство может быть сочтено несовместимым с той или иной занимаемой должностью или постом.

25. НПО, основывающаяся на принципах членства, должна иметь возможность свободно разрешать нечленам организации принимать участие в ее деятельности.

#### **IV. Правосубъектность**

##### **A. Общие положения**

26. Юридическое лицо НПО должно быть четко отделено от юридического лица ее членов или учредителей.

27. НПО, создаваемая путем слияния двух или более НПО, должна становиться преемником их прав и обязательств.

##### **B. Приобретение правосубъектности**

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

29. Правила приобретения правосубъектности должны публиковаться для доведения до сведения широкой общественности, а связанный с этим процесс должен быть простым для понимания и исполнения.

30. То или иное лицо может быть лишено права учреждать НПО, обладающую правосубъектностью, на основании осуждения за правонарушение, совершение которого делает его непригодным для учреждения такой организации. Сфера применения и продолжительность такого лишения этого права должны быть соразмерными.

31. Заявки, подаваемые НПО, основывающимися на принципах членства, должны включать только их устав, их адрес и фамилии их учредителей, руководителей, должностных лиц и юридических представителей. В случае НПО, не основывающихся на принципах членства, может также предусматриваться требование о подтверждении наличия финансовых средств, необходимых для выполнения их задач.

32. Основанной на принципах членства НПО следует начинать процедуру приобретения правосубъектности только после принятия собранием всех ее членов соответствующего решения.

33. За подачу заявки на приобретение правосубъектности могут взиматься сборы, однако они не должны устанавливаться на запретительном уровне.

34. Отказ в приобретении правосубъектности может иметь место только в том случае, если не были представлены все четко предписанные необходимые документы, было использовано наименование, явно вводящее в заблуждение или неотличимое должным образом от наименования уже действующего в данном государстве физического или юридического лица, либо при наличии в уставе организации задач, очевидно несовместимых с требованиями демократического общества.

35. Любая оценка приемлемости задач НПО, подавшей заявку на приобретение ею правосубъектности, должна производиться на основе адекватной информированности и уважения понятия политического плюрализма. Оценка должна производиться без каких-либо предрассудков.

36. Орган, ответственный за предоставление статуса субъекта права, должен при принятии своих решений действовать независимо и беспристрастно. Для выполнения возложенных на него функций такой орган должен располагать достаточным числом должным образом подготовленных сотрудников.

37. Для принятия решений о предоставлении или отказе в предоставлении статуса субъекта права должен быть установлен разумный срок.

38. Заявитель должен информироваться о любых решениях, а любой отказ должен сопровождаться письменным объяснением причин и может быть обжалован в независимом и беспристрастном суде.

39. Решения о предоставлении НПО права на получение финансовых или иных льгот должны приниматься независимо от решений, касающихся приобретения ими правосубъектности, и предпочтительно – другим органом.

40. В случае, если правосубъектность не возникает автоматически при учреждении НПО, следует обеспечить, чтобы общественность без затруднений имела доступ к ресурсу обладающих правосубъектностью НПО.

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

### **C. Филиалы; изменения в уставах**

42. К НПО не должно предъявляться требований о получении каких-либо разрешений на создание филиалов как в пределах данной страны, так и (при условии соблюдения положений пункта 45 ниже) за рубежом.

43. Последующие изменения в уставе НПО должны утверждаться органом государственной власти только в том случае, если такие изменения касаются наименования и задач организации. Утверждение должно происходить в соответствии с теми же процедурами, которые применялись при приобретении правосубъектности, однако такие изменения не должны влечь за собой обязанность соответствующей НПО учреждать новую организацию. Может быть предъявлено требование о направлении уведомления соответствующему ведомству о других поправках к уставу НПО до их вступления в силу.

### **D. Прекращение правосубъектности**

44. Правосубъектность НПО может быть прекращена только в рамках добровольно совершаемых действий ее членом либо, если НПО не основывается на принципах членства, - ее руководящего органа, или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных проступков.

### **E. Иностранные НПО**

45. Без ущерба для применения статей Конвенции № 124 в отношении тех государств, которые ратифицировали эту конвенцию, к иностранным НПО может предъявляться требование о получении разрешения на деятельность в принимающей стране таким образом, чтобы это соответствовало пунктам 28-31 и 33-39 выше.

### **V. Управление**

46. В НПО, построенной на принципах членства, лица, ответственные за управление организацией, должны избираться или назначаться высшим руководящим органом либо органом, которому он делегировал эту задачу. Управленческий персонал НПО, не основывающейся на принципах членства, должен назначаться в соответствии с ее уставом.

47. НПО должна обеспечить, чтобы ее органы управления и принятия решений соответствовали ее уставу, но в остальном она имеет право самостоятельно определять меры по достижению своих задач. В частности, для изменения внутренней структуры или правил НПО к ней не должны предъявляться требования о получении разрешения от какого-либо органа государственной власти.

48. Назначение, выборы или смена должностных лиц, а также, с учетом предусмотренного в пунктах 22 и 23 выше, прием в члены или исключение из организации должны являться предметом ведения соответствующей НПО. Вместе с тем то или иное лицо может быть лишено права выступать в качестве должностного лица НПО на основании осуждения за правонарушение,

совершение которого делает его непригодным для выполнения таких обязанностей. Сфера применения и продолжительность такого лишения этого права должны быть соразмерными.

49. НПО не должна подвергаться каким-либо особым ограничениям в силу присутствия в составе ее управленческого персонала или среди сотрудников лиц, которые не являются гражданами данного государства.

## **VI. Сбор средств, имущество и государственная поддержка**

### **A. Сбор средств**

50. НПО должна иметь право ходатайствовать о получении финансирования и получать его – в виде денежных средств или пожертвований в натуральной форме – не только от государственных органов власти в своем государстве, но и от организаций или частных жертвователей из другого государства или от многосторонних учреждений, при условии обязательного соблюдения при этом общеприменимых правовых норм, относящихся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий.

### **B. Имущество**

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

52. Обладающая правосубъектностью НПО должна быть вправе требовать через суд возмещения любого ущерба, причиненного ее имуществу.

53. К обладающим правосубъектностью НПО может предъявляться требование о том, чтобы они прибегали к услугам независимых консультантов при продаже или приобретении какой-либо земли, помещений и других крупных активов, если они получают какую-либо форму государственной поддержки.

54. Обладающая правосубъектностью НПО не должна использовать имущество, приобретенное на условиях освобождения от уплаты налогов, для цели, применительно к которой освобождения от уплаты налогов не предусмотрено.

55. Обладающая правосубъектностью НПО может использовать свои активы для оплаты труда своих сотрудников, а также может возмещать всем сотрудникам и лицам, работающим на добровольных началах от имени НПО, понесенные ими в связи с этим обоснованные расходы.

56. Обладающая правосубъектностью НПО может назначать преемника для получения принадлежащих ей активов на случай прекращения своей деятельности, но только после выполнения своих обязательств и соблюдения всех прав жертвователей на возврат им средств. Однако в случае, когда преемник не был назначен или соответствующая НПО недавно получила государственное финансирование или другую форму поддержки, может быть выдвинуто требование о передаче активов либо другой НПО, либо юридическому лицу, которое наиболее близко соответствует ее задачам, либо об их применении для выполнения этих задач государством. Кроме того, в случаях, когда будет сочтено, что либо задачи, либо средства, применявшиеся НПО для их выполнения, являются неприемлемыми, правопреемником может стать государство.

### **C. Государственная поддержка**

57. НПО следует оказывать содействие в выполнении их задач в виде государственного финансирования и других форм поддержки, таких, как освобождение от уплаты подоходного и других налогов или сборов с членских взносов, денежных средств и товаров, полученных от жертвователей или государственных и международных учреждений, доходов от инвестиций, аренды, лицензионных (авторских, патентных) отчислений, хозяйственной деятельности и имущественных сделок, а также посредством стимулирования благотворительности через введение льгот по уплате подоходного налога или кредитование.

58. В отношении любой формы государственной поддержки НПО должны существовать четкие и объективные критерии.

59. При принятии решения о том, оказывать или не оказывать государственную поддержку той или иной НПО в какой-либо форме, существенными факторами могут быть сочтены характер осуществляемой ею деятельности и то, в интересах кого она осуществляется.

60. Оказание государственной поддержки может также зависеть от того, относится ли та или иная НПО к особой категории или режиму, определенным законодательством или имеющим конкретную правовую форму.

61. Существенные изменения устава или деятельности НПО могут привести к корректировке или прекращению оказания любой государственной помощи.

## **VII. Подотчетность**

### **A. Прозрачность**

62. К НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование о ежегодном представлении финансовой отчетности и отчета о своей деятельности в соответствующий контрольный орган.

63. К НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование об информировании о процентной доле своих финансовых ресурсов, используемых для сбора средств и на административные расходы.

64. Вся отчетность должна представляться с обязательным соблюдением прав жертвователей, выгодоприобретателей и сотрудников, и также права на защиту конфиденциальности законных деловых операций.

65. К НПО, которым оказывалась государственная поддержка в какой-либо форме, может предъявляться требование о представлении своей финансовой документации на аудиторскую проверку организации или лицу, не зависящим от ее руководства.

66. На иностранные НПО применительно только к их деятельности в принимающей стране должны распространяться требования, содержащиеся в пунктах 62-65 выше.

### **B. Надзор**

67. НПО должны пользоваться презумпцией законности своей деятельности в отсутствие доказательств противного.

68. В случае несоблюдения требований о представлении отчетности или когда имеются достаточные основания полагать, что были или неминуемо будут совершены серьезные правонарушения, к НПО может быть предъявлено требование о предоставлении своей бухгалтерской отчетности, учетных документов и показателей деятельности для проверки контролирующим ведомством.

69. НПО не должны подвергаться обыскам и выемкам без объективных причин для принятия подобных мер и соответствующей судебной санкции.

70. Если не установлен факт серьезного нарушения правовых требований, применимых к НПО, или если отсутствуют разумные основания полагать, что подобное нарушение неминуемо произойдет, не должно быть никакого внешнего вмешательства в финансирование НПО.

71. Как правило, НПО должны быть вправе просить о приостановке действия любых принятых в их отношении административных мер. В случае отказа удовлетворить указанное прошение должна быть предусмотрена возможность для его оперативного обжалования в судебном порядке.

72. В большинстве случаев надлежащая санкция против НПО за нарушение применимых к ней правовых требований (включая те, которые относятся к приобретению правосубъектности) должна ограничиваться требованием об устранении нарушений и/или решением о наложении административного, гражданского взыскания или применении уголовных санкций в отношении организации и/или любых непосредственно несущих ответственность за нарушение лиц. Взыскания и санкции должны основываться на нормах действующего законодательства с соблюдением принципа соразмерности.

73. На иностранные НПО применительно только к их деятельности в принимающей стране должны распространяться положения, содержащиеся в пунктах 68-72 выше.

74. Прекращение деятельности НПО или, в случае иностранной НПО, отмена разрешения на ее деятельность могут производиться только по постановлению суда при убедительных доказательствах наличия оснований, предусмотренных в пунктах 44 и 45 выше. Должна быть предусмотрена возможность для оперативного обжалования такого постановления.

### **С. Ответственность**

75. Должностные лица, руководители и сотрудники обладающей правосубъектностью НПО не должны нести личную ответственность за долги и обязательства организации. Вместе с тем они могут нести ответственность перед НПО, третьими сторонами или перед теми и другими за ненадлежащее исполнение профессиональных функций или невыполнение своих обязанностей.

### **VIII. Участие в принятии решений**

76. Государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения разнообразных мнений людей относительно функционирования общества. Способствовать этому участию и сотрудничеству должно обеспечение надлежащего раскрытия официальной информации или доступа к ней.

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



## ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

### **Введение**

1. Совет Европы уже несколько лет работает над укреплением правовых рамок функционирования гражданского общества в Европе. В результате была принята Европейская конвенция о признании правосубъектности международных неправительственных организаций (далее именуемая Конвенция № 124), являющаяся единственным юридически обязательным международно-правовым документом на сегодняшний день в отношении данных организаций (далее именуются НПО).
2. В 1996 году в Совете Европы начались конкретные обсуждения статуса НПО, приведшие к принятию «Руководящих принципов развития и укрепления НПО в Европе» в 1998 году и «Основных принципов, касающихся статуса НПО в Европе» в 2002 году, которые являются логическим и необходимым дополнением к Конвенции №124 в части, касающейся национальной деятельности НПО. Несмотря на то, что согласно нормативным документам Совета Европы эти основные принципы не имеют юридической силы, Комитет министров с удовлетворением принял их к сведению в 2003 году и рекомендовал распространить их как можно более широко в государствах-членах.
3. Также в 2003 году Советом Европы было проведено обследование в государствах-членах, касающееся правовой базы создания и функционирования НПО. Это обследование преследовало цель проанализировать национальное законодательство о НПО с точки зрения его совместимости с вышеуказанными "Основными принципами". Результаты были использованы в тематическом докладе по итогам мониторинга Генерального секретаря, посвященном "свободе ассоциации", который был обсужден постоянными представителями министров в октябре 2005 года.
4. В декабре 2005 года в свете этого доклада по итогам мониторинга Комитет министров принял решение создать Группу специалистов по правовому статусу НПО (CJ-S-ONG), поручив ей под руководством Европейского комитета по правовому сотрудничеству (CDCJ) продолжать изучать предлагаемый новый, не имеющий обязательной силы правовой документ в форме проекта рекомендации о правовом статусе НПО в Европе, при этом принимая во внимание "Основные принципы, касающиеся статуса НПО в Европе" и тематический доклад Генерального секретаря, касающийся "свободы ассоциации".
5. Указанная выше Группа специалистов встречалась дважды в 2006 году для подготовки проекта рекомендации по правовому статусу НПО в Европе. Председателем группы являлся г-н Эберхард Дэш (ФРГ), член CDCJ. Научный эксперт группы г-н Джереми МакБрайд (Соединенное Королевство) внес неоценимый вклад в ее работу.
6. Одобренный 1 марта 2007 года CDCJ, текст Рекомендации ... был принят Комитетом министров ....на .... заседании постоянных представителей министров.
7. Этот документ ориентирован на законодательные органы, национальные власти и на сами НПО. Он имеет целью рекомендовать стандарты по выработке законодательства и практики в отношении НПО, а также по поведению и деятельности самих НПО в демократическом обществе, основанном на принципе верховенства закона.
8. Ни одно из положений этой Рекомендации не должно быть интерпретировано как подразумевающее ограничения права или гарантии, уже признанной государством-членом по отношению к НПО, или как препятствующее признанию государством-членом более широких прав и гарантий.

## Преамбула

9. Успех усилий по формированию приверженности в обществах государств-членов Совета Европы демократии и правам человека во многом связан с деятельностью НПО, как официальных организаций, так и менее официальных. Их вклад важен в историческом плане, и НПО продолжают играть важную роль в обеспечении нерушимости этих обязательств и в том, чтобы демократия и права человека защищались более эффективно. Важность роли НПО была также признана в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, резолюции A/RES/53/144 Генеральной ассамблеи ООН (далее именуется Декларацией ООН о правозащитниках), а также на региональном уровне в Плане действий третьего саммита. Без обширной работы НПО по проведению кампаний и по просвещению многие граждане останутся неосведомленными о процессе принятия решений, которые повлияют на них самих и на общество, в котором они живут, а также не будут участвовать в таком процессе. Хотя такой вклад в вопросы общественного выбора чрезвычайно важен, не менее значимым является их участие в развитии и сохранении богатой культурной жизни, в содействии и защите социального благосостояния всех членов общества.
10. Более того, в свете продолжающейся деятельности НПО в таких областях, как культура, демократия, права человека и социальная справедливость, они неизбежно являются центральным звеном в достижении целей, для которых и создавались ООН и Совет Европы. НПО достигают этого посредством своей работы в отдельных странах, как партнеры этих двух организаций или с опорой на разработанные ими стандарты, а также благодаря участию в международных и региональных форумах.
11. На своем третьем саммите главы государств и правительств определили Совет Европы как "основной форум для защиты прав человека и их развития в Европе", играющий "динамичную роль в защите права граждан и в содействии неопределимому по своему значению участию НПО в активной защите прав человека".
12. Важно признавать различать способы функционирования НПО, не в последнюю очередь потому, что их необходимо принимать во внимание при установлении правовых рамок, применимых к НПО, и определении поддержки (как прямой, так и косвенной), которая может быть оказана властями для обеспечения их успешной деятельности. Представленный здесь список подтверждает это многообразие и не должен рассматриваться как исчерпывающий.
13. Помимо того, что НПО играют существенную роль в защите прав человека, возможность создавать те из них, в основе которых лежит принцип членства, и руководить ими, сама по себе относится к числу прав человека, гарантированных на региональном уровне для всех людей статьей 11 Европейской конвенции о правах человека (далее именуемой Европейской конвенцией), а для специальных групп или форм организации статьей 5 Европейской социальной хартии, статьями 3, 7 и 8 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и статьей 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне. Более того, способность НПО участвовать в общественной жизни и выражать свое мнение по широкому кругу вопросов является ключевым элементом плюрализма, в чем и заключается отличительный признак подлинной демократии.
14. В этой Рекомендации в частности рассматриваются правовые и финансовые рамки, необходимые для обеспечения того, чтобы НПО могли продолжать участвовать разными способами в общественной и социальной жизни. Она также привлекает внимание к ограничениям в отношении целей и мероприятий, которые должны соблюдать НПО, в особенности к тем НПО, которые носят недемократический характер или стремятся к извлечению и распределению прибыли. Помимо этого в Рекомендации особо подчеркиваются обязанности, которые могут возникать в результате получения

общественной поддержки их деятельности, а также то, чтоб они должны быть транспарентными и соблюдать общеприменимые законодательные акты.

15. Эта Рекомендация основана на определении широких гарантий свободы ассоциации и других прав человека и основных свобод, предусмотренных в постановлениях Европейского суда по правам человека (далее именуемого Европейский суд) и в документах договорных органов ООН по правам человека. В ней также используются формулировки норм, связанных именно с НПО. Это важно, поскольку они также связаны с проблемами, не базирующимися на праве на свободу ассоциации.
16. Несмотря на то, что большинство НПО основаны на территории одного из государств-членов и осуществляют свою деятельность на этой территории, существует множество НПО, преследующих цели, связанные с двумя или более государствами-членами. Характер членства таких НПО также является международным. Принятие Конвенции № 124 было направлено на облегчение деятельности подобных НПО. Поскольку выполнение данной рекомендации может также способствовать достижению данной цели, отсутствие в ней какого-либо требования относительно признания правосубъектности НПО, основанных в других государствах-членах, означает, что дальнейшее расширение числа договаривающихся сторон Конвенции № 124 по-прежнему весьма желательно.
17. Осуществление данной Рекомендации потребует от государств-членов в полной мере учесть изложенные в ней стандарты в своем законодательстве, политике и практике, которая каким-то образом связана с образованием, функционированием НПО и прекращением их деятельности. Более того, в качестве дальнейшего развития обязательств более общего характера эти стандарты должны обеспечить полезную основу для оценки того, насколько удовлетворительными были меры по выполнению этих обязательств. Кроме того, выполнение данной Рекомендации будет полностью успешным только при условии самого широкого распространения изложенных в ней стандартов. Для этого необходимо будет сделать их доступными не только для всех тех, кто участвует в регулировании НПО и в деятельности самих НПО, но и для лиц, которые: а) имеют законный интерес к деятельности НПО, в особенности в качестве их бенефициаров, и б) которые могут стать членами НПО, основанных на принципе членства. Кроме того, реализация данных стандартов потребует их использования в ходе подготовки всех должностных лиц, связанных с деятельностью НПО.

## ***I. Основные положения***

### Пункт 1

18. Не существует универсального определения НПО, термина, который может охватывать широкий круг органов, чья деятельность осуществляется как на территории государств, так и в рамках межправительственных организаций. Определение, одобренное для цели данной Рекомендации, подчеркивает определенные качества, рассматриваемые как составляющие суть этих органов, а именно тот факт, что их создание и дальнейшая деятельность являются добровольными (имеется в виду возможность выбора для тех, кто создает их и входит в их состав, и, в случае не основанных на принципе членства организаций, тех, кому было поручено руководство ими), что они функционируют на основе самоуправления, а не находятся под руководством органов государственной власти, а также что их главной целью не является получение прибыли от осуществляемой ими деятельности.
19. НПО могут функционировать под разными названиями: ассоциации, благотворительные фонды, фонды, некоммерческие корпорации, общества и доверительные фонды. Однако НПО будут подпадать под действие этой Рекомендации в силу их реального характера, а не официального обозначения. Таким образом, обозначение какого-либо субъекта как "общественного" или "пара-административного" не должно препятствовать рассмотрению

его как НПО, если он имеет ее основные характеристики; см. дело *Шассаню против Франции (Chassagnou v. France)*, nos. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999 года.

20. Политические партии под это определение не подходят, поскольку их деятельность во многих странах регулируется конкретными нормами, отделенными от тех, которые применяется по отношению к НПО в целом. Тем не менее, подобное исключение не препятствует рассмотрению государствами подобных партий как НПО.
21. Более того, основанные в соответствии с законом профессиональные объединения, членами которых обязаны становиться для целей регулирования представители какой-либо профессии, также не должны подпадать под это определение, поскольку они не соответствуют требованию добровольности и независимости от органов государственной власти. Это привело к тому, что Европейский суд начал рассматривать подобные организации как не подпадающие под действие защиты свободы ассоциации согласно статье 11 Европейской конвенции; см. дело *Ле Конт, Ван Левен и Де Мейере (Le Compte, Van Leuven and De Meyere) против Бельгии*, nos. 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981 года. Однако и это исключение не препятствует рассмотрению государствами подобных учреждений как НПО. Добровольный характер их деятельности, тем не менее, может быть достаточным для того, чтобы создаваемые ими вспомогательные субъекты подпадали под это определение, например, комитет по правам человека ассоциации юристов.

#### Пункт 2

22. О многообразии НПО свидетельствует тот факт, что они могут быть основаны или не основаны на принципе членства, что отражает различие между "ассоциациями" ("группа людей, объединенных одной конкретной целью") и "фондами" ("определенное имущество, выделенное на достижение конкретной цели"), проведенное в Пояснительном докладе к Конвенции № 124. Кроме того лица, основывающие НПО, могут быть физическими или юридическими, включая объединение разных лиц, а также сами НПО (объединение нескольких подобных организаций для совместного достижения некоторых аспектов своих целей).

#### Пункт 3

23. Во многих случаях, как признал Европейский суд в деле *Сидиропулос и другие (Sidiropoulos and Others) против Греции*, no. 26695/95, 10 июля 1998 года и *Горзелик и другие (Gorzelik and Others) против Польши* [БП], no. 44158/98, 17 февраля 2004 года, право на коллективную деятельность на практике не будет иметь значения без возможности создания юридического лица, с тем чтобы добиваться целей организации. Соответственно, отсутствие подобной возможности приведет к нарушению статьи 11 Европейской конвенции. Тем не менее, создающие НПО лица могут прийти к мнению, что их цели, особенно если они являются относительно ограниченными в масштабе или сроках, могут быть достигнуты с помощью менее формальной структуры и что, поэтому, им необязательно иметь правосубъектность.
24. Вследствие этого необходимо предоставить создающим НПО лицам (или их членам, если решение принято после их создания) свободу выбора того, должны ли они становиться субъектами, обладающим правосубъектностью, или они станут (или останутся) субъектами без официального правового статуса. Тем не менее, это не препятствует автоматическому предоставлению по законодательству государства-члена правосубъектности по факту создания НПО, то есть без необходимости в каком-либо формальном одобрении до того, как этот статус может быть приобретен.

#### Пункт 4

25. Хотя многие НПО могут быть ориентированы на деятельность на региональном или местном уровнях, некоторые из них могут преследовать цели, которых лучше всего достигать на национальном или международном уровнях. Также могут существовать и такие НПО, которым необходимо работать на некоторых или даже на всех этих уровнях. Выбор уровня (уровней) для деятельности всегда должен оставаться за теми, кто основывает соответствующие организации и является их членом. Может легко сложиться ситуация, когда члены НПО пожелают изменить уровень (уровни) функционирования НПО, и они должны быть свободными в осуществлении такого изменения.

#### Пункт 5

26. Свобода выражения убеждений особенно важна для достижения целей НПО. Однако несмотря на то, что некоторыми из прав и свобод человека могут пользоваться только те, кто учреждает и являются членами НПО (см. заявление No. 7805/77, *X и церковь сайентологии (X and Church of Scientology) против Соединенного Королевства*, 16 DR 68 (1979) и *Вильсон, национальный союз журналистов и другие (Wilson, National Union of Journalists and Others) против Соединенного Королевства*, nos. 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002 года), существует множество других прав и свобод, обеспечивающих возможность эффективно функционировать, в особенности запрет на дискриминацию, право на справедливое судебное рассмотрение, запрет на наказания, имеющие обратную силу, право на уважение частной жизни и корреспонденции, право на свободу собраний, право на использование имущества в мирных целях и право на эффективную защиту.
27. Кроме того, несоблюдение прав человека и свобод тех, кто принадлежит к основанным на принципе членства НПО, в особенности права на жизнь, права на свободу и безопасность личности, права на свободу мысли, свободу совести и вероисповедания, права на свободу ассоциации, права на участие в политической жизни и свободу передвижения, будет часто препятствовать достижению этими организациями своих целей.

#### Пункт 6

28. Хотя НПО и подчиняются закону, как и все остальное, свобода от управления органами власти крайне необходима для сохранения "неправительственного" характера НПО. Эта свобода должна распространяться не только на решение о создании НПО и на выбор ее цели, но и на способ управления НПО и ее основные направления деятельности. В частности, властями не должны предприниматься попытки фактически превратить НПО в учреждения, работающие под их управлением (см. заключение о нарушении статьи 11 Европейской конвенции в деле *Сигурдур А. Сигурйонсон (Sigurdur A Sigurjónsson) против Исландии*, no. 16130/90, 30 июня 1993 года в результате попытки использования ассоциации таксистов для управления предоставлением услуг такси), или вмешиваться в процесс выбора НПО своих лидеров или представителей (см. заключение о случаях нарушения свободы вероисповедания по статье 9 Европейской конвенции, которая налагает такое же обязательство по отношению к статье 11, в деле *Сериф (Serif) против Греции*, no. 38178/97, 14 декабря 1999 года, *Хасан и Чауш (Hasan and Chaush) против Болгарии* [БП], no. 30985/96, 26 октября 2000 года и делу *Митрополии Бессарабии и другие против Молдовы*, no. 45701/99, 13 декабря 2001 года, после такого рода неоднократного вмешательства).
29. Данное положение не означает, что органы государственной власти не могут оказывать особую помощь НПО, преследующим особенно важные с их точки зрения цели, но последние должны быть свободны в решении вопроса о том, принять ли или продолжить принимать подобную помощь. Более того, на НПО не должно оказываться давление для осуществления ими конкретной деятельности, которая, как считается, имеет общественную значимость, ни с помощью законодательства, ни других форм давления.

#### Пункт 7

30. Наделение НПО правосубъектностью не должно включать предоставление каких-либо более широких юридических полномочий, чем те, которыми пользуются другие юридические лица; наиболее важные для их функционирования, по-видимому, это те, которые связаны с такой правосубъектностью, а именно возможность заключать контракты, относящиеся к достижению их целей, осуществлять платежи за товары и услуги, полученные для этого, особенно через банковские счета, и возможность владеть имуществом. Однако всегда должна быть возможность для предоставления некоторым типам НПО более широких полномочий, и это, безусловно, может быть важным для достижения их целей. Таким образом, необходимыми для НПО были признаны в том числе следующие дополнительные права: право на присутствие на судебных заседаниях и других процессах<sup>1</sup>; на участие в государственных делах и критику деятельности правительства<sup>2</sup>; на развитие идей, касающихся прав человека<sup>3</sup>; на предоставление консультаций<sup>4</sup>; на предоставление информации международным организациям<sup>5</sup>; а также на поиск информации<sup>6</sup>. В тоже время использование правоспособности подразумевает обязанность действовать в законодательных рамках, и НПО не должны ожидать какого-либо исключения из правила применения обязательств и санкций, предусмотренных административным, гражданским и уголовным законодательством, которые обычно применяются по отношению к юридическим лицам. Как разъясняется в следующем пункте, применение общего права по отношению к НПО не препятствует предоставлению НПО финансовых и других привилегий, которые не доступны другим юридическим лицам.

#### Пункт 8

31. С учетом того вклада, который могут внести НПО в дело достижения различных общественных целей, необходимо иметь применимые правовые и финансовые рамки, что способствует их созданию и непрерывному функционированию. Правовые рамки, обеспечивают, в частности, формирование гибкого режима, регламентирующего приобретение правосубъектности, а также поход к регулированию их деятельности, который не является чрезмерно жестким или угнетающим. Финансовые рамки лучше всего могут быть установлены с помощью не облагаемых налогом грантов, прямого освобождения от некоторых налогов на доходы и расходы, а также путем предоставления льгот налогоплательщикам, поддерживающим деятельность НПО (далее см. пункт 57 Рекомендации).

#### Пункт 9

32. Свобода учреждать НПО является по сути гражданским и политическим, нежели экономическим правом. В этой связи НПО не должны создаваться прежде всего с целью получать прибыль от своей деятельности. Вся получаемая от такой деятельности прибыль должна вкладываться в достижение целей, а не распределяться между членами или учредителями организации. Тем не менее, это не означает, что основанные на принципе членства НПО не могут существовать для отстаивания интересов своих членов, обеспечивая им как экономические, так и нравственные, физические, общественные или духовные выгоды.

---

<sup>1</sup> Декларация ООН о правозащитниках, статья 9(3)(b) и итоговый документ встречи ОБСЕ в Москве 1991 года, пункт 43.

<sup>2</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), статьи 6-8, Европейская хартия о статусе судей, статья 1.8, Декларация ООН о правозащитниках, статья 8 и итоговый документ встречи ОБСЕ в Москве 1991 года, пункт 43.

<sup>3</sup> Декларация ООН о правозащитниках, статья 7.

<sup>4</sup> Декларация ООН о правозащитниках, статья 9(3)(c).

<sup>5</sup> Декларация ООН о правозащитниках, статья 9(4).

<sup>6</sup> Орхусская конвенция, статья 4.

#### Пункт 10

33. Рекомендация признает необходимость в установлении определенного нормативного контроля в отношении создания и последующей деятельности НПО. Однако важно, чтобы такой контроль не применялся ошибочным или ненадлежащим образом. Основные меры по предотвращению появления подобной возможности будут обеспечиваться административными органами, готовыми пересматривать принятые ими решения, и с помощью надзорного контроля со стороны судов. На самом деле в государстве, управляемом на основе принципа верховенства закона, важно, чтобы НПО и их члены имели возможность оспаривать действия или бездействие, которые затрагивают их положение, в независимом суде, который может рассматривать все аспекты их законности. Отсутствие указанной выше возможности может, по всей вероятности, вызвать нарушение права на эффективную судебную защиту, предусмотренного в статье 13 Европейской конвенции.

## **II. Цели**

#### Пункт 11

34. НПО должны иметь возможность добиваться любой цели, которую может преследовать отдельный человек, поскольку группа людей не может сделать эту цель предосудительной по определению. Хотя преследование незаконных целей может быть в целом запрещено, это не должно препятствовать попыткам внести изменения в законодательство (в том числе и в конституцию) легальными способами, поскольку сущность демократии заключается в том, чтобы существовала возможность предлагать и обсуждать различные политические программы; см. заявление No. 7525/76, *X против Соединенного Королевства*, 11 DR 117 (1978) (защита реформы уголовного законодательства) и *Социалистическая партия и другие против Турции* [БП], no. 21237/93 от 25 мая 1998 года (защита федеральной конституции).
35. Кроме того, необходимо отметить, что деятельность, запрещенная законодательством, не подразумевает какие-либо действия, защищаемые на основе гарантированных в мировом и региональном масштабе прав и свобод, см. дело *Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие против Греции*, no. 26695/95, 10 июля 1998 года, в котором содержится ссылка на тот факт, что разрешающие образование объединений по защите культурного и духовного наследия документы Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе были подписаны государством-ответчиком, и поэтому цель сохранения и развития традиций и народной культуры региона является абсолютно законной.
36. Тем не менее, недопустимо как использование антидемократических средств для внесения изменений в законодательство или в конституцию, так и принятие мер к осуществлению заведомо антидемократических изменений; см. *Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции* [БП], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003 года.

#### Пункт 12

37. Способность НПО проводить исследования, заниматься просветительской и пропагандистской работой по вопросам, обсуждаемым в обществе, часто будет играть решающую роль в достижении их целей. Бессмысленным для НПО было бы проведение подобных исследований, просветительской и пропагандистской работы, если бы они не имели также возможности выразить несогласие с политикой правительства или предлагать внесение изменений в законодательство.

#### Пункт 13

38. Хотя НПО не являются политическими партиями, поддержка ими каких-либо партий на выборах или референдумах может являться важным средством достижения конкретной цели, как полностью, так и частично, поскольку результаты выборов или референдума могут привести к изменениям в законодательстве или политике, которые способствуют достижению этой цели. Таким образом, НПО должны быть свободны в оказании такой поддержки, однако это может быть обусловлено требованием полностью раскрыть свои мотивы, в частности чтобы удостовериться в том, что учредители и члены НПО осведомлены о предоставляемой поддержке и что закон о финансировании выборов и политических партий соблюдается. Этот закон может, например, ограничивать уровень финансирования, которое может предоставляться, или запрещать финансирование из иностранных источников.
39. Кроме того, хотя НПО должны иметь возможность поддерживать политические партии по конкретным вопросам, подобная поддержка может быть несовместимой с целями некоторых из учредителей либо в силу того, что им запрещено поддерживать пропагандистскую работу в любой форме или того, что их государственный статус требует от них быть беспристрастными, и, следовательно, они должны иметь возможность отказаться от финансовых и каких-либо иных выгод или вернуть их в тех случаях, когда оказывается такая поддержка.

#### Пункт 14

40. Тот факт, что НПО не ставят себе целью извлечение прибыли, является одним из их важнейших признаков, отличающих их, в частности, от коммерческих предприятий. Однако НПО не смогут добиваться своих целей без определенного источника дохода, и такой доход может быть обеспечен за счет не только вознаграждений, грантов и пожертвований, но и осуществления экономической, хозяйственной или коммерческой деятельности.
41. Поэтому не должно быть препятствий, мешающих им осуществлять такую деятельность, при условии соблюдения запрета на распределение полученного таким образом дохода между их членами и основателями (см. пункт 9 Рекомендации) и требований о лицензировании и регулировании, которые обычно распространяются на эту деятельность.
42. Возможность заниматься экономической, хозяйственной или коммерческой деятельностью не должна также исключать требование о соблюдении определенных условий, связанных, например, с созданием с этой целью дочерней компании.

#### Пункт 15

43. Ассоциации, федерации и конфедерации НПО (которые сами являются НПО) играют важную роль в том, что они способствуют взаимодополняемости таких органов и позволяют им охватывать более широкую аудиторию, а также дают им возможность совместно использовать услуги и устанавливать общие стандарты. НПО, таким образом, в процессе достижения своих целей должны быть свободны в решении вопроса о вступлении или невступлении в такие ассоциации, федерации и конфедерации.

### **III. Образование и членский состав**

#### **A. Создание**

#### Пункт 16

44. Поскольку это основной принцип, что любой человек или группа людей должны иметь право на создание НПО, не должны устанавливаться ограничения в отношении создания



НПО либо лицами, не имеющими гражданства государства, в котором это происходит, либо юридическими лицами. В случае с негражданами эта свобода также конкретно признается в статье 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД No. 144).

45. Более того, с учетом меняющихся возможностей, свобода ассоциации, прямо гарантированная детям в статье 15 Конвенции о правах ребенка, позволяет им учреждать НПО.
46. В случае, если НПО основана не на принципе членства, то она может быть учреждена посредством внесения пожертвования, если основатель жив, или на основе завещания после его или ее смерти. Однако это положение не должно интерпретироваться так, что оно распространяется на все правовые формы. В некоторых странах, к примеру, не существует возможности создавать НПО по завещанию применительно ко всем некоммерческим правовым формам.

#### Пункт 17

47. В гарантиях свободы ассоциации не установлено минимальное число членов, необходимое для создания НПО, основанной на принципе членства. Гарантия такой свободы для всех, в принципе, должна означать, что двух человек достаточно для создания такого органа. Однако допускается, чтобы приобретение правосубъектности давало основания для установления более высокого порогового значения для создания НПО, основанной на принципе членства. Однако не может быть обоснования для установления такого минимального значения, которое очевидно осложняет или замедляет процесс образования НПО, основанных на принципе членства.

### ***В. Уставы***

#### Пункт 18

48. НПО, особенно обладающие правосубъектностью, должны принимать во внимание интересы различных сторон – участников, основателей, пользователей, бенефициаров, жертвователей, служащих и органов государственной власти в том, что касается их организации и процессов принятия решений. Легче всего это достигается теми НПО, обладающими правосубъектностью, которые располагают четкими уставами, как бы они ни назывались в законодательстве государства-члена, в котором они были созданы, с изложением условий, в которых они должны действовать. Однако признается, что в некоторых юридических системах возможно достижение этой цели без официально принятых уставов (например, неофициальные объединения в Нидерландах)

#### Пункт 19

49. Требования, указанные в данном пункте, касаются вопросов, которые, по всей вероятности, являются ключевыми для создания условий, в которых должны функционировать НПО. Те, кто учреждает НПО или принадлежит к ним (как и те, кто отвечает за руководство ими в случае с органами, не основанными на принципе членства) могут включать дополнительные вопросы в свои уставы, однако они, как правило, не должны быть обязаны делать это. Под термином "полномочия" понимается предусмотренное (прямо или косвенно) в уставах право совершать конкретные действия для достижения целей НПО.

#### Пункт 20

50. То условие, что члены НПО должны формировать высший руководящий орган НПО, которая основана на принципе членства, представляет собой проявление осуществления членами НПО свободы ассоциации. Это не означает, что члены не могут делегировать

полномочия по совершению действий другим органам, однако они всегда должны иметь возможность аннулировать такую передачу полномочий и взять решение вопросов на себя.

51. Такое соображение не применяется в случае с НПО, образованными не на основе членства, и, таким образом, высший руководящий орган должен определяться в уставах, будь то первоначально разработанных их основателями или впоследствии измененных установленным образом.

### **С. Членский состав**

#### Пункт 21

52. Свобода ассоциации имеет очень важный негативный аспект, который заключается в том, что людей нельзя заставлять силой вступать в НПО или оставаться ее членом, если они не хотят к ней принадлежать по этническим, философским, политическим или религиозным соображениям. В частности, от людей нельзя требовать подавления своего нежелания быть членом конкретной НПО, с тем чтобы сохранить свое рабочее место или продолжать получать средства к существованию; см., в контексте профессиональных союзов, дело *Янг, Джеймс и Вебстер (Young, James and Webster) против Соединенного Королевства*, no. 7601/76 и 7806/77, 13 августа 1981 года.
53. Помимо работы, будет также недопустимо заставлять кого-либо принадлежать к НПО при наличии серьезных возражений против одной или нескольких ее целей; см. *Шассаню (Chassagnou) против Франции*, nos. 25088/94, 28331/95 и 28443/95, 29 апреля 1999 года в отношении принудительного членства в ассоциации охотников. Не важно то, предусмотрено ли давление с целью заставить вступить в НПО непосредственно законом или же оказывается лишь с помощью закона.
54. Однако, требование о том, что кто-то должен войти в профессиональную ассоциацию в рамках нормативного контроля за представителями этой профессии, не будет вызывать возражений до того момента, пока не будет ограничиваться право членов создать свою собственную организацию в дополнение к той, в которую они были обязаны войти; см. *Ле Комт, Ван Левен и Де Мейере (Le Compte, Van Leuven and De Meyere) против Бельгии*, nos. 6878/75 и 7238/75, 23 июня 1981 года.

#### Пункт 22

55. Гарантия свободы ассоциации, определенная в статье 11 Европейской конвенции, а также в других документах по правам человека, предоставляется каждому человеку, который находится под юрисдикцией данного государства, и, таким образом, область для установления ограничений будет весьма узкой. Разумеется, под данное положение должны подпадать и дети, особенно поскольку эта свобода также конкретно гарантируется им статьей 15 Конвенции о правах ребенка, но это не исключает принятия защитных мер для обеспечения того, чтобы они не подвергались эксплуатации или моральным и иным опасностям. При любой попытке ограничения их возможности присоединения к основанным на членстве НПО необходимо будет принимать во внимание их меняющиеся способности, и, при условии соразмерности и недопущения юридической двусмысленности, нельзя полностью лишать их возможности вступления в НПО.
56. Тем же образом, эта свобода должна обычно предоставляться лицам, не являющимся гражданами данного государства, а любое ее ограничение не должно будет противоречить меньшим полномочиям на ограничение политической деятельности неграждан, которые предоставляются согласно статье 16 Европейской конвенции; см. *Пьермон (Piermont) против Франции*, nos. 15773/89 и 15774/89, 27 апреля 1995 года. Таким образом, будет сложно найти оправдание запрета заниматься политической деятельностью, если они не

являются членами какой-либо партии, и невозможно сделать это в отношении тех, кто не имеет к политике никакого отношения (например, в сфере культуры и спорта).

57. Законный запрет на вступление в НПО возможен лишь в том случае, если были совершены определенные правонарушения, но его границы и срок всегда должны соответствовать принципу соразмерности (см. заявление No. 6573/74, *X против Нидерландов*, 1 DR 87 (1974)), а запрет на членство как автоматически наступающее последствие лишения свободы никогда не будет оправданным.
58. Сущность свободы ассоциации состоит в том, что физические лица должны иметь право на самостоятельное определение того, с кем объединяться, и закон, таким образом, не должен предоставлять кому бы то ни было возможность вступать в НПО против воли ее членов. Однако это может послужить хорошим обоснованием для ограничения свободы членов ассоциации в определении того, кого можно принимать в НПО в качестве новых членов, когда это было сделано с целью выполнить обязательства по предотвращению дискриминации на любом неприемлемом основании и, таким образом, защитить права других людей, как это разрешено согласно пункту 2 статьи 11 Европейской конвенции.

#### Пункт 23

59. Как и в случае с принятием кого-либо в НПО, основанную на принципе членства, исключение из НПО, как правило, является прерогативой самой организации. Однако необходимо всегда соблюдать нормы устава организации, регламентирующие членство, а национальное законодательство должно, таким образом, гарантировать, чтобы у лица, которое уже было или может быть исключено, были эффективные средства для того, чтобы настаивать на соблюдении этих правил; см. заявление No. 10550/83, *Чил (Cheall) против Соединенного Королевства*, 42DR 178 (1985). Кроме того, правила, регламентирующие исключение, не должны быть абсолютно неоправданными или произвольными; в частности, перед принятием любого решения должно быть проведено беспристрастное слушание дела.

#### Пункт 24

60. Неправомерные санкции не должны налагаться на людей только потому, что они являются членами НПО. Таким образом, должны иметься средства защиты прав лиц, уволенных из-за своего членства в профессиональном союзе (см. заявление No. 12719/87, *Фредериксен (Frederiksen) против Дании*, 56 DR 237 (1988)) или из-за целей какой-либо другой организации, в которой состоят данные лица (см. *Фогт (Vogt) против Германии* [БП], no. 17851/91, 26 сентября 1995 года).
61. Аналогичным образом, должна иметься защита от любых других форм санкций или давления с целью заставить отказаться от членства в НПО, таких как лишение права на определенные льготы или занимать некоторые должности; см. *Гранде Ориенте Д'Италия Ди Палаццо Джустиниани (Grande Oriente D'Italia di Palazzo Giustiniani) против Италии*, no. 35972/97, 2 Августа 2001 года и *Вильсон, национальный союз журналистов и другие (Wilson, National Union of Journalists and Others) против Соединенного Королевства*, nos. 30668/96, 30671/96 и 30678/96, 2 июля 2002 года.
62. Также необходимо обеспечить защиту от даже еще более агрессивных действий, направленных против лиц по причине их членства в НПО, а именно от преследования, запугивания и применения силы. Однако, наложение некоторых санкций будет допустимо, если членство в НПО очевидно не совместимо с выполнением лицом обязанностей либо в качестве работника по найму, либо должностного лица (см. заявление No. 11002/84, *Ван дер Хейден (Van der Heijden) против Нидерландов*, 41 DR 264 (1985)) или иных принятых на себя обязательств (как, например, в случае столкновения интересов двух организаций, к которым принадлежит данное лицо).

63. Угроза несовместимости в том случае, когда член НПО является государственным служащим, прямо признается в положении статьи 11(2) Европейской конвенции о том, что гарантия осуществления свободы ассоциации «не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства». Однако, как в случае любого другого конфликта интересов, факт существования такой несовместимости должен быть продемонстрирован с помощью прямых доказательств и не должен, следовательно, относиться к категории предположений. Более того, ограничения всегда должны основываться на законодательстве и соблюдении принципа соразмерности; см. дело *Фогта (Vogt), Ахмед и другие (Ahmed and Others) против Соединенного Королевства* [БП], по. 22954/93, 2 сентября 1998 года и *Реквени (Rekvenyi) против Венгрии* [БП], по. 25390/94, 20 мая 1999 года. К тому же, лицами, принадлежащими к административным органам государства, должны считаться только высокопоставленными чиновниками, а никак не все служащие, состоящие на государственном финансировании; см. дела *Фогт* и *Гранде Ориенте*.

#### Пункт 25

64. Данный пункт подтверждает, что членство в НПО не должно обязательно влечь за собой участие в любой деятельности, которую она может осуществлять. НПО сама должна определять то, является ли членство обязательным для этой цели или нет - будь то относительно некоторых или всех её действий. Однако членство является важным условием участия в заседаниях высшего руководящего органа неправительственной организации, основанной на принципе членства, поскольку членство должно быть обязательным условием участия в таких заседаниях (см. пункт 20 Рекомендации).

### **IV. Правосубъектность**

#### **A. Общие положения**

#### Пункт 26

65. Наличие правосубъектности было признано Европейским судом необходимым условием функционирования многих НПО (см. *Сидиропулос и другие (Sidiropoulos and Others) против Греции*, по. 26695/95, 10 июля 1998 года и *Горзелик и другие (Gorzelik and Others) против Польши* [GC], по. 44158/98, 17 февраля 2004 года) и такая правосубъектность не будет иметь смысла, если она не будет отличаться от правосубъектности тех, кто создал организацию, и тех, кто входит в неё. Тем не менее, как разъясняется в пункте 75 Рекомендации, иная правосубъектность организации по сравнению с правосубъектностью её учредителей и членов не должна быть препятствием ни для привлечения учредителей и членов к ответственности перед третьими лицами или самой НПО за любое профессиональное проступок или невыполнение обязанностей в связи с их участием в деятельности НПО.

#### Пункт 27

66. Из этого факта следует, что НПО имеет отдельную от своих учредителей или членов правосубъектность, что в случае слияния двух или более организаций должна быть создана новая организация, которая будет преемником их прав и обязательств.

## ***V. Приобретение правосубъектности***

### Пункт 28

67. Если получение правосубъектности автоматически не следует после создания НПО, неизбежно начинается процесс определения того, были ли выполнены законодательные требования. Для того чтобы максимально снизить риск ненадлежащего использования полученного в результате права, основания для принятия решения о предоставлении или отказе в предоставлении правосубъектности должны быть сформулированы с соответствующей точностью и должны позволять проводить объективную оценку выполнения этих законодательных требований. Формулировка, содержащаяся в пункте 34 Рекомендации, должна служить ориентиром в этом отношении.

### Пункт 29

68. Создавать НПО будет проще, если у заинтересованных в этом лиц будет беспрепятственный доступ к применимым нормам права, а весь процесс будет простым для понимания и осуществления. Последнее требование может быть удовлетворено путем разработки справочника о требованиях, предъявляемых к созданию НПО.

### Пункт 30

69. Несмотря на то, что, в принципе у любого лица должна быть возможность создать НПО, лишение заинтересованного лица права сделать это может быть естественным последствием его прошлой деятельности. В особенности это может иметь место, если соответствующее лицо признано виновным в преступлении, которое повлекло попытку достичь целей, отличающихся от тех, для которых могло быть создано НПО. Аналогичным образом, постановление о банкротстве может означать, что кому-то не следует разрешать создавать НПО или, по крайней мере, те из них, которые могут, как ожидается, получать значительные денежные средства. В любом случае объём данных ограничений должен быть чётко увязан с соответствующей деятельностью, а их срок действия также не должен быть несоразмерным.

### Пункт 31

70. Для обеспечения того, чтобы лица, стремящиеся создавать НПО, не испытывали чрезмерную нагрузку и чтобы любой процесс принятия решений был надлежащим образом ориентированным, единственной информацией, которую необходимо представлять вместе с заявлением о предоставлении правосубъектности, будут устав, адрес НПО и подробные сведения для подтверждения личности заинтересованных лиц.

71. В случае с НПО, не основанными на принципе членстве, которым, скорее всего, потребуется выделение в той или иной форме финансовых средств или имущества до того, как они смогут начать добиваться своих целей, возможно установление дополнительного требования подтвердить наличие таких средств или имущества, что исключает возможность создания организаций, которые никогда не будут функционировать. Тем не менее, такое требование не является абсолютно необходимым, особенно когда обстоятельства в отдельной стране могут быть такими, что получение требуемых финансовых средств или имущества зависит от приобретения планируемым получателем, до этого момента, правосубъектности.

### Пункт 32

72. Требование о том, что члены НПО, основанной на принципе членства, должны сначала принять резолюцию в поддержку приобретения правосубъектности, является подтверждением того факта, что они - это высший руководящий орган данной организации.

Для предоставления всем членам возможности участвовать в принятии такого важного решения, о заседании, в ходе которого будет принята такая резолюция, следует оповещать их заранее. Для этого, возможно, следовало бы направить уведомления за две недели, однако нельзя ожидать, что каждый член действительно будет присутствовать и, поэтому, необходимо разрешить участие доверенных лиц.

73. Доказательством того, что необходимое заседание было проведено, может служить копия приглашения, данные о способе доставки приглашения, стенограмма и подписи присутствовавших, а также любые доверенности.

#### Пункт 33

74. Несмотря на финансовые расходы, необходимые для обработки заявлений о предоставлении правосубъектности, уровень, на котором устанавливается любая плата, должен отражать как целесообразность поощрения создания НПО, так и тот факт, что они являются по характеру прежде всего некоммерческими.

#### Пункт 34

75. Причины, являющиеся основанием для отказа в получении правосубъектности, отражают лишь те соображения, которые связаны с таким решением. Что касается названий, принадлежащих другим или которые вводят в заблуждение, см. *Апел Улдозоттейнек Советсеге, Иваний, Рот и Сердахелий (Apeh Uldozotteinek Szovetsege, Ivanyi, Roth and Szerdahelyi) против Венгрии* (реш.), по. 32367/96, 31 августа 1999 года, а относительно неприемлемых целей - см. *Митрополия Бессарабии и другие (Metropolitan Church of Bessarabia and Others) против Молдовы*, по. 45701/99, 13 декабря 2001 года. Это подчёркивает структурированный характер свободы действий, который должен быть закреплён в национальном законодательстве.

#### Пункт 35

76. Прецедентное право Европейского суда наглядно показывает, что органы власти зачастую склонны охотно подозревать НПО в преследовании неблагоприятных целей; см., например, *Объединённая коммунистическая партия Турции и другие (United Communist Party of Turkey and Others) против Турции*, по. 19392/92, 30 января 1998 года и *Сидиропулос и другие (Sidiropoulos and Others) против Греции*, по. 26695/95, 10 июля 1998 года. Как пояснил Европейский суд, весьма трудно приходиться к отрицательным выводам о широко сформулированных целях, когда НПО ещё не приступила к осуществлению деятельности, демонстрирующей стремление к достижению недопустимых целей.
77. Неуместно опираться на подозрения или делать выводы на основе только лишь использования определенных терминов в заявлении о целях. Несмотря на то, что сформулированные любой НПО цели могут маскировать некоторые недопустимые цели и намерения, это, скорее всего, будет продемонстрировано только конкретными действиями, а не в заявлении о предоставлении правосубъектности. Даже если на основе действий в прошлом и можно сделать определенный прогноз о чем-либо поведении в будущем, необходимо будет располагать обширными доказательствами, что такая угроза существует, до того, как можно будет законным образом отказать в правосубъектности.
78. К тому же важность политического плюрализма в условиях демократии подразумевает, что создание НПО с целями, оспаривающими установившийся порядок, должно быть разрешено до тех пор, пока не будут иметься убедительные доказательства, что процесс их достижения будет носить антидемократический характер, причем сделать вывод об этом нельзя лишь на основании того, что предлагаются какие-либо изменения; см. *Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции* [БП], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003 года.

#### Пункт 36

79. Хотя в некоторых странах ответственность за принятие решений относительно предоставления НПО правосубъектности принадлежит судам, это не является эффективным средством обеспечения защиты этого процесса от влияния политических соображений. Достаточно, чтобы орган, принимающий такое решение, действительно не зависел не только от должностного лица, избранного или выбранного в рамках политического процесса, но и от любого другого субъекта, чьи интересы могут быть затронуты после появления новой НПО; см. *Municipality of Bessarabia and Others (Metropolitan Church of Bessarabia and Others) против Молдовы*, no. 45701/99, 13 декабря 2001 года.
80. Заинтересованным органом может быть, таким образом, и административный орган, однако каким бы ни был его официальный статус, важно, чтобы он обладал надлежащим штатом служащих для гарантии выполнения требования об оперативном принятии решений и чтобы он включал лиц, квалифицированных и подготовленных соответствующим образом для выполнения стоящих перед ними задач.

#### Пункт 37

81. Право учреждать НПО, имеющие правосубъектность, будет действительно иметь смысл, если любой процесс одобрения, который может быть с этим связан, будет осуществляться достаточно оперативно; задержка в принятии решений не должна помешать достижению целей, стоящих перед предлагаемой организацией. Полезным ориентиром для сравнения при решении вопроса о том, что является приемлемым, может быть период времени, требующийся для регистрации корпораций или предприятия, поскольку они тоже имеют цели, которые необходимо проанализировать, и им предъявляются требования, выполнение которых необходимо проверить. Несмотря на это, что в большинстве стран этот процесс может быть завершен за несколько дней, а никак не недель или месяцев. Отсутствие решения по истечении отведенного периода времени должно поэтому автоматически считаться либо как отказ предоставить правосубъектность, либо как ее предоставление.

#### Пункт 38

82. Предоставление обоснованного решения лицу, которого оно затрагивает, является главным принципом успешного руководства, помогает принять не только обоснованные, но и неблагоприятные решения, который не только помогает согласиться с хорошо обоснованным, но при этом неоднозначным решением, на также обеспечивает то, чтобы такое решение могло быть подвергнуто соответствующей проверке. Хотя отказ в получении правосубъектности может в первом случае быть рассмотрен внутри самого директивного органа, окончательные гарантии соблюдения прав тех, кто ходатайствует о предоставлении НПО правосубъектности, могут быть обеспечены только с помощью обжалования в независимом и беспристрастном суде.

#### Пункт 39

83. Необходимо отделить процесс принятия решения относительно предоставления правосубъектности от процесса принятия решения о предоставлении финансовых или других льгот с тем, чтобы исключить возможность смешения этих двух отдельных вопросов, из-за чего по первому вопросу могут быть сделаны неверные выводы об извлечении прибыли. Благодаря созданию двух разных директивных органов можно легче всего предотвратить подобную угрозу, однако эту задачу можно также выполнить, передав эти две функции самостоятельным подразделениям в составе одного органа.

#### Пункт 40

84. Для защиты интересов всех лиц, кто может иметь отношения с обладающими правосубъектностью НПО, факт получения правосубъектности и информация, представленная для этой цели, должны быть зафиксированы таким образом, чтобы представители общественности могли проверить любые интересующие их детали. В идеале должна быть создана электронная база данных с бесплатным открытым доступом через Интернет.

#### Пункт 41

85. Правосубъектность должна как правило предоставляться НПО на неограниченный срок, но этот вопрос должен решаться только в соответствии с положениями ее устава или после окончания выполнения требований Рекомендации (см. пункты 44 и 74 Рекомендации). Правосубъектность поэтому не должна предоставляться на ограниченный срок или подпадать под требование о продлении, если только этого не пожелают учредители соответствующей НПО.

### **C. Филиалы; внесение изменений в уставы**

#### Пункт 42

86. Вопросы создания или аккредитации НПО своих филиалов должны решаться внутри организации и, поэтому, должны регулироваться только требованиями ее устава. Единственным обстоятельством, когда может потребоваться любое официальное разрешение на создание филиала, может быть связано с тем, будет ли требоваться для этого филиала правосубъектность, отдельная от правосубъектности НПО, которая его создает. В этом случае разрешение может быть обусловлено нормами, обычно применяющимися при предоставлении правосубъектности НПО.

#### Пункт 43

87. Санкция на изменение уставов НПО должна требоваться только в тех случаях, когда это может послужить основой для отказа в предоставлении правосубъектности (см. пункт 34 Рекомендации). Однако в связи с законным правом представителей общественности на то, чтобы иметь возможность проверять содержание устава НПО, с которой они вступают в отношения, является обоснованным требование об уведомлении об изменениях до их вступления в силу. Следовательно, государство-член может потребовать, чтобы изменения устава регистрировались в реестре до того, как они могут начать применяться. Это требование может быть необходимо для членом, а также лиц, которые собираются стать членами, для кредиторов; органов, выделяющих субсидии; органов власти и других контактных групп.
88. Несмотря на то, что получение согласия на изменение должно регулироваться на основании процедуры, уже установленной для первоначального предоставления правосубъектности, предоставление согласия не должно быть связано с необходимостью для соответствующей НПО сначала зарегистрироваться в качестве абсолютно новой организации. Термин «одобрение» для целей этого пункта не подразумевает какого-либо участия юриста или нотариуса в подготовке внесения изменений в уставы.

### **D. Прекращение правосубъектности**

#### Пункт 44

89. НПО – юридическое лицо – может быть ликвидировано только в результате добровольных действий ее членом, либо действий руководства НПО в случае НПО, не основанной на



членстве, а также его учредителей и, таким образом, не должно подвергаться влиянию со стороны властей (см. пункт 6 Рекомендации). Непреднамеренная ликвидация НПО должна, по этой причине, быть возможна лишь в том случае, если НПО стала банкротом, не действовала на протяжении длительного периода времени – вероятно, НПО должна быть ликвидирована по крайней мере через несколько лет со дня последней встречи высших руководящих органов и при наличии по крайней мере двух неверных ежегодных докладов относительно состояния счетов данной НПО или при ее участии в иной деятельности, которая серьезно противоречит тем целям и задачам, для которых эта НПО была создана (в том числе когда НПО становится организацией для получения прибыли).

## ***E. Зарубежные НПО***

### Пункт 45

90. Государства, которые не ратифицировали Конвенцию № 124, имеют право сохранять некую свободу действий в отношении признанных ими зарубежных НПО – юридических лиц, которым они позволили действовать на своей территории, и которые также имеют полное право на свободу собраний, которая гарантирована властью лицам, постоянно проживающим на данной территории, и таким документом, как Декларация прав человека ООН (Статьи 5, 16 и 18) относительно законности международных прав человека, находящегося в зоне ответственности НПО, действующей на территории отдельной страны. Конечно любой процесс, предшествующий получению разрешения на деятельность должен быть ограничен и не должен приводить к какому-либо изменению в новых положениях, которые НПО приняла согласно законодательству той страны, в которой она намерена осуществлять свою деятельность. Более того, процесс принятия в состав НПО или выведения из него должен быть сходным, насколько это необходимо, с процессом предоставления юридического лица НПО и его ликвидацией, предусмотренным в Рекомендации.

## ***V. Управление***

### Пункт 46

91. В НПО, основанной на членстве, необходимо определить лицо, которое будет осуществлять управление но, наряду с тем, что в некоторых случаях они должны решать это напрямую, они должны быть свободными в том, чтобы передавать задачи посредническому органу, который может быть наиболее полезным там, где количество членов наиболее велико. Тем не менее, статус членства как высшего руководящего органа должен означать, что любое такое делегирование не может быть неизменным.
92. В случае, когда НПО не основана на членстве, законодательные акты не обеспечивают ее участников соответствующими правами и таким образом не подвергают их каким-либо особым ограничениям, касающимся выбора руководства.

### Пункт 47

93. Несмотря на то, что процесс принятия решения НПО должен всегда соответствовать требованиям соответствующих законодательных актов, ограниченное количество требований, которое эти законодательные акты должны содержать, а также принцип саморегулирования (см. пункты 1 и 67 Рекомендации) означают, что больше не должно существовать никаких ограничений относительно того, как они выполняют свои цели и осуществляют управление организацией.
94. Таким образом, НПО должна иметь свободу принятия такого организационного устройства, которое она считает наиболее подходящим и изменять его удобным для себя образом и тогда, когда посчитает это необходимым. При решении таких внутренних проблем нет

необходимости утверждения этих изменений каким-либо лицом, не имеющим непосредственного отношения к организации.

95. Свобода НПО в отношении принятия решения не должна, тем не менее, приводить к игнорированию целого круга лиц, имеющих в отношении организаций определенный законный интерес. Принимая во внимание эти интересы, необходимо утвердить порядок выполнения ряда различных мероприятий – особенно в отношении проведения консультаций и докладов – и их точные формы, а также рамки, которые будут изменяться в соответствии с характером этих интересов.

#### Пункт 48

96. Свобода НПО в отношении принятия решения при достижении своих целей также распространяется на выбор сотрудников, принятие их в члены организации и их исключение.
97. Существует вероятность того, что вместе с возможностью формировать НПО (см. пункт 30 Рекомендации), может быть введен запрет на действия лица в качестве сотрудника НПО, при совершении определенного правонарушения. Во всех случаях ограничения должны быть пропорциональны действиям, составившим правонарушение и период действия также не должен быть непропорциональным.
98. Свобода НПО в отношении принятия или исключения членов ограничивается запретом на дискриминацию лица и его права быть защищенным от произвольного исключения.

#### Пункт 49

99. Руководство и сотрудники НПО, которые не являются гражданами данного государства, обязаны подчиняться действующему законодательству страны, в которой они осуществляют свою деятельность, но, в то же время, не должно существовать никаких особых ограничений для тех граждан, которые стали сотрудниками или руководителями организации.

### **VI. Привлечение государственных средств, имущество и государственная поддержка**

#### **A. Привлечение государственных средств**

#### Пункт 50

100. Возможность НПО просить финансирования, денежных или натуральных пожертвований, несмотря на их право участвовать в некоторых экономических операциях, всегда является решающим средством для получения необходимых для выполнения поставленных целей ресурсов. Важно, чтобы НПО могли обратиться к самому широкому кругу доноров.
101. Единственным ограничением получения дотаций, поступающих из-за пределов страны, является необходимость соблюдения общего законодательства, относящегося к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий. Такие дотации не должны подвергаться какому-либо налогообложению или быть связаны с обязательством особой отчетности.

#### **B. Имущество**

#### Пункт 51

102. НПО как юридическое лицо должно иметь право доступа к банковским услугам, если оно имеет право на получение дотаций и на управление своими средствами и их защиту. Но это

не означает, что банки обязаны предоставлять данные услуги всем запрашивающим этого НПО. Однако свобода выбора клиентов должна основываться на принципах недискриминации и возможности НПО – юридических лиц работать с банковскими счетами.

#### Пункт 52

103. Возможность для того, чтобы НПО могли защищать свои имущественные права, а также любые другие законные интересы, путем обращения в суд и защиты своих интересов путем судебного разбирательства является необходимым условием, поскольку любая утрата имущества НПО, потеря контроля над ним или нанесение ущерба может затруднить достижение их целей; см. заключение о нарушении права на мирное владение имуществом согласно статье 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции в деле *Святые монастыри (The Holy Monasteries) против Греции*, nos. 13092/87 и 13984/88, 9 декабря 1994 года, которое касалось религиозной организации, утратившей право обратиться в суд в отношении своего имущества.

#### Пункт 53

104. То, что в некоторые НПО средства поступают из общественных органов и их получению способствует надежная финансовая структура, является гарантией того, что распоряжение данными средствами строго контролируется, и что будет получена наибольшая выгода при какой-либо покупке и продаже. По этой причине в этих случаях должна существовать возможность принятия необходимого условия, согласно которому НПО будут руководствоваться независимыми рекомендациями при вступлении в некоторые или все подобные сделки.

#### Пункт 54

105. Согласно принятой специальной налоговой системе имущество, приобретенное для определенных целей, не может быть использовано для каких-либо других целей. В том случае, если НПО не имеет возможности использовать имущество для решения стоящих перед ней целей, оно должно быть возвращено жертвователю, передано другой НПО, которая сможет использовать это имущество для решения своих целей, или использовано в качестве уплаты определенного вида налогов.

#### Пункт 55

106. Едва ли большинство НПО способны решать свои задачи без привлечения в штат служащих и/или волонтеров, выполняющих некоторые обязанности в интересах НПО. Поэтому должно быть признано законным, что НПО может использовать свое имущество для оплаты работы сотрудников, а также может компенсировать разумные расходы своих сотрудников и волонтеров, понесенные ими при выполнении ее поручений. Пока рыночные отношения и/или законодательство будут влиять на уровень оплаты штата сотрудников, будет существовать необходимость в гарантировании того, что имущество используется для целей НПО должным образом, с учетом критерия разумного возмещения расходов.

#### Пункт 56

107. Внутригосударственное право должно обеспечить НПО возможность определять, какая другая НПО, согласно своему статусу или согласно резолюции высшего руководящего органа, получит все средства в случае прекращения действия НПО. Тем не менее, это относится лишь к тем средствам, которые получены в результате задолженности НПО и после прекращения НПО своей деятельности и которые включают в себя исполнение обязательств по неизрасходованным на цели НПО денежным пожертвованиям, которые затем должны быть возвращены донору или переданы НПО, выбранному донором.

108. Свобода выбора оставляет НПО возможность определять преемника этих средств, но, тем не менее, ей запрещено распределять прибыль, которую она получит, среди своих членов (см. пункт 9 Рекомендации) и она может также быть обязана передать средства, полученные с помощью освобождения от налогов или благодаря публичной помощи, другим НПО, которые выполняют те задачи, на которые эти выплаты или освобождения от налогов были направлены. Кроме того, те НПО, чьи задачи или действия были признаны неприемлемыми по причинам, указанным в пункте 11 Рекомендации, не должны иметь право на определение преемника этих средств, которые в этом случае направляются государством на общественные нужды.

### ***С. Государственная поддержка***

#### Пункт 57

109. Существует необходимость предоставления государственной поддержки НПО, поскольку они часто могут удовлетворить те потребности общества, которые не в состоянии удовлетворить государственные организации. Формы, в которых данная поддержка может оказываться, являются разнообразными и должны быть установлены в соответствии с теми условиями, которые преобладают в данной стране в данное время. Существуют различные формы освобождения от налогов, однако такой способ как непосредственное освобождение от налогообложения НПО или тех, кто может оказать в дальнейшем поддержку НПО в виде денежного пожертвования, является наиболее полезным для НПО, так как она имеет право самостоятельно определить цели, на которые эти средства могут быть потрачены.

#### Пункт 58

110. Важно, чтобы предоставление НПО государственной помощи или отказ в ней регулировались четкими и объективными критериями, для того, чтобы любое такое решение могло быть тщательно проверено любым заинтересованным лицом, причем не только соответствующими НПО, но и другими НПО, работающими в этой же области, или другими представителями общественности, заинтересованными в использовании государственных средств. Они могут обратиться в суд в том случае, если считают, что средства используются неправильно.

#### Пункт 59

111. При принятии решения о том, предоставлять ли государственную поддержку или конкретные формы поддержки, НПО или определенным категориям НПО, необходимо будет принять во внимание характер и бенефициаров любых предпринимаемых такой организацией или категорией организаций действий и, таким образом, установить, удовлетворяют ли они те потребности общества, которые считаются особо приоритетными. Приоритеты и, следовательно, формы деятельности, считающиеся достойными общественной поддержки, могут меняться со временем.

#### Пункт 60

112. Предоставление государственной поддержки (в форме финансовых или других выгод) для деятельности НПО можно обусловить тем, соответствуют ли они специальной категории или режиму (например, благотворительная организация), или даже тем, имеют ли они определенную правовую форму (например, профсоюз, церковь или религиозная ассоциация). Неполучение такого статуса или категории, либо отказ в получении такой правовой формы, однако, не должен привести к утрате уже приобретенной правосубъектности.

#### Пункт 61

113. Поскольку предоставление государственной поддержки может быть поставлено в зависимость от постановки определенных целей или проведения определенной деятельности, необходимо ожидать того, что существенные изменения в этих целях или деятельности приведут к пересмотру условий оказания этой поддержки и, возможно, к ее модификации или прекращению.

### **VII. Подотчетность**

#### **A. Прозрачность**

#### Пункт 62

114. НПО, получающие любую форму государственной поддержки, должны быть готовы к тому, что от них потребуют отчитаться о ее использовании. Представляется разумным, что НПО каждый год должны представлять доклад относительно действий, которые они предприняли, и отчетность о соответствующих доходах и расходах. Однако такое обязательство об отчетности не должно быть чрезмерно обременительным и не должно требовать представления чрезмерно подробных данных либо о деятельности, либо о счетах. Это обязательство относительно отчетности никак не влияет на любое конкретное требование об отчетности в отношении распоряжения грантами или пожертвованиями. Это требование отлично от любого общеприменимого требования относительно хранения и проверки финансовых документов и ведения счетов.

#### Пункт 63

115. Для уменьшения озабоченности в отношении того, что НПО могут не расходовать столько ресурсов, сколько реально возможно, на достижение своих целей, может быть установлено требование о том, что они обязаны раскрывать долю в собранных средствах и административных накладных расходах. Это условие предназначено не для того, чтобы установить конкретное ограничение в отношении расходов на сбор средств и административных накладных расходов, но для того, чтобы гарантировать прозрачность.

#### Пункт 64

116. Обязательства об отчетности должны соотноситься с другими обязательствами, имеющими отношение к праву на жизнь и безопасность бенефициариев, к уважению частной жизни и конфиденциальности. Особенно должно уважаться желание дарителя оставаться анонимным. Однако необходимость уважать частную жизнь и обеспечивать конфиденциальность не абсолютна и не должна препятствовать расследованию уголовных преступлений (например, в связи с отмыванием денег). Тем не менее, при любом вмешательстве в частную жизнь и конфиденциальность необходимо соблюдать принципы необходимости и соразмерности.

#### Пункт 65

117. С тем чтобы гарантировать объективность может быть установлено требование о том, чтобы счета НПО проверялись лицом или учреждением, независимым от его руководства. В сфере охвата любого такого требования должны учитываться размер соответствующей НПО. В небольших организациях требование о независимости может быть удовлетворено, когда ревизия проводится членом, который не имеет никакой связи с руководством. Для НПО со значительными доходами и расходами, использование услуг профессионального аудитора, вероятно, будет сочтено более приемлемым. Признается, что может также быть установлено общее правовое обязательство для всех правосубъектных организаций (включая НПО) по соблюдению определенных объективных критериев, как, например,

чистая стоимость материальных средств или среднее число служащих, для того, чтобы их счета проходили проверку, которое было бы применимым даже в тех случаях, когда НПО не получают никакой общественной поддержки.

#### Пункт 66

118. Несмотря на то, что нет необходимости дифференцировать иностранные и другие НПО в том, что касается применимости требований относительно отчётности и проверки, целесообразно применять их к иностранным НПО только в отношении действий, которые они действительно совершают в принимающей стране.

### ***В. Надзор***

#### Пункт 67

119. Наилучшее средство обеспечения этического, ответственного поведения НПО состоит в том, чтобы поощрять саморегулирование в этом секторе на национальном и международном уровне. Разумеется, ответственные НПО помнят о том, что их успех зависит в большой степени от общественного мнения относительно их эффективности и этики. Тем не менее, государства имеют законный интерес в том, что касается регулирования НПО, с тем чтобы гарантировать уважение прав третьих сторон (будь то доноры, служащие, члены или общество) и гарантировать надлежащее использование общественных средств и соблюдение закона.
120. В большинстве случаев интересы третьих сторон могут быть надлежащим образом защищены путём предоставления им возможности выносить соответствующий вопрос на рассмотрение судов; как правило, нет никакой необходимости в принятии государственным органом каких-либо других мер от их имени.
121. Какой бы ни была применяемая форма нормативного контроля, важно чтобы она подчинялась объективным критериям и соответствовала принципу соразмерности, чтобы за его осуществлением могли наблюдать суды. Также очень важно, чтобы органы государственной власти, в процессе наблюдения за действиями НПО, применяли ту же самую презумпцию, которая правомерна для людей, а именно то, что их действия законны, пока не доказано обратное.

#### Пункт 68

122. Должно быть возможным тщательное изучение финансовых документов и действий НПО, когда есть достаточные основания для подобного расследования. В большинстве случаев это решение может быть оправдано, когда НПО не смогла выполнить требования по предоставлению отчётности, либо по причине того, что отчет не был предоставлен или что предоставленная отчетность вызывает серьезную обеспокоенность, но обстоятельства могут потребовать проведения проверки даже до предоставления отчета. Простое подозрение не должно быть основанием для любого такого запроса; всегда должно быть разумное основание для того, чтобы полагать, что произошла ошибка или что она неизбежно может произойти.

#### Пункт 69

123. Это условие требует, чтобы НПО имели гарантии в отношении проведения личного досмотра и обыска помещений, согласно статье 8 Европейской конвенции; см., например, *Функе (Funke) против Франции*, по. 10828/84, 25 февраля 1993 года.
124. До проведения любого такого обыска необходимо, как правило, получить судебное постановление, но его можно не получать, если это полномочие подпадает под действие

весьма строгих ограничений и последующего судебного контроля, обеспечивающего достаточные гарантии против произвольного нарушения права на неприкосновенность личной жизни; см. *Камензинд (Camenzind) против Швейцарии*, no. 21353/93, 16 декабря 1997 года.

#### Пункт 70

125. Вмешательство внешнего органа в процесс управления НПО должно осуществляться чрезвычайно редко. Оно должно быть основано на необходимости положить конец серьезному нарушению правовых требований, когда или НПО не смогла сама воспользоваться возможностью привести свою деятельность в соответствие с этими требованиями, или когда необходимо предотвратить их неминуемое нарушение, которое должно неизбежно привести к серьезным последствиям.

#### Пункт 71

126. Возможность требовать приостановления принятия административных мер – это то, что ожидается от всех систем административного права – см. Рекомендацию Rec (2003)16 Комитета министров о выполнении административных и судебных решений в области административного права, - но особенно важно, чтобы это было возможно в отношении указаний для НПО воздержаться от конкретных действий, поскольку они часто привязаны к конкретным срокам и не могут быть эффективно осуществлены позднее, после успешного обжалования указаний.
127. Хотя в определенном случае могут быть серьезные основания для того, чтобы отказаться от приостановки действия приказа воздержаться от определенных действий или от любых других мер, принятых в отношении НПО, смысл заключается в том, что в этом случае должна существовать возможность оперативного обжалования в судебном порядке.

#### Пункт 72

128. НПО, как и все остальные, подчиняются закону, и если они не в состоянии соблюдать его требования, то к ним могут быть применены санкции. Однако, важно, чтобы принцип соразмерности соблюдался как при определении, так и при наложении санкций за несоблюдение определённого требования. Кроме того, всегда должна быть ясная правовая основа для любых санкций, которые налагаются в каждом отдельном случае.

#### Пункт 73

129. Несмотря на то, что нет необходимости проводить различие между иностранными и другими НПО в отношении применимости требований о проверке, применять их к иностранным НПО целесообразно только в связи с деятельностью, которую они действительно осуществляют в принимающей стране.

#### Пункт 74

130. Необходимость соблюдения принципа соразмерности должна означать, что обращение к такой санкции, как принудительное прекращение деятельности НПО, по причинам изложенным в пункте 44 Рекомендации, может быть возможно лишь в исключительных случаях. Для такого чрезвычайного решения, как решение о принудительном прекращении деятельности, требуется хорошо доказанное обоснование; см. *Объединенная Коммунистическая партия Турции и другие (United Communist Party of Turkey and Others) против Турции*, no. 19392/92, 30 января 1998 года, *Социалистическая партия и другие (Socialist Party and Others) против Турции [БП]*, no. 21237/93, 25 мая 1998 года *Партия благоденствия (Refah Partisi) и другие против Турции [БП]*, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, 13 февраля 2003 года.

131. Более того, при любой оценке необходимости в принудительном прекращении деятельности, важно будет убедиться в том, что достойные осуждения действия членов и даже должностных лиц НПО могут быть обоснованно расценены как подразумевающие возможность привлечения к ответственности самой НПО: см. дело *Дичле от имени Демократической партии Турции (Dicle for the Democratic Party (DEP) of Turkey) против Турции*, по. 25141/94, 10 декабря 2002 года.
132. В случае, если принудительное прекращение деятельности представляется законным, эта мера должна быть принята судом и должна предусматривать возможность обжалования. Только в самом исключительном случае следует допускать, чтобы действие постановления о прекращении деятельности не приостанавливалось до получения результатов обжалования; см. роль, которую сыграло отсутствие такой возможности в признании этой меры несоразмерной в связи с делами *Объединенной коммунистической и Социалистической партий*.

### **C. Правовая ответственность**

#### Пункт 75

133. Принципы, изложенные в этом положении, являются неизбежным последствием правосубъектности НПО. Такая правосубъектность предоставляет ей возможность существовать отдельно от своих членов и основателей, что, в свою очередь, возлагает на нее полную ответственность за свои долги, обязанности и обязательства. Однако правосубъектность не может быть преградой для привлечения к ответственности членов, основателей и персонала НПО за любое ненадлежащее исполнение профессиональных задач или невыполнение обязанностей в отношении ее функционирования, когда это затрагивает права или другие законные интересы третьих сторон.
134. В некоторых странах имеется возможность *выбрать* создание такой НПО, обладающей правосубъектностью, в которой должностные лица могут нести личную ответственность за долги, обязательства и обязанности НПО (например, неофициальные ассоциации в Нидерландах).

### **VIII. Участие в процессе принятия решений**

#### Пункт 76

135. Несмотря на различные интересы НПО и органов государственной власти, они и все общество в целом заинтересованы в том, чтобы иметь доступные эффективные механизмы для консультации и диалога в интересах полного использования их знаний. Разумеется, компетентное и ответственное участие НПО в процессе разработки государственной политики может внести весомый вклад в усилия по поиску решений многих проблем, которые необходимо решать.
136. Хотя проведение прямых консультаций и диалога со всеми заинтересованными НПО, вероятно, может оказаться нереальным в каждом случае, следует поощрять принятие методов, которые облегчат их участие, через органы, выполняющие координационную функцию.
137. Ни одна НПО не должна быть исключена из участия на основе дискриминации, и следует обеспечить возможность для выражения многообразных взглядов.
138. Качество вклада НПО не должны подрывать нецелесообразные ограничения на доступ к официальной информации.



Пункт 77

139. Важно, чтобы с НПО проводились консультации не только по вопросам, связанным с их целями, но также и с предлагаемыми изменениями в законодательстве, которые потенциально могут повлиять на способность добиваться этих целей. Такие консультации необходимы не только потому, что такие изменения могли бы непосредственно затронуть их интересы и эффективность того важного вклада, который они в состоянии внести в демократическое общество, но и потому, что их опыт работы, вероятно, позволит им оценить реальную осуществимость того, что предлагается.