

Правовое закрепление института международных неправительственных организаций в законодательстве государств СНГ

Мишальченко Ю. В.¹, Торопыгин А. В.^{2, *}, Полунина А. В.³

¹ Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

² Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *toropyginav@mail.ru

³ Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики

РЕФЕРАТ

В данной статье рассмотрен процесс становления института международных неправительственных организаций на территории постсоветского пространства. Представлены проблемы толкования положений законодательства Российской Федерации в сфере некоммерческих организаций. Проанализировано развитие законодательства в сфере добровольного объединения граждан, руководствующихся защитой общемировых ценностей. На основе проведенного исследования авторы предлагают меры, направленные на прозрачность деятельности организаций, ориентированной на оказание безвозмездной помощи категориям граждан, нуждающихся в данной поддержке.

Ключевые слова: законодательство в сфере международных неправительственных организаций, некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, СМИ-иноагенты, саморегулируемые организации

Legal Consolidation of the Institute of International Non-Governmental Organizations in the Legislation of the Countries of the CIS

Yuri V. Mishalchenko^a, Andrey V. Toropygin^{b, *}, Anastasia V. Polunina^c

^a Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation

^b Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; *toropyginav@mail.ru

^c St. Petersburg University of Technologies of Management and Economy, Saint-Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

This article describes the process of formation of the Institute of international non-governmental organizations in the post-Soviet space. Problems of interpretation of the provisions of the legislation of the Russian Federation in the sphere of non-profit organizations are presented. The development of legislation in the field of voluntary Association of citizens guided by the protection of global values is analyzed. On the basis of the study, the authors propose measures aimed at transparency of organizations aimed at providing free assistance to categories of citizens in need of this support.

Keywords: legislation in the field of international non-governmental organizations, non-profit organizations, socially oriented non-profit organizations, media-foreign agents, self-regulatory organizations

Период распада Советского Союза ознаменован желанием «новых» государств совершить скорый демократический транзит — перейти от тоталитарного государства и плановой, административно-распределительной системы к демократическим и рыночным отношениям. В этой связи в конце прошлого века произошел рост числа международных неправительственных организаций (далее — МНПО) на территории постсоветского пространства.

Первоначальный вид некоммерческих неправительственных организаций представлял собой добровольные объединения граждан, являющиеся бескорыстной ассоциацией активных людей, руководствующихся общемировыми ценностями.

Такого рода некоммерческий сектор быстро включился в работу со всеми слоями населения, нуждающимися в правовой защите, а также способствовал замене идеологических принципов на правовые. Предлагаемые программы некоммерческих организаций направлялись на правовое образование граждан, на правовую защиту, бесплатное юридическое консультирование, правовое просвещение населения. Речь шла о правовой благотворительности социально-активных людей, чьим жизненным кредо являлась бескорыстная деятельность во имя гуманности общественных отношений, приоритетов интересов личности [1]. Такой подход к деятельности повсеместно способствовал построению социально ориентированного правового государства.

МНПО в своей деятельности основываются на таких положениях, как необходимость решения проблем защиты прав человека и окружающей среды; усиление демократических процессов в сфе-

ре внутренних и международных отношений, где неправительственные организации являются непосредственным субъектом взаимодействия; трансформации интересов: движение от государственных интересов (суверенитета) к общечеловеческим ценностям; желание граждан увеличить контроль над процессом принятия решений в вопросах, непосредственно затрагивающих их жизненные интересы; расширение возможностей трансграничных связей и деятельности общественности различных стран, возможностей технологического процесса.

Количество некоммерческих организаций перед распадом СССР по разным данным составляло от 30 до 40 единиц. В Российской Федерации в 1999 г. было зарегистрировано уже 163,9 тыс. некоммерческих организаций, а с учетом государственных и муниципальных некоммерческих организаций количество составило 432,9 тыс.¹; в 2000 г. — 485 тыс.; в 2004 г. — 600 тыс. [3]. Аналогичные процессы происходят и в других государствах СНГ.

В период 1995–1996 гг. в российском некоммерческом секторе начал происходить так называемый «процесс кристаллизации». Данный процесс представляет собой появление центров поддержки, информационных служб, учебных курсов и семинаров, газет и журналов, в рамках которых активно обсуждалась роль некоммерческого сектора в развитии общества и зарубежный опыт по управлению некоммерческими организациями [Там же].

Такое развитие событий способствовало созданию законодательства в данной сфере правоотношений. Стоит отметить, что организации, действующие в одном государстве, называются некоммерческими, а в нескольких — неправительственными.

Европейская конвенция о признании правосубъектности Международных неправительственных организаций, принятая Советом Европы² в 1986 г., выделяет три признака данного института деятельности:

- 1) некоммерческая цель деятельности;
- 2) создание в соответствии с внутренним актом какого-либо государства;
- 3) осуществление деятельности, по меньшей мере, в двух государствах.

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 23 мая 1968 г. № 1296 (XIV), неправительственной организацией может считаться «любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения», а ее основополагающим признаком является некоммерческая цель деятельности, отсюда и часто употребляемое название «некоммерческие организации».

Таким образом, основное направление деятельности МНПО разделяется на два направления:

- организации, занимающиеся общественными проблемами;
- организации некоммерческого сектора.

Исходя из вышеуказанных направлений и происходит формирование законодательства государств в данной сфере правоотношений, что хорошо видно при рассмотрении модельного законодательства СНГ.

Так, Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств в 1997 г. принимает модельный закон «Об общественных объединениях», в котором указывается, что «Общественным объединением является добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов». В сферу влияния данного модельного закона не включена деятельность политических партий, профессиональных союзов, а также организаций, основная цель которых состоит в извлечении прибыли (дохода), религиозных образований, органов территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартирные, поселковые, сельские комитеты и иные), органов общественной самодеятельности (народные дружины, товарищеские суды и другие).

В качестве целей создания и деятельности модельный закон определяет: содействие реализации и защиты гражданских, экономических, социальных, культурных и иных законных прав и свобод; развитие общественной активности и самодеятельности граждан, удовлетворение их профессиональных и любительских интересов в области научного, технического, художественного творчества; охрану здоровья населения, привлечение его к благотворительной деятельности, вовлечение в занятия массовым спортом и физической культурой; проведение культурно-просветительской работы среди населения; охрану природы, памятников истории и культуры; патриотическое и гуманистическое воспитание; расширение международных связей; укрепление мира и дружбы между народами; осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством.

¹ НКО России: предварительные итоги // Деньги и благотворительность, 2001. № 1.

² Российская Федерация не ратифицировала указанную Конвенцию.

В данной сфере применяется следующее законодательство в рамках Содружества Независимых Государств:

- Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» от 21.10.2003. № 197-II;
- Закон Таджикистана «Об общественных объединениях» от 19.07.2005. № 36-3;
- Закон Республики Армения «Об общественных организациях» от 01.11.1996, № ЗР-82;
- Закон Республики Армения «Об общественно-политических организациях» от 26.02.1991, № С-0266-1;
- Закон Республики Молдова «Об общественных объединениях» от 17.05.1996, № 837;
- Федеральный закон Российской Федерации «Об общественных объединениях» от 2 02.02.2006.

Что касается законодательства о некоммерческих организациях, то именно оно прошло в своем развитии несколько этапов и повлияло на развитие законодательства в других сферах правоотношений.

В качестве такого примера можно считать модельный закон Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О регистрации и деятельности международных некоммерческих организаций, их филиалов и представительств» от 27.11.2015. В данном документе представлены самые общие нормы, необходимые для функционирования некоммерческих организаций. Они были характерны для первого, наиболее раннего этапа развития законодательства в данной сфере правоотношений. В частности, подъема общественного сознания в разных направлениях, в том числе религиозного.

Примером такого законодательства являются:

- Закон Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях» от 14.04.1999 № 763-I;
- Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15.10.1999, № 111;
- Федеральный закон Российской Федерации «О некоммерческих организациях» от 19.07.2007.

В дальнейшем происходит более «точная настройка» законодательства, что позволяет ввести большинству стран мира определение «социально ориентированных некоммерческих организаций».

Статус «социально ориентированных некоммерческих организаций» дает возможность претендовать на поддержку деятельности некоммерческой организации от государства. Такая практика имеет место быть во всем мире. Поддержка может осуществляться с помощью налоговых льгот, грантов, снижением арендной платы. Согласно статье 31 Федерального закона РФ «О некоммерческих организациях» органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами определенных видов деятельности, список которых является закрытым.

В целях оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям органы исполнительной власти федерального и регионального значения, а также местные администрации формируют и ведут федеральные, государственные и муниципальные реестры социально ориентированных некоммерческих организаций — получателей такой поддержки¹. Данные реестры содержат общую информацию о наименовании организации: ее месте нахождения, идентификационном номере налогоплательщика; а также специальную информацию о предоставленной поддержке: форма, размер и срок оказания поддержки, наименование органа, предоставившего поддержку, дата принятия решения об оказании поддержки или решения о прекращении оказания поддержки, а также информацию (если имеется) о нарушениях, допущенных социально ориентированной некоммерческой организацией, получившей поддержку, в том числе о нецелевом использовании предоставленных средств и имущества.

Примечательно, что Федеральный закон № 40 от 2010 г. закрепляет размещение в реестре информации о видах деятельности, осуществляемых социально ориентированной некоммерческой организацией, получившей поддержку. На наш взгляд, такая информация не является достаточно полной. Целесообразно будет создать электронную базу по информированию населения об уже проделанной работе такого рода организаций в целях не только прозрачности данных структур, но популяризации их деятельности, направленной на оказание безвозмездной помощи категориям граждан, нуждающихся в данной поддержке. Данную базу необходимо разместить на интернет-портале для всеобщего доступа.

¹ Ст. 31.2 Федерального закона РФ от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» нарушение некоммерческими организациями действующего законодательства Российской Федерации, включая Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон «О противодействии терроризму», может повлечь применение мер публично-правовой ответственности в виде приостановления деятельности объединения граждан, его ликвидации либо запрета деятельности по заявлению уполномоченного органа (должностного лица) в порядке административного судопроизводства¹.

Также могут возникнуть основания для ликвидации некоммерческих организаций, например, по заявлению его учредителя в связи с отсутствием материальной базы для осуществления его деятельности, когда получение необходимого имущества не представляется возможным. В данном случае речь не идет о нарушении закона со стороны организаций, и такие дела разрешаются по правилам гражданского законодательства (ст. 61, 123.20 Гражданского Кодекса РФ).

В 2007 г. был принят федеральный закон о саморегулируемых организациях. Даная категория организаций осуществляет самостоятельную и инициативную деятельность субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности. Отличным требованием саморегулируемых организаций от иных организаций является объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Наряду с большим количеством некоммерческих и неправительственных организаций, действительно являющихся институтами гражданского общества и структурами самоорганизации граждан в различных сферах общественной жизни, существуют и организации, принимающие активное участие в политическом процессе и внешней политике. Часто такая деятельность осуществляется неправительственными организациями на гранты зарубежных агентств, которые преследуют цели дестабилизации общественного порядка, фрагментации общества, смены государственной власти, и целью их работы являются следующие направления:

- работа с оппозиционными партиями, блоками и их молодежными структурами;
- работа с представителями органов местного самоуправления, направленная якобы на развитие самостоятельности областей, а на практике — на ослабление их управляемости из центра;
- развитие «альтернативных» государственным средств массовой информации, подконтрольных неправительственным организациям;
- создание новых и укрепление уже существующих общественных организаций, а также реализация через них методов ненасильственной борьбы [2].

Можно привести примеры деятельности некоммерческих/неправительственных организаций в период 2013–2014 гг. на Украине. Свержение режима Милошевича, смещение в ноябре 2003 г. Э. Шеварднадзе в ходе «революции роз», приход к власти на Украине в результате «оранжевой революции» в декабре 2004 г. В. Ющенко и торжество киргизской «тюльпановой революции» в марте 2005 г. — звенья одной цепи [Там же]. И со временем эта цепь только удлиняется.

Все это привело к тому, что в 2012 г. Президент России В. В. Путин подписал Федеральный закон № 121 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Таким образом, представилась возможность противодействия на законодательном уровне данному негативному явлению.

У МНПО, финансируемых из-за рубежа, государственное управление по иностранным валютам требует, чтобы переданные пожертвования «не противоречили общественной морали» и не наносили вред общественным интересам или законным правам и интересам граждан, а пожертвования в иностранной валюте осуществлялись посредством идентифицируемых банковских счетов. При этом банковская отчетность состоит из заявления, копии лицензии на ведение деятельности, нотариально заверенного соглашения пожертвования, свидетельства о регистрации зарубежной организации и других документов по требованию [4].

Дальнейшим развитием указанных тенденций для Российской Федерации можно считать Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 федерального закона „Об инфор-

¹ Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71477404/#ixzz5Q2dp2uFD> (дата обращения: 03.09.2018).

мации, информационных технологиях и о защите информации“ и статью 6 закона Российской Федерации „О средствах массовой информации“ (в части уточнения порядка ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона)». В котором появился раздел, касающийся СМИ-иноагентов. Стоит отметить, в законе указан исчерпывающий перечень субъектов, которые могут быть отнесены к категории СМИ-иноагентов. Такой подход необходимо расценивать в качестве ответственного маневра на пути сохранности конституционного строя государства.

Литература

1. *Бунеева Р. И.* Проблемы развития некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. URL: www.stu.lipetsk.ru/files/materials/612/buneeva.doc (дата обращения: 03.09.2018).
2. *Минасян Г., Восканян А.* Зарубежные НПО — механизмы влияния на внутреннюю политику // *Обозреватель*, 2013. № 3. С. 16–19.
3. *Панасенко С.* Развитие некоммерческого сектора в России [Электронный ресурс]. URL: http://observer.materik.ru/observer/N7_2006/7_06.HTM (дата обращения: 03.09.2018).
4. *Семенов А. А.* Особенности законодательства КНР об общественных организациях и НПО // *Известия Иркутского государственного университета*. 2017. Т. 20. С. 59–65.

Об авторах:

Мишальченко Юрий Владимирович, профессор кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор; myv2008@mail.ru

Торопыгин Андрей Владимирович, профессор кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор политических наук, профессор; toropyginav@mail.ru

Полунина Анастасия Викторовна, преподаватель кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики

About the authors:

Yury V. Mishalchenko, Professor of the Department of European Researches of the School of International Relations of St. Petersburg State University (Saint-Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economy, Jurisprudence), Professor; myv2008@mail.ru

Andrey V. Toropygin, Professor of the Chair of International Relations of the Chair of Economics and Finance of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Political Sciences), Professor; toropyginav@mail.ru

Anastasia V. Polunina, Lecturer of the Chair of Constitutional and International Law of St. Petersburg University of Technologies of Management and Economy (Saint-Petersburg, Russian Federation)