

Рекомендация CM/Rec(2007)14
Комитета Министров государств-членов
о правовом статусе неправительственных организаций в Европе

*(Принята Комитетом Министров 10 октября 2007 г.
на 1006 заседании заместителей Министров)*

Комитет Министров в соответствии со Статьей № 15 Устава Совета Европы,

Принимая во внимание, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его государствами-членами и что к этой цели можно стремиться путем принятия общих правил;

Сознавая важнейший вклад, внесенный неправительственными организациями (НПО) в развитие и осуществление демократии и прав человека, в частности за счет содействия просвещению общества, участия в общественной жизни и обеспечения прозрачности и подотчетности государственной власти, и не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ;

Признавая также бесценный вклад, внесенный НПО в достижение целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и Устава Совета Европы;

Учитывая Декларацию и План действий, принятые на Третьей встрече на высшем уровне глав государств и правительств стран-членов Совета Европы (Варшава, 16-17 мая 2005 г.);

Отмечая, что вклад НПО осуществляется путем предельно многообразных форм деятельности, начиная с того, чтобы служить средством коммуникации между различными сегментами общества и властями, до содействия внесению изменений в законодательство и государственную политику, предоставления помощи тем, кто в ней нуждается, разработки технических и профессиональных стандартов, мониторинга соблюдения существующих обязательств в соответствии с национальным и международным законодательством, и предоставления возможностей для личной самореализации и для преследования, продвижения и защиты общих с другими интересами;

Помня, 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) ((ETS No. 163), Статьи №№ 3, 7 и 8 Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств (ETS No. 157) и Статью № 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS No. 144);

Признавая, что деятельность НПО влечет за собой не только права, но и обязанности;

Принимая во внимание, что лучшим способом обеспечения этичного и ответственного поведения НПО является содействие саморегулированию;

Учитывая прецедентное право Европейского Суда по правам человека и мнения органов ООН по соблюдению договоров о правах человека;

Принимая в расчет Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/53/144;

Основываясь на Фундаментальных принципах о статусе неправительственных организаций в Европе;

Учитывая Европейскую Конвенцию о признании юридического лица международных неправительственных организаций (ETS No. 124) (далее именуется: Конвенция No. 124) и желательность увеличения числа ее договаривающихся сторон;

Рекомендует, чтобы правительства государств-членов:

- руководствовались в своем законодательстве, политике и практике минимальными стандартами, установленными в настоящей рекомендации;
- учитывали эти стандарты при мониторинге принятых ими на себя обязательств;
- обеспечивали, чтобы настоящая рекомендация и сопровождающий Разъяснительный меморандум были переведены и как можно более широко распространены среди НПО и общественности в целом, а также парламентариев, соответствующих органов государственной власти и образовательных учреждений, и использованы при обучении государственных служащих.

I. Основные принципы

1. Для целей настоящей рекомендации НПО представляют собой добровольные самоуправляемые объединения или организации, созданные для осуществления по сути некоммерческих задач их учредителей или членов. В их число не входят политические партии.
2. НПО включают объединения или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут базироваться или не базироваться на членстве.
3. НПО могут быть как неформальными объединениями или организациями, так и объединениями или организациями, имеющими юридическое лицо.

4. НПО могут быть национальными и международными и по составу, и по сфере деятельности.
5. НПО должны иметь право на свободу выражения и все другие универсально и регионально гарантированные права, которые к ним применимы.
6. НПО не должны подчиняться руководству государственных властей.
7. НПО, являющиеся юридическими лицами, должны иметь ту же правоспособность, которой обычно пользуются другие юридические лица, и на них должны распространяться те же обязательства и санкции, налагаемые административным, гражданским и уголовным законодательствам, которые обычно применяются к таким юридическим лицам.
8. Правовая и фискальная база, применяемая к НПО, должна стимулировать их создание и продолжение деятельности.
9. НПО не должны распределять прибыль, которая может возникнуть в результате их деятельности, между своими членами или учредителями, но могут использовать ее на достижение своих задач.
10. Действия или бездействие властей, затрагивающие НПО, должны быть предметом административного надзора и могут оспариваться НПО в независимом и беспристрастном суде, облеченном полной юрисдикцией.

II. Задачи

11. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи при условии, что и задачи, и средства их достижения, соответствуют требованиям демократического общества.
12. НПО должны иметь возможность свободно заниматься исследованиями, обучением и пропагандой по вопросам, которые являются предметом общественных дебатов, независимо от того, совпадает ли их позиция с политикой правительства или же требует изменения законодательства.
13. НПО должны иметь возможность свободно поддерживать того или иного кандидата или партию в период проведения выборов или референдумов при условии, что они соблюдают прозрачность, декларируя свои побудительные причины. Любая подобная поддержка должна также подчиняться законодательству о финансировании выборов и политических партий.
14. НПО должны иметь возможность свободно заниматься любой законной экономической, хозяйственной или коммерческой деятельностью для того, чтобы поддерживать свою некоммерческую деятельность, без каких-либо обязательных специальных разрешений, однако подчиняться всем лицензионным или регулятивным требованиям, обычно применяемым к соответствующей деятельности.
15. НПО должны иметь возможность свободно осуществлять свои задачи путем вступления в члены ассоциаций, федераций и конфедераций НПО, как национальных, так и международных

III. Формирование и членство

A. Создание

16. Любое лицо, как физическое, так и юридическое, как гражданин, так и не гражданин страны, либо группа таких лиц должны иметь возможность свободно создавать НПО; и если речь идет не об НПО, основанной на членстве, то должны иметь возможность создавать ее путем дарения или завещания.
17. Двое или более лиц должны иметь возможность создать НПО, основанную на членстве, но для того, чтобы получить юридическое лицо, можно потребовать большее число лиц при условии, что это число не устанавливается на таком уровне, который не стимулирует создание НПО.

B. Уставы

18. НПО, которая является юридическим лицом, как правило, должна иметь устав, который представляет собой либо документ, необходимый для учреждения организации, либо документ, необходимый для регистрации юридического лица, либо, там, где это применимо, любой другой документ, устанавливающий условия деятельности НПО.
19. В уставе НПО, которая является юридическим лицом, как правило, устанавливается следующее:
 - a. ее название;
 - b. ее задачи;
 - c. ее правомочия;
 - d. высший руководящий орган;
 - e. периодичность заседаний этого органа;
 - f. процедура проведения таких заседаний;
 - g. способ, которым данный орган утверждает финансовые и другие отчеты;
 - h. порядок внесения изменений в устав и ликвидации организации или ее слияния с другой НПО.
20. Высшим руководящим органом НПО, основанной на членстве, должны быть члены организации, и их согласие должно быть необходимо для любого изменения устава. Для других НПО высшим руководящим органом должен являться тот, который установлен в их уставе.

C. Членство

21. Ни один человек не должен быть обязан по закону или еще как-либо принуждаться к вступлению в члены НПО, за исключением того случая, когда речь идет об объединении или организации, созданной в соответствии с законодательством для регулирования определенной профессиональной деятельности в тех государствах, где подобная организация является НПО.

22. Способность любого лица, как физического, так и юридического, как гражданина, так и не гражданина страны, присоединиться к НПО, основанной на членстве, не должна чрезмерно ограничиваться законом и, оставаясь предметом запрета на неоправданную дискриминацию, должна в первую очередь определяться уставом соответствующей НПО.
23. Члены НПО должны быть защищены от исключения, противоречащего ее уставу.
24. Лица, принадлежащие к НПО, не должны подвергаться каким-либо санкциям за их членство в НПО. Это не исключает возможности того, что подобное членство можно считать несовместимым с той или иной должностью или занятием.
25. НПО, основанная на членстве, должна иметь возможность свободно разрешать не членам организации принимать участие в ее деятельности.

IV. Юридическое лицо

A. Общие положения

26. Юридическое лицо НПО должно быть четко отграничено от юридического лица ее членов или учредителей.
27. НПО, созданная путем слияния двух или более НПО, должна являться преемником их прав и обязательств.

B. Получение юридического лица

28. Правила, которым подчиняется получение юридического лица, должны в тех случаях, когда такое получение не следует автоматически из создания НПО, быть сформулированы объективно, и их применение не должно быть оставлено на усмотрение соответствующих властей.
29. Правила получения юридического лица должны быть доведены до сведения широкой общественности, а процесс такого получения должен быть простым для понимания и исполнения.
30. То или иное лицо может быть лишено права сформировать НПО, являющуюся юридическим лицом, после того, как будет осуждено за правонарушение, продемонстрировавшее, что оно не способно сформировать такую организацию. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными.
31. Заявка [о регистрации] НПО, основанной на членстве, должна включать только ее устав, ее адрес и имена ее учредителей, директоров, членов правления и юридических представителей. В случае НПО, не основанной на членстве, может также устанавливаться требование подтвердить наличие финансовых средств, нужных для реализации ее задач.
32. НПО, основанной на членстве, следует обращаться за получением юридического лица только после принятия резолюции, одобряющей такое действие, собранием, на которое были приглашены все члены.
33. За оформление заявки на регистрацию юридического лица может взиматься сбор, однако его сумма не должна устанавливаться на уровне, который не стимулирует подачу заявки.
34. В регистрации юридического лица может быть отказано только если не были представлены все четко предписанные требуемые документы, было использовано откровенно вводящее в заблуждение название либо название, которое недостаточно отличается от уже существующего названия юридического лица или имени физического лица в соответствующем государстве, либо в уставе имеется задача, которая очевидно несовместима с требованиями демократического общества.
35. Любая оценка приемлемости задач НПО, которая обращается за регистрацией юридического лица, должна производиться на основе адекватной информированности и уважения к понятию политического плюрализма. Оценка не должна диктоваться предвзятыми мнениями.
36. Орган, ответственный за регистрацию юридического лица, должен действовать независимо и беспристрастно при принятии решений. Такой орган должен располагать персоналом, чья численность и соответствующая квалификация должны быть достаточными для выполнения органом своих функций.
37. Для принятия решения о предоставлении или отказе в предоставлении юридического лица должен был установлен разумный срок.
38. Все решения должны сообщаться заявителю, и любой отказ должен включать изложение причин в письменном виде и может быть оспорен в независимом и беспристрастном суде.
39. Решения о праве НПО на получение финансовых и иных льгот должны приниматься независимо от тех, которые связаны с получением юридического лица, и предпочтительно – другим органом.
40. Сведения о регистрации НПО как юридического лица там, где это уже не является автоматическим следствием создания НПО, должны быть легко доступны общественности.
41. От НПО не должно требоваться периодическое возобновление регистрации юридического лица.

C. Филиалы; изменения в уставе

42. От НПО не должно требоваться получать какое-либо разрешение на создание филиалов как в той же стране, так и (при условии соблюдения положений пункта № 45, см. ниже) за рубежом.
43. От НПО не должно требоваться утверждения каким-либо государственным органом внесения дальнейших изменений в устав, если только изменения не касаются ее названия и задач. Выдача такого разрешения должна подчиняться тем же процедурам, как и получение юридического лица, однако при таких изменениях от НПО не должно требоваться заново создавать организацию. Допустимо требование об уведомлении соответствующего государственного органа об иных поправках к уставу НПО перед их вступлением в действие.

D. Ликвидация юридического лица

44. Юридическое лицо НПО может быть ликвидировано только в результате добровольных действий ее членов – либо действий руководства НПО в случае НПО, не основанной на членстве - или в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных правонарушений.

E. Зарубежные НПО

45. Без ущерба для применения положений Конвенции No. 124 в отношении тех государств, которые ратифицировали эту конвенцию, от зарубежных НПО может требоваться получение разрешения на работу в принимающей стране способом, который соответствует положениям пунктов с 28 по 31 и с 33 по 39 настоящей рекомендации.

V. Управление

46. Лица, отвечающие за управление НПО, основанной на членстве, должны избираться или назначаться высшим руководящим органом либо органом, которому он делегировал эту задачу. Управленческий персонал НПО, не основанной на членстве, должен назначаться в соответствии с ее уставом.

47. НПО должна обеспечить, чтобы ее органы управления и принятия решений соответствовали ее уставу, но в остальном имеет право самостоятельно решать, каким образом их организовать в соответствии со своими задачами. НПО не должны требоваться никакие разрешения от властей на то, чтобы менять свою внутреннюю структуру или правила.

48. Назначение, выборы или замена руководящих сотрудников, а также, при соблюдении положений пунктов 22 и 23 настоящей рекомендации, принятие или исключение членов должны относиться к самостоятельной компетенции НПО. Однако то или иное лицо может быть лишено права занимать руководящую должность в НПО после обвинительного приговора суда за правонарушение, которое продемонстрировало, что это лицо неспособно выполнять такие обязанности. Сфера применения и продолжительность такого лишения прав должны быть соразмерными.

49. НПО не должна подвергаться каким-либо особым ограничениям на наличие в числе ее руководства и сотрудников, которые не являются гражданами данного государства.

VI. Привлечение финансовых средств, имущество и государственная поддержка

A. Привлечение финансовых средств

50. НПО должна иметь право просить и получать финансирование – денежные или натуральные пожертвования – не только от государственных органов в своей стране, но также от институциональных или индивидуальных доноров и от других государственных или многосторонних агентств, будучи обязана соблюдать при этом только общее законодательство, относящееся к таможенным правилам, иностранной валюте и отмыванию денег, а также к финансированию выборов и политических партий.

B. Имущество

51. НПО – юридическое лицо должна иметь доступ к банковским услугам.

52. НПО – юридическое лицо должна иметь возможность возбуждать иски о возмещении любого вреда, причиненного ее имуществу.

53. От НПО – юридического лица можно потребовать следовать независимым рекомендациям при продаже или приобретении земли, недвижимости и других крупных активов, если она получают какую-либо форму государственной поддержки.

54. НПО – юридическое лицо не должна использовать имущество, приобретенное на условиях освобождения от налогов, для целей, не подпадающих под освобождение от налогов.

55. НПО – юридическое лицо может использовать свое имущество для оплаты работы сотрудников, а также может компенсировать разумные расходы своих сотрудников и волонтеров, понесенные при выполнении ее поручений.

56. НПО – юридическое лицо может назначить преемника, который получит ее имущество в случае ликвидации, но только после выполнения всех других обязательств и соблюдения всех прав ее доноров на возвращение денег. Однако в случае, когда преемник не был назначен или соответствующая НПО недавно получила государственное финансирование или другую форму поддержки, можно потребовать, чтобы это имущество она либо передала другой НПО или юридическому лицу, которое наиболее близко соответствует ее задачам, либо оно имущество было передано им государством. Более того, государство может само являться преемником в том случае, когда либо задачи, либо средства их достижения, использованные НПО, оказались недопустимыми.

C. Государственная поддержка

57. НПО должна получать помощь в реализации своих задач за счет государственного финансирования и других форм поддержки, таких как освобождение от подоходного и иных налогов или пошлин на членские взносы, денежные средства и товары, полученные от доноров или государственных и международных агентств, доходы от инвестиций, сдачи в аренду, гонораров, экономической деятельности, имущественных сделок, а также стимулирования пожертвований за счет исключения их из налогооблагаемой базы или предоставления кредитов.

58. Любая форма государственной поддержки НПО должна подчиняться четким и объективным критериям.

59. Природа и бенефициары деятельности, осуществляемой НПО, могут служить значимыми основаниями при принятии решения о предоставлении или не предоставлении ей какой-либо формы государственной поддержки.
60. Предоставление государственной поддержки может зависеть также от того, относится ли НПО к конкретной категории или режиму, определенному в законодательстве или имеющему конкретную правовую форму.
61. Существенное изменение устава или деятельности НПО может привести к изменению или прекращению любого гранта или государственной помощи.

VII. Подотчетность

A. Прозрачность

62. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана каждый год предоставлять отчет о своих расходах и описание деятельности в соответствующий надзорный орган.
63. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана сообщать о том, какую часть своих средств она использовала на работу по привлечению средств и на административные расходы.
64. Вся отчетность должна составляться с обязательным соблюдением прав доноров, бенефициаров и сотрудников, и также права на законную деловую конфиденциальность.
65. НПО, получающая какую-либо государственную поддержку, может быть обязана провести аудит своих расходов организацией или лицом, независимым от ее руководства.
66. Иностранная НПО должна подчиняться требованиям пунктов с 62 по 65 настоящей рекомендации только в отношении ее деятельности в принимающей стране.

B. Надзор

67. Деятельность НПО должна признаваться законной при отсутствии доказательств противного.
68. От НПО можно потребовать предъявить данные ее бухгалтерского учета, документы и деятельность для проверки надзорным органом, если НПО не выполнила требования к отчетности или если имеются разумные основания подозревать совершенные в прошлом или готовящиеся правонарушения.
69. НПО не должна подвергаться обыскам и выемкам без объективных оснований для подобных мер и соответствующего судебного постановления.
70. Не должно иметь место никакое постороннее вмешательство в дела НПО, если не установлен факт серьезного нарушения правовых требований, применимых к НПО, или если отсутствуют разумные основания полагать, что готовится такое нарушение.
71. НПО, как правило, должна иметь возможность обратиться с просьбой о приостановлении любых принятых в ее отношении административных мер. Отказ в такой просьбе должно быть возможно незамедлительно оспорить в суде.
72. В большинстве случаев надлежащей санкцией в отношении НПО за нарушение применимых к ней правовых требований (включая те, которые относятся к получению юридического лица) должно быть простое требование исправить нарушение и/или наложение административного, гражданского или уголовного взыскания на организацию и/или на отдельных лиц, непосредственно несущих ответственность за нарушение. Взыскание должно быть основано на действующем законодательстве и соблюдать принцип соразмерности.
73. Иностранная НПО должна подчиняться требованиям пунктов с 68 по 72 настоящей рекомендации только в отношении ее деятельности в принимающей стране.
74. Ликвидация НПО или, в случае иностранной НПО, отмена разрешения на ее деятельность, может производиться только по постановлению суда при убедительных доказательствах наличия оснований, предусмотренных в пунктах 44 и 45 настоящей рекомендации. Такое постановление должно быть возможно незамедлительно оспорить

C. Ответственность

75. Руководство, директора и сотрудники НПО – юридического лица не должны лично нести ответственность по ее долгам, денежным и иным обязательствам. Однако они могут быть привлечены к ответственности перед НПО, третьей стороной, или перед ними всеми за ненадлежащее исполнение профессиональных функций или невыполнение обязанностей.

VIII. Участие в принятии решений

76. Государственные и квази-государственные 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 многообразных мнений людей относительно функционирования общества. Такое участие и кооперацию должно облегчать обеспечение соответствующего раскрытия официальной информации или доступа к этой информации.
77. С НПО должны проводиться консультации при подготовке проектов первичного и вторичного законодательства, которое отражается на их статусе, финансировании или сферах деятельности.

Перевод с английской версии:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2007\)14&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2007)14&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)