

РЕГИОНАЛЬНАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ «НЕЗАВИСИМЫЙ ЭКСПЕРТНО-ПРАВОВОЙ СОВЕТ»

117036, Москва, ул. Дм. Ульянова, д. 24, кв. 418
Почтовый адрес: 115093, Москва, ул. Павла Андреева,
д.4, 1ый подъезд, 2ой этаж, офис б/н.

тел. (499) 237-53-03, (499) 237-58-55
тел./факс (495) 395-06-88
sovnet@nepso.ru; orgopova@gmail.com
www.nepso.ru

Международно-правовое регулирование признания и деятельности неправительственных (некоммерческих) организаций

В настоящее время в системе универсальных международных соглашений и конвенций ООН не существует международно-правового инструмента, который регулировал бы порядок учреждения, признания и деятельности неправительственных (некоммерческих) организаций. Существует лишь процедуры аккредитации неправительственных организаций при специализированных учреждениях ООН.

Взаимодействие Организации Объединенных Наций (ООН) с неправительственными организациями (НПО) осуществляется на основании ст. 71 Устава ООН, которая уполномочивает Экономический и Социальный совет ООН (ЭКОСОС) “проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть установлены с международными организациями, а в случае надобности, с национальными организациями после консультации с заинтересованным Членом Организации”.

Механизм участия НПО в работе ООН определены резолюцией 1996/31 ЭКОСОС от 25 июля 1996 г. В настоящее время существуют две модели установления взаимоотношений неформальных объединений с ООН - это получение консультативного статуса при ЭКОСОС и аккредитация при Департаменте общественной информации Секретариата ООН (ДОИ-DPI).

В дополнение к этим процедурам Совет Европы разработал похожие процедуры для аккредитации международных неправительственных организаций. В отличие от системы взаимоотношений ООН с НПО, Советом Европы разработана «Конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций» (ETS № 124) от 24 апреля 1986 г., вступившая в силу 1 января 1991 г. Российская Федерация не является участницей этой Конвенции, но является членом Совета Европы. По этой причине данная конвенция может служить ориентиром для законодателя с целью соблюдения уже существующих международных стандартов, правил и норм.

Хотя Конвенция распространяет свое действие только на международные НПО стран, ратифицировавших Конвенцию, в качестве ориентира положения Конвенции могут учитываться и российскими неправительственными (некоммерческими) организациями. В отношении неправительственных организаций, не имеющих статуса международных

(национальных некоммерческих) организаций, стандарты Конвенции должны использоваться по аналогии при разработке национального законодательства.

Целью Конвенции, как установлено в ее преамбуле, является создание в рамках общих взаимоотношений, правил, устанавливающих условия признания правосубъектности международных неправительственных организаций в целях содействия их деятельности на европейском уровне. Конвенцией признается, что неправительственные организации выполняют свою работу в интересах международного сообщества в особенности в научной, культурной, благотворительной, филантропической, образовательной областях и в области здравоохранения и вносят вклад в реализацию целей и принципов, изложенных в Уставе ООН и Уставе Совета Европы. В комментарии к Конвенции, подготовленным Комитетом экспертов, составивших текст Конвенции, указывается, что к числу неправительственных международных организаций относятся организации, занимающиеся правами человека.

К неправительственным международным организациям ст. 1 Конвенции относит созданные по законодательству одной из стран-участниц Конвенции частные (т.е. неправительственные) организации, имеющие некоммерческую цель деятельности, осуществляющие свою деятельность на территории более двух стран, оказывающие влияние не менее чем в двух странах, имеющие зарегистрированный офис на территории одной Стороны (Конвенции) и центральный орган управления и контроля на территории этой же Стороны или другой Стороны. Статус неправительственной международной организации, ее правоспособность, приобретенные на территории Стороны, где она зарегистрирована, должны признаваться остальными Сторонами Конвенции (п.1 ст.2).

Неправительственная организация должна иметь международное значение, то есть цели ее деятельности должны быть направлены на благо всего международного сообщества, а не только на благо своей страны. В комментарии Комитета экспертов отмечается, что такая организация должна способствовать достижению целей и задач ООН и Совета Европы. Международное значение неправительственной организации указывает также на некоммерческий характер ее деятельности.

Пунктом 2 ст.2 Конвенции предусмотрено, что на неправительственные организации могут распространяться ограничения или специальные процедуры, вызванные «существенными общественными интересами», имеющими место в стране, в которой произошло признание этих организаций.

К таким ограничениям правоспособности, приобретенной в одной стране и ограниченной в другой, Комитет экспертов относит, в качестве примера, процедуру получения разрешения на приобретение недвижимого имущества, если такие ограничения существуют и в отношении национальных неправительственных организаций.

Единственным существенным ограничением в отношении признания международной неправительственной организации является предусмотренный ст.4 отказ любой Стороны Конвенции в ее применении, если деятельность неправительственной организации противоречит интересам национальной безопасности, общественному порядку или препятствует предотвращению беспорядков или преступлений, либо угрожает отношениям с другим государством или угрожает сохранению международного мира и безопасности.

В комментарии к Конвенции специально отмечено, что если в стране, где имеет место признание неправительственной организации, имеются ограничения для всех иностранцев, то такие ограничения могут распространяться и на неправительственные организации, учрежденные в другой стране-участнице Конвенции. Однако в любом случае такие ограничения не должны противоречить Европейской конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г.

Следует полагать, что особые требования, выдвигаемые проектом Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», прежде всего могут быть отнесены к дискриминационным и нарушающим Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод.

Кроме того, такие требования не соответствуют Конвенции Совета Европы «О признании юридическими лицами международных неправительственных организаций» (ETS № 124) от 24 апреля 1986 г., поскольку положениями данной Конвенции не предусмотрена обязанность некоммерческих (по тексту Конвенции – неправительственных) организаций регистрироваться в качестве организаций, выполняющих функции иностранного агента. По смыслу Конвенции целью ее является самое широкое признание неправительственных международных организаций в качестве юридических лиц, учрежденных в одной стране и ведущих деятельность не менее чем в двух странах-участницах. Неправительственным организациям отводится видная роль в самых разнообразных сферах деятельности, признается значение их деятельности в интересах международного сообщества, что способствует достижению целей и задач ООН и Совета Европы. Суть Конвенции – отсутствие

дискриминационного подхода к неправительственным (некоммерческим) организациям. Совсем иной подход имеется в проекте Федерального закона.

Следует констатировать, что принятие этого закона приведет к нарушению международных стандартов в области международно-правового регулирования некоммерческих организаций.

Эксперт НЭПС, к.ю.н.

О.Н. Зименкова