



Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale /
Moldavian Journal of International Law and International Relations /
Молдавский журнал международного права и международных отношений

2022, Issue 2, Volume 17, Pages 9-21.
ISSN 1857-1999 EISSN 2345-1963
Submitted: 15. 01. 2022 | Accepted: 15.05. 2022 | Published: 15.06. 2022

**DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC
PUBLIC INTERNATIONAL LAW
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО**

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

**LEGAL REGULATION AND FUNCTIONING OF NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS IN FOREIGN COUNTRIES**

**REGLEMENTAREA STATUTULUI JURIDIC ȘI FUNCȚIONAREA
ORGANIZATIILOR NEGUVERNAMENTALE DIN TARILE STRĂINE**

БУРИАН Александр / BURIAN Alexandru / BURIAN Alexander*
ЛЫСЕНКО Владлена / LISENCO Vladlena / LISENCO Vladlena**

ABSTRACT:

**LEGAL REGULATION AND FUNCTIONING OF NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS IN FOREIGN COUNTRIES**

In recent decades, there has been a tendency to increase the importance of non-governmental organizations, their activities are to ensure the development of society, the desire to conduct an open dialogue with the authorities, and resolve a number of major problems by providing socially significant services. That is why some jurists calling the current stage of development the «epoch of NGOs».

In the article, the authors reveal the concepts of «international non-governmental organization», «charitable organization», «third sector», etc. They also analyze the activities of non-governmental organizations in foreign countries, such as Germany, Belarus, Kazakhstan, Canada, etc. Understanding the legal status of non-governmental organizations provides clearer guidelines for the activity and legal personality of INGOs.

Key words: non-governmental organizations, INGO, civil society, third sector, public organization.

JEL Classification: K33

* **BURIAN Alexandru** – Doctor habilitat în drept, profesor universitar, Consultant științific, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociale a Ministerului Educației și Cercetării al Republicii Moldova. / **BURIAN Alexander** - Doctor habilitat in law, Professor, Scientific Consultant, Institute of Legal, Political and Social Research of the Ministry of Education and Research of the Republic of Moldova.. / **БУРИАН Александр** - Доктор юридических наук, профессор, научный консультант, Институт юридических, политических и социальных исследований Министерства образования и исследований Республики Молдова. Email: alexandruburian@mail.ru ORCID 0000-0001-5761-7456.

** **LISENCO Vladlena** - Doctor în drept, cercetător la Universitatea Europeană din Moldova. / **LISENCO Vladlena** - Doctor of law, Researcher at European University of Moldova. ORCID 0000-0002-9846-2750 / **ЛЫСЕНКО Владлена** - Доктор права, научный исследователь Европейского университета Молдовы. E-mail: vlada.lisenco@gmail.com ORCID 0000-0002-9846-2750.

РЕЗЮМЕ:

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОПЫТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

В последние десятилетия наблюдается тенденция к повышению значимости международных неправительственных организаций, их деятельность заключается в обеспечении развития общества, стремлении вести открытый диалог с властью, с международными межправительственными организациями с целью разрешения ряда важнейших проблем путем оказания социально значимых услуг. Вот почему некоторые правоведы и юристы называют современный этап развития «эпохой МНПО». В статье авторы раскрывают понятия «международная неправительственная организация», «благотворительная организация», «третий сектор» и др. Также проводят анализ деятельности неправительственных организаций в зарубежных странах, таких как Германия, Беларусь, Казахстан, Канада и др. Понимание правового статуса неправительственных организаций дает более ясные ориентиры деятельности и правосубъектности МНПО.

Ключевые слова: неправительственные организации, МНПО, гражданское общество, третий сектор, общественная организация.

JEL Classification: K33

УДК: 341.1/8

REZUMAT:

**REGLEMENTAREA STATUTULUI JURIDIC SI FUNCTIONAREA ORGANIZATIILOR
NEGUVERNAMENTALE DIN TARILE STRĂINE**

În ultimele decenii, a existat o tendință de creștere a importanței organizațiilor neguvernamentale, activitățile acestora sunt de a asigura dezvoltarea societății, dorința de a conduce un dialog deschis cu autoritățile și de a rezolva o serie de probleme majore prin furnizarea socială. servicii semnificative. De aceea unii juriști și juriști numesc stadiul actual de dezvoltare «epoca ONG».

În articol, autorii dezvăluie conceptele de «organizație neguvernamentală», «organizație de caritate», «sector al treilea» etc. De asemenea, ei analizează activitățile organizațiilor neguvernamentale din țări străine, precum Germania, Belarus, Kazahstan, Canada etc. Înțelegerea statutului juridic al organizațiilor neguvernamentale oferă linii directoare mai clare pentru activitatea și personalitatea juridică a OING-urilor.

Cuvinte cheie: organizații neguvernamentale, OIN, societate civilă, sector al treilea, organizație publică.

JEL Classification: K33.

CZU: 341.1/8

В большинстве случаев для обозначения неправительственных некоммерческих организаций в международной практике принято использовать несколько терминов. В англоязычной литературе – not-for-profit organization – «неприбыльная некоммерческая организация». Под такой организацией имеют в виду объединение, не преследующее коммерческую цель. Этот термин преимущественно распространен в США, иногда он используется в международной практике НПО с целью дать общее обозначение подобным организациям.

Термин «неправительственная организация» (non-governmental organization) – второй по популярности в этом контексте. Он используется как обобщающий термин для многих стран, чаще всего встречается в документах международных организаций, таких как ООН, ЮНЕСКО, МОТ, Совет Европы и др.

Стоит также отметить словосочетание «благотворительная организация» (charity), которое особенно часто встречается в практике НПО Англии, где оно имеет наиболее широкое значение, чем современное русское содержание понятия

«благотворительность». Термином «благотворительная организация» в Англии охватывается все многообразие общественно полезных неправительственных некоммерческих организаций.

В этом логическом ряду также стоят термины «организация гражданского общества» (civil social organization), «частная добровольческая организация» (private voluntary organization), «гражданская (общественная) социальная организация»¹.

В отношении терминологии, касающейся НПО во французском языке, стоит отметить, что ее формирование связано с законодательством и практикой Франции. Большинство специалистов утверждают, что «в современном французском законодательстве существует жесткое различие между различными сферами коллективных образований, среди которых выделяются экономические коллективы или общества (sociétés), политические партии (partis), различные корпоративные объединения (в том числе профсоюзы и союзы взаимопомощи) и собственно организации некоммерческого типа или, согласно французской терминологии, ассоциации (associations)»².

В странах Центральной и Восточной Европы и СНГ наиболее распространено понятие «общественная организация». Например, в Словакии и Чехии различные объединения и фонды действуют как неправительственные или общественные организации. В Венгрии в дополнение к этим двум организационным формам НПО национальное законодательство допускает объединение людей в общественно полезные компании. В Польше в данном контексте подобные организации выступают в качестве общественных объединений (ассоциаций) и фондов, их регулирование осуществляется соответственно Законом об Объединениях, Законом о Фондах и Законом об общественно полезной деятельности и добровольности (волонтерстве)³.

Неправительственный сектор стран Юго-Восточной Европы охватывает множество всевозможных правовых форм общественных объединений: религиозные организации, объединения по интересам, советы национальных меньшинств, ассоциации производителей и бизнесменов, профессиональные движения и т. д. Названные формы предусмотрены, например, законодательствами Словении, Хорватии, Сербии.

Независимо от того, что НПО неодинаково именуются в разных странах, а их правовое положение регулируется национальным законодательством соответствующей страны или сложившейся практикой и уставами самих организаций, в юридической литературе их традиционно относят к институтам гражданского общества⁴.

В качестве общих особенностей таких организаций выделены их принцип добровольности, некоммерческие и неполитические цели и негосударственный характер. Принцип добровольности проявляется в том, что законом не предусмотрено обязательное членство в НПО и участие, а деятельность объединений находится в зависимости от добровольных вложений или волонтерского труда. Также

¹ Иванова, И. Ю. Проблемы налогового режима для благотворительности и негосударственных некоммерческих организаций и перспективы его изменения / И. Ю. Иванова, М. И. Либоракина, А. К. Толмасова // Налогообложение российских некоммерческих организаций: теория и практика. – МОНФ, 2014.

² Кралечкин, Д. Ю. Структура, правовой контекст и функционирование некоммерческих организаций в современной Франции / Д. Ю. Кралечкин. – Москва, 2015. – С. 4.

³ Gumkowska M. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006 / M. Gumkowska, J. Herbst. – Warszawa, 2016.

⁴ См., например: Гуськов, Ю. В. Гражданское общество в России: теория и реальность / Ю. В. Гуськов. – Текст : непосредственный // Социально-гуманитарные знания. – 2015. – № 3. – С. 105–124; Замбровский, Б. К вопросу о формировании гражданского общества и правового государства / Б. Замбровский. – Текст : непосредственный // Социально-политические науки. – 1991. – № 6. – С. 56; Кудряшова, М. С. К вопросу о перспективах гражданского общества в России / М. С. Кудряшова // Вестник Московского университета. – Серия 12: Политические науки. – 2018. – № 5. – С. 64–68; Коэн, Д. Гражданское общество и политическая теория / Д. Коэн. – Москва : Весь мир, 2013. – С. 67.

неправительственные организации обладают институционально установленной структурой и представляют собой самоуправляемые учреждения.

Стоит подчеркнуть, что НПО не должны находиться в оппозиции к государству, а должны содействовать ему в вопросах разрешения насущных общественных проблем, способствуя социальному развитию. Принимая во внимание интеллектуальный, культурный, духовный, научный потенциал исследуемых организаций, следует грамотно и последовательно выстраивать политику сотрудничества институтов власти и третьего сектора, чтобы максимально обеспечить благосостояние общества.

Ряд исследователей относят общественные объединения и некоммерческие организации к понятию «третий сектор»¹. Третий сектор представляет собой организационную основу гражданского общества и деятельность групп людей, оказывающих те или иные услуги или пытающихся воздействовать на государство или общество в целом, в целях улучшения социально-экономической и политической ситуации в обществе. Другими словами, третий сектор – это добровольные общественные отношения, институты, организации, инициативные группы, не замкнутые в административных рамках государства. Это особый общественный институт, образуемый совокупностью негосударственных некоммерческих организаций, которые своей деятельностью обеспечивают определенную часть социального воспроизводства.

Большое количество политических деятелей, а также государственные органы управления работают в тесном взаимодействии с неправительственными организациями. Так, в Германии выстраивание многоуровневой государственной политики осуществляется с учетом экономического веса и политического потенциала некоммерческих сообществ, а государство рассматривает НПО как гаранта качества социально важных услуг².

В международной практике НПО отмечается, что в демократических государствах развитие гражданского общества по большей мере прямо пропорционально развитию демократии. Так, в европейских странах в среднем на 1 тысячу жителей приходится по 5 организаций. Стоит выделить Финляндию, которая является рекордсменом в этом плане (18 организаций на 1 тысячу жителей, всего 14,5 миллионов членов); в Чехии этот показатель составляет 3,4 организации, почти половина взрослого населения этого государства является членами общественных ассоциаций. В Украине, в свою очередь, – 1,7, а в Беларуси – 0,3 организаций на 1 тысячу населения³.

Хочется отметить количественные показатели развития неправительственных организаций в Германии: более 60 % граждан причастны к деятельности общественных организаций (это около 22 миллионов человек или почти каждый третий взрослый в возрасте старше 16 лет)⁴.

В Канаде число НПО за последние годы существенно возросло. Согласно государственной статистике Канады, в 2007 г. почти треть взрослого населения страны была вовлечена в мероприятия добровольных объединений, что на 40 % больше, чем в

¹ Лапаева, В. В. Закон об общественных объединениях нуждается в совершенствовании / В. В. Лапаева // Журнал российского права. – 2019. – № 4. – С. 97; Браун, К. Н. «Третий сектор» и проблемы общественной самоорганизации в современной России / К. Н. Браун, Л. П. Резниченко // Общество и экономика. – 2018. – № 10–11. – С.150–162; Алексеева, О. А. Тенденции в развитии третьего сектора в России / О. А. Алексеева. – Москва, 2010. – С. 10; Куклина, И. А. Неправительственные организации и гражданское общество / И. А. – Текст : непосредственный // Правозащитник. – № 4. – 2018. – С. 35.

² Нечаев, Д. ФРГ: принципы сотрудничества государства с неправительственными объединениями (90-е годы) / Д. Нечаев // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 12. – С. 25.

³ Чернов, В. НПО в Белоруссии: проблемы становления и развития / В. Чернов // Мировая экономика и международные отношения. – 2019 – № 12. – С. 37.

⁴ Круглов, А. Становление общественных организаций России и опыт Германии / А. Круглов // Власть. – 2015. – № 7. – С. 71.

1987 г.¹, а за последнее десятилетие количество НПО выросло на 45 %. Хочется отметить, что на сегодняшний день Канадский рабочий конгресс, крупнейшее профсоюзное объединение, связывает более 2 миллионов членов.

Заслуживает внимания исследование некоммерческого сектора, которое представлено в книге «Появляющийся сектор. Новые данные», написанной Лестером М. Саломоном и Хельмутом К. Анхайером совместно с национальными исполнителями международного проекта «Сравнительные исследования некоммерческого сектора»². Предмет исследования данной книги – 22 страны, отобранные для анализа по широкому географическому признаку, среди которых страны Западной, Центральной и Восточной Европы, другие развитые страны мира и даже страны Латинской Америки³. Стоит подчеркнуть, что в каждой из 22 рассматриваемых стран в третьем секторе задействовано гораздо больше людей, чем в крупнейших корпорациях, и это соотношение составляет 6:1. Таким образом, в некоммерческом секторе занято 19 миллионов человек в сравнении с 3,3 миллионами работников крупнейших частных предприятий в каждой из выбранных для анализа стран⁴.

Остановимся подробнее на изучении правовых и практических вопросов развития НПО в следующих странах – Германия, Беларусь, Казахстан, Канада, Индия.

Третий сектор Германии сегодня выступает в качестве организатора диалога в социуме и инструмента взаимодействия государства и общественности. Данное положение вещей в Германии складывалось постепенно, причем все элементы политической системы государства совместно участвовали в процессе формирования «государства ассоциаций»⁵. Институт неправительственной организации дает гражданам Германии возможность участвовать в принятии политических решений и в некоторой степени обеспечивает обратную связь государства с населением. Сами объединения восприняли перемены с энтузиазмом и инициативой и согласились разделить с государством некоторые функции.

Чтобы оценить третий сектор Германии, представим следующие данные неправительственных учреждений социального направления за 2002 г.: 35 % всех детских садов, более 60 % интернатов для инвалидов, около 50 % домов престарелых и порядка 40 % больниц. По мнению исследователя Д. Нечаева, под «неправительственными» тут следует рассматривать организации, чьи инициативы и проекты являются элементами «социального капитала». Этот «социальный капитал», как считают немецкие политики и государственные деятели, должны оптимально использовать все партнеры такого сотрудничества⁶.

Опыт становления гражданского общества и неправительственного сектора Германии и общая методологическая база этого процесса особо интересна государствам,

¹ Пономарева, Н. С. Неправительственные организации в Канаде / Н. С. Пономарева, В. И. Соколов. – Текст : непосредственный // США – Канада: Экономика. Политика. Культура. – 2015. – № 2. – С. 102.

² Более подробно см. Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран. – Алматы, 2013.

³ Исследовались такие страны, как Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Венгрия, Германия, Израиль, Ирландия, Испания, Колумбия, Мексика, Нидерланды, Перу, Румыния, Словакия, США, Франция, Финляндия, Чехия и Япония.

⁴ Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран. – Алматы, 2020.

⁵ Речь идет о внутривластных процессах в ФРГ, в ходе которых партийно-государственный аппарат постепенно шел по пути перекалывания публичных социальных функций на неправительственные сообщества. В ходе этого процесса произошло осознание государственными властями того, что НПО могут своей деятельностью привести к снятию напряжения в обществе и оказывать социально значимые услуги наименьшими затратами для государственного аппарата. Более того, не только на практическом уровне, но и на уровне законодательном происходит укрепление позиций общественных ассоциаций, что позволяет многим исследователям делать вывод о становлении ФРГ как государства «ассоциаций».

⁶ Нечаев, Д. Н. ФРГ: от «государства партий» к «государству общественных объединений»? / Д. Н. Нечаев // Полис. – 2019. – № 2. – С. 156–157.

которые находятся на стадии построения гражданского общества в целом и развития третьего сектора в частности. Так, проблемы, связанные с развитием гражданского общества Германии, периодически освещаются в СМИ, рассматриваются на собраниях общественных организаций (в частности, обсуждаются Бергедорфским дискуссионным клубом), а также становятся темой дискуссий с участием важных немецких экспертов данной области. Подобные дискуссии обычно организуют представители фондов имени К. Аденауэра, Ф. Наумана, Ф. Эберта, Г. Зайделя и др., и затем результаты публикуются.

В этой связи следует выделить специальную комиссию «Будущее гражданской ангажированности», образованную в рамках Бундестага. Роль этой комиссии в изучении перспектив гражданского общества Германии очень важна. Кроме этого, состоянию и возможностям развития гражданского общества уделяют внимание ведущие политические деятели Германии. Среди них канцлер Г. Шредер, который не раз отмечал, что построение «цивилизованного гражданского общества» – важная общественно-политическая задача¹.

Гражданское общество Германии рассматривается с точки зрения глобализации с учетом сохранения лидирующего положения Германии в мировой экономике и достойного жизненного уровня в самой стране. По мнению политолога Реезе Шефера, одной из главных задач общественных организаций является содействие социально-экономическому и политическому развитию страны².

Изначально³ деятельность НПО Германии была направлена на оказание социальной поддержки и помощи нуждающимся слоям населения. В дальнейшем НПО обратили внимание на проблемы меньшинств, экологии, политики в отношении женщин и семьи, безопасности граждан. Преимущественно развивались специализированные службы НПО: образовательные, медицинские, юридические, социально-психологические. Таким образом, общественные объединения вышли на новый уровень своего развития, став при этом активными субъектами политики и частью экономики страны, поскольку они занимаются производством товаров и оказывают различные услуги, предоставляют рабочие места, платят налоги. Данные организации в Германии справедливо стали считаться социальным партнером государства в решении множества общественно значимых задач.

Неправительственные организации Беларуси, официально именуемые общественными объединениями, как и в некоторых бывших советских республиках, на сегодняшний день не всегда действуют самостоятельно и добровольно. Общественное объединение, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об общественных объединениях», – это «добровольное формирование граждан, которое они образовали на основе общности интересов для реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав»⁴.

Согласно Гражданскому Кодексу РБ, к некоммерческим организациям относятся такие, которые не преследуют цель извлечения прибыли и не распределяют полученную прибыль между учредителями (членами) общественной организации⁵. Эти объединения, по словам директора юридических программ БРОО «Объединенный путь» Е. Липской, организуются и действуют по принципу добровольности, самостоятельности и гласности⁶.

¹ Круглов, А. Становление общественных организаций России и опыт Германии / А. Круглов // Власть. – 2015. – № 7. – С. 72.

² Там же. С 73.

³ Имеется в виду сразу поле объединения Германии в 1990 г.

⁴ «Об общественных объединениях»: Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХП.

⁵ Гражданский Кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-3.

⁶ Правовое положение общественных объединений в Республике Беларусь. Сборник авторских статей. – Мозырь : Издательский дом «Белый Ветер», 2001. – С. 8.

Со второй половины 1980-х гг. по настоящее время неправительственный сектор Беларуси прошел свой путь развития, частично совпадающий с эволюцией общественных объединений в республиках бывшего СССР. Становление этих организаций в Беларуси происходило в период либерализации советского общества. Белорусские неформальные организации обычно возникали в кругах молодежи и занимались возрождением белорусского языка и культуры, восстановлением исторических памятников и проблемами экологии. Согласно мнению многих исследователей, к концу 1980-х гг. стало понятно, что НПО в тоталитарном обществе являются своего рода политической силой, способной направить свои действия против коммунистического режима. И таким образом в данное время в Беларуси происходила политизация общественных объединений.

Второй этап развития неправительственных организаций в Беларуси – период с 1991 г. по 1996 г., характеризующийся выжидательной тактикой государства по отношению к НПО. В 1994 г. был принят Закон «Об общественных объединениях», который эксперты сочли демократичным в связи с тем, что в нем было закреплено положение о заявительном принципе регистрации неправительственных организаций¹. Можно выделить ряд особенностей данного периода развития НПО: количественный рост таких организаций; конкретные задачи вновь создаваемых НПО; улучшение внутренней структуры и системы регулирования НПО; деполитизация общественных объединений; установление и поддержание сотрудничества с государственными органами; плюрализм системы НПО и др.

Следует особо отметить, что число общественных объединений в то время значительно увеличилось – с 24 организаций в 1990 г. до 1000 в 1995 г. Еще одним немаловажным моментом было финансирование белорусских НПО зарубежными фондами. Так, большую часть финансирования осуществлял Белорусский Фонд Сороса (почти 90 % всего зарубежного финансирования).

Указанные особенности неправительственного сектора не получили своего дальнейшего развития после прихода к власти А. Г. Лукашенко (1996 г.). В это время политика правительства в отношении к НПО значительно изменилась, ее главной целью было подчинение общественных объединений государству. С данного момента начинается следующий, третий этап развития НПО в Беларуси.

В соответствии с исследованиями В. Чернова неправительственный сектор в Беларуси представлен пятью группами организаций. В первые две группы входят так называемые псевдообщественные организации, образованные государством или его агентами после прихода к власти А. Г. Лукашенко, и бывшие советские корпоративные учреждения, многие из которых в определенной форме подчинены государству (зачастую контролируются государством с согласия самих организаций в обмен на субсидии и налоговые льготы).

К третьей группе относятся постсоветские общественные организации, которые в результате трансформации превратились в автономные ассоциации и с переменным успехом стараются функционировать независимо от государства. В четвертую группу входят несколько обособленные неправительственные организации, созданные иностранными неправительственными донорами в качестве их постоянных представителей в Беларуси. Наконец, пятая группа общественных организаций включает добровольные, инициативные, независимые, самоуправляемые объединения, создаваемые гражданами Беларуси. Цель их формирования – решение задач, например, в сфере образования, культуры, науки, прав человека или свободы слова и т. д.²

¹ В настоящий момент несмотря на то, что закон 1994 г. «Об общественных объединениях» находится в силе, заявительный принцип регистрации НПО уже не является действительным. В январе 1999 г. Декретом Президента РБ о перерегистрации политических партий, профсоюзов и общественных объединений был закреплен принудительно-разрешительный принцип регистрации НПО.

² Чернов, В. НПО в Белоруссии: проблемы становления и развития / В. Чернов // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 12. – С. 32–33.

Беларусь отказалась последовать примеру стран Центральной и Восточной Европы, которые поощряли политику сотрудничества и создания социального партнерства с НПО. Напротив, в Беларуси государство начало «открытое и целенаправленное наступление на НПО с целью установить над ними наиболее полный контроль и тем самым максимально расширить сферу своего присутствия в обществе»¹. Такой опасный подход, на наш взгляд, сохраняется и сегодня в практике взаимоотношений государства РБ с НПО.

Деятельность Беларуси по подчинению себе НПО проявлялась в двух формах – политика запрета, притеснения и ограничения нежелательных общественных объединений (как правило, являвшихся авторитетными и независимыми в финансовом отношении) и политика создания псевдообщественных организаций, которые формально заявляют о себе как о неправительственных, но на самом деле подчиняются государству.

Методы, используемые белорусским государством, также интересны для нашего анализа. Это, прежде всего, отказ в регистрации либо ее задержка. Также это методы финансового порядка, которые включают частые финансовые проверки, замораживание банковских счетов, штрафы, завышение тарифов и др. К последней группе методов борьбы государства с НПО относятся такие, как лишение офисного помещения, отказ в аренде помещений для проведения встреч и мероприятий, выделение непригодных мест для осуществления акций, клевета в государственных СМИ и даже уголовное преследование членов неугодных объединений.

К названным методам добавим также Декрет Президента «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профсоюзов, иных общественных объединений» (январь 1999 г.), согласно которому все добровольные организации вынуждены проходить обязательную процедуру перерегистрации. Эта процедура приобрела дополнительные сложности. Одной из них стало то, что государство получило право отказа в регистрации, и обжаловать такое решение в судебном порядке практически невозможно.

Такая политика имела плачевные последствия – в начале XXI в. официальное количество общественных объединений в Беларуси сократилось с 2502 до 1326. Еще одно негативное следствие: общественные объединения снова стали политизированными, как это было на начальном этапе их развития, что отрицает саму идею неправительственной организации.

В итоге большая часть организаций (в том числе и те, которые способствовали демократическим преобразованиям и отвечали формальным критериям общественных объединений) стали вести свою деятельность нелегально, в результате чего преследовались государством в административном порядке².

Следует отдельно рассмотреть вопрос финансирования белорусских НПО. Согласно результатам социологического опроса, проведенного исследователем В. Черновым, более 50 % финансовой помощи поступает из частных благотворительных источников, около 10 % – от государства и только 7 % – от коммерческой деятельности организации³. По утверждению исследователя, эта «перевернутая модель финансирования объясняется отсутствием нормальных партнерских отношений между НПО и государством, общей неразвитостью частного бизнеса, а также действующим налоговым законодательством, которое не предусматривает специальных налоговых льгот для НПО, занимающихся производственно-хозяйственной деятельностью»⁴.

¹ Там же. С. 35.

² Такое положение дел признано рядом экспертов нарушением естественного права человека на объединение, которое закреплено в статье 36 Конституции Белоруссии, и является нарушением как международного законодательства, так и Закона РБ «Об общественных объединениях» (1994 г.).

³ Чернов, В. НПО в Белоруссии: проблемы становления и развития / В. Чернов // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 12. – С. 38.

⁴ Там же.

В развитых демократических странах основную долю финансирования НПО составляют средства, полученные от их собственной коммерческой деятельности, помощь от государства и пожертвования частных спонсоров. Например, ключевая роль в финансировании неправительственного сектора Канады принадлежит государству – около 60 %, 26 % – самостоятельные доходы НПО и 14 % обеспечивает частный сектор¹. В США же 50 % финансовых ресурсов НКО главным образом обеспечивается платой за услуги, 32 % – государством, 18 % приходится на частные благотворительные источники².

В качестве неправительственных организаций в Республике Казахстан выступают некоммерческие объединения, образованные без участия государства, цель которых – осуществление общественно полезной деятельности. В соответствии с другой подобной формулировкой «в число НПО включаются лишь светские некоммерческие организации, не преследующие политических или преимущественно экономических целей»³.

Казахстанский третий сектор преимущественно представлен общественными объединениями. Их количество составляет 61 % всех организаций, данная организационно-правовая форма является преобладающей с первых лет формирования третьего сектора в 1980-х гг.

На территории Казахстана могут функционировать национальные, иностранные или международные НПО. Данные объединения в Казахстане независимы, не имеют вышестоящего координирующего органа и представляют отчеты о деятельности исключительно грантодателям и донорам⁴.

Демократический статус НПО Казахстана заключается в том, что они осуществляют деятельность на основе заявительного принципа, не проходят формальную регистрацию в Министерстве юстиции Республики Казахстан и не находятся под тотальным контролем государства⁵.

По-другому обстоят дела в Эстонии, где Закон «Об основах и праве некоммерческих ассоциаций» устанавливает контроль МВД страны над деятельностью НПО. В Латвии Законом «Об общественных организациях и ассоциациях» закреплено, что регистрация НПО осуществляется Министерством юстиции; финансовый отчет НПО ежегодно утверждается и представляется в регистр предприятий страны⁶.

Рассмотрим канадский неправительственный сектор, именуемый также некоммерческим, который охватывает следующие виды организаций: благотворительные, религиозные и этнокультурные, волонтерские, спортивные и детские, а также профессиональные союзы.

Очень сильными и институционализированными в структурном отношении выступают неправительственные организации, деятельность которых направлена на разрешение семейных конфликтов, оказание помощи иммигрантам, а также на урегулирование вопросов в сфере здравоохранения и экологии.

НПО в Канаде активно участвуют в общественной жизни и оказывают влияние на социальные и политические процессы в стране. В числе главных задач канадских неправительственных объединений стоит предоставление тех услуг, которые не могут предоставить деловая и правительственная среда.

Деятельность НПО Канады регулируется Законом «О подоходном налоге», который освобождает благотворительные организации от подоходного налога, а регистрацию этих организаций и контроль над их деятельностью осуществляют правительства

¹ Пономарева, Н. С. Неправительственные организации в Канаде / Н. С. Пономарева, В. И. Соколова // США – Канада: Экономика. Политика. Культура. – 2015. – № 2. – С. 106.

² Там же.

³ Развитие некоммерческого сектора Казахстана // Организация. – № 8. – 2012.

⁴ Там же.

⁵ Закон Республики Казахстан № 142-III «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г.

⁶ Более подробно см.: Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран. – Алматы, 2013.

провинций. Вдобавок к этому в некоторых провинциях действуют особые законодательные акты, регулирующие процесс изыскания средств на нужды некоммерческих организаций¹.

Важным вопросом в сфере деятельности НПО Канады за рубежом является вопрос предоставления канадской финансовой помощи. Организаций, занимающихся данной проблемой, около 300, порядка трети из них специализируются на оказании помощи развивающимся странам. Канада расходует на этот вид помощи 400 миллионов канадских долларов, примерно половина из которых предоставлена Канадским агентством международного развития².

Неправительственные организации Канады, действующие на международном уровне, отличаются от национальных организаций количеством сотрудников и сферой своей деятельности. Первостепенные направления деятельности этих организаций – вопросы безопасности, экологические и гендерные проблемы, права человека и миротворчество. Более 50 НПО Канады имеют консультативный статус при таких ММПО, как Совет Европы и ООН.

В развитии неправительственного сектора Канады можно выделить такую важную проблему, как зависимость многих НПО от государственного финансирования. Это отражается на их деятельности – зачастую НПО жертвуют первоначальными намерениями и целями из-за стратегических интересов правительства.

Рассмотрим опыт Индии в области НПО. Он стоит внимания, поскольку недавно в Индии произошел бум добровольных объединений. В результате возникло множество серьезных методологических споров, во-первых, о составе гражданского общества³, а во-вторых, о роли неправительственного сектора.

Общественные объединения в Индии представляют интересы различных слоев и групп населения и в первую очередь нацелены на помощь социально уязвимым слоям общества.

Оценивая количественные характеристики сектора НПО в Индии, многие эксперты отмечают, что база данных таких организаций начала формироваться недавно, однако их число – более 2 миллионов, а в деятельность некоммерческого сектора Индии вовлечено более 20 миллионов человек. Крупнейшая сфера деятельности неправительственных организаций – религия (30 % всех НПО); за ней следует сфера обслуживания, осуществляющая в основном оказание социальной помощи⁴.

Оценивая успехи НПО Индии, которые были достигнуты в 1990-е гг., стоит также указать ряд проблем. Одна из них – это финансовый голод НПО, общий бюджет которых составляет всего лишь 8 % расходов государства на общественные нужды. Вторая проблема – расхождение интересов зарубежных доноров и индийского общества, что ограничивает свободу действий общественных организаций. По оценкам исследователей, индийские неправительственные организации могут расходовать только половину бюджетных средств по своему усмотрению, оставшаяся часть средств поставляется государством, фондами и иностранными донорами, которые стремятся контролировать расходы и, соответственно, деятельность НПО. Третья проблема заключается в том, что НПО-сектор в Индии остается раздробленным, также его персонал слабо подготовлен к деятельности. Стоит также выделить нездоровую

¹ Strengthening Canada's Charitable Sector: Regulatory Reform. – Ottawa, 2013. – P. 15.

² Там же.

³ В науке и политике в Индии по вопросу структуры гражданского общества бытует два подхода: 1) расширительный, сторонники которого включают в состав гражданского общества всевозможные объединения – от альтруистских до корыстных; 2) ограничительный подход основывается на идее, что гражданское общество могут представлять только добровольные некоммерческие и неполитические ассоциации, действующие в социальной сфере.

⁴ Куценков, А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем / А. Куценков // Азия и Африка сегодня. – 2017. – № 6. – С. 11.

тенденцию перехода к коммерциализации в деятельности данных объединений, что не соответствует сути волонтерского движения¹.

Правовые реформы и постепенное развитие институтов гражданского общества определенно сказываются на деятельности общественных объединений в Республике Молдова. Государство нормативно определяет основы их статуса и деятельности в интересах обеспечения целостности, конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина. Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы и политические партии, закреплено в ст. 41 и 42 Конституции РМ. Молдова прилагает усилия для того, чтобы национальное законодательство² и практика соблюдения прав человека в стране соответствовали стандартам и нормам, содержащимся в документах, принятых ООН, МОТ, Советом Европы, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Таким образом, проанализировав опыт функционирования третьего сектора в некоторых зарубежных государствах, можно заключить, что неправительственные организации представляют собой важный элемент гражданского общества. Международная неправительственная организация – это одна из организационно-правовых форм общественных объединений любого признанного государства, образованная с целью содействия международному сотрудничеству в различных областях человеческой деятельности, имеющая представительства на территории трех и более государств и следующая нормам и принципам международного права. Доктрина современного международного права не имеет единого мнения по поводу критериев, которые бы отразили специфику МНПО.

Зачастую уровень демократичности государства определяется степенью развитости неправительственного сектора. Сегодня во многих странах ведется политика активного взаимодействия между государствами, НПО, МНПО. Эти объединения становятся поставщиками общественно важных услуг и координаторами диалога между властью, гражданским обществом и международными межправительственными организациями.

Библиография:

1. Закон № 86 от 11-06-2020 о некоммерческих организациях / Опубликовано: 27-07-2020 в Monitorul Oficial № 193 статья № 370.
2. Гражданский Кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-3.
3. Закон «Об общественных объединениях»: Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХП.
4. Закон Республики Казахстан № 142-ІІ «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 г.
5. Иванова, И. Ю. Проблемы налогового режима для благотворительности и негосударственных некоммерческих организаций и перспективы его изменения / И. Ю. Иванова, М. И. Либоракина, А. К. Толмасова // Налогообложение российских некоммерческих организаций: теория и практика. – МОНФ, 2014.
6. Кралечкин, Д. Ю. Структура, правовой контекст и функционирование некоммерческих организаций в современной Франции / Д. Ю. Кралечкин.– Москва, 2015.
7. Круглов, А. Становление общественных организаций России и опыт Германии / А. Круглов // Власть. – 2015. – № 7.
8. Куценков, А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем / А. Куценков. – Текст: непосредственный // Азия и Африка сегодня. – 2017. – № 6.

¹ Куценков, А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем / А. Куценков // Азия и Африка сегодня. – 2017. – № 6. – С. 15–16.

² Закон № 86 от 11-06-2020 о некоммерческих организациях / Опубликовано: 27-07-2020 в Monitorul Oficial № 193 статья № 370.

9. Лапаева, В. В. Закон об общественных объединениях нуждается в совершенствовании / В. В. Лапаева // Журнал российского права. – 2019. – № 4.
10. Нечаев, Д. Н. ФРГ: от «государства партий» к «государству общественных объединений»? / Д. Н. Нечаев // Полис. – 2019. – № 2.
11. «Об общественных объединениях»: Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХП.
12. Пономарева, Н. С. Неправительственные организации в Канаде / Н. С. Пономарева, В. И. Соколов // США – Канада: Экономика. Политика. Культура. – 2015. – № 2.
13. Развитие некоммерческого сектора Казахстана // Организация. – № 8. – 2002.
14. Чернов, В. НПО в Белоруссии: проблемы становления и развития / В. Чернов // Мировая экономика и международные отношения. – 2019 – № 12.
15. Gumkowska M. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006 / M. Gumkowska, J. Herbst. – Warszawa, 2016.
16. Strengthening Canada's Charitable Sector: Regulatory Reform. – Ottawa, 2013. – P. 15.

Bibliography (Transliteration):

1. Zakon № 86 ot 11-06-2020 o nekommercheskih organizacijah / Opublikovan: 27-07-2020 v Monitorul Oficial № 193 stat'ya № 370.
2. Grazhdanskij Kodeks Respubliki Belarus' ot 7 dekabrya 1998 g. № 218-Z.
3. Zakon «Ob obshchestvennyh ob"edineniyah»: Zakon Respubliki Belarus' ot 4 oktyabrya 1994 g. № 3254-XII.
4. Zakon Respubliki Kazahstan № 142-II «O nekommercheskih organizacijah» ot 16 yanvarya 2001 g.
5. Ivanova, I. YU. Problemy nalogovogo rezhima dlya blagotvoritel'nosti i negosudarstvennyh nekommercheskih organizacij i perspektivy ego izmeneniya / I. YU. Ivanova, M. I. Liborakina, A. K. Tolmasova // Nalogooblozhenie rossijskih nekommercheskih organizacij: teoriya i praktika. – MONF, 2014.
6. Kralechkin, D. YU. Struktura, pravovoj kontekst i funkcionirovanie nekommercheskih organizacij v sovremennoj Francii / D. YU. Kralechkin.– Moskva, 2015.
7. Kruglov, A. Stanovlenie obshchestvennyh organizacij Rossii i opyt Germanii / A. Kruglov // Vlast'. – 2015. – № 7.
8. Kucenkov, A. Indiya: rol' negosudarstvennyh organizacij v reshenii social'nyh problem / A. Kucenkov. – Tekst: neposredstvennyj // Aziya i Afrika segodnya. – 2017. – № 6.
9. Lapaeva, V. V. Zakon ob obshchestvennyh ob"edineniyah nuzhdaetsya v sovershenstvovanii / V. V. Lapaeva // ZHurnal rossijskogo prava. – 2019. – № 4.
10. Nechaev, D. N. FRG: ot «gosudarstva partij» k «gosudarstvu obshchestvennyh ob"edinenij»? / D. N. Nechaev // Polis. – 2019. – № 2.
11. «Ob obshchestvennyh ob"edineniyah»: Zakon Respubliki Belarus' ot 4 oktyabrya 1994 g. № 3254-XII.
12. Ponomareva, N. S. Nepravitel'stvennye organizacii v Kanade / N. S. Ponomareva, V. I. Sokolov // SSHA – Kanada: Ekonomika. Politika. Kul'tura. – 2015. – № 2.
13. Razvitie nekommercheskogo sektora Kazahstana // Organizaciya. – № 8. – 2002.
14. Chernov, V. NPO v Belorussii: problemy stanovleniya i razvitiya / V. Chernov // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. – 2019 – № 12.
15. Gumkowska M. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006 / M. Gumkowska, J. Herbst. – Warszawa, 2016.
16. Strengthening Canada's Charitable Sector: Regulatory Reform. – Ottawa, 2013. – P. 15.

Copyright©Alexander BURIAN, Vladlena LISENCO, 2022.

Contacts/ Контакты:

BURIAN Alexander.

Institute of Legal, Political
and Social Research of the
Ministry of Education and Research
of the Republic of Moldova.

Email: alexandrururian@mail.ru

LISENCO Vladlena,

European University of Moldova,
Strada Ghenadie Iablocikin 2/1,
Chișinău 2069, Republic of Moldova.

Email: vlada.lisenco@gmail.com