



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**International Center
for Not-for-Profit Law**

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПРАВО

(УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ)

Бишкек-2012

УДК 342
ББК 67.99(2)1
Н 47

Авторы:

Н.А. Идрисов, консультант Международного центра некоммерческого права (ICNL) по Кыргызстану – главы **1, 3, 5**.

У.Ю. Пак, к.ю.н., заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права ИЦПС КНУ им. Ж. Баласагына – главы **2, 19**.

Н.Б. Аленкина, старший юрист проекта по развитию коммерческого права ARD/Checchi USAID - главы **4, 8**.

Л.А. Макаренко, советник председателя Счетной палаты Кыргызской Республики - глава **6**.

Ю.Н. Шаповалова, юрист 1 класса, заместитель начальника Управления юстиции г. Бишкек Министерства юстиции Кыргызской Республики – главы **7, 9**.

Муратбек кызы Салтанат, к.ю.н., декан факультета права и предпринимательства Кыргызской государственной юридической академии – главы **10, 11**.

А.А. Дуйшонбаев, старший преподаватель кафедры UNESCO «Конституционное право и гендерная политика» Кыргызско-Российского славянского университета – главы **12, 18, 20**.

Максат Макамбай, к.ю.н., заведующий кафедрой международного права Международного университета Кыргызстана – главы **13, 14**

Г.Т. Искакова, к.ю.н., доцент (Associate Professor) Американского университета в Центральной Азии, **Т.Р. Ибраимов**, Исполнительный директор консалтинговой компании "Гратас" – главы **15, 16**.

В.В. Овчаренко, консультант ICNL по Казахстану – глава **17**.

Ответственный редактор: **Н.А. Идрисов**, Рецензенты: **Наталья Боржелли**, вице-президент ICNL по странам Евразии; **Канат Керезбеков**, кандидат юридических наук, профессор, ректор Кыргызской государственной юридической академии.

Н 47 Некоммерческое право; (Учебное пособие) /Под общей редакцией Н.А. Идрисова – Б.:Т. Kirland, 2012 – 243 с.

ISBN 9967-23-529-2

Настоящее второе издание учебного пособия «Некоммерческое право» подготовлено в рамках программы «Правовая поддержка гражданского общества», при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). Учебное пособие предназначено для студентов ВУЗов, обучающихся по следующим направлениям: юриспруденция, государственное и муниципальное управление, менеджмент в некоммерческих организациях и другие. Учебное пособие рекомендуется в качестве основного учебного материала при преподавании специальной дисциплины «Некоммерческое право». Помимо анализа действующего законодательства, в учебном пособии представлены исторические и теоретические знания, положительная мировая практика.

Данное издание стало возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через USAID. Коллектив авторов несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США. Программа «Правовая поддержка гражданского общества» – это одна из многих программ поддержки, которые финансируются американским народом через USAID. С 1992 года, Американский народ, через USAID предоставил более 400 млн. долларов США на программы которые поддерживают в Кыргызстане демократические институты, здравоохранение, образование и экономический рост.

Н 1203021400-06
ISBN9967-23-529-2

УДК 342
ББК67/99(2)1

Оглавление

Предисловие.....	8
------------------	---

Общая часть

Глава 1. Понятие, роль и классификация некоммерческих организаций.	
Предмет некоммерческого права	10
§ 1. Соотношение понятия «некоммерческая организация» с другими аналогичными понятиями.....	10
§ 2. Понятие некоммерческой организации.....	12
§ 3. Роль некоммерческих организаций в системе гражданского общества.....	15
§ 4. Организационно-правовые формы НКО.....	19
§ 5. Классификация некоммерческих организаций.....	22
§ 6. Предмет некоммерческого права.....	24
Глава 2. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций	26
§ 1. Историческое развитие правового статуса некоммерческих организаций.....	26
§ 2. Источники правового регулирования деятельности некоммерческих организаций.....	29
§ 3. Конституционно-правовые основы деятельности некоммерческих организаций.....	32
§ 4. Гражданско-правовой статус некоммерческих организаций.....	35
Глава 3. Создание некоммерческих организаций	40
§ 1. Создание незарегистрированной НКО и её правовой статус.....	40
§ 2. Отличия зарегистрированной и незарегистрированной НКО.....	42
§ 3. Процедура государственной регистрации НКО.....	44
§ 4. Уведомление регистрирующего органа об изменениях	51
Глава 4. Управление некоммерческими организациями	55
§ 1. Принципы управления некоммерческими организациями.....	55
§ 2. Органы управления.....	55
§ 3. Учредительные документы.....	57
§ 4. Конфликт интересов.....	62

Глава 5. Финансирование некоммерческих организаций	65
§ 1. Общие положения о финансировании некоммерческих организаций.....	65
§ 2. Собственные доходы некоммерческих организаций.....	67
§ 3. Государственное финансирование некоммерческих организаций.....	69
§ 4. Пожертвования физических и юридических лиц.....	74

Глава 6. Налогообложение некоммерческих организаций и уплата ими страховых взносов в Социальный фонд	76
§ 1. Основные принципы предоставления налоговых льгот некоммерческим организациям в Кыргызской Республике.....	76
§ 2. Налог на прибыль.....	77
§ 3. Подоходный налог и страховые взносы в Социальный фонд.....	80
§ 4. Налог на добавленную стоимость.....	81
§ 5. Акцизный налог.....	82
§ 6. Земельный налог.....	82
§ 7. Налог на имущество.....	83
§ 8. Налог с продаж.....	85

Глава 7. Реорганизация, ликвидация, банкротство некоммерческих организаций	86
§ 1. Реорганизация некоммерческих организаций.....	86
§ 2. Ликвидация некоммерческих организаций.....	93
§ 3. Банкротство некоммерческих организаций.....	97

Особенная часть

Особенности правового регулирования деятельности членских некоммерческих организаций

Глава 8. Общественные объединения	102
§ 1. Право граждан на объединение.....	102
§ 2. История правового регулирования общественных объединений.....	103
§ 3. Понятие и признаки общественных объединений.....	105
§ 4. Создание и деятельность общественных объединений.....	107
§ 5. Членство в общественных объединениях.....	108
§ 6. Управление общественным объединением.....	110

§ 7. Реорганизация и ликвидация общественного объединения.....	111
Глава 9. Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).....	113
§ 1. Понятие и формы объединения юридических лиц.....	113
§ 2. Правовой статус объединений юридических лиц.....	114
§ 3. Создание и прекращение деятельности объединения юридических лиц.....	116
§ 4. Управление и правовой статус членов объединения.....	118
§ 5. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности объединений юридических лиц.....	120
§ 6. Политическое и экономическое значение объединений юридических лиц.....	121
Глава 10. Некоммерческие кооперативы.....	123
§ 1. Историческое развитие правового статуса некоммерческих кооперативов.....	123
§ 2. Понятие некоммерческого кооператива.....	124
§ 3. Порядок образования некоммерческих кооперативов.....	126
§ 4. Права и обязанности членов некоммерческого кооператива.....	128
§ 5. Заключение.....	130
Глава 11. Товарищество собственников жилья.....	132
§ 1. Понятие и общие положения о товариществах собственников жилья.....	132
§ 2. Организация и деятельность товариществ собственников жилья.....	134
§ 3. Правовое положение членов товариществ собственников жилья.....	136
§ 4. Органы управления и контроля товариществ собственников жилья.....	138
Глава 12. Жамаат (общинная организация).....	140
§ 1. Понятие жамаата (общинной организации).....	140
§ 2. Правовой статус жамаата (общинной организации).....	142
§ 3. Создание жамаата (общинной организации).....	144
§ 4. Взаимодействие жамаата (общинной организации) с государственными органами и органами местного самоуправления.....	145
§ 5. Финансово-экономическая основа и собственность общинной организации.....	146
§ 6. Органы управления жамаатом (общинной организацией).....	147
§ 7. Образование и деятельность местного фонда развития.....	148

Глава 13. Кредитные союзы	149
§ 1. История развития кредитных союзов.....	149
§ 2. Основные признаки кредитных союзов.....	151
§ 3. Управление кредитными союзами.....	152
§ 4. Государственное регулирование деятельности кредитных союзов.....	156
§ 5. Кредитные операции.....	158
Глава 14. Профессиональные союзы	161
§ 1. Понятие профессиональных союзов.....	161
§ 2. Создание профессиональных союзов.....	162
§ 3. Имущество профессиональных союзов.....	163
§ 4. Управление профессиональными союзами.....	164
§ 5. Правовой статус профессиональных союзов.....	165
Глава 15. Политические партии	170
§ 1. История возникновения политических партий.....	170
§ 2. Понятие и признаки политических партий.....	171
§ 3. Конституционно-правовое регулирование взаимоотношений государства и политических партий.....	174
§ 4. Порядок создания и прекращения деятельности политических партий.....	176
§ 5. Финансирование политических партий.....	178
Глава 16. Религиозные организации	181
§ 1. Понятие религиозных организаций, их возникновение и роль в обществе.....	181
§ 2. Взаимоотношения религиозных организаций и государства.....	183
§ 3. Религиозные организации и свобода совести в Кыргызской Республике.....	187
§ 4. Порядок создания и прекращения деятельности, правовой статус религиозных организаций.....	188

Правовое регулирование деятельности не членских некоммерческих организаций

Глава 17. Фонды	193
§ 1. Введение.....	193
§ 2. Фонды в мировой практике.....	193
§ 3. Фонды в Кыргызстане.....	196
§ 4. Создание фонда.....	200

§ 5. Управление фондом.....	201
§ 6. Прекращение деятельности фонда.....	204
Глава 18. Учреждения.....	205
§ 1. Понятие и история возникновения учреждения.....	205
§ 2. Правовой статус учреждения.....	205
§ 3. Органы управления учреждением.....	210

Некоммерческие организации, обладающие специальным правовым статусом

Глава 19. Благотворительные организации.....	212
§ 1. История возникновения благотворительных организаций.....	212
§ 2. Понятие благотворительной организации.....	214
§ 3. Правовой статус благотворительной организации.....	217
Глава 20. Органы территориального общественного самоуправления (ТОС).....	223
§1. Понятие и история возникновения органов ТОС.....	223
§2. Правовой статус органов ТОС.....	226
§3. Органы управления ТОС.....	233
Рекомендуемые источники	237

Предисловие

Международный центр некоммерческого права (ICNL) в рамках программ финансируемых Агентством США по международному развитию (USAID) с 2004 года осуществляет деятельность по содействию во внедрении в учебные планы высших учебных заведений Кыргызской Республики курса «Некоммерческое право».

Вышеуказанная программа имеет большую практическую ценность для Кыргызской Республики, где некоммерческий сектор развивается быстрыми темпами, и его роль в развитии демократии и гражданского общества общепризнана. В настоящее время в Кыргызской Республике зарегистрировано более 18 тысяч некоммерческих организаций, наблюдается острая необходимость в квалифицированных юристах в некоммерческом секторе.

Аналогичные проекты при содействии ICNL уже проводились в странах Центральной и Восточной Европы. В настоящее время в этих странах введены и успешно преподаются курсы по некоммерческому праву в высших учебных заведениях.

В Кыргызской Республике в настоящее время 5 столичных ВУЗов внедрили в свои учебные планы предмет «Некоммерческое право» в качестве дисциплины гражданско-правовой специализации для студентов выпускных курсов. С 2005 по 2012 годы курс «Некоммерческое право» официально внедрен в учебные планы таких ведущих университетов, как Кыргызская государственная юридическая академия, Кыргызский национальный университет, Международный университет Кыргызстана, Академия управления при Президенте Кыргызской Республики, Американский Университет Центральной Азии.

Несмотря на широкое распространение рассматриваемого курса, в настоящее время ВУЗы испытывают большую потребность в учебно-методическом обеспечении преподавания предмета. Для обеспечения устойчивости курса и решения вышеуказанной проблемы, ICNL, помимо специального обучения преподавателей и оказания содействия в разработке учебно-методического материала, инициировал разработку и обновление учебного пособия по некоммерческому праву. В качестве авторов пособия, наряду с консультантами ICNL, были привлечены ведущие специалисты и практики из Кыргызстана. В пособии использованы как теоретические, так и практические источники, включая исследовательские материалы ICNL. Первое издание учебного пособия было подготовлено авторским коллективом при финансовой, организационной и технической поддержке ICNL и опубликовано в 2006 году.

Настоящее издание представляет собой второе обновленное издание учебного пособия: эксперты ICNL Азамат Талантбек уулу и Аида Рустемова привели главы учебного пособия в соответствие с новыми нормативными правовыми актами, принятыми в Кыргызской Республике за период с 2006 года по август 2012 года.

Надеемся, что учебное пособие значительно облегчит изучение, преподавание курса «Некоммерческое право» в Кыргызской Республике и позволит подготовить квалифицированных специалистов для работы в некоммерческом секторе.

С уважением,
Наталья Боржелли,
Вице-президент ICNL
по странам Евразии

Общая часть

Глава 1. Понятие, роль и классификация некоммерческих организаций. Предмет некоммерческого права

§ 1. Соотношение понятия «Некоммерческая организация» с другими аналогичными понятиями

В мировой практике используется множество понятий аналогичных понятию «некоммерческая организация»: неприбыльные организации, общественные организации, гражданские организации, организации гражданского общества, добровольные организации, неправительственные организации, благотворительные организации, общинные организации, организации третьего сектора и другие.

Разнообразие понятий является лингвистическим отражением существующих в действительности реалий. В значении вышеприведенных понятий скрытно содержатся различные компоненты, которые напрямую связаны с жизненными реалиями. К таким компонентам относятся:

- *общественный компонент* (общественные организации) – организации, через которые граждане участвуют в общественной жизни;
- *гражданский компонент* (гражданские организации или организации гражданского общества) – организации, функционирующие только в гражданском обществе;
- *экономический компонент* (некоммерческие организации или неприбыльные организации) – организации, обладающие своей собственностью и имеющие право осуществлять предпринимательскую деятельность (помимо основной некоммерческой деятельности), но использующие полученную прибыль для достижения целей своего создания;
- *политический компонент* (неправительственные организации, негосударственные организации, организации третьего сектора) – организации, независимые от государства, а также не относящиеся к коммерческому сектору;
 - *модальный компонент* (добровольные организации и общественные организации) – организации, созданные гражданами на свободной и добровольной основе.

Использование того или иного понятия, прежде всего, зависит от того, какой компонент наиболее значим в той или иной реальной жизненной ситуации. Например, если необходимо подчеркнуть модальный фактор, то употребляется понятие «добровольная организация», а если – экономический фактор, то используется понятие «некоммерческая организация».

В законодательстве Кыргызской Республики с момента принятия Гражданского кодекса Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15 широко применяется понятие «некоммерческая организация». Данное понятие является правовым, поскольку его определение дано в законодательстве Кыргызской Республики, в частности в Гражданском кодексе Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15, Законе Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111. В следующем параграфе будет подробно раскрыто содержание данного понятия.

Отличительные признаки понятия «Неправительственная организация»

Во многих странах (в том числе и в Кыргызстане) в числе других понятий (аналогичных понятию «Некоммерческая организация») наиболее часто используется понятие «Неправительственная организация» или как ее кратко называют в народе – НПО. Определение данному понятию не дано в законодательстве Кыргызской Республики, в связи с чем данное понятие не является правовым. Между тем, в мировой практике существуют критерии для определения такого рода организаций. Традиционно круг НПО объединяет некоммерческие организации общественной пользы, за исключением политических партий, профсоюзов, религиозных организаций. В следующем параграфе будет подробно раскрыто содержание понятия «Организация общественной пользы». В рамках исследования, проведенного в университете Джона Хопкинса, были предложены пять основных критериев для определения понятия «Неправительственная организация».

- 1) **Институциональность.** Организация должна формально существовать в виде юридического лица, иметь свою организационную структуру, общественно-полезные цели, границы деятельности.
- 2) **Независимость от государства.** Организация не должна быть частью системы государственных органов, не должна обладать властными полномочиями на национальном и местном уровнях. Организация по своей структуре управления должна относиться к организациям с частной системой управления. Однако это не означает, что такая организация не может получать от государства субсидии либо иную помощь, а представители государственных органов не могут находиться в составе его органов управления.
- 3) **Самоуправление.** Организация должна иметь свои органы управления, обладать стройной системой внутреннего контроля над своей деятельностью, что предполагает наличие внутренних правил и процедур по принятию решений. Это дает возможность таким организациям пользоваться автономностью и не подпадать под контроль государственных структур.

- 4) **Не распределение прибыли.** Организация не должна иметь права на распределение прибыли, полученной от своей деятельности между ее учредителями, членами организации или членами правления. Организация должна иметь право на получение прибыли от осуществления предпринимательской деятельности, от вкладов доноров и других законных источников, однако полученная прибыль должна быть использована для достижения целей ее создания.
- 5) **Добровольчество.** Предполагает добровольное создание организации, добровольное участие граждан в ее деятельности, а также использование добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Таким образом, к НПО можно отнести такие некоммерческие организации (НКО), которые представляют собой организации общественной пользы, обладают указанными выше признаками, но при этом не являются государственными организациями (государственными НКО), политическими партиями, профсоюзами, религиозными организациями.

§ 2. Понятие некоммерческой организации

В Законе Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» дано определение понятию «некоммерческая организация».

Некоммерческая организация – добровольная, самоуправляемая организация, созданная физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества, для которой извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами.

Из вышеуказанного определения можно выделить следующие основные признаки некоммерческой организации (НКО):

- 1) некоммерческая организация это добровольная организация;
- 2) некоммерческая организация это самоуправляемая организация;
- 3) некоммерческая организация представляет собой организацию, которая создается для:
 - осуществления определенной общественно-полезной деятельности (организация общественной пользы); или
 - осуществления деятельности, направленной на получение взаимной нематериальной выгоды членами данной организации (организация взаимной пользы);
- 4) некоммерческая организация представляет собой организацию, для которой извлечение прибыли не является основной целью

деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами.

Некоммерческие организации общественной пользы

В любом государстве государственные органы, в силу ограниченности финансовых, людских, организационных или других ресурсов, не способны своевременно выявить и разрешить все проблемы в обществе: социальные, экологические, культурные, образовательные и т.п. В связи с этим возникают случаи, когда граждане, обнаружив ту или иную, не разрешаемую государственными органами проблему, не могут равнодушно наблюдать за происходящим. Они со своими единомышленниками (а иногда и в одиночку), создав некоммерческую организацию, добровольно, по своей инициативе принимают действовать для разрешения этой проблемы (например, помогая оставшимся без попечения родителей детям, охраняя природу, распространяя знания среди населения и т.п.). Безусловно, такие НКО являются общественно-полезными.

Бывают случаи, когда граждане создают НКО не для решения каких-либо проблем в обществе, но для удовлетворения особых потребностей общества или ее части. Например, один гражданин может выделить значительные личные средства для открытия нового некоммерческого университета (то есть создать НКО в форме учреждения), где предполагается бесплатное обучение наиболее талантливой молодежи по новой методике. Другой пример, граждане создают общественное объединение «Общество любителей японской поэзии» для популяризации и расширения круга любителей японской поэзии. Если такое общественное объединение открыто для вступления всех желающих, и оно проводит мероприятия не только для своих членов, но и для всех граждан, проявивших интерес к японской поэзии, то такое общественное объединение (НКО) является общественно полезным.

В тех странах, где власти понимают роль общественно-полезных НКО в обществе, создаются благоприятные условия для их учреждения и осуществления ими своей деятельности. Руководители этих стран относятся к общественно-полезным НКО как к своим помощникам, партнерам, налаживают с ними тесные сотрудничество и оказывают им всяческую поддержку. В таких странах некоммерческие организации общественной пользы имеют различные налоговые льготы:

- освобождаются от налогообложения некоторые их доходы (членские взносы, гранты, благотворительные взносы, пожертвования);
- предусматриваются налоговые льготы гражданам и юридическим лицам, которые осуществляют благотворительные взносы и пожертвования в их пользу.

В Кыргызстане некоммерческие организации общественной пользы могут создаваться в форме:

- общественных объединений;
- фондов;
- учреждений;
- объединений (ассоциаций) юридических лиц;
- жамаатов (общинных организаций).

Некоммерческие организации взаимной пользы

В то же время существуют НКО, которые создаются не для осуществления общественно-полезной деятельности, а для осуществления деятельности направленной на получение взаимной нематериальной выгоды членами данной организации.

Например, товарищества собственников жилья (кондоминиумы) и жилищно-эксплуатационные кооперативы создаются жильцами для совместного управления многоквартирным домом (или домами). Эти НКО создаются как независимые, самостоятельные, самоуправляемые организации. В то же время, создав такого рода организацию, жильцы многоквартирных домов берут на себя полную ответственность за поддержание дома и его инженерных коммуникаций в надлежащем состоянии. Через эти организации жильцы домов (владельцы квартир):

- 1) осуществляют платежи за некоторые коммунальные услуги (отопление, горячую и холодную воду, вывоз мусора, освещение мест общего пользования и др.);
- 2) при необходимости, собирают средства на ремонт кровли дома, системы отопления, иных коммуникаций и принимают решения о порядке выполнения ремонтных работ.

Ассоциации водопользователей создаются фермерами для организации справедливого распределения поливной воды и поддержания необходимых инженерных сооружений в надлежащем состоянии.

В Кыргызстане к некоммерческим организациям взаимной пользы относятся такие организации как:

- Товарищества собственников жилья (кондоминиумы);
- Некоммерческие кооперативы (жилищно-эксплуатационные, дачные, гаражные и т.п.);
- Кредитные союзы;
- Профсоюзы;
- Объединения работодателей;
- Ассоциации водопользователей;

- Некоторые объединения (ассоциации) юридических лиц (те которые созданы только для защиты интересов своих членов);
- Некоторые общественные объединения (например, такие как общество филателистов, союз автолюбителей и т.п.).

Во многих странах существует понимание того, для чего создаются НКО взаимной выгоды и на каких принципах должны регулироваться отношения, связанные с их деятельностью:

- 1) НКО взаимной выгоды нужны гражданам и организациям (например, для обеспечения сохранности дач, управления гражданами своими многоквартирными домами и т.п.);
- 2) через создание НКО взаимной выгоды граждане и организации решают свои социальные проблемы, защищают свои общие интересы;
- 3) необходимо создать благоприятные условия для учреждения НКО взаимной выгоды и осуществления ими своей деятельности.

§ 3. Роль некоммерческих организаций в системе гражданского общества

Как показывает практика, в тех странах, где есть сильный некоммерческий сектор¹, существующий наравне с государственным и бизнес секторами, где заботу об этом секторе взяли на себя государство и бизнес, присутствует высокий уровень экономического и демократического развития. Почему же обществу нужны неприбыльные организации? Почему их деятельность во многих странах мира поддерживается государством, бизнесом и населением? Почему во многих странах мира НКО не облагаются налогами или имеют чрезвычайно льготное налогообложение? Почему многие страны мира признают наравне с государственным сектором, бизнес сектором и сектор неприбыльных / некоммерческих организаций?

Существуют, по крайней мере, несколько экономических и социально-политических причин, обуславливающих необходимость присутствия и развития в обществе сектора НКО².

Экономические причины, обуславливающие существование и усиление роли сектора НКО в обществе

Эффективность НКО. НКО могут быть более эффективны, чем государственные и бизнес структуры, поскольку они быстро и эффективно реагируют на нужды населения, предлагая свои услуги. Эти услуги могут быть

¹Часто сектор неприбыльных / некоммерческих организаций называют третьим сектором после государственного и бизнес секторов.

²Леон И. Айриш. Роль и назначение некоммерческого сектора. Доклад на рабочей конференции «Нормативные основы деятельности некоммерческих организаций в новых демократиях», 1995.

оказаны на том же качественном уровне, но с наименьшими затратами. Например: кризисные центры, предлагающие медицинские и психологические услуги людям, находящимся в кризисной ситуации; микрокредитные небанковские некоммерческие организации, предлагающие микрокредиты с целью повышения благосостояния малоимущих слоев населения; правовые и правозащитные центры, предлагающие услуги по защите прав и интересов граждан и организаций; а также многие другие типы услуг.

Поддержка развития рыночной экономики. Развитый сектор НКО способствует развитию рыночной экономики, поскольку рыночная экономика наиболее эффективно развивается там, где есть социальная стабильность и доверие ко всем государственным, частным и общественным институтам. НКО выявляют и разрешают многие проблемы в обществе и, тем самым, вносят весомый вклад в сохранение стабильности в стране.

В экономике многих развитых стран сектор НКО занимает значительное место. Так, например, в США в 1996 году НКО производили 6,7 % валового внутреннего продукта (ВВП) на сумму 434 млрд. долларов США, обладали 5 % (или 1, 24 триллиона долларов США) собственного капитала частного сектора³. В Германии в 1993 году текущие расходы сектора НКО составляла 3, 9 % ВВП (или 67, 6 млн. долларов США). В Швеции в 1992 году сектор НКО произвел 4 % ВВП (или 7, 7 млрд. долларов США), в Швейцарии валовой доход НКО составил 2 % ВВП, а в Канаде доля сектора НКО в ВВП составила 12 %⁴.

Особо следует отметить существенную роль НКО сектора в организации занятости населения. Ниже в таблице 1 приведены данные 1990 и 1998 годов о занятости в секторе НКО в 18 странах мира.

Таблица 1⁵. Занятость в секторе НКО

Страны	1990 г. в %	1998 г. в %
Нидерланды	-	12, 4
Ирландия	-	11, 5
Бельгия	-	10, 5
Израиль	-	9, 2

³ Данные по США заимствованы из статьи С. Eugene Steuerle and V. Hodgkinson, "Meeting Social Needs: Comparing the Resources of the Independent Sector and Government" в книге "Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict," The Urban Press, WDC, 1998.

⁴ Данные по Канаде, Швеции, Швейцарии и Германии заимствованы из "The New Civic Atlas. Profiles of Civil Society in 60 Countries," CIVICUS, 1997.

⁵ L.M. Salamon, "Government - Nonprofit Relations in International Perspective", Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict, The Urban Institute Press, WDC, 1998; H.K. Anheier, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally," Voluntas, Vol. 9. No 3, 1998, and L. M. Salamon, "America's Nonprofit Sector: A Primer," 2nd Ed., The Foundation Center, 1999.

США	6, 9	7, 8
Австралия	-	7, 2
Великобритания	4, 0	6, 2
Франция	4, 2	4, 9
Германия	3, 7	4, 5
Испания	-	4, 5
Австрия	-	4, 5
Япония	2, 5	3, 5
Аргентина	-	3, 2
Финляндия	-	3, 0
Чешская Республика	-	2, 8
Перу	-	2, 4
Бразилия	-	2, 2
Венгрия	0, 8	1, 3

Социально-политические причины, обуславливающие существование и усиление роли сектора НКО в обществе

Реальное существование свободы слова и собраний. Свобода слова и собраний, являющиеся конституционными правами граждан, выступают гарантом на добровольное объединение граждан в НКО и выражение независимых точек зрения на существующие в обществе проблемы. НКО стимулируют развитие гражданских чувств солидарности, сопричастности и взаимопомощи, способствуют тому, чтобы граждане проявляли инициативу и участвовали в решении государственных проблем.

Плюрализм и терпимость. Любой гражданин общества или группа граждан должны иметь право преследовать общественные и личные интересы. Это могут быть: спорт и музыка, образование и медицинская помощь инвалидам, развитие международных отношений, проведение независимых исследований для получения реальных фактов и многое др. Поскольку эти интересы разнообразны по своей природе, то любой гражданин или любые организации должны выражать терпимость по отношению к интересам других граждан или организаций.

Содействие социальной стабильности и соблюдению законов. НКО – это отражение интересов общества. Государство не должно запрещать людям помогать другим людям и обществу. Главное для НКО – открыто осуществлять свою деятельность, не нарушая существующее законодательство.

Поддержка развития демократии. Сильный сектор НКО обязателен для успеха развития демократии. НКО являются одним из решающих факторов демократизации общества. Они необходимы для общества,

поскольку именно через них граждане оказываются вовлеченными в гражданскую и социальную жизнь и таким образом вносят свой вклад в развитие демократии. НКО являются тем основным механизмом, через который граждане объединяются для продвижения своих общих интересов, защиты групповых или индивидуальных прав, поддержки той или иной линии поведения или выбранного курса. Через НКО граждане могут привлечь внимание органов управления к решению многих насущных проблем. НКО осуществляют анализ этих проблем, предлагают альтернативные, нетрадиционные, более рациональные механизмы их решения. НКО помогают проводить мониторинг и содействуют исполнению законов.

Предоставление социальных и общественных услуг на иной качественной основе. Предоставление социальных и общественных услуг через НКО зачастую обходится гораздо дешевле, чем через бизнес структуры, а сами услуги оказываются намного разнообразнее, чем те, которые предоставляются государственными и бизнес структурами. Например, оказание услуг через такие некоммерческие организации как негосударственные музеи, учебные заведения, центры охраны здоровья, кредитные фонды и другие некоммерческие организации. Следует также помнить, что главной целью частных бизнес структур является получение прибыли ее учредителями, тогда как НКО призвана приносить пользу людям.

Внутренние качества НКО, которые способствуют усилению ее роли в обществе

Быстрое определение проблем. НКО быстро определяют новые проблемы в обществе, привлекают к ним внимание общественности.

Гибкость. НКО способны быстро реагировать на новые обстоятельства и нужды, возникающие на пути развития, и предлагают нестандартные решения.

Относительная независимость. НКО способны быстро отвечать на те нужды, на которые государство и бизнес порой не обращают внимания. НКО свободны в выборе направления своей деятельности.

Доступность и отзывчивость. НКО открыты для коммуникации, имеют тесную связь с общинами и группами, которые игнорируются обществом. Членство и информация в таких НКО открыты для всех желающих.

Посредничество. НКО могут связывать различные социальные группы, служат мостиком между разными политическими течениями, снижая социальные, профессиональные, бюрократические барьеры, которые сдерживают развитие общества.

Контроль. НКО следят за справедливым и эффективным исполнением государственной политики.

Развитие лидерства. НКО способствуют становлению лидеров нового поколения, поскольку предоставляют им возможность проявить свои лидерские качества.

Гарантия представительства. НКО обеспечивают представление альтернативных точек зрения на насущные проблемы и стараются, чтобы эти точки зрения были услышаны.

Стимулирование участия. НКО обеспечивают активное участие различных слоев населения в развитии общества и тем самым снижают возможность исключения тех или иных групп или различных точек зрения в обсуждении проблем и принятии решений.

Мобилизация ресурсов. НКО мобилизуют человеческие и финансовые ресурсы на решение проблем развития.

Таким образом, существование НКО в обществе – это не прихоть каких-либо групп энтузиастов. Это свидетельство демократизации общества, свидетельство децентрализации системы государственного управления, свидетельство проявления высших человеческих качеств – оказание помощи нуждающемуся в этой помощи человеку, группе населения, обществу в целом. Демократические преобразования дают возможность гражданам быть более вовлеченными не только в социальную жизнь общества, но и в политическую, экономическую и культурную жизнь страны, а также всего мира.

Сильный негосударственный некоммерческий сектор обязателен для успеха развития демократии. НКО необходимы для общества, поскольку именно через них граждане оказываются вовлеченными в гражданскую и социальную жизнь и, таким образом, вносят свой вклад в развитие демократии. НКО являются тем основным механизмом, через который граждане объединяются для продвижения своих общих интересов, защиты групповых или индивидуальных прав, поддержки той или иной линии поведения или выбранного курса. Через НКО граждане могут привлечь внимание органов управления к решению многих насущных проблем. НКО осуществляют анализ многих насущных проблем, предлагают альтернативные механизмы решения этих проблем.

§ 4. Организационно-правовые формы НКО

В Кыргызской Республике можно создавать только такие НКО, организационно-правовые формы, которых предусмотрены в Гражданском кодексе и законах Кыргызской Республики.

В законодательстве Кыргызской Республики на 1 августа 2012 года были закреплены следующие организационно-правовые формы НКО:

- 1) Общественное объединение;
- 2) Фонд;

- 3) Учреждение;
- 4) Объединение (ассоциация) юридических лиц;
- 5) Кооператив (некоммерческий);
- 6) Товарищество собственников жилья (кондоминиум);
- 7) Ассоциация водопользователей;
- 8) Жамаат (общинная организация);
- 9) Фондовая биржа;
- 10) Кредитный союз;
- 11) Саморегулируемая организация профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- 12) Негосударственный пенсионный фонд;
- 13) Профсоюз;
- 14) Объединение работодателей;
- 15) Политическая партия;
- 16) Религиозная организация.

Выбор организационно-правовой формы НКО напрямую зависит от того, для достижения каких целей создается НКО и от того, какими способами будут достигаться эти цели.

Общественное объединение – это добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей. Общественное объединение это членская организация. Высшим органом управления является общее собрание членов. Общее собрание членов общественного объединения формирует исполнительный орган (правление, дирекцию и т.п.). Особенностью общественного объединения является то, что цели его создания в основном достигаются путем активной деятельности членов данной организации. Сфера деятельности общественных объединений очень широка: это может быть охрана окружающей среды, социальная поддержка инвалидов, развитие образования, решение территориальных вопросов (общинные организации), развитие культуры, искусства и т.д.

Фонд – это не имеющая членства организация, учрежденная физическими и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели. Фонд также может быть создан на основе завещания. Особенность фонда по сравнению с общественным объединением заключается в том, что он не имеет членства, основой его создания являются добровольные имущественные (в том

числе денежные) взносы, которые учредители передают в фонд для использования на определенные цели.

Учреждение – это организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных, образовательных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Учреждение может быть наиболее подходящей организационно-правовой формой для таких организаций как больницы, клиники, детские сады, школы, университеты, музеи и т.п. (если эти организации создаются как некоммерческие организации⁶).

Объединение (ассоциация) юридических лиц – это организация, созданная в целях координации деятельности организаций-членов, а также для представления и защиты общих интересов.

Товарищества собственников жилья (кондоминиумы) и Жилищно-эксплуатационные кооперативы создаются жильцами для совместного управления многоквартирным домом (или домами).

Дачные и гаражные кооперативы создаются владельцами дач и гаражей для организации охраны дач и гаражей, защиты их общих интересов.

Ассоциации водопользователей создаются фермерами для организации справедливого распределения поливной воды и поддержания необходимых инженерных сооружений в надлежащем состоянии.

Профсоюзы и объединения работодателей создаются для защиты интересов своих членов.

Каждая организационно-правовая форма НКО имеет свои особенности. Для того чтобы узнать об этих особенностях, необходимо изучить соответствующее законодательство о вышеуказанных организационно-правовых формах НКО.

Об особенностях отдельных организационно-правовых форм НКО можно узнать в следующих нормативных правовых актах Кыргызской Республики:

- 1) Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года № 15;

⁶ Примечание: больницы, клиники, детские сады, школы, университеты можно создавать также в форме коммерческих организаций (АО, ОсОО и т.п.).

- 2) Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111;
- 3) Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» от 28 октября 1997 года № 77;
- 4) Закон Кыргызской Республики «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» от 15 марта 2002 года № 38;
- 5) Закон Кыргызской Республики «О кооперативах» от 11 июня 2004 года № 70;
- 6) Закон Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года № 36;
- 7) Закон Кыргызской Республики «О кредитных союзах» от 28 октября 1999 года № 117;
- 8) Закон Кыргызской Республики «Об объединениях работодателей» от 22 мая 2004 года № 66;
- 9) Закон Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг» от 21 июля 1998 года № 95 (содержит нормы о фондовых биржах);
- 10) Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года № 130;
- 11) Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» от 31 декабря 2008 года N 282;
- 12) Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50.

§ 5. Классификация некоммерческих организаций

Некоммерческие организации классифицируются по различным критериям.

I. В зависимости от наличия или отсутствия членов НКО подразделяются на:

- 1) членские; и
- 2) не членские организации.

К не членским НКО относятся фонды и учреждения, все остальные НКО являются членскими организациями.

II. По форме собственности НКО подразделяются на:

- 1) государственные; и
- 2) негосударственные организации.

В настоящее время к государственным НКО относятся государственные учреждения:

- 1) социальные объекты: детские сады, школы, университеты, поликлиники, больницы и т.п.⁷;
- 2) государственные органы: парламент, президент, правительство, министерства и ведомства и их территориальные структуры, органы местного самоуправления;
- 3) государство - Кыргызская Республика;
- 4) так называемые, «государственные фонды».

Некоторые государственные организации в своем наименовании содержат слово “фонд”, например, Социальный фонд, Фонд развития экономики и другие. Однако их нельзя относить к традиционным фондам. Поскольку, в соответствии со ст.162 Гражданского кодекса Кыргызской Республики «фонд учреждается на основе добровольных **негосударственных** имущественных взносов». Вышеуказанные государственные организации по своей организационно-правовой форме являются учреждениями (собственником которых является государство), а слово “фонд” в данном случае применено только для обозначения наименований этих организаций.

III. В зависимости от круга лиц, получающих выгоду от деятельности организации, НКО подразделяются на:

- 1) НКО общественной пользы; и
- 2) НКО взаимной пользы.

Об этих видах НКО было подробно изложено в § 2 настоящей главы.

Данное деление НКО применяется в основном в целях определения налогового режима. Для обеих видов НКО устанавливается благоприятный налоговый режим, но НКО общественной пользы дополнительно пользуются особыми налоговыми льготами. Например, такими, как поощрение граждан и юридических лиц, осуществляющих благотворительные взносы в их пользу.

IV. По целям создания НКО подразделяются на: благотворительные; экологические; медицинские; образовательные; спортивные и другие организации.

V. НКО можно также классифицировать по их организационно-правовой форме (см. § 4).

⁷ В соответствии с законодательством Кыргызской Республики, детские сады, школы, университеты, поликлиники, больницы и другие аналогичные организации могут также создаваться как частные учреждения или как коммерческие организации.

§ 6. Предмет некоммерческого права

Как известно, субъекты права в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики подразделяются на две большие группы:

- 1) физические лица (граждане, иностранные граждане и лица без гражданства);
- 2) юридические лица (коммерческие организации, некоммерческие организации и государство (государство в целом, государственные органы и органы местного самоуправления).

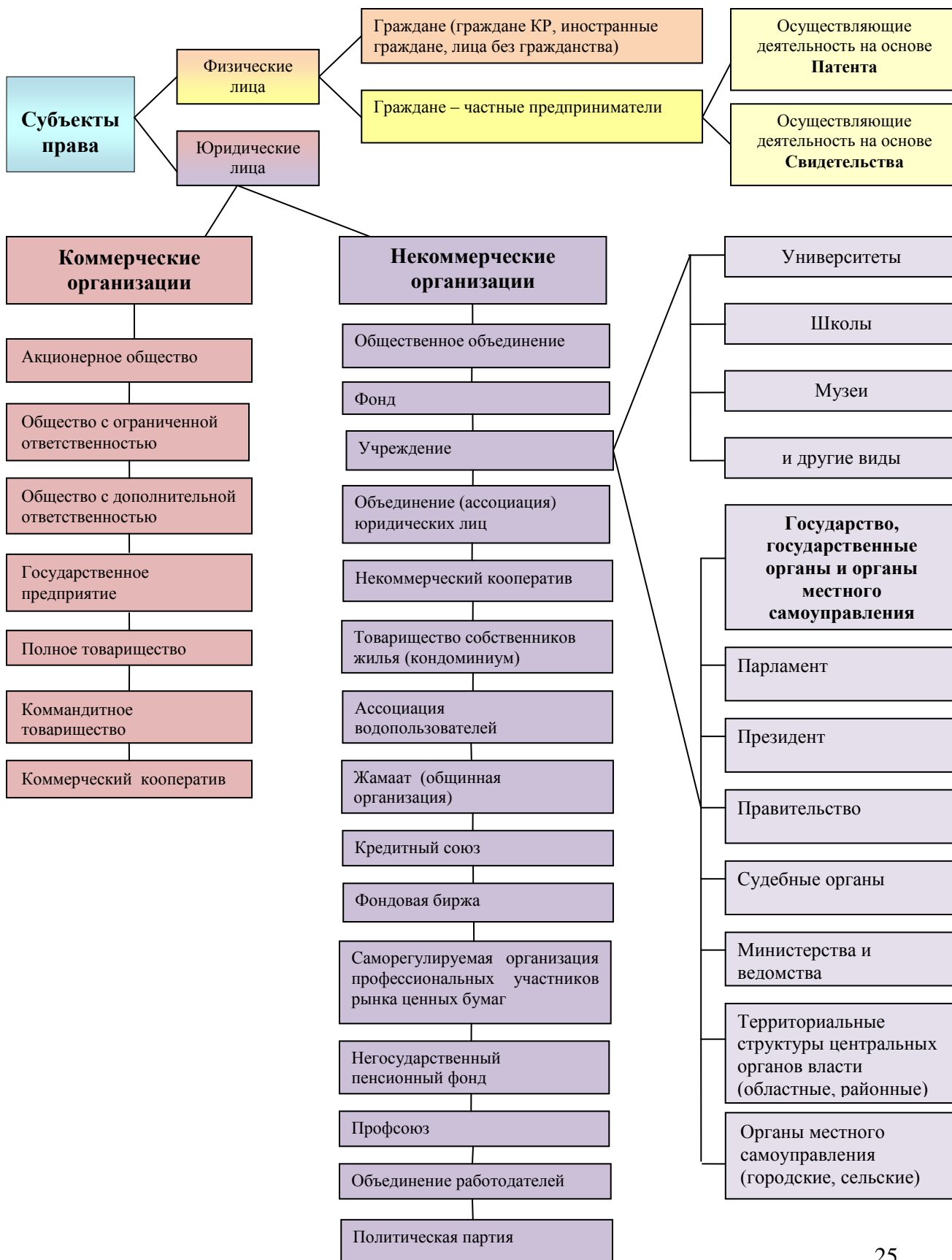
Также как «коммерческие организации» «некоммерческие организации» представляют собой особый круг юридических лиц (см. схему № 1).

В Гражданском кодексе Кыргызской Республики закреплены фундаментальные, базовые нормы о юридических лицах. В развитие норм Гражданского кодекса были приняты десятки законов и подзаконных актов, где более подробно регулируются отношения, касающиеся создания и деятельности отдельных организационно-правовых форм юридических лиц, в том числе коммерческих и некоммерческих организаций.

В учебных планах многих университетов предусматривается специальная дисциплина «Хозяйственное право» или «Предпринимательское право», в рамках которой детально изучается все, что связано с деятельностью коммерческих организаций. «Некоммерческое право» является аналогичной «Предпринимательскому праву» дисциплиной, в рамках которой детально изучается все, что связано с некоммерческими организациями. В связи с чем, некоторые специалисты считают, что необходимо по-другому именовать данную дисциплину: «Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций».

В рамках дисциплины «Некоммерческое право» предполагается всестороннее изучение нормативных правовых актов Кыргызской Республики о некоммерческих организациях, которые не изучаются в рамках дисциплины «Гражданское право». Данная дисциплина охватывает темы о создании, особенностях отдельных организационно-правовых форм, правовом статусе, финансировании (в том числе, экономической деятельности), особенностях налогообложения, прекращении деятельности некоммерческих организаций.

Схема №1 Субъекты права



Глава 2. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций

§ 1. Историческое развитие правового статуса некоммерческих организаций

Развитие правового статуса некоммерческих организаций берет свое начало с древнейших времен. Как отмечает С.С. Юрьев, «Во все века существовали социальные группы, объединяющие лиц не только на экономической, но и на «внехозяйственной» основе»⁸. Однако, в Кыргызстане «из-за социально-политической и экономической отсталости его территорий и своеобразного уклада жизни населения, более-менее организационно оформленные общественные объединения возникают лишь в начале 20 века, в связи с общим общественно-политическим подъемом в Российской империи»⁹. К этому времени в Кыргызстане начинают формироваться первые общественные организации, так «к 1917 г. в Оше оформился Союз мусульманских депутатов, а в Пишпеке – Киргизский общественный комитет»¹⁰. В 1917 году в Ошском уезде создается «Союз рабочих и чайрикеров», в Пишпеке – «Союз рабочих и ремесленников», в мае 1917 года формируется революционно-демократический союз бедноты «Букара»¹¹.

Надлежащее развитие и организационное оформление общественная самодеятельность в Кыргызской Республике получила лишь в годы советской власти. Коммунистическая партия рассматривала общественные организации «как средство укрепления своего влияния на массы, вовлечения их в общественную деятельность под руководством и контролем той же партии»¹². Как и в других союзных республиках, право на создание общественных организаций было закреплено в Конституции Киргизской ССР. В ней говорилось, что «в соответствии с целями коммунистического строительства граждане Киргизской ССР имеют право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов. Общественным организациям гарантируются условия успешного выполнения ими своих уставных задач»¹³. Конституция определяла, что общественные организации «участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных

⁸ Юрьев С.С. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в РФ. М., 1998. <http://ngo.org.ru/ngoss/get/id13069.html>

⁹ Чиналиев У. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике. - М., 2001. - С. 43.

¹⁰ У истоков кыргызской национальной государственности/ Ред.: Т.К. Койчуев, В.М. Плоских, Т.У. Усубалиев - Бишкек, 1996. - С. 95.

¹¹ История кыргызов и Кыргызстана/ Отв.ред. Т.К. Койчуев, - Бишкек, 1998. - С. 160 - 161.

¹² Чиналиев У. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике. - М., 2001. - С. 44

¹³ Конституция (Основной Закон) Киргизской ССР. 1978 г. – Фрунзе: Кыргызстан, 1978. - Ст. 7, 45, 49.

вопросов»¹⁴ и гарантировала оказание им помощи и поддержки со стороны государства, в частности, в создании необходимых материальных условий¹⁵.

При этом необходимо отметить что, как и в других союзных республиках, в первые годы Советской власти в Кыргызстане был запрещен ряд партий, профсоюзных объединений¹⁶. Многие общества были закрыты, так как они, по мнению властей, плохо выполняли функции «приводных ремней» (общества старых большевиков, бывших политкаторжан, любителей российской словесности и др.). Развитие прав и свобод граждан, в том числе и права на объединение, тормозило принижение значения права в целом. Теория правового государства рассматривалась как буржуазная и неприменимая к Советскому государству.

Конституции СССР 1936 и 1977 гг., признавая свободу союзов, не включали свободу создания и деятельности иных, кроме коммунистической, политических партий.

В республике, как и в целом в СССР, отсутствовало законодательство об общественных организациях, в связи с чем не были урегулированы вопросы их создания, организации, а также прав и обязанностей таких организаций. Все вопросы, касающиеся общественных организаций, решались партийными органами. Лишь по их решению или по согласованию с ними могло быть создано любое общественное объединение. Уставы общественных организаций никем не регистрировались, но в обязательном порядке согласовывались с партийными органами. Партийные органы постоянно вмешивались во внутренние дела общественных организаций. Проведение съезда, конференции общественной организации предварительно согласовывалось с соответствующим партийным органом, издание любой печатной продукции могло осуществляться только с разрешения Главлита¹⁷. Любая общественная инициатива подлежала предварительному согласованию. Еще одной особенностью, определявшей деятельность общественных организаций, была и привязка к соответствующему государственному органу, с которым они должны были согласовывать все вопросы своей деятельности.

На протяжении многих лет в юридической науке выдвигались предложения о принятии законов об общественных организациях, правах профсоюзов, молодежи и молодежных организаций, потребительской кооперации¹⁸. О необходимости принятия законодательных актов об общественных объединениях неоднократно говорили руководители этих организаций. Однако эти предложения встречали негативное отношение со стороны командно-административной системы.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Положение о добровольных обществах и союзах, утвержденное постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. // Собрание узаконений Правительства РСФСР. – 1932. - № 14. - Ст. 331.

¹⁷ Чиналиев У. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике. М., 2001. - С. 44.

¹⁸ См.: Ямольская Ц.А. Общественные организации в СССР. - М., 1972. - С. 105; Снигирева И.О. Проблемы совершенствования законодательства о профсоюзах// Вопросы теории общественных организаций. - М., 1977. - С. 126.

Все вопросы создания и деятельности общественных организаций решались подзаконными актами, ведомственными распоряжениями и инструкциями. Так, например, Всесоюзное общество «Знание» было создано на основании Постановления Совета Министров СССР от 22 апреля 1947 г., ДОСААФ – на основании постановления Совета Министров СССР от 20 августа 1951 г. Всесоюзное общество старых большевиков было ликвидировано постановлением ЦК ВКП (б) от 25 мая 1935 г. Эти ведомственные акты и были реально действующим «правом» в области реализации формального права на объединение. Тоталитарный режим не позволял изучать и использовать зарубежный опыт реализации права на объединение, мешал международному сотрудничеству в этой сфере. Тотальное огосударствление всех сторон жизни общества захватило и общественные организации. Профсоюзы, комсомол, творческие союзы, добровольные общества стали по существу придатками государственных структур.

Непременным условием их возникновения и деятельности была обязанность работать под партийным руководством для целей коммунистического строительства. Правовой статус общественных объединений определялся Постановлениями ЦИК и СНК СССР от 6 января 1930 г. "О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли" и от 7 сентября 1932 г. "О порядке деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов", а также Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. "Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах". В третьей программе КПСС, принятой на XXII съезде партии, декларировалось повышение роли общественных организаций в строительстве коммунизма с целью дальнейшего преобразования социалистической государственности в общественное коммунистическое самоуправление¹⁹.

Новое законодательство, регулирующее правовой статус ассоциаций граждан появилось только в 1990 г., а именно, Закон СССР от 9 октября 1990 г. "Об общественных объединениях" и утвержденные на его основе Постановлением Совета Министров СССР от 10 января 1991 г. № 21 "Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и международных общественных объединений"²⁰.

Таким образом, существовавшие в советский период общественные организации носили своеобразный характер. Они были огосударствлены и находились под полным контролем Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) и являлись придатком административно-бюрократической системы²¹.

¹⁹ Бюл. междунар. договоров. – 1994. - № 9. - С. 8 – 9.

²⁰ Курс международного права. Т 1. – М., 1994. - С. 218 – 219.

²¹ Чиналиев У. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике. - М., 2001. - С. 44 - 45

Существенные изменения произошли в годы перестройки. В связи с процессами демократизации возросла общественная и политическая роль населения, стало заметно увеличиваться количество общественных объединений, причем новых объединений зачастую не связанных с КПСС (например: Демократическое движение Кыргызстана, объединение застройщиков и др.), а существовавшие общественные организации в силу объективных причин стали менять характер своей деятельности. Возникла необходимость в законодательном регулировании отношений, связанных с созданием и деятельностью общественных объединений. На основании союзного Закона «Об общественных объединениях» Верховный Совет Киргизской ССР 1 февраля 1991 года принял Закон Киргизской ССР «Об общественных объединениях», который регулировал деятельность, как общественных объединений, так и политических партий, профсоюзов и потребительских кооперативов.

Согласно ст. 1 закона «Об общественных объединениях», общественным объединением признавалось добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов.

После обретения независимости Кыргызстаном, с принятием нового курса развития Кыргызской Республики, было высказано очень много предложений по поводу принятия нового закона для регулирования деятельности общественных объединений. В результате, 15 декабря 1999 года был принят Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», где регулированию деятельности общественных объединений была посвящена специальная глава.

§ 2. Источники правового регулирования деятельности некоммерческих организаций

Источниками правового регулирования любого института являются правовые нормы, закрепленные в различных правовых актах. К источникам правовых норм, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, можно отнести:

1. международные договоры и иные международные документы, имеющие силу на территории Кыргызстана;
2. внутреннее законодательство Кыргызской Республики;
3. корпоративные (локальные) нормативные акты некоммерческих организаций.

Международные документы

Развитие некоммерческих организаций базируется на реализации права на свободу ассоциаций (или объединений), закрепленного различными международными актами. К первостепенным международным актам, действующим на территории Кыргызской Республики на основании ст. 6 Конституции Кыргызской Республики²², относятся:

- Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст.20.);
- Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. (ст. 22);
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. (ст. 8);
- Конвенция Международной организации труда № 11 от 25 октября 1921 г. относительно права на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве;
- Конвенция Международной организации труда № 87 от 9 июля 1948 г. «О свободе ассоциаций и защите права на организацию».

Все вышеуказанные международные акты носят универсальный характер и закрепленные в них положения нашли свое отражение не только в нормах национального законодательства, но и продублированы в международных документах регионального характера. Так, например, право на свободу ассоциаций закреплено в ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой Советом Европы 4 ноября 1950 г., в ст. 16 Американской Конвенции о правах человека от 22 ноября 1969 г., в ст. 12 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года²³.

Особое место среди источников правового регулирования деятельности некоммерческих организаций занимают документы международных межгосударственных и неправительственных организаций. В частности, к числу документов международных межгосударственных организаций можно отнести резолюции и рекомендации ЮНЕСКО, специализированного учреждения ООН по вопросам образования, науки и культуры²⁴. Касаясь материалов международных неправительственных организаций, российский ученый Г. И. Тункин справедливо указывает, что «они не являются органами,

²² Международные договоры, общепризнанные принципы и нормы международного права в соответствии с частью 3 ст. 12 Конституции КР являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

²³ Там же. - С. 714.

²⁴ Действующее международное право. В 3 т. (Сост. проф. Ю. М. Колосов и проф. Э. С. Кривчикова). М., 1996; Курс международного права. Т. 1. С. 205 – 208; Международные организации системы ООН. Справочник. М., 1990; Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993.

выражающими волю государств», поэтому их мнения и резолюции не охватываются процессом международного нормообразования; тем не менее, документы неправительственных организаций, во-первых, воздействуют на позицию того или иного государства и способствуют формированию международного права, во-вторых, непосредственно регулируют отношения внутри этих организаций. Многие положения, выработанные неправительственными организациями, признаются доктриной и практикой международных отношений²⁵.

Законодательство Кыргызской Республики

В национальном законодательстве ведущая роль принадлежит Конституции, имеющей высшую юридическую силу. Деятельность некоммерческих организаций получает конституционную основу по статьям 4, и 35, которые закрепляют признанное международным сообществом право на объединение.

Вслед за Конституцией, важным источником правового регулирования деятельности некоммерческих организаций является Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Он закрепляет основные положения о некоммерческих организациях и рассматривает отдельные их виды. Дальнейшее развитие нормы Гражданского кодекса получают в специальных законах, которых на сегодняшний день принято более десятка, к их числу относятся Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности», Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» и т.д.

Источниками правовых норм о некоммерческих организациях являются также указы Президента Кыргызской Республики, постановления Правительства Кыргызской Республики и правовые акты министерств и ведомств.

Корпоративные (локальные) нормативные акты некоммерческих организаций

Корпоративные или локальные нормативные акты некоммерческой организации представляют собой внутренние документы подобной организации. Такие акты, принимаются руководящими органами некоммерческой организации и распространяют свое действие только в пределах такой организации. Несмотря на специальный характер и назначение,

²⁵ Курс международного права. Т. 1. С. 218 – 219.

корпоративные нормы занимают особое место в системе источников правовых норм. Локальные нормы закрепляются в уставах, положениях, инструкциях, учредительных договорах, протоколах, договорах и т.д. Как правило, они направлены на регулирование процедурных вопросов деятельности некоммерческой организации, исключение составляют договоры. Характер корпоративных норм закреплен в действующем законодательстве, которое предусматривает обязательное регулирование именно этими нормами таких важных аспектов, как цели и задачи некоммерческих организаций, структура, срок и полномочия органов управления и т.д.

Особенность корпоративных норм заключается в том, что в отличие от других источников права, эти нормы принимаются самой некоммерческой организацией без вмешательства государственных органов.

Не меньшее значение в качестве источника норм для некоммерческих организаций имеет договор, характеризующийся такими признаками, как добровольность, достижение согласия по всем существенным аспектам, равенство и взаимная ответственность сторон за исполнение обязательств²⁶. Договор очень активно используется некоммерческими организациями. Начиная с момента создания некоммерческой организации и заканчивая реализацией различных проектов. Необходимо отметить, что договор используется не только для закрепления правоотношений между юридическими лицами и гражданами в хозяйственных вопросах, но также и в сфере установления партнерских отношений, проведения совместных мероприятий, кампаний.

§ 3. Конституционно-правовые основы деятельности некоммерческих организаций

В национальном законодательстве Конституция является фундаментом для функционирования правовых институтов, регулируя наиболее важные сферы общественных отношений. В демократических государствах конституционные нормы не могут ограничивать общепризнанные международные принципы и положения в области прав человека, включая право на свободу ассоциации. Вместе с тем, очевидно, что национальные конституции не копируют механически международные документы, а устанавливают основы правового статуса общественных объединений на территории данного государства

Как отмечают исследователи права западных стран, согласно нормам конституций западных стран, некоммерческие организации образуются свободно, хотя и встречаются некоторые исключения. Б.А. Страшун и В.В. Маклаков, в частности, пишут: "Так, объединения не должны преследовать

²⁶ Хименес де Аречага Э. Современное международное право. М., 1983. - С. 27

цели извлечения прибыли, ибо статус такого рода объединений регулируется не конституционным, а гражданским, торговым, промышленным, сельскохозяйственным правом. Кроме того, некоторые категории объединений запрещаются по политическим мотивам. Например, в § 78 Конституции Дании 1953 года говорится о возможности путем издания судебного решения распустить союзы, подготавливающие или предпринимающие действия для достижения своих целей путем насилия, подстрекательства к насилию или любым другим наказуемым воздействием на инакомыслящих. Конституция Италии запрещает тайные общества и такие объединения, которые, хотя бы косвенно, преследуют политические цели посредством организаций военного характера. В последнее время выявилась тенденция, наряду с общим провозглашением права на объединение, особо определять в конституциях основы статуса отдельных видов объединений – политических партий (ст. 21 Основного закона Германии, ст. 4 Конституции Франции, ст. 20 Конституции Македонии и др.), профсоюзов (ст. 39 Конституции Италии, абзац 1 ст. 23 Конституции Греции, ст. 43 Конституции Хорватии и др.), предпринимательских союзов (ст. 7 ч. 2 ст. 37 Конституции Испании, § 4 Конституции Венгрии и др.). Нередко при этом от партий и иных общественных объединений требуется, чтобы их внутренняя организация отвечала демократическим принципам²⁷.

Из анализа основного закона нашей страны – Конституции Кыргызской Республики, принятой 27 июня 2010 года, следует, что в нашей республике, как и в других постсоветских странах, признается право на свободу объединений (ассоциаций).

Статья 4 Конституции Кыргызской Республики закрепляет, что в Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения на основе свободного волеизъявления и общности интересов. Данная статья закрепляет один из основополагающих признаков организации и деятельности некоммерческих организаций, это принцип свободного участия, который находит свое отражение во всех последующих нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность общественных организаций.

Конституционно-правовым регулированием охватываются и принципы взаимоотношений государства и общественных объединений. В соответствии с частью 2 статьи 7 Конституции Кыргызской Республики в Кыргызской Республике религия, все культы отделены от государства, в связи с чем не допускается вмешательство служителей религиозных организаций и культов в деятельность государственных органов.

²⁷ Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. - М., 1995.
<http://ngo.org.ru/ngoss/get/id13069.html>

В статье 35 Конституции Кыргызской Республики предусмотрено право граждан на объединения. Вышеуказанное право предоставляется всем проживающим на территории Кыргызской Республики без ограничений, и Конституция гарантирует беспрепятственное использование данного права.

Необходимо отметить, что конституционное право граждан на объединение является основой правового статуса некоммерческих организаций. Изложенные отправные конституционные начала оказывают прямое воздействие на последующее нормативное регулирование права на объединение, воплощаясь в актах законодательства²⁸. Значение этого права, его правовых гарантий долгое время недооценивалось и игнорировалось. Многолетняя политическая практика фактически отрицала это право, а государство отнюдь не стремилось всемерно содействовать осуществлению гражданами своих конституционных прав.

На сегодняшний день право на объединение, является неотъемлемой частью блока политических прав граждан. Это право очень тесно связано с другими политическими правами, в особенности со свободой мнения. Существует точка зрения о том, что право на объединение является одним из конкретных способов реализации свободы мнений (убеждений).²⁹

Право на объединение содержит два элемента: субъективное право граждан на объединение и правовой статус общественного объединения.

Право граждан на объединение образуется из:

- права создавать объединения;
- права на вступление в них и беспрепятственного выхода из них;
- права на участие в деятельности объединений;
- права на защиту их прав и законных интересов объединениями.

Правовой статус общественного объединения есть совокупность его прав, обязанностей, ответственности, а также гарантий.

Право на объединение распространяется как на граждан Кыргызской Республики, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства. Подтверждением этому, может служить часть 2 статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», в соответствии с которым «учредителями некоммерческих организаций могут быть юридические и физические лица независимо от места регистрации юридических лиц и места жительства или гражданства физических лиц».

Несмотря на распространенное мнение о том, что «право на объединение выступает в качестве важнейшей предпосылки становления институтов гражданского общества»³⁰, под этим не следует понимать создание только

²⁸ Алиев А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. – М., 2000. - С.10.

²⁹ См.: Кудрявцев В., Топорнин Б. К новой Конституции СССР//Народ. депутат. - 1990. - № 1. - С 3 - 5.

³⁰ Алиев А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. – М., 2000. – С.17.

некоммерческих организаций. Так, по мнению В.О. Лучина и О.Н. Дорониной, «под данное понятие подпадают любые сообщества физических лиц, созданные ими в целях реализации самых разнообразных потребностей»³¹.

Таким образом, несмотря на то, что в советский период значимость конституционного права на объединение недооценивалась, в современном Кыргызстане право на свободу объединений является неотъемлемым правом каждого человека и находит свою дальнейшую регламентацию в специальном законодательстве.

§ 4. Гражданско-правовой статус некоммерческих организаций

Основу гражданско-правового регулирования деятельности некоммерческих организаций составляют нормы Гражданского кодекса Кыргызской Республики (далее ГК КР), принятого в мае 1996 года и Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях».

В отличие от конституционных норм, нормы гражданского законодательства имеют прикладной характер. В соответствии со ст. 1 ГК КР, «гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения». В связи с тем, что участниками гражданского оборота признаются граждане, юридические лица и государство, то некоммерческие организации рассматриваются в числе юридических лиц.

Статья 85 ГК КР разделяет все существующие юридические лица на коммерческие и некоммерческие организации. В соответствии с пунктом 1 указанной статьи ГК КР, некоммерческими организациями признаются юридические лица, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Таким образом, в качестве основы деления юридических лиц законодатель избрал два критерия: основную цель деятельности и принцип распределения прибыли. У коммерческой организации основной целью деятельности констатируется извлечение прибыли. Прибыль распределяется между участниками. У некоммерческой организации наличие этих признаков отрицается. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что определение некоммерческой организации основано не на характеристике основных свойств подобного рода организаций, а на отрицательном сопоставлении их с коммерческими организациями.

³¹ Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный суд РФ. – М., 1998. – С.36

Различие между коммерческими и некоммерческими организациями налагает определенный отпечаток на их правовой статус и правоспособность. Все некоммерческие организации обладают ограниченной правоспособностью, то есть имеют только те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены в их учредительных документах и соответствуют целям их деятельности. Этот вывод следует из положений действующего законодательства:

- пункт 1 статьи 84 ГК КР предусматривает что «юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям его деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести в связи с этой деятельностью обязанности»;
- статья 2 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» содержит норму о том, что «некоммерческая организация – добровольная самоуправляемая организация, созданная физическими и/или юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и/или всего общества, для которых извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами»;
- статья 12 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» предусматривает, что «некоммерческая организация имеет право заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законом, которые не противоречат целям и задачам организации, определенным в уставе, программных документах и иных актах».

Такая правоспособность некоммерческих организаций является уставной. Поэтому в учредительных документах некоммерческих организаций обязательно должны быть определены цели и виды деятельности.

Осуществление деятельности, выходящей за пределы их ограниченной правоспособности, влечет последствия, предусмотренные статьей 183 ГК КР: в первом случае при осуществлении деятельности, не соответствующей требованиям закона (ничтожность сделки), во втором – ограничениям, установленным в учредительных документах (оспоримость сделки).

Необходимо отметить, что на некоммерческие организации также распространяются общие положения гражданского законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности (ст. 12 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях»). Гражданское законодательство не устанавливает каких-либо специальных норм применительно к отдельным видам некоммерческих организаций, поэтому

последствия осуществления лицензируемой деятельности без соответствующего разрешения также предусмотрены статьей 186 ГК КР.

В Кыргызской Республике некоммерческие организации (НКО) могут создаваться с образованием или без образования юридического лица, об этом говорится в ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях». Однако, Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» регулирует деятельность только четырех организационно-правовых форм НКО: общественных объединений, фондов, учреждений и объединений (ассоциаций) юридических лиц. Деятельность остальных организационно-правовых форм НКО регулируется другими законами Кыргызской Республики, которые (за исключением Закона Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года № 130) не предусматривают возможность создания незарегистрированных НКО. Данное обстоятельство позволяет сделать вывод о том, что законодательство Кыргызской Республики предусматривает возможность создания НКО без государственной регистрации в качестве юридического лица не по всем, а только по некоторым организационно-правовым формам таким, в частности, как общественные объединения, фонды, учреждения, объединения (ассоциации) юридических лиц и профсоюзы.

Правовой статус незарегистрированной НКО описан в главе 3 «Создание некоммерческих организаций» настоящего учебного пособия.

Согласно статье 86 ГК КР юридическое лицо подлежит государственной регистрации и считается созданным с момента его государственной регистрации. Таким образом, правоспособность юридического лица возникает с момента государственной регистрации. После государственной регистрации НКО приобретает статус юридического лица (83 ГК КР):

- 1) право иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;
- 2) право приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности (заключать договоры);
- 3) иметь печать организации, открывать расчетные и другие счета в банках;
- 4) выступать в суде от своего имени в качестве истца или ответчика.

Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету. Данные положения законодателя основываются на наработках правовой доктрины, которая традиционно выделяет четыре основополагающих признака юридического лица³².

³² Более подробно см. Гражданское право. В 3 т. Т.1. (под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого). - М., 2004. - С. 142 - 146.

К ним относятся:

- *организационное единство*, т.е. определенная иерархия, соподчиненность органов управления;
- *имущественная обособленность*, т.е. принадлежность определенного имущественного комплекса только данной организации и отграничение его от имущества других лиц;
- *самостоятельность гражданско-правовой ответственности*, т.е. организация самостоятельно отвечает по своим обязательствам;
- *выступление в гражданском обороте от собственного имени*, т.е. организация от своего имени приобретает и осуществляет гражданские права и несет обязанности, выступает истцом или ответчиком в суде.

При рассмотрении вопроса о юридических лицах не следует забывать и о правах учредителей или участников на имущество юридического лица. Согласно п. 2 ст. 83 ГК КР, в связи с участием в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество. К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, относятся кооперативы. К юридическим лицам, на имущество которых их учредители сохраняют право собственности или иное вещное право, относятся организации, обладающие имуществом на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления (учреждения). К юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся: общественные объединения, религиозные организации, общественные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). Таким образом, очевидно еще одно существенное различие коммерческих организаций от некоммерческих. Учредители или участники некоммерческих организаций не имеют имущественных прав, за исключением учреждений.

Некоммерческие организации, созданные с образованием юридического лица, пользуются всеми правами, предоставленными гражданским законодательством для юридических лиц. Некоммерческие организации могут создавать филиалы и представительства, участвовать в создании других юридических лиц и т.д.

Некоммерческим организациям не запрещается заниматься предпринимательской деятельностью. Они могут заниматься такой деятельностью при соблюдении ряда условий. Предпринимательская деятельность должна, во-первых, служить достижению целей, ради которых они созданы, и, во-вторых, не противоречить этим целям. Кроме того, доходы от предпринимательской деятельности не должны перераспределяться между

членами или участниками и должны использоваться только для достижения уставных целей.

Нормы действующего законодательства позволяют сделать некоторые выводы о том, какие конкретно виды предпринимательской деятельности вправе осуществлять некоммерческие организации. В соответствии со статьей 12 Закона Кыргызской Республики “О некоммерческих организациях”, некоммерческая организация имеет право заниматься хозяйственной, в том числе производственной деятельностью без распределения полученной прибыли между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации. При этом законодатель прямо указывает, что ограничения отдельных видов деятельности некоммерческих организаций могут быть установлены только законом. Необходимо отметить, что данная норма является одной из демократичных норм вышеуказанного закона.

Глава 3. Создание некоммерческих организаций

§ 1. Создание незарегистрированной НКО и её правовой статус

Некоммерческие организации (НКО) в Кыргызской Республике могут создаваться с образованием или без образования юридического лица. Об этом говорится в ст. 6 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях). Это означает, что законодательство Кыргызской Республики позволяет наряду с зарегистрированными НКО создавать НКО, которые могут быть не зарегистрированы в качестве юридического лица.

При этом следует помнить, что в Кыргызстане законодательством установлены, по крайней мере, 16 организационно-правовых форм НКО, а Закон о некоммерческих организациях регулирует деятельность только четырех из них: общественных объединений, фондов, учреждений и объединений (ассоциаций) юридических лиц. Деятельность остальных организационно-правовых форм НКО регулируется другими законами Кыргызской Республики, которые не предусматривают возможность создания незарегистрированных НКО. Также важно иметь в виду, что незарегистрированная НКО это не обязательно организация, созданная в соответствии с той или иной организационно-правовой формой юридического лица без регистрации, например: учреждение, общественное объединение или фонд. Незарегистрированная НКО - это комплекс гражданско-правовых отношений, которые могут быть смоделированы с использованием отдельных характеристик различных организационно-правовых форм вышеуказанных юридических лиц, которые создаются и осуществляют деятельность на основании норм гражданского права, не ограничиваясь правовыми нормами о юридических лицах. Логично, что Закон о некоммерческих организациях не определяет порядок создания, осуществления деятельности и правовой статус незарегистрированной НКО. В данной ситуации можно предположить, что незарегистрированные НКО могут создаваться путем заключения устного или письменного договора между инициаторами создания, а порядок осуществления деятельности и правовой статус незарегистрированной НКО можно определить, исходя из общих норм гражданского законодательства.

От того, в какой форме заключен договор о создании незарегистрированной НКО (письменной или устной) напрямую зависит то, каким образом будет организована её работа.

Если договор о создании незарегистрированной НКО заключен в устной форме, то организация будет менее устойчивой, менее стабильной по сравнению с незарегистрированной организацией, созданной на основе письменного договора. В случае возникновения спора между членами такой

НКО, им будет трудно разрешить спор, так как не будет письменного документа, где были бы прописаны права и обязанности сторон договора на основе которого можно было бы разрешить данный спор. Существует большая вероятность того, что в случае возникновения спорных или конфликтных ситуаций между членами, такая организация может легко распасться.

Если договор о создании незарегистрированной НКО заключен в письменной форме, то статус данной организации будет зависеть от того, что написано в этом договоре, какие условия предусмотрены в нем. В Кыргызстане, как и во многих странах мира, в гражданском законодательстве закреплён принцип «свободы договора» (ст. 382 Гражданского кодекса Кыргызской Республики). Согласно данному принципу, стороны могут заключать договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законодательством, стороны вправе сами выбирать условия договора. Здесь все зависит от намерений инициаторов создания незарегистрированной НКО. Существуют множество вариантов построения незарегистрированной НКО: по структуре органов управления, по взаимоотношению НКО и её членов, по порядку управления общим имуществом и т.п.

Правовой статус незарегистрированной НКО существенно отличается от правового статуса зарегистрированной НКО:

- 1) незарегистрированная НКО не обладает полномочиями юридического лица, которыми обладает зарегистрированная НКО:
 - правом иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;
 - правом приобретать и осуществлять иные имущественные и личные неимущественные права и обязанности (например, заключать договоры и регистрировать патент от имени организации);
 - правом иметь печать организации, открывать расчетные и другие счета в банках;
 - правом выступать в суде от своего имени в качестве истца или ответчика;
- 2) имущество незарегистрированной НКО не является собственностью незарегистрированной НКО, а является собственностью учредителей, членов (участников) организации или других лиц (долевой, совместной, в зависимости от условий договора, подписанного между учредителями);
- 3) банковский счет незарегистрированной НКО может быть открыт одним или несколькими лицами на их имя по договору поручения, подписанного с учредителями, членами (участниками) организации (в зависимости от условий договора по созданию незарегистрированной НКО);

- 4) незарегистрированная НКО может вступать в сделки с третьими лицами посредством физического лица (лиц), уполномоченного на совершение таких сделок по договору поручения (или на основании доверенности), подписанного учредителями, членами (участниками) незарегистрированной НКО;
- 5) незарегистрированная НКО может, но не обязана иметь учредительные документы (устав, учредительный договор и т.п.);
- 6) незарегистрированная НКО может, но не обязана иметь наименование (однако, наименование не должно нарушать прав иных лиц, а также это наименование не будет защищено законом и может быть использовано другими организациями);
- 7) незарегистрированной НКО и ее донорам не предоставляются установленные законодательством налоговые льготы;
- 8) незарегистрированная НКО не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью от своего имени (однако лица, создавшие и/или участвующие в таком НКО могут осуществлять предпринимательскую деятельность совместно по договору простого товарищества или совместной деятельности);
- 9) законодательство не предусматривает выдачу лицензий на осуществление специальных видов деятельности, подлежащих лицензированию, незарегистрированным НКО.

§ 2. Отличия зарегистрированной и незарегистрированной НКО

Граждане, которые намереваются создать НКО, часто задают вопрос: «Какая НКО лучше: зарегистрированная в качестве юридического лица или незарегистрированная»? На этот вопрос невозможно дать однозначный ответ. Бывают разного рода НКО и ситуации: для одних НКО выгоднее действовать без государственной регистрации, другим НКО – без государственной регистрации никак не обойтись.

Прочитав нижеследующие примеры, можно понять различия между зарегистрированной и незарегистрированной НКО.

Пример: Молодые люди разных профессий, жители одного села, увидев тяжелое положение одиноких пожилых людей своего села, решили оказывать им посильную помощь. Они составили список пожилых людей, которым требуется их помощь, установили виды требуемой помощи, распределили между собой обязанности и начали осуществлять свою деятельность: помогать пожилым людям выполнять работы по дому, ходить за покупками для них на рынок, выполнять работы на их огородах, колоть для них дрова и т.п.

Нужно признать факт, что, осуществляя совместную деятельность, эти граждане создали организацию (НКО, общественное объединение): они

планировали, согласовывали друг с другом свою совместную деятельность, их деятельность была целенаправленна.

В тот период статус юридического лица для их организации не был нужен, для осуществления ими своей деятельности не было никаких преград, поэтому они не регистрировали свою организацию в качестве юридического лица.

Но, через некоторое время произошли два события, которые существенно изменили ситуацию.

Событие первое. Одна процветающая частная компания, узнав об общественно-полезной деятельности молодых людей, захотела внести свой вклад в это дело и чтобы облегчить их деятельность решила подарить им автомобиль. Здесь возник вопрос: «На кого оформлять автомобиль»? Безусловно, автомобиль должен стать собственностью организации молодых людей, но организация, пока она не зарегистрирована в качестве юридического лица, не может иметь имущественных прав. То есть, незарегистрированную организацию не возможно оформить в качестве собственника автомобиля.

Событие второе. Одна донорская организация предложила организации молодых людей заключить соглашение о предоставлении грантовых средств на приобретение топлива (угля) для обогрева жилищ одиноких нуждающихся пожилых людей в зимний период. По условиям данной программы, для этого необходимо было подписать письменное грантовое соглашение, скрепить его печатью организации, указать в соглашении номер банковского счета организации. Но, так как организация не была зарегистрирована в качестве юридического лица, она не имела права заключать договоры (соглашения), не имела печати и банковского счета.

Таким образом, перед молодыми людьми встал вопрос: «Регистрировать или не регистрировать свою организацию в качестве юридического лица?».

Регистрация НКО в качестве юридического лица имеет как свои плюсы, так и минусы. О плюсах уже было изложено выше: НКО приобретает статус юридического лица и соответствующие права. Минусы заключаются в том, что:

- во-первых, при регистрации необходимо понести определенные денежные расходы в органах юстиции, а также при подготовке пакета учредительных документов, нотариальном заверении подписей учредителей, изготовлении печати, открытии банковского счета и т.д.;
- во-вторых, при регистрации необходимо потратить время на составление учредительных документов НКО, посещение органов юстиции, открытия банковского счета и др.;
- в-третьих, после регистрации необходимо ежемесячно сдавать отчеты в налоговые органы, соответственно, – необходимо иметь бухгалтера,

платить ему заработную плату, платить налоги и страховые взносы в Социальный фонд.

Взвесив все плюсы и минусы регистрации, молодые люди решили все-таки зарегистрировать свою организацию, поскольку регистрация в качестве юридического лица позволяет расширить круг деятельности и более эффективными методами достигать поставленные цели.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в случаях, когда НКО имеет в собственности значительное имущество, ведет хозяйственную деятельность с извлечением дохода, собирается получать иностранные гранты или государственное финансирование, а также намеревается воспользоваться налоговыми льготами или иными преференциями, целесообразно рассмотреть вариант регистрации НКО.

§ 3. Процедура государственной регистрации НКО

Выбор организационно-правовой формы

Перед тем как зарегистрировать НКО, необходимо выбрать соответствующую организационно-правовую форму.

В Кыргызской Республике можно создавать только такие НКО, организационно-правовые формы которых предусмотрены в Гражданском кодексе или иных законах.

Как уже выше отмечалось, в законодательстве Кыргызской Республики на сегодняшний день закреплены, по крайней мере, 16 организационно-правовых форм НКО. Выбор той или иной организационно-правовой формы НКО напрямую зависит от того, для достижения каких целей она создается и от того, какими способами будут достигаться эти цели. Очень важно выбрать из множества организационно-правовых форм НКО именно такую форму, которая будет наиболее удобной для осуществления планируемой деятельности.

После того, как выбор соответствующей организационно-правовой формы НКО сделан и принято решение о её регистрации в качестве юридического лица, следующим этапом является составление необходимых документов для регистрации.

Для того, чтобы узнать о том, какие документы необходимо подготовить для государственной регистрации НКО в качестве юридического лица, следует изучить законодательство Кыргызской Республики о государственной регистрации юридических лиц. Порядок государственной регистрации юридических лиц, в том числе НКО, закреплен в Законе Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц,

филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (далее «Закон о регистрации»).

Документы необходимые для регистрации НКО

Согласно части 4 ст. 11 Закона о регистрации, для регистрации НКО в регистрирующий орган необходимо представить:

- регистрационное заявление³³ по форме, утвержденной регистрирующим органом;
- решение³⁴ о создании НКО, утверждении устава и формировании органов управления НКО;
- устав в двух экземплярах, подписанный руководителем НКО³⁵;
- список членов руководящих органов НКО с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, выборной должности;
- список учредителей создания НКО с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения и адреса.

В случае, когда учредителями НКО выступают физические лица, каждое лицо дополнительно представляет в регистрирующий орган копию паспорта либо иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в качестве документа удостоверяющего его личность (за исключением учредителей общественных объединений), а в списке учредителей указываются фамилия, имя, отчество, год рождения и адрес учредителей. Список подписывается учредителями, при этом подпись учредителей должна быть удостоверена нотариально.

В случае, когда учредителем НКО выступают юридические лица, дополнительно представляются копии свидетельств о государственной регистрации, а в списке учредителей указываются наименование и дата регистрации (перерегистрации) каждого юридического лица. Подпись руководителя юридического лица в вышеуказанном списке скрепляется печатью юридического лица либо удостоверяется в нотариальной форме.

В случае, когда учредителем НКО выступает одно физическое лицо, вышеуказанное решение подписывается этим учредителем и его подпись удостоверяется в нотариальной форме.

³³ Форма регистрационного заявления была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О вопросах регистрации юридических лиц, филиалов и представительств» от 28 января 2011 года N 31.

³⁴ Под решением (здесь и далее по тексту) нужно понимать не только документ, который называется «решение», решение о создании НКО может содержаться как в документе под названием «решение», так и в других документах. Например, в протоколе учредительного собрания.

³⁵ Руководителем НКО является должностное лицо, которое возглавляет исполнительный орган. Например, президент, председатель правления, директор, исполнительный директор и другие.

В случае, когда учредителем НКО выступает одно юридическое лицо, вышеуказанное решение подписывается руководителем учредителя - юридического лица и его подпись скрепляется печатью юридического лица либо удостоверяется в нотариальной форме.

Решение о создании НКО, утверждении устава и формировании органов управления НКО, за исключением случаев, установленных законодательством Кыргызской Республики, подписывается председателем и секретарем собрания, подписи которых должны быть удостоверены в нотариальной форме.

В случае создания фонда, все учредители должны подписать решение об учреждении фонда и нотариально заверить свои подписи.

Физическое лицо, выступающее руководителем юридического лица, филиала (представительства), дополнительно представляет в регистрирующий орган копию паспорта либо иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в качестве документа, удостоверяющего его личность.

При государственной регистрации (перерегистрации) объединения юридических лиц (ассоциации, союза) к регистрационному заявлению прилагается учредительный договор в двух экземплярах, подписанный представителями всех его учредителей. При этом подписи представителей юридических лиц скрепляются печатью юридического лица либо удостоверяются в нотариальной форме.

Юридический адрес НКО определяется по месту нахождения ее органа управления. Юридический адрес организации может также находиться по месту жительства физического лица - руководителя исполнительного органа управления.

НКО может иметь в качестве символов флаг, эмблему, вымпел и другую символику. Символы организации не должны совпадать с государственной символикой Кыргызской Республики, с символикой иностранных государств, а также с символикой ранее зарегистрированных юридических лиц.

Перечень документов, предоставляемых для регистрации, является исключительным и регистрирующие органы не имеют права требовать дополнительные документы.

Требования к содержанию учредительных документов

В соответствии со ст. 10 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года N 111 (далее «Закон об НКО»), в уставе НКО должны быть определены:

- полное и сокращенное наименование организации, юридический адрес;
- предмет и цели деятельности, порядок управления деятельностью;

- органы управления и надзора, ревизионные органы, их компетенция, порядок избрания, отзыва, а также ответственность должностных лиц;
- права и обязанности, условия и порядок приема в члены организации и выхода из нее (для общественного объединения);
- порядок внесения изменений в учредительные документы организации, порядок реорганизации и ликвидации;
- порядок распределения имущества в случае ликвидации;
- для фондов и учреждений - круг лиц, которые получают помощь от организации, за исключением тех случаев, когда круг лиц, получающих помощь от организации, не ограничивается;
- срок деятельности организации, если таковой предусматривается.

Устав может также содержать другие положения, которые не противоречат Закону об НКО. Если положение устава противоречит нормам Закона об НКО, то применяются нормы Закона об НКО.

Изменения и дополнения в устав организации вносятся по решению ее высшего органа управления.

В соответствии со ст. 25 Закона об НКО, решение о создании фонда должно содержать следующую информацию:

- наименование, юридический адрес фонда;
- перечень учредителей - физических лиц с указанием их фамилии, имени, отчества, года рождения, адреса, домашнего и рабочего телефонов, а также перечень учредителей - юридических лиц с указанием наименования, юридического адреса, места, даты и номера государственной регистрации и контактных телефонов;
- общую стоимость имущества в денежной и (или) другой форме, которое учредители передают в фонд, и порядок его передачи;
- об утверждении устава фонда;
- имена и адреса членов Правления фонда и Наблюдательного совета фонда.

В соответствии со ст. 32 Закона об НКО, решение о создании учреждения должно содержать следующую информацию:

- наименование, юридический адрес учреждения;
- перечень собственников - физических лиц с указанием их фамилии, имени, отчества, года рождения, адреса, домашнего и рабочего телефонов, а также перечень учредителей - юридических лиц с указанием наименования, юридического адреса, места, даты и номера государственной регистрации и контактных телефонов;

- общую стоимость имущества в денежной и (или) другой форме, которое собственник (собственники) передает в учреждение, и порядок его передачи;
- об утверждении устава учреждения;
- имена и адреса членов Правления учреждения и Наблюдательного совета учреждения.

Порядок предоставления учредительных документов

После составления необходимых документов, учредитель либо уполномоченное им лицо передает в регистрирующий орган заявление о регистрации вместе с пакетом необходимых документов для регистрации юридического лица.

НКО для получения статуса юридического лица проходят государственную регистрацию в Министерстве юстиции Кыргызской Республики или его территориальных структурах (областных управлениях). При этом Министерство юстиции осуществляет регистрацию юридических лиц с иностранным участием, а областные управления юстиции осуществляют регистрацию юридических лиц, создаваемых на территории соответствующей области.

Заявителями могут выступить следующие лица:

- учредитель юридического лица при его создании;
- руководитель исполнительного органа юридического лица, филиала (представительства) либо руководитель учредителя филиала (представительства);
- иное лицо, действующее на основании доверенности.

Заявление о регистрации от заявителя (учредителя либо уполномоченного им лица) принимается регистрирующим органом при наличии полного пакета необходимых документов для регистрации. При этом в регистрирующий орган необходимо лично принести заявление и необходимые документы. Закон о регистрации не предусматривает возможность отправления вышеуказанных документов регистрирующему органу по почте, электронной почте, через Интернет либо иным способом.

В момент приема заявления о регистрации, регистрирующий орган выдает заявителю письменную справку о том, что от него были приняты заявление и иные необходимые документы для регистрации НКО.

Заявитель вправе обратиться в регистрирующий орган с просьбой о предварительной проверке наименования создаваемого юридического лица, филиала (представительства).

Регистрационное заявление подписывается заявителем. Форма и требования, предъявляемые к содержанию регистрационного заявления, утверждаются регистрирующим органом.

При регистрации документы юридического лица, филиала (представительства) представляются в регистрирующий орган на государственном (кыргызском) или официальном (русском) языках.

Регистрирующий орган обеспечивает учет и хранение документов, представленных заявителем для регистрации.

При регистрации, требование каких-либо иных документов и сведений, кроме предусмотренных Законом о регистрации, запрещается.

Отказ в регистрации

Отказ в регистрации юридического лица, в том числе НКО, допускается в следующих случаях:

- непредставления установленных Законом о регистрации необходимых документов для регистрации юридического лица;
- наличия в государственном реестре зарегистрированного (перерегистрированного) юридического лица с аналогичным наименованием;
- обнаружения неточностей либо несоответствия в информации, содержащейся в представленных документах;
- представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган;
- несоответствия представленных документов некоммерческих организаций законодательству Кыргызской Республики;
- отсутствия в решении сведений, предусмотренных Законом о регистрации;
- нарушения порядка регистрации прекращения деятельности, установленного Законом о регистрации.

Решение об отказе в регистрации должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на норму Закона о регистрации.

Не допускается отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица, в том числе НКО.

Сроки регистрации

Государственная регистрация (перерегистрация) НКО, а также филиалов (представительств) иностранных и международных организаций, за исключением политических партий и их филиалов (представительств), осуществляется в течение 10 календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимых документов.

Государственная регистрация (перерегистрация) политических партий, филиалов (представительств) осуществляется в течение 30 календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов.

Регистрация прекращения деятельности юридических лиц, филиалов (представительств) осуществляется в течение 7 рабочих дней.

Плата за регистрацию

При государственной регистрации (перерегистрации) и регистрации прекращения деятельности юридического лица, филиала (представительства), а также получении дубликата свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) взимается плата³⁶.

На 1 августа 2012 года действуют нижеследующие размеры платы, установленные Приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики от 20 октября 2009 года, который был согласован с антимонопольными органами 15 октября 2009 года:

- 1) при регистрации (перерегистрации) юридического лица – 224 сомов;
- 2) при регистрации прекращения деятельности юридического лица – 192 сомов;
- 3) при выдаче дубликата свидетельства о регистрации и предоставлении сведения из государственного реестра – 64 сомов.

Заявители должны будут также заплатить стоимость бланка Свидетельства о государственной регистрации в размере - 11 сомов.

Вышеуказанные размеры платы за регистрацию установлены исходя из себестоимости услуг по регистрации юридических лиц регистрирующим органом. Следует помнить, что размеры платы за регистрацию могут пересматриваться в зависимости от инфляции, изменения расходов составляющих себестоимость регистрации.

Плата за государственную регистрацию (перерегистрацию) вносится перед получением свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации), а в случае регистрации прекращения деятельности юридического лица - до момента предоставления документов в регистрирующий орган. Плата за государственную регистрацию (перерегистрацию) вносится наличными, при этом заявителю выдается соответствующая квитанция.

³⁶ Ст. 9 Закона Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57

Заказ печати и открытие банковского счета

После прохождения государственной регистрации НКО имеет право заказать печать организации и открыть счет в банке (если в этом есть необходимость). Свидетельство о государственной регистрации является основанием для заказа печати и (или) штампа, которые должны содержать полное наименование юридического лица на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках³⁷, а также иные реквизиты, предусмотренные законодательством, в частности, логотип и идентификационный номер налогоплательщика.

Свидетельство о регистрации также является основанием для открытия счетов юридическим лицом в банке, если руководство данного юридического лица пожелает открыть банковский счет, поскольку открытие банковского счета является правом, но не обязанностью юридического лица.

§ 4. Уведомление регистрирующего органа об изменениях

НКО, филиал (представительство) обязаны в течение 30 календарных дней с момента принятия решения уведомить регистрирующий орган об изменении:

- состава руководящего органа, руководителя;
- местонахождения (юридического адреса);
- номера телефона, факса и электронного адреса;
- паспортных данных или данных иного документа, удостоверяющего личность физического лица - учредителя (участника) общественного фонда, учреждения, негосударственного пенсионного фонда;
- регистрационных данных юридического лица - учредителя (участника) общественного фонда, учреждения, негосударственного пенсионного фонда;
- паспортных данных или данных иного документа, удостоверяющего личность руководителя.

При изменении данных, не влекущих государственную перерегистрацию, НКО, филиала (представительства) в регистрирующий орган представляется уведомление за подписью руководителя НКО, филиала (представительства).

В случае смены руководителя НКО, филиала (представительства) к уведомлению прилагаются решение об избрании (назначении) нового

³⁷ Дополнительно к обязательному содержанию полного наименования юридического лица на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках, печать и (или) штамп, могут содержать полное наименование юридического лица на других языках, если это пожелают учредители юридического лица. Законом это не запрещается.

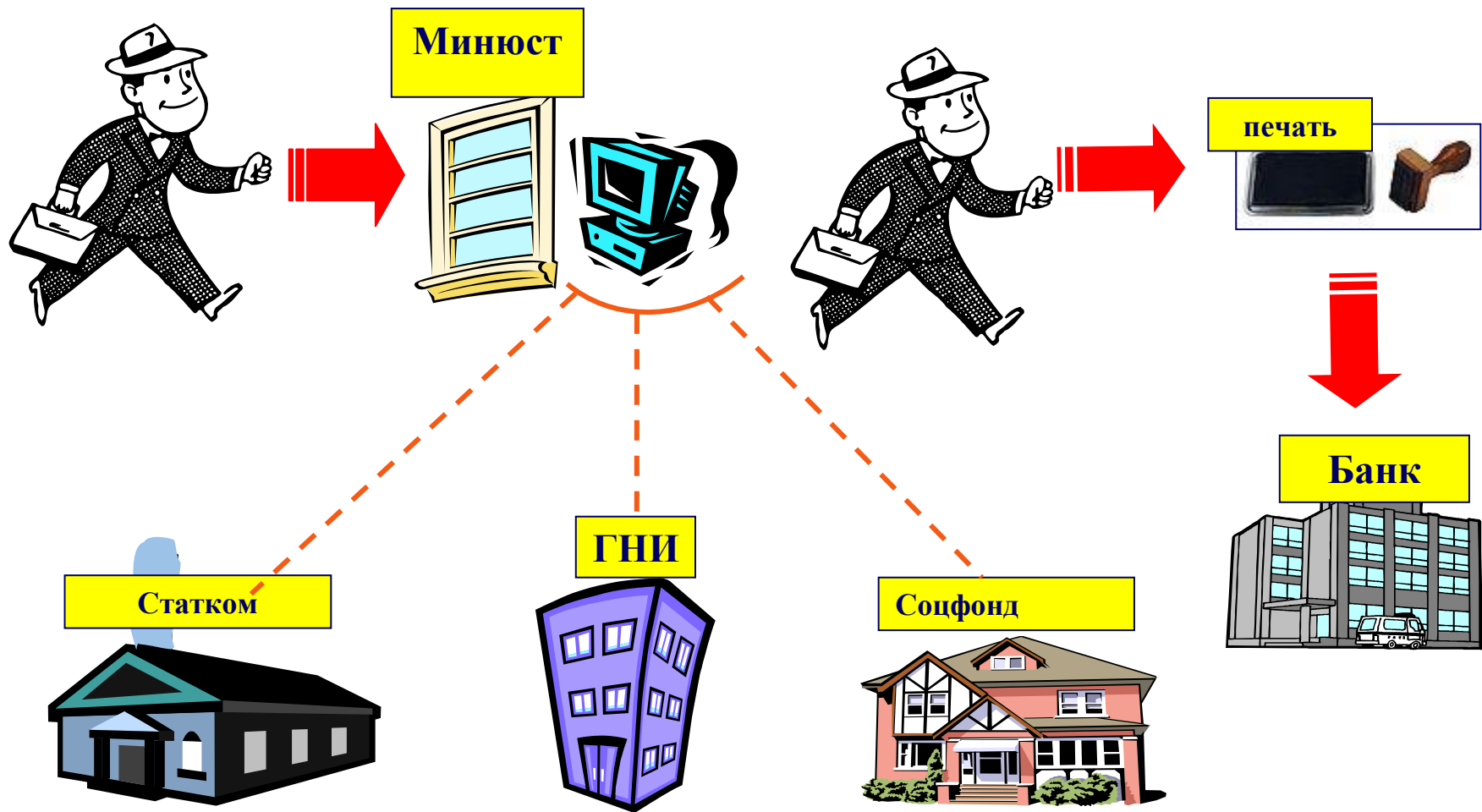
руководителя и копия его паспорта или иного документа, признаваемого в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в качестве документа, удостоверяющего личность.

В случае изменения местонахождения НКО, филиала (представительства) к уведомлению прилагается решение об изменении местонахождения НКО, филиала (представительства).

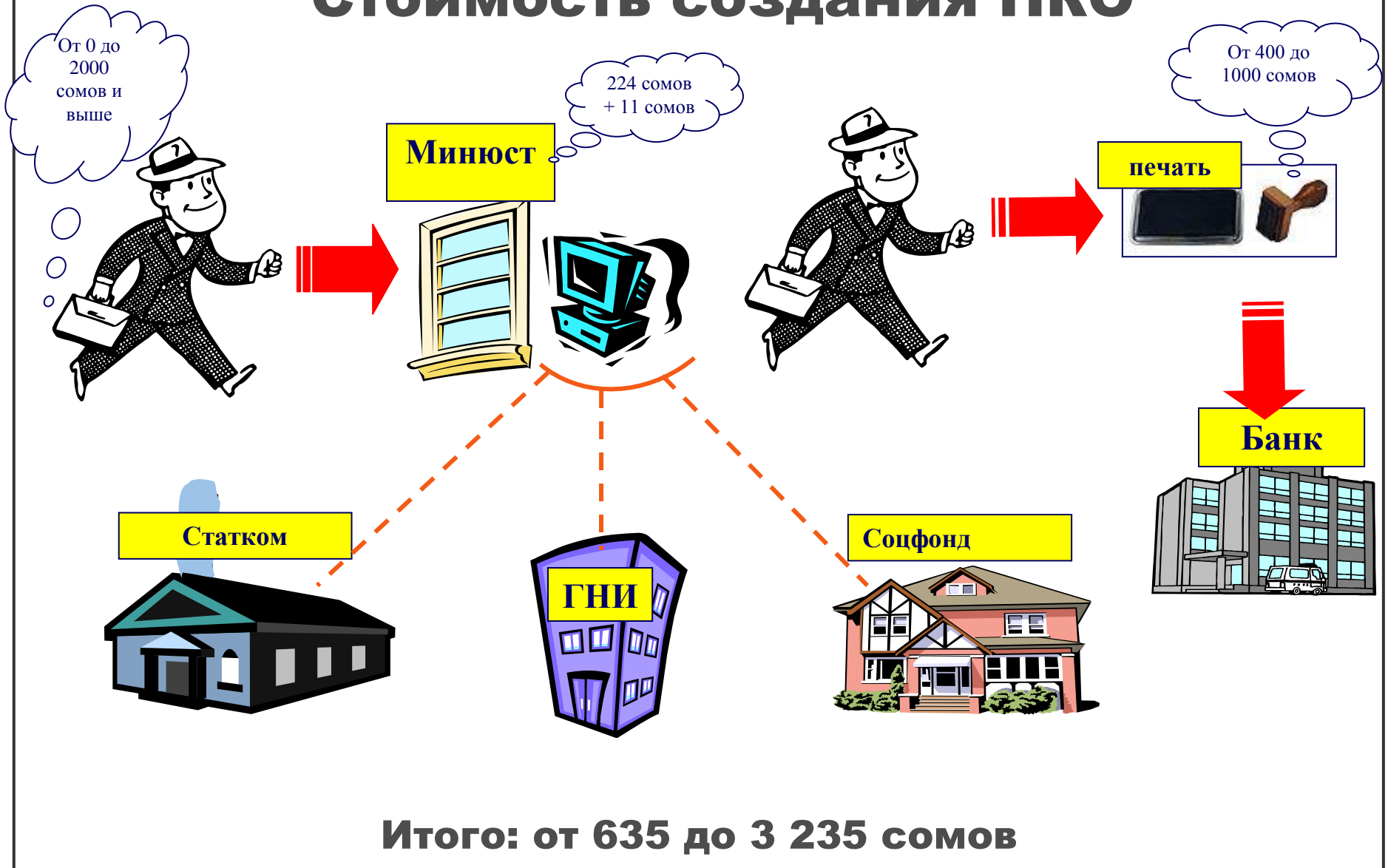
В случае изменения данных, к уведомлению прилагаются копии соответствующих документов с внесенными изменениями и дополнениями.

Регистрирующий орган, получив уведомление, вносит необходимые сведения в государственный реестр и извещает об этом налоговые органы, органы статистики и Социального фонда.

Процедура регистрации НКО



Стоимость создания НКО



Глава 4. Управление некоммерческими организациями

§ 1. Принципы управления некоммерческими организациями

Общие позиции по управлению некоммерческими организациями обозначены в ст. 2 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», которая определяет некоммерческую организацию как добровольную, самоуправляемую организацию. Это положение развивается далее в ст. 4 Закона, закрепляющей в качестве одного из основных принципов создания и деятельности некоммерческих организаций *принцип самоуправления*. Суть данного принципа сводится к практике самостоятельного решения текущих административных, хозяйственных, кадровых и иных вопросов организации. Самоуправление предполагает также самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися организациями.

§ 2. Органы управления

Управление некоммерческой организацией в большинстве случаев осуществляется по схеме, схожей с управлением в коммерческих организациях. В некоммерческих организациях также существуют

- высший орган управления (например, Общее собрание членов в общественном объединении) и
- исполнительный орган (например, Правление в фондах).

Высшие органы управления

Наименования высших органов управления некоммерческими организациями различны. К примеру, в общественных объединениях, товариществах собственников жилья, кредитных союзах и других некоммерческих организациях – это Общее собрание, в профсоюзных организациях – Профсоюзное собрание, в политических партиях – съезд (конференция).

Основной функцией высшего органа управления некоммерческой организацией является обеспечение соблюдения организацией целей, в интересах которых она была создана. Компетенция высшего органа управления определяется уставом некоммерческой организации. Между тем, в ст. 20 Закона «О некоммерческих организациях» обозначены вопросы, составляющие исключительную компетенцию высшего органа общественного объединения – Общего собрания членов. К ней, в частности, отнесены:

- внесение изменений и дополнений в устав;

- определение приоритетных направлений деятельности общественного объединения, порядок использования его имущества;
- прием и исключение членов общественного объединения;
- порядок формирования органов управления;
- утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса;
- решение о создании филиалов и представительств;
- участие в деятельности других юридических лиц;
- реорганизация, ликвидация и другие вопросы.

В Законе «О некоммерческих организациях» не решен вопрос о выплате вознаграждения членам высшего органа управления за участие в его работе. Исключение составляют фонды. В отношении них в Законе прямо указано, что Наблюдательный совет фонда осуществляет свою деятельность на общественных началах. Что впрочем не касается компенсации расходов, непосредственно связанных с участием в его работе.

Исполнительные органы

Исполнительный орган некоммерческой организации осуществляет текущее руководство деятельностью некоммерческой организации и подотчетен высшему органу управления. Исполнительный орган может быть как коллегиальным, так и единоличным. Например, в отношении фондов ст. 26 Закона определено, что Правление фонда может состоять из одного и более членов.

Структура исполнительного органа, количество его членов, условия оплаты их труда определяются высшим органом управления некоммерческой организации.

Компетенция исполнительного органа устанавливается в учредительных документах. К ней не могут относиться вопросы, составляющие исключительную компетенцию других органов управления и, в частности, высшего органа управления. Поэтому в уставе некоммерческой организации должны быть отражены вопросы, относящиеся к ведению исполнительного органа. При этом круг этих вопросов должен быть таким, чтобы были в полной мере достигнуты те цели, ради которых создается некоммерческая организация. Необходимо также указать, кто именно пользуется правом распоряжаться средствами организации, выдавать доверенности, заключать договоры и т.п.

Другие органы

Гражданский кодекс и Закон «О некоммерческих организациях» Кыргызской Республики не предусматривают за Общим собранием членов общественного объединения и объединения (ассоциации) юридических лиц

права на непосредственное назначение и увольнение руководителя исполнительного органа (Исполнительного директора). Общему собранию этих форм НКО предоставлено право на определение порядка формирования исполнительного органа. Вышеуказанные нормативные правовые акты предоставляют право данным НКО создавать органы управления на свое усмотрение. Так, помимо высших и исполнительных органов управления в таких НКО могут быть созданы надзорные (или наблюдательные) органы управления. Надзорные органы могут именоваться по-разному: Наблюдательный совет, Координационный совет, Попечительский совет, Совет директоров и т.п.

Порядок формирования и компетенция надзорного органа устанавливается в учредительных документах данных НКО. Например, к компетенции надзорного органа могут быть отнесены следующие вопросы:

- 1) утверждение долгосрочных и наиболее важных программ и приоритетных направлений деятельности НКО. Утверждение стратегического плана НКО и плана финансовой устойчивости, а также внесение в эти документы изменений и дополнений;
- 2) утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса;
- 3) утверждение организационной структуры НКО, а также численности аппарата управления;
- 4) отбор, назначение и освобождение от должности исполнительного директора и утверждение его должностных обязанностей;
- 5) утверждение и внесение изменений и дополнений в локальные нормативные акты НКО;
- 6) выдвижение кандидатуры члена надзорного органа на утверждение общему собранию и их ориентирование.

В некоммерческих организациях также создаются и контрольно-ревизионные органы. Полномочия, порядок создания и деятельности таких органов регулируются учредительными документами некоммерческих организаций.

§ 3. Учредительные документы

Виды учредительных документов

Состав учредительных документов для разных организационно-правовых форм некоммерческих организаций различен.

Некоторые организации действуют только на основании устава, другие – на основании учредительного договора и устава, третьи – на основании общего положения об организациях данного вида.

Общественные организации, фонды, кооперативы, по общему правилу, должны иметь только один учредительный документ – устав. Вместе с тем, кооперативы могут действовать на основании двух учредительных документов – устава и учредительного договора, который они вправе заключить при желании учредителей.

Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) осуществляют свою деятельность в соответствии с двумя учредительными документами – уставом и учредительным договором.

Учредительный договор регулирует отношения между учредителями в процессе создания и деятельности юридического лица. Относительно его юридической природы в правовой науке существуют различные мнения, рассматривающие его как разновидность договора простого товарищества (договора о совместной деятельности) либо как самостоятельный договорный тип³⁸.

Устав представляет собой локальный нормативный акт, определяющий правовое положение организации и регулирующий отношения между участниками и самой организацией.

Учредительные документы имеют различную процедуру принятия:

- учредительный договор заключается, а устав утверждается учредителями;
- учредительный договор вступает в силу с момента заключения, а устав – с момента регистрации самой организации.

В тех случаях, когда некоммерческая организация действует на основании общего положения об организациях данного вида, индивидуальный устав не требуется. Это относится, в частности, к первичным профсоюзным организациям, которые согласно Закону «О профессиональных союзах» могут действовать на основании положения. Некоторые авторы высказывают мнение о том, что учредительным документом в таком случае должен быть признан акт, которым данная организация создается, и этот акт должен содержать предусмотренные законодательством сведения, которых нет и не может быть в общем положении об организациях данного вида (индивидуальное наименование, место нахождения и т.д.)³⁹.

Согласно Закону «О некоммерческих организациях» для такой организационно-правовой формы некоммерческих организаций как учреждение предусмотрено наличие устава, а также решения собственника о создании учреждения. Обратим внимание, что в соответствии со ст. 87 Гражданского кодекса, юридическое лицо действует на основании устава, либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора; некоторые некоммерческие организации могут действовать на основании

³⁸ См.: Гражданское право. Учебник. Ч.1 /Под ред. А.П.Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 1998. – С. 132

³⁹ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ части первой (постатейный). Под ред. О.Н.Садикова

общего положения об организациях данного вида. Таким образом, Гражданский кодекс не предусматривает в качестве учредительного документа юридического лица решение собственника о его создании. Оно является, скорее, организационно-техническим, чем учредительным документом⁴⁰. Поэтому при возникновении разногласий по поводу учредительных документов учреждений вопрос будет решен исходя из приоритета норм Гражданского кодекса по отношению к нормам других актов гражданского законодательства, установленного ст. 2 Гражданского кодекса.

Требования учредительных документов некоммерческой организации обязательны для исполнения самой некоммерческой организацией, ее учредителями (участниками).

Содержание учредительных документов

Обязательные требования к учредительным документам некоммерческих организаций определяются в соответствии со ст. 87 Гражданского кодекса (требования к учредительным документам любых юридических лиц), ст. 10 Закона «О некоммерческих организациях» (требования к учредительным документам некоммерческих организаций, в отношении которых применяется Закон), а также в соответствии с законами об отдельных видах некоммерческих организаций (требования к учредительным документам организаций соответствующего вида).

В соответствии с положениями Гражданского кодекса в учредительных документах некоммерческой организации должны определяться:

- наименование некоммерческой организации, содержащее указание на вид, организационно-правовую форму и характер ее деятельности;
- место нахождения некоммерческой организации;
- порядок управления деятельностью;
- предмет и цели деятельности.

Согласно Закону «О некоммерческих организациях» в уставе некоммерческой организации должны быть также определены:

- органы управления и надзора, ревизионные органы, их компетенция, порядок избрания, отзыва, а также ответственность должностных лиц;
- права и обязанности, условия и порядок приема в члены организации и выхода из нее (для общественных объединений);
- порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации;
- порядок реорганизации и ликвидации;

⁴⁰ См.: Тихомиров М.Ю. Учредительные документы некоммерческих организаций - М.: 2000

- порядок распределения имущества в случае ликвидации;
- для фондов и учреждений – круг лиц, которые получают помощь от организации, за исключением тех случаев, когда круг лиц, получающих помощь от организации, не ограничивается;
- срок деятельности организации, если таковой предусматривается;
- иные положения, не противоречащие законодательству.

Сведения, перечисленные в ст. 87 Гражданского кодекса и ст. 10 Закона «О некоммерческих организациях», указываются в учредительных документах в обязательном порядке, поскольку эти нормы являются императивными. Отсутствие любого из упомянутых в данных статьях сведений является основанием для признания несоответствующими требованиям законодательства учредительных документов.

Наряду с отражением в учредительных документах вышеуказанных обязательных сведений некоммерческая организация может включить в них и иные положения, не противоречащие законодательству, например, о порядке финансирования деятельности организации, коммерческой тайне, порядке ведения учета и отчетности, персонале, локальных актах организации и т.п.

Практическое значение имеет вопрос о распределении соответствующей информации между уставом и учредительным договором в тех случаях, когда учредители некоммерческой организации обязаны или вправе заключить такой договор. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что в учредительных документах юридических лиц обычно наблюдаются дублирование и смешение информации⁴¹.

В ст. 87 Гражданского кодекса определен минимум информации, которая должна содержаться в учредительном договоре.

В учредительном договоре учредители обязуются создать некоммерческую организацию и определяют:

- порядок совместной деятельности по ее созданию;
- условия передачи ей своего имущества;
- условия участия в деятельности организации;
- управление деятельностью некоммерческой организации;
- условия и порядок выхода учредителей (участников) из ее состава.

В учредительный договор по согласованию учредителей могут быть включены и другие вопросы.

Законы об отдельных организационно-правовых формах некоммерческих организаций конкретизируют общие правила Гражданского кодекса и в ряде случаев устанавливают дополнительные требования к учредительным документам соответствующих организаций. К примеру, устав политической

⁴¹ Там же.

партии, согласно Закону Кыргызской Республики «О политических партиях» дополнительно должен содержать информацию о:

- сроках созыва конференций, съездов;
- порядке принятия решений, их осуществления и формы контроля;
- источнике образования средств и иного имущества политической партии.

Изменения в устав некоммерческой организации вносятся по решению ее высшего органа управления, за исключением устава фонда, который может быть изменен органами фонда лишь при наличии в уставе для них такой возможности.

Устав фонда может и не предусматривать возможность его изменения органами фонда, поскольку учредители заинтересованы в создании надежных гарантий того, чтобы имущество, переданное фонду, использовалось строго по назначению даже при отсутствии контроля с их стороны.

Так, например, если учредители фонда предусмотрели в уставе, что руководитель фонда назначается и освобождается от должности Наблюдательным советом, то директор фонда не вправе внести изменение в устав о назначении и освобождении от должности руководителя фонда Правлением. В этом случае Наблюдательный совет вправе обратиться в суд с иском о признании изменения устава недействительным, указав в обосновании иска, что уставом в силу п. 1 ст. 163 Гражданского кодекса не предусмотрено право внесения изменений в него директором фонда.

Если сохранение устава фонда в неизменном виде влечет за собой последствия, которые невозможно предвидеть при учреждении фонда, а возможность изменения устава не предусмотрена либо устав не изменяется уполномоченными лицами, то право внесения изменений в соответствии с Гражданским кодексом принадлежит суду по заявлению органов фонда, наблюдательного совета или другого органа, уполномоченного осуществлять надзор за деятельностью фонда.

К примеру, Уставом общественного фонда «Обеспеченная старость» было предусмотрено, что имущество фонда образуется за счет пожертвований. В связи с тем, что пожертвований было недостаточно, фонд не имел возможности реально оказывать необходимую помощь домам-интернатам и гражданам. Уставом фонда не была предусмотрена возможность внесения изменений в устав фонда. В таком случае, согласно ст. 162 Гражданского кодекса Наблюдательный совет вправе обратиться в суд с заявлением о внесении изменений в устав и просить суд внести условие, согласно которому для

осуществления уставных целей фонд может заниматься также и предпринимательской деятельностью⁴².

§ 4. Конфликт интересов

Понятие «конфликта интересов» вводится и раскрывается ст. 13 Закона «О некоммерческих организациях», согласно которой сделки между некоммерческой организацией и заинтересованными лицами, связанные с распоряжением имуществом организации, предполагают наличие конфликта интересов.

Таким образом, конфликт интересов можно определить, как ситуацию, когда профессиональные или личные интересы лица (сотрудника или руководителя) влияют на его способность принимать решение в интересах организации.

Существуют два подхода к рассматриваемому явлению: узкий и широкий. Согласно узкому определению, используемому преимущественно в американском законодательстве, конфликт интересов – это ситуация, когда директора и сотрудники организации имеют личный материальный интерес в предлагаемой сделке, где эта организация выступает одной из сторон.

Вместе с тем, в последнее время это определение несколько расширилось. К конфликту интересов стали относить также ситуации, когда директор или работник имеют обязательства в нескольких организациях, и эти обязательства конфликтуют друг с другом. Например, когда руководитель одной организации участвует в совете директоров другой организации, которая обсуждает возможности финансирования первой организации. Руководитель первой организации должен сообщить директорам о своей роли в первой организации и отказаться от участия в обсуждении и принятии решения о финансировании своей организации, чтобы избежать конфликта интересов⁴³.

И в этом смысле конфликтом интересов могут стать любые отношения, которые фактически являются или могут быть восприняты как не отвечающие интересам организации. Вместе с тем нераскрытый конфликт интересов может повредить репутации лица и организации, даже в случае принятия решения в пользу организации. Например, некоммерческая организация недорого купила квартиру под офис у члена совета директоров, или директор принял на работу свою супругу – высококлассного специалиста на небольшую заработную плату. Несмотря на то, что эти действия совершены в интересах организации, будет

⁴² Практическое пособие по применению части I Гражданского кодекса Кыргызской Республики. – Б.: Технология, 1999. – С.112 - 113.

⁴³ См.: Совет директоров в НКО и Положение о конфликте интересов: перспективы практической реализации в Центральной Азии

сложно избежать неблагоприятного резонанса, если не предпринять мер по раскрытию конфликта интересов.

Для сохранения доверия организации важно соблюдать определенные процедуры по предупреждению и разрешению конфликта интересов. В этих целях в отдельных организациях практикуется принятие внутреннего Положения о конфликте интересов, с которым сотрудники организации знакомятся под роспись. А в некоторых правовых системах существует устоявшаяся доктрина, закрепляющая общий запрет на конфликт интересов. По этой причине нет необходимости в разработке специальных положений по этому вопросу для каждой некоммерческой организации⁴⁴.

Ст. 13 Закона «О некоммерческих организациях» очерчивает круг заинтересованных лиц. К ним относятся:

- должностные лица некоммерческой организации;
- члены руководящих органов некоммерческой организации;
- лица, которые в силу своих отношений с организацией могут влиять на распоряжение организацией своим имуществом.

Заинтересованность проявляется в момент, когда перечисленные лица лично или через представителя заключают сделки с некоммерческой организацией. Конфликт интересов также предполагается, если некоммерческая организация заключает сделки с родственниками заинтересованных лиц, а также их кредиторами.

Ст. 14 Закона «О некоммерческих организациях» содержит предписания должного поведения потенциально заинтересованного лица. Зачастую организация только от него самого может получить информацию о возможном конфликте интересов. Чтобы снять с себя подозрения в недобросовестном поведении, лицо обязано сообщить о своей заинтересованности в сделке уполномоченному органу организации. К примеру, у фондов такими полномочиями обладает Наблюдательный совет фонда. Сообщение должно быть сделано до принятия соответствующим органом решения о заключении сделки.

В таких ситуациях организация может использовать различные способы разрешения потенциального конфликта, включая отказ заинтересованному лицу в участии при обсуждении соответствующего вопроса, его самоотвод или пересмотр самого конфликта.

Сделка с конфликтом интересов может быть заключена лишь после ее одобрения уполномоченным органом, когда достаточное число незаинтересованных членов уполномоченного органа, согласилось, что сделка может быть заключена с раскрытым конфликтом интересов. В случае одобрения, за наступление неблагоприятных последствий этой сделки заинтересованное лицо не будет нести ответственности.

⁴⁴ См.: Структура и управление

Законом устанавливаются также последствия недобросовестного поведения заинтересованного лица, которое заключалось в не сообщении о своей заинтересованности в предстоящей сделке. Суд может признать сделку, породившую конфликт интересов, недействительной по иску некоммерческой организации или ее участников на основании ст. 195 Гражданского кодекса, как совершенную с превышением полномочий органа юридического лица. О признании подобной сделки недействительной в суд вправе обратиться также и прокурор, поскольку на прокуратуру законом возложена обязанность по надзору за соблюдением законности.

Если в результате заключения сделки с конфликтом интересов некоммерческая организация понесла убытки, то заинтересованные лица обязаны их возместить некоммерческой организации в соответствии с установленным законодательством порядком.

Дополнительно к возмещению убытков такое заинтересованное лицо должно также вернуть некоммерческой организации весь доход, полученный этим лицом в результате заключения такой сделки. Если убытки возникли в результате действий нескольких заинтересованных лиц, они должны нести солидарную ответственность перед некоммерческой организацией.

Глава 5. Финансирование некоммерческих организаций

§ 1. Общие положения о финансировании некоммерческих организаций

Источники финансирования НКО

Некоммерческие организации (НКО) играют существенную роль в повышении уровня жизни граждан и в разрешении социальных проблем в тех государствах, где правительства создают благоприятные условия для создания и деятельности таких организаций. Возможность легко зарегистрировать НКО, отсутствие препятствий для их деятельности и поддержка этой деятельности государством являются важными предпосылками появления сильных НКО, способных решать социальные проблемы в обществе. Важнейшим фактором эффективности НКО в реализации их уставной, общественно-полезной деятельности является их финансовая устойчивость. Основными составляющими финансовой устойчивости НКО и традиционными источниками их доходов являются:

- 1) собственные доходы НКО (такие как членские взносы и доходы от предпринимательской деятельности, доходы от ценных бумаг и вложенного капитала);
 - 2) доходы, получаемые в виде финансирования от государства;
 - 3) пожертвования физических и юридических лиц, гранты.
- Дополнительным источником является труд волонтеров.

Нужно отметить, что государственная финансовая поддержка НКО может реализовываться прямо и косвенно.

Прямая поддержка включает в себя финансирование НКО государством, как посредством закупок их услуг, поставляемых НКО по заказу государства, так и посредством предоставления грантов, поддержки их программ.

Косвенная поддержка включает в себя предоставление налоговых льгот как самим НКО, так и тем, кто их поддерживает (юридическим и физическим лицам), а также предоставление иных преференций⁴⁵.

В нижеследующей таблице приведена статистика финансирования НКО в 34 странах в 2004 году⁴⁶.

⁴⁵ Налоговый режим, в том числе налоговые льготы, рассматриваются в главе 6 настоящего учебного пособия.

⁴⁶ http://www.adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP/CNP_table401.pdf Tables and figures below compare data from 36 countries. Source: Global Civil Society, Volume Two (2004)

Источники финансирования организаций гражданского общества

Страна	Доходы, получаемые от государства	Пожертвования физических и юридических лиц, гранты	Собственные доходы НКО	В млн. долларах США
Аргентина	19.5%	7.5%	73.1%	\$13,321
Австралия	31.2%	6.3%	62.5%	\$19,810
Австрия	50.4%	6.1%	43.5%	\$6,262
Бельгия	76.8%	4.7%	18.6%	\$25,576
Бразилия	15.5%	10.7%	73.8%	\$11,390
Колумбия	14.9%	14.9%	70.2%	\$1,719
Чешская Республика	39.4%	14.0%	46.6%	\$860
Финляндия	36.2%	5.9%	57.9%	\$6,064
Франция	57.8%	7.5%	34.6%	\$57,304
Германия	64.3%	3.4%	32.3%	\$94,454
Венгрия	27.1%	18.4%	54.6%	\$1,433
Индия	36.1%	12.9%	51.0%	\$3,026
Ирландия	77.2%	7.0%	15.8%	\$5,017
Израиль	63.9%	10.2%	25.8%	\$10,947
Италия	36.6%	2.8%	60.6%	\$39,356
Япония	45.2%	2.6%	52.1%	\$258,959
Кения	4.8%	14.2%	81.0%	\$404
Мексика	8.5%	6.3%	85.2%	\$1,554
Голландия	59.0%	2.4%	38.6%	\$60,399
Норвегия	35.0%	6.9%	58.1%	\$5,640
Пакистан	6.0%	42.9%	51.1%	\$310
Перу	18.1%	12.2%	69.8%	\$1,272
Филиппины	5.2%	3.2%	91.6%	\$1,103
Польша	24.1%	15.5%	60.4%	\$2,620
Румыния	45.0%	26.5%	28.5%	\$130
Словакия	21.9%	23.3%	54.9%	\$295
Южная Африка	44.2%	24.2%	31.7%	\$2,386
Южная Корея	24.3%	4.4%	71.4%	\$19,753
Испания	32.1%	18.8%	49.0%	\$25,778
Швеция	28.7%	9.1%	62.3%	\$10,599
Танзания	27.0%	20.0%	53.1%	\$263
Уганда	7.1%	38.2%	54.7%	\$108
Великобритания	46.7%	8.8%	44.6%	\$78,220
США	30.5%	12.9%	56.6%	\$566,960
Усредненные данные по 34 странам				
В развивающихся странах	21.6%	17.2%	61.3%	-
В переходных странах	48.2%	7.2%	44.6%	-
В развитых странах	34.1%	12.5%	53.4%	-

Из вышеприведенной таблицы видно, что в большинстве стран основными источниками финансирования НКО являются собственные доходы, в том числе от предпринимательской деятельности (например, в США и Японии) и / или государственное финансирование (в большинстве Европейских стран).

§ 2. Собственные доходы некоммерческих организаций

Членские взносы

Законодательство Кыргызской Республики позволяет НКО, основанным на членстве, самостоятельно, на свое усмотрение определять размер и порядок уплаты членских взносов.

Порядок определения размеров и уплаты членских взносов должен содержаться в уставах НКО. Многие НКО включают в свои уставы норму о том, что размер и порядок уплаты членских взносов определяются общим собранием членов НКО. При наличии такого положения в уставе, вопросы установления, изменения размера или порядка внесения членских взносов решаются на общем собрании членов и регистрации изменений в уставе не требуется.

В настоящее время в Кыргызстане, доля доходов НКО от членских взносов зависит, прежде всего, от организационно-правовой формы НКО. Такие НКО, как некоммерческие кооперативы (гаражные, дачные, жилищные), товарищества собственников жилья, ассоциации водопользователей - полностью существуют за счет доходов, поступающих в виде членских взносов.

Профсоюзы также значительную часть своих доходов получают от членских взносов.

Общественные объединения, объединения юридических лиц, политические партии, жамааты (общинные организации) часть своих доходов получают от членских взносов, но их доля невелика.

Доходы от предпринимательской деятельности

В мировой практике существуют различные подходы разных стран по вопросу: разрешать НКО заниматься предпринимательской деятельностью или нет.

Некоторые страны⁴⁷ не разрешают НКО осуществлять предпринимательскую деятельность. В таких странах (в целях осуществления предпринимательской деятельности) НКО разрешается создавать дочерние коммерческие компании. Дочерняя коммерческая компания осуществляет

⁴⁷ Например, общественные объединения в Армении, Беларуси.

предпринимательскую деятельность, прибыль от которой передает собственнику компании, т.е. НКО, а НКО направляет эти средства на достижение целей своего создания.

Большинство стран разрешают НКО осуществлять предпринимательскую деятельность, (1) которая не противоречит целям создания НКО, и-или (2) которая совпадает с целями создания НКО, при условии, что прибыль не будет распределяться между учредителями и членами организации. Например, общественное объединение по поддержке инвалидов имеет право открыть магазин, где будут продаваться только специальные товары, предназначенные для инвалидов (например, инвалидные коляски, протезы и т.п.).

В ст. 12 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» закреплена следующая норма:

«Некоммерческая организация имеет право заниматься хозяйственной, в том числе производственной, деятельностью без распределения полученной прибыли между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации».

Таким образом, предпринимательская деятельность НКО в Кыргызстане ограничивается только двумя требованиями: 1) она не должна противоречить целям и задачам организации; 2) полученная прибыль не должна распределяться между учредителями, членами, должностными лицами, другими сотрудниками и членами органов управления. Такое регулирование соответствует обычной международной практике.

Вот несколько примеров, иллюстрирующих случаи, когда предпринимательская деятельность НКО должна быть запрещена:

- общественное объединение, целью которого является борьба с курением, открыла магазин и торгует табачными изделиями;
- НКО проводит тренинги по повышению квалификации специалистов за оплату и распределяет полученный доход между членами НКО.

В настоящее время в Кыргызстане объем доходов НКО от предпринимательской деятельности сильно отличается в зависимости от организационно-правовой формы НКО. Например, государственные и частные учреждения, такие как университеты, школы, детские сады, музеи, поликлиники, больницы значительную часть своих доходов получают от своей

предпринимательской деятельности (плата за обучение, со-оплата больных за лечение и т.п.).

Некоммерческие кооперативы (гаражные, дачные, жилищные), большинство товариществ собственников жилья - не занимаются предпринимательской деятельностью, соответственно, не имеют доходов от такой деятельности.

Общественные объединения, фонды, объединения юридических лиц, жамааты (общинные организации) часть своих доходов получают от предпринимательской деятельности, но их доля невелика.

Доходы от ценных бумаг и вложенного в коммерческие структуры капитала

Особую группу доходов НКО составляют:

- доходы от ценных бумаг (дивиденды и проценты, прирост стоимости ценных бумаг);
- доходы от капитала, вложенного в коммерческие структуры, дочерние коммерческие компании (прибыль, прирост стоимости капитала);
- проценты от сумм, вложенных на сберегательные банковские счета.

В Кыргызском законодательстве отсутствуют ограничения для НКО по получению доходов из вышеназванных источников, что соответствует обычной международной практике.

§ 3. Государственное финансирование некоммерческих организаций

Государственное финансирование НКО является одним из основных источников доходов НКО во многих странах мира.⁴⁸

Почему государство финансирует и поддерживает НКО?

НКО могут играть важную роль в экономической и социальной жизни государства и могут являться ключевым фактором в разрешении многих социальных и экономических проблем. Такие проблемы, как безработица или дефицит социальных услуг ни государство, ни бизнес не могут разрешить собственными силами, без привлечения третьего сектора. Лестер Соломон назвал третий сектор, сектор некоммерческих или неправительственных организаций (НКО), *«стратегически важным звеном в поиске среднего пути,*

⁴⁸ http://www.adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP/CNP_table401.pdf

Tables and figures below compare data from 36 countries. Source: Global Civil Society, Volume Two (2004)

между рынком и государством»⁴⁹. По результатам исследования Института Джона Хопкинса по 36 странам, некоммерческий сектор в этих странах выступил как крупнейший работодатель создав занятость для 4,4%⁵⁰ от числа всего работоспособного населения в этих государствах, а, например, в Нидерландах - 14,4%, в США - 9,8%.

Стоимость внутреннего валового продукта (ВВП), произведенного НКО в период с 1995 по 2002 годы составила в США - 3,94% , в Германии - 2,56%, во Франции - 3,21%⁵¹ от ВВП произведенного в стране. 55, 4% всего сектора НКО в 36 странах заняты в сфере культуры, образования и здравоохранения⁵².

Характерно, что государственное финансирование представляет существенную часть доходов НКО⁵³ в большинстве стран Европы. Государства поддерживают именно НКО как потенциальных поставщиков социальных услуг ввиду их особой эффективности в работе с населением, их знания потребностей населения, а также минимального бюрократического бремени и расходов, которые делают государственные учреждения, предоставляющие социальные услуги, менее эффективными. Приближенность к людям делает НКО чувствительными к социальным переменам, появлению новых потребностей и это позволяет им оперативно реагировать на эти потребности. При этом НКО не полагаются исключительно на финансирование государства. Они могут получать дополнительное финансирование в виде частных пожертвований, членских взносов, а также привлекать труд волонтеров. Таким образом, стоимость услуг НКО, оплачиваемая государством, часто ниже, по сравнению со стоимостью тех же услуг, если они производятся коммерческими или государственными бюджетными организациями.

В государствах, где руководство страны понимает важность сильного сектора НКО в обществе, создаются благоприятные условия для их создания и

⁴⁹ Глобальное гражданское общество: измерение неприбыльного сектора <http://www.jhu.edu/~cnp/compdata.html>

⁵⁰ Проект по сравнительному анализу неприбыльного сектора Института Джона Хопкинса. Таблица 1, Рабочая сила организаций гражданского общества в экономически активном населении, по странам. <http://www.jhu.edu/~cnp/compdata.html>

⁵¹ Проект по сравнительному анализу неприбыльного сектора Института Джона Хопкинса. Таблица 5, Волонтерство и пожертвования как часть GDP по странам, включая пожертвования религиозным организациям там, где информация была доступна, са. 1995-2002. <http://www.jhu.edu/~cnp/compdata.html>

⁵² Проект по сравнительному анализу неприбыльного сектора Института Джона Хопкинса. Таблица 3, Рабочая сила организаций гражданского общества в в экономически активном населении, сферам. <http://www.jhu.edu/~cnp/compdata.html>

⁵³ http://www.adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP/CNP_table401.pdf
Tables and figures below compare data from 36 countries. Source: Global Civil Society, Volume Two (2004)

деятельности. Более того, в таких странах государство финансирует и поддерживает деятельность НКО используя различные механизмы.

Способы государственного финансирования НКО

Из сложившейся мировой практики можно выделить различные способы государственного финансирования НКО.

- **Выделение грантов** на реализацию проекта и/или уставной деятельности НКО. Согласно определению, данному в глоссарии ADS (автоматической системы директив) Агентства США по международному развитию, гранты являются правовыми инструментами, которые используются в случаях, когда главной целью является перечисление денег, передача имущества, оказание услуг или предоставление любых других имеющих ценность объектов получателю для реализации государственной цели поддержки или стимулирования в соответствии с законом, когда не ожидается существенного участия государства.⁵⁴
- **Закупка услуг НКО, которые производятся по заказу государственного органа.** Государственные закупки – это приобретение государством товаров и услуг, производимых (оказываемых) негосударственными поставщиками, в том числе НКО. В большинстве стран существуют единый законодательный механизм для всех потенциальных участников государственных конкурсных закупок, включая коммерческие структуры и НКО: все субъекты хозяйствования, имеющие соответствующую компетенцию и соответствующие определенным критериям, могут участвовать в конкурсе на получение государственного заказа на оказание услуг. НКО чаще всего участвуют в конкурсах на закупку социальных услуг. В ряде стран, общие механизмы закупки услуг предусматривают специфику закупок в социальной сфере и имеют определенные преференции для НКО. Например, в Германии именно НКО в первую очередь - "по умолчанию" – оказывают социальные услуги населению. В Казахстане, механизм социального заказа предусматривает конкурсы на закупку социальных услуг, в которых могут участвовать только НКО.
- **Нормативная поддержка и ваучеры.** Нормативная финансовая поддержка НКО имеет некоторое сходство с системой государственных конкурсных закупок услуг. Это денежное возмещение, выплачиваемое НКО за оказание социальных услуг, причем размер финансирования основан на фактическом объеме предоставленных услуг. Система состоит в том, что физические лица имеют право выбирать поставщика услуг - в том числе они могут предпочесть получать услуги НКО, которая затем

⁵⁴ *Glossary of ADS Terms*, United States Agency for International Development, Washington, DC: USAID, 2001, стр.81, также на сайте: <http://www.usaid.gov>

запрашивает у государства денежное возмещение. Как правило, предварительным условием для использования такого финансового механизма является либо договор государства с НКО, либо полученное НКО разрешение на данный вид деятельности. Такая система создана в Венгрии, где НКО могут создавать учреждения социального обслуживания на основе контракта с соответствующим министерством. Финансирование, которое имеет право получить НКО за оказанные услуги, не может быть выше получаемого государственным учреждением, работающим в той же сфере деятельности, и объем его определен в ежегодном законе о государственном бюджете. Аналогичная система действует в Хорватии.⁵⁵ Использование *ваучеров* отражает тенденции модернизации и использования рыночных механизмов предоставления государственных услуг населению. Особенно успешно ваучеры используются в скандинавских странах. Система состоит в том, что муниципалитеты выдают всем гражданам ваучеры на услуги, которые они обязаны предоставлять, а граждане сами выбирают, у кого получать эти услуги. Использование выданных муниципалитетами ваучеров снимает теоретический вопрос о том, чьи услуги лучше, усиливая роль граждан и наделив их ответственностью за выбор поставщика услуг.

- **Выделение ссуд/кредитов.** В микрокредитовании, целью которого является повышение благосостояния бедных и уязвимых слоев населения, кредиты или ссуды микро-финансовым организациям, таким как микро-кредитные фонды и кредитные союзы, являются основным источником поддержки деятельности НКО.
- **Выделение субсидий.** Субсидии – это государственное финансирование, направленное на поддержку деятельности НКО в целом и не связанное с конкретным проектом. Такая форма финансовой поддержки была особенно распространена во времена и после развала бывшего Советского Союза, когда отдельные НКО были поименно записаны в бюджете и получали прямые бюджетные субсидии. В настоящее время такие формы финансирования как правило реализуются министерствами или другими госучреждениями, когда средства распределяются между НКО, работающими по профилю линейного министерства.

Нужно отметить, что в международной практике государственное финансирование распределяется, как правило, на конкурсной основе.

⁵⁵ Выдержка из Сравнительного анализа европейской политики и практики в области сотрудничества между государством и НПО Завершающий доклад, 18 марта 2004 г. Нильда Буллейн и Радост Тофтисова, ЕЦНП

Государственное финансирование НКО в Кыргызстане

В настоящее время в Кыргызстане применяется часть из вышеуказанных способов государственного финансирования НКО.

Выделение грантов НКО. Этот способ государственного финансирования получил распространение после принятия Закона «О государственном социальном заказе» N 162 от 21 июля 2008 года (далее - Закон). Государственный социальный заказ - форма реализации социальных программ и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач и оказание услуг за счет государственных бюджетных средств (статья 1 Закона). Государственный социальный заказ осуществляется посредством реализации некоммерческими организациями государственных социальных проектов и отдельных мероприятий, направленных на решение социально-экономических задач. Для участия в конкурсе допускаются некоммерческие организации, осуществляющие деятельность по направлениям, предусмотренным в Законе. В 2009 и 2010 годы на социальные программы в Кыргызстане государством было выделено по 5 млн. сомов, в 2011 году - 12 млн. сомов, в 2012 году - 13 млн. сомов. Из года в год суммы выделяемые государством на социальные программы растут. Для реализации социальных программ, государство на конкурсной основе отбирает социальные проекты НКО и предоставляет победителям конкурсов гранты на их реализацию.

Выделение ссуд/кредитов. Этот способ государственного финансирования в Кыргызстане применяется для поддержки кредитных союзов. Финансовая компания по поддержке и развитию кредитных союзов предоставляет кредиты кредитным союзам. Предоставляемые кредиты являются основным источником поддержки деятельности кредитных союзов.

Закупка услуг НКО, которые производятся по заказу государственного органа. Несмотря на то, что Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2004 года N69 "О государственных закупках" позволяет всем юридическим лицам зарегистрированным в Кыргызстане в качестве юридического лица, участвовать в конкурсах по государственным закупкам, НКО редко принимают в них участие. По всей вероятности, в Законе о государственных закупках есть определенные положения, которые препятствуют такому участию. В частности, к ним относятся требования по гарантийному обеспечению тендерной заявки⁵⁶ и

⁵⁶ - предоставляемоекупающей организации поставщиком (подрядчиком) обеспечение исполнения любого обязательства, включая такие способы обеспечения, как банковские гарантии, резервные аккредитивы, чеки, по которым первичное обязательство несет какой-либо банк, депозиты в наличных средствах, простые и переводные векселя (статья 1 Закона о государственных закупках);

гарантийному обеспечению исполнения договора закупки⁵⁷. В отличие от коммерческих организаций НКО не имеют собственных средств, которые не связаны с выполнением конкретных проектов и программ, и их ограниченное собственное имущество не позволяет им делать займы, не позволяя им делать гарантийное обеспечение тендерной заявки и-или гарантийное обеспечение исполнения договора закупки. Закон также не устанавливает достаточных упрощенных процедур для малых закупок, которые были бы важны для закупки социальных услуг. Как результат отсутствия таких процедур - требования по тендерной документации и другие требования для участия в конкурсе являются слишком сложными для многих НКО. Другим важным фактором не участия НКО в конкурсах по государственным закупкам является ограниченная компетенция большинства НКО по оказанию услуг, которые необходимы для государства.

Субсидии, нормативная поддержка и ваучеры практически не применяются в Кыргызстане как механизмы государственного финансирования НКО.

§ 4. Пожертвования физических и юридических лиц

Пожертвования юридических лиц

Бизнес сектор заинтересован в социальной стабильности в обществе и высоком благосостоянии граждан, способных закупать его товары и услуги. Не случайно многие крупные компании создают свои фонды (например, «Фонд Хитачи» в США или «Фундеско» в Испании и многие другие). Другие коммерческие компании и малые предприятия предпочитают напрямую финансировать НКО, которые решают социальные проблемы, или финансировать их через благотворительные фонды.

Финансирование НКО со стороны коммерческих компаний год за годом увеличивается. Так, например, в США в 2011 году корпоративные пожертвования благотворительным организациям составили 14,9 млн. долларов.⁵⁸

Частные пожертвования в основном направляются на поддержку религиозных организаций, сферы образования, здравоохранения, социальных и

⁵⁷ предоставляемое закупающей организации поставщиком (подрядчиком) обеспечение исполнения обязательства, связанного с исполнением договора закупки.

⁵⁸«Charity navigator»: <http://www.charitynavigator.org/index.cfm?bay=content.view&cpid=42> (Навигатор благотворительности). Эта сумма в США составляет только 5% от общей суммы частных пожертвований в пользу благотворительных организаций.

гуманитарных услуг, развития культуры и искусства, решения жилищных проблем, охраны окружающей среды.

В Кыргызстане бизнес сектор пока не осуществляет ощутимую благотворительную деятельность. Государство, в целях поощрения благотворительной деятельности бизнес сектора, предусмотрело налоговые льготы (ст. 208 Налогового кодекса):

«Безвозмездно переданные активы, включая денежные средства и имущество (по балансовой стоимости), благотворительным организациям, а также организациям культуры и спорта вне зависимости от форм собственности в течение налогового года в размере, не превышающем 10 процентов налогооблагаемого дохода налогоплательщика, при условии, что эти активы не используются в пользу налогоплательщика, их передавшего, подлежат вычету из совокупного годового дохода».⁵⁹

Пожертвования граждан

Индивидуальная благотворительность – это материальная и финансовая благотворительность со стороны граждан, а также добровольное безвозмездное участие граждан в деятельности НКО. Индивидуальная благотворительность известна с древних времен. Во всех странах мира люди помогали друг другу либо непосредственно, либо через какие-либо организации. В большей степени население жертвует свои средства на поддержку социальных и образовательных программ (поддержку больниц для бедных, школ, на медицинские исследования), а также на поддержку церквей, мечетей и других религиозных организаций.

В настоящее время индивидуальная благотворительность является исключительно важным источником финансирования сектора НКО. В США в 2011 году, частные пожертвования в пользу благотворительных и религиозных организаций составили 289 млрд. долларов (примерно 2% ВВП США), из них 95% пожертвовали граждане и 5% пожертвовали корпорации. Несмотря на экономический кризис, граждане пожертвовали в 2011 году на 4% больше чем в 2010 году, доказывая тезис, что чем сложнее экономическая ситуация и страдания ближних, тем больше вовлеченность граждан в решение социальных проблем, когда государство способствует этому.

В Кыргызстане относительно благотворительной деятельности граждан статистика не ведется. Но общеизвестно, что благотворительность граждан в Кыргызстане в большинстве случаев осуществляется не через НКО, а напрямую путем предоставления помощи нуждающимся.

⁵⁹ См. главу 6 настоящего учебного пособия.

Глава 6. Налогообложение некоммерческих организаций и уплата ими страховых взносов в Социальный фонд

§ 1. Основные принципы предоставления налоговых льгот некоммерческим организациям в Кыргызской Республике

В пункте 11 статьи 153 Налогового кодекса Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года N 230 (далее – Налоговый кодекс) дано определение некоммерческой организации для целей налогообложения, согласно которому:

"Некоммерческая организация" – организация, отвечающая следующим требованиям:

- 1) данная организация зарегистрирована в организационно-правовой форме, предусмотренной законодательством Кыргызской Республики о некоммерческих организациях, а также другим законодательством Кыргызской Республики;
- 2) данная организация не преследует извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, и не распределяет полученную прибыль между ее членами, учредителями и должностными лицами.

Таким образом, некоммерческими для целей налогообложения признаются те организации, которые учреждены в организационно-правовых формах «общественное объединение», «фонд», «религиозная организация», «объединение юридических лиц в форме ассоциации (союза)» и в иной форме, предусмотренной законодательством Кыргызской Республики, например, такой как микро-кредитные агентства⁶⁰.

Сам по себе статус некоммерческой организации не является основанием для применения какого-либо специфического налогового режима или получения налоговых льгот. Если обыкновенная некоммерческая организация получает прибыль в процессе своей деятельности, она является плательщиком налога на прибыль также, как и все остальные субъекты. Если объем облагаемых поставок, осуществляемых данной организацией, достигает в течение 12 последовательных месяцев регистрационного порога по НДС (сегодня это 4 млн. сомов), то она является плательщиком НДС. Работники некоммерческой организации платят подоходный налог с полученных доходов. Некоммерческие организации облагаются также налогом с продаж, земельным налогом и налогом на имущество.

Тем не менее, налоговое законодательство определенным образом стимулирует развитие некоммерческих организаций, особенно благотворительных организаций. Значительные налоговые льготы

⁶⁰ Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О микро финансовых организациях в Кыргызской Республике» от 23 июля 2002 года N 124.

предусмотрены для благотворительных организаций посредством их освобождения от трех видов налогов: (1) от налога на прибыль, (2) НДС, если поставки осуществлены в благотворительных целях и (3) от налога с продаж. В отношении обычных НКО предоставление льгот производится путем освобождения отдельных видов доходов, оборотов, поставок НКО, носящих общественно полезный характер. Смысл данного подхода заключается в том, что он не позволяет ни одной организации, заявив статус некоммерческой, освободиться от налогов. До тех пор пока ее доходы, обороты и поставки являются льготными – она не платит налогов. В том же случае, когда появляются объекты обложения – налоги уплачиваются на общих основаниях. Это может произойти на любом этапе деятельности, так как любая некоммерческая организация имеет право провести хозяйственную операцию, не запрещенную законом, и получить доходы или произвести поставки, подлежащие налогообложению.

§ 2. Налог на прибыль

Налоговое законодательство, как правило, не освобождает некоммерческие организации от налога на прибыль. В том случае, если налогооблагаемая прибыль образуется, с нее взимается налог по ставке 10 %. В качестве исключения, согласно пункту 2 части 1 статьи 212 Налогового кодекса прибыль общества инвалидов I и II группы, а также предприятий Кыргызского общества слепых и глухих, в которых инвалиды, слепые и глухие составляют не менее 50 процентов от общего числа занятых и их заработная плата составляет сумму не менее 50 процентов от общего фонда оплаты труда, освобождается от уплаты налога на прибыль. Перечень указанных предприятий определяется Правительством Кыргызской Республики⁶¹. Перечень этот ограничен, и наряду с коммерческими организациями, в него включены некоммерческие организации инвалидов.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 212 Налогового кодекса «освобождается от налогообложения прибыль **благотворительных организаций**». В соответствии с пунктом 2 статьи 153 Налогового кодекса, **благотворительная организация** – это некоммерческая организация:

- 1) созданная и осуществляющая благотворительную деятельность в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях и благотворительной деятельности;

⁶¹ Перечень предприятий общества инвалидов I и II групп, а также организаций Кыргызского общества слепых и глухих, в которых инвалиды, слепые и глухие составляют не менее 50 процентов от общего числа занятых, и их заработная плата составляет сумму не менее 50 процентов от общего фонда оплаты труда, освобождающиеся от налога на прибыль, утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2008 года N 736.

- 2) не занимающаяся осуществлением деятельности по производству и/или реализации подакцизных товаров и ведению игорного бизнеса;
- в) не участвующая в поддержке политических партий или выборных кампаний».

Пункт 1 этой же статьи определяет **благотворительную деятельность**, как добровольную деятельность физического и/или юридического лица, направленную на реализацию благотворительных целей, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики о благотворительной деятельности по передаче гражданам и юридическим лицам активов, предоставлению услуг и выполнению работ на бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) основе либо за оплату, не превышающую расходы, понесенные при их реализации.

Для приобретения статуса благотворительной организации НКО должны соответствовать критериям установленным законодательством для благотворительных организаций. В частности, такие критерии Содержатся в Законе Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности». В соответствии с этим законом, благотворительной является организация, которая не менее 98% поступивших средств тратит на благотворительные цели. Это означает, что расходы на содержание самих работников НКО, аренду офиса, приобретение оборудования и других необходимых материальных ресурсов должны составлять не более 2% от поступивших средств. Перечень благотворительных целей также определен этим законом. При этом Закон не требует от НКО получения письменного подтверждения их статуса благотворительной организации в налоговых или иных государственных органах.

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 статьи 189 Налогового кодекса не облагаются налогом на прибыль следующие доходы, полученные некоммерческими организациями:

- 1) членские и вступительные взносы;
- 2) гуманитарная помощь и гранты, при условии их использования в уставных целях;
- 3) стоимость безвозмездно полученных активов, при условии их использования в уставных целях.

Пункты 6 – 7 статьи 153 Налогового кодекса дают следующие определения понятиям «грант» и «гуманитарная помощь»:

"Грант" – активы, безвозмездно предоставляемые государствами, международными, иностранными и отечественными организациями Правительству Кыргызской Республики, органам местного самоуправления, государственным, а также **некоммерческим организациям**, не участвующим в поддержке политических партий или кандидатов выборных кампаний.

"Гуманитарная помощь" – активы, безвозмездно предоставляемые государствами, организациями Правительству Кыргызской Республики, органу местного самоуправления, государственной, **некоммерческой организации**, а также нуждающемуся физическому лицу в виде продовольствия, техники, снаряжения, оборудования, медицинских средств и медикаментов, иного имущества для улучшения условий жизни и быта населения, а также предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций военного, экологического и техногенного характера при условии их дальнейшего потребления и/или безвозмездного распределения.

Пункты 4 и 29 этой же статьи дают следующие определения понятиям вступительные и членские взносы:

"Вступительные взносы" – активы, передаваемые лицом при вступлении в некоммерческую организацию, основанную на членстве в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах данной организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости.

"Членские взносы" – активы, передаваемые членом некоммерческой организации, в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах этой организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением товаров, работ, услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости.

Не включая вышеперечисленные доходы в совокупный годовой доход некоммерческой организации, необходимо помнить, что расходы, связанные с получением дохода, освобождаемого от налогообложения **к вычетам** для целей налогообложения, не относятся. То есть, необходимо вести отдельный учет доходов и расходов по уставной некоммерческой деятельности и доходов и расходов по коммерческой деятельности (если НКО осуществляет таковую). Нужно иметь в виду, что такой отдельный учет достаточно сложный на практике и не достаточно четко урегулирован в законодательстве.

Например, затруднительно разграничить доходы, полученные НКО за оказание от услуг, предоставленных членам или учредителям НКО (которые признаются налогооблагаемым доходом), от членских и вступительных взносов (которые признаются доходами, освобожденными от налога на прибыль).

Определенные льготы по налогу на прибыль имеют также коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, занимающиеся благотворительностью. В соответствии со статьей 208, безвозмездно переданные активы, включая денежные средства и имущество (по балансовой стоимости), **благотворительным организациям**, а также организациям культуры и спорта вне зависимости от форм собственности в течение налогового года в размере, не превышающем 10 процентов налогооблагаемого

дохода налогоплательщика, при условии, что эти активы не используются в пользу налогоплательщика, их передавшего, подлежат вычету из совокупного годового дохода.

§ 3. Подоходный налог и страховые взносы в Социальный фонд

Все **коммерческие и некоммерческие** организации обязаны:

- 1) уплачивать, за счет собственных средств, страховые взносы в Социальный фонд в размере 17,25% от всех видов выплат, начисленных в пользу нанятых работников (порция работодателя);
- 2) удерживать с начисленной заработной платы работников и перечислять:
 - в Социальный фонд страховые взносы в размере 10 % от начисленной в пользу работника заработной платы (порция работника);
 - в государственный бюджет подоходный налог в размере 10 % от начисленной в пользу работника заработной платы.

Доходы работников некоммерческих организаций облагаются подоходным налогом на общих основаниях. Они платят подоходный налог и в тех случаях, если заработная плата выплачивается им за счет необлагаемых доходов, таких как гранты, вступительные и членские взносы. Подоходный налог обычно взимается у источника выплаты, которым является организация-наниматель.

Однако, отдельные доходы, поступающие от **некоммерческих организаций** физическим лицам, в частности, безвозмездно передаваемые активы от некоммерческих организаций лицам, нуждающимся в социальной реабилитации или адаптации, медицинской помощи, с доходами ниже прожиточного уровня: (а) беженцам и (б) тяжелобольным, не облагаются подоходным налогом. Эта норма отражена в пункте 37 статьи 167 Налогового кодекса.

Налоговый кодекс не предусматривает никаких стимулов для граждан, которые **не зарегистрированы** как индивидуальные предприниматели, для осуществления благотворительных пожертвований.

Отсутствуют и льготы для граждан-получателей благотворительной помощи. Например, гранты, выдаваемые физическим лицам на учебу, исследования, литературную и другую деятельность, грантами в целях налогообложения, не являются, признаются частью совокупного годового дохода для получателя и подлежат налогообложению в общем порядке.

Исключением является освобождение от налога на доходы стоимости имущества, полученного физическим лицом в качестве гуманитарной помощи

(п. 26 ст. 167), а также безвозмездная помощь, полученная от физического лица, которая подпадает под определение подарка, и ввиду этого не облагаются налогом.

§ 4. Налог на добавленную стоимость

В целом некоммерческие организации не освобождаются от НДС. Однако в большинстве случаев они не платят этот налог, поскольку объем облагаемых поставок у них обычно не достигает регистрационного порога, который сегодня составляет 4 млн. сомов за 12 последовательных месяцев. В том случае, если регистрационный порог достигнут, организация должна в течение следующего месяца пройти регистрацию по НДС в налоговой службе и ежемесячно платить этот налог и сдавать отчет до тех пор, пока она не прекратит осуществлять облагаемые поставки и не аннулирует регистрацию.

Начисление НДС происходит следующим образом. В том случае, если товары, работы и услуги приобретаются у плательщиков НДС – сумма налога выделяется в счет-фактуре на приобретение отдельно от цены приобретения. При составлении отчета, налогоплательщик исчисляет сумму НДС, предъявленную своим покупателям в течение месяца, а затем вычитает НДС, уплаченный и подлежащий уплате. В том случае, если НДС за поставки превышает НДС за приобретения – разница уплачивается в бюджет. Если же итог отрицательный, то полученная сумма накапливается на лицевом счете налогоплательщика и используется для уплаты налогов будущих периодов.

Тем не менее, статья 252 Налогового кодекса освобождает от обложения НДС отдельные поставки, осуществляемые некоммерческими организациями:

«Поставки, осуществляемые некоммерческой организацией за оплату, не превышающую расходы на осуществление этих поставок, являются освобожденными от НДС, если это поставки:

- 1) для социального обеспечения и защиты детей или малообеспеченных граждан преклонного возраста;
- 2) в сфере образования, медицины, науки, культуры и спорта».

поставок – таких как гранты, членские и вступительные взносы.

В соответствии со статьей 251 Налогового кодекса благотворительные организации освобождаются от уплаты НДС, если поставки осуществлены в благотворительных целях. Налоговый кодекс не объясняет что означает «поставки услуг в благотворительных целях». Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» перечисляет цели, ради достижения которых могут быть созданы благотворительные организации. Эти цели должны применяться при толковании понятия «поставки услуг в благотворительных целях».

Необходимо также отметить, что в том случае, если какое-либо лицо поставляет некоммерческой организации товары бесплатно, то ответственность по уплате НДС ложится на поставщика.

§ 5. Акцизный налог

От акцизного налога на производимые подакцизные товары некоммерческие организации не освобождаются. Но, как правило, они их и не производят. Благотворительные организации, занимающиеся такими видами деятельности, немедленно теряют свой статус, какими бы благими целями они не руководствовались.

К подакцизным товарам налоговое законодательство относит ограниченный перечень товаров, к которым относятся алкогольные напитки, табачные изделия, горюче-смазочные материалы и некоторые другие предметы роскоши. Объектом обложения для них является либо физический объем, либо стоимость товара. Базовые ставки акцизного налога определяются Налоговым кодексом.

Налоговый кодекс не предусматривает никаких льгот, применимых к некоммерческим, в том числе благотворительным, организациям по акцизному налогу.

§ 6. Земельный налог

Земельный налог взимается с лиц, имеющих документ на право владения или пользования земельным участком. Земельный налог включает в себя налог на сельскохозяйственные угодья и земли населенных пунктов, промышленности, транспорта, связи, оборонного назначения, природоохранного, оздоровительного, рекреационного назначения, лесного фонда и др. Ставки устанавливаются в Налоговом кодексе дифференцированно, в зависимости от местонахождения и классификации земель (их назначения для использования). Отдельные некоммерческие организации освобождаются от уплаты земельного налога. В соответствии с пунктами 5 и 9 части 1 статьи 343 Налогового кодекса не подлежат налогообложению:

5) земли организаций инвалидов, участников войны и приравненных к ним лиц и земли общества слепых и глухих;

9) земли богослужебных объектов религиозных организаций, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Богослужебные объекты - недвижимое имущество религиозных учреждений непосредственно для совершения обрядов, молитв в целях совместного исповедания и распространения веры.

§ 7. Налог на имущество

Налогом на имущество облагается недвижимое и движимое имущество, которые могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности. Налог на имущество отличается от земельного налога тем, что земельный налог применяется только в отношении земельных участков, а налог на имущество применяется на строения возведенные на земельных участках.

Налогоплательщиком налога на имущество является его собственник. В случае, когда невозможно определить собственника имущества (например, в случае отсутствия регистрации прав на имущество), налогоплательщиком налога на имущество являются организация или физическое лицо, пользующиеся этим имуществом. Государственное имущество, переданное в частное пользование, подлежит обложению налогом на имущество, в таком случае налог оплачивается пользователями имущества.

Налог на имущество впервые был введен в Кыргызской Республике с принятием нового Налогового кодекса, который вступил в силу 1 января 2009 года.

Однако 27 марта 2009 был введен мораторий на применение данного налога до тех пор пока не будет разработан механизм его применения. С принятием последующих поправок в Налоговый кодекс данный налог был введен в действие начиная с 1 января 2011 года

Группы имущества

По Налоговому кодексу объекты имущества делятся на четыре группы:

- 1 группа: жилые дома, квартиры, дачные дома, предназначенные для постоянного или временного проживания, не используемые для осуществления предпринимательской деятельности;
- 2 группа: жилые дома, квартиры, дачные дома, пансионаты, дома отдыха, санатории, курорты, производственные, административные, промышленные, а также другие капитальные строения, предназначенные и/или используемые для осуществления предпринимательской деятельности;
- 3 группа: временные помещения из металлических и других конструкций, такие, как киоски, и контейнеры, предназначенные и/или используемые для осуществления предпринимательской деятельности;
- 4 группа: транспортные средства, включая самоходные машины и механизмы.

Ставка налога

Расчет налогооблагаемой стоимости объектов недвижимого имущества (1, 2, 3 группы) зависит от года постройки, вида строительных материалов из которого построено недвижимое имущество (кирпич, бетон и т.п.), места расположения имущества, как в пределах страны, так и в пределах того или иного населенного пункта.

Если имущество используется для предпринимательской деятельности, ставка налога на имущества устанавливается в размере 0,8 процентов от налогооблагаемой базы (стоимости), а если имущество не используется для предпринимательской деятельности, то ставка устанавливается в размере 0,35 процентов от налогооблагаемой базы (стоимости).

Ставка налогооблагаемой стоимости имущества 4 группы устанавливается в зависимости от вида, объема двигателя, года выпуска транспортного средства и других технических характеристик (ст. 328 НК КР).

Особенности уплаты налога на имущество НКО

Согласно Налоговому кодексу имущество НКО, используемое данным НКО в некоммерческих целях (например, используемое для офиса) и неиспользуемое для осуществления предпринимательской деятельности, не подпадает ни под одну из вышеуказанных групп. Следовательно, такое имущество НКО не должно облагаться налогом на имущество. Однако, если даже часть недвижимого имущества НКО сдается в аренду или используется для осуществления предпринимательской деятельности, то все имущество, классифицируется по группе 2 и подлежит обложению налогом по ставке 0,8 процентов от налогооблагаемой базы.

Независимо от целей использования имущества, отдельные НКО освобождаются от уплаты налога на имущество в зависимости от сферы их деятельности. В соответствии с пунктами 2 и 3 части 1 статьи 330 Налогового кодекса не подлежат налогообложению:

(2) объекты имущества обществ инвалидов I и II групп, организаций Кыргызского общества слепых и глухих, в которых инвалиды, слепые и глухие составляют не менее 50 процентов от общего числа занятых, и их заработная плата составляет сумму не менее 50 процентов от общего фонда оплаты труда, а также учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы. Перечень указанных предприятий определяется Правительством Кыргызской Республики;

(3) объекты недвижимого имущества 2 группы организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки, образования, здравоохранения,

культуры, спорта, социального обеспечения и защиты детей или малообеспеченных граждан преклонного возраста.

§ 8. Налог с продаж

Налог с продаж - это косвенный налог (надбавка к стоимости товара или услуги), который взимается с покупателя, и уплачивается в бюджет поставщиком от полной стоимости товара или услуги. Объектом обложения по налогу с продаж является реализация товаров, выполнение работ, оказание услуг. Ставка налога с продаж различна, в зависимости от того, облагается ли реализация товаров, работ, услуг налогом на добавленную стоимость или считается освобожденной от НДС. Другой критерий определения ставки налога с продаж это осуществляется ли реализация товаров, работ, услуг для торговой деятельности или нет.

Для реализации товаров, работ, услуг, облагаемых НДС и освобожденных от НДС, ставка устанавливается в размере 1 процента по торговой деятельности и 2 процентов по неторговой деятельности. Если реализация товаров, работ, услуг, не облагается НДС и не освобождается от НДС, то ставка налога с продаж устанавливается в размере 2 процентов по торговой деятельности и 3 процентов по неторговой деятельности, соответственно.

В соответствии с частью 2 статьи 315 Налогового кодекса от уплаты налога с продаж освобождаются реализация товаров, выполнение работ, оказание услуг **некоммерческой организацией** при условии, что оплата не превышает расходы на реализацию этих товаров, выполнение этих работ, оказание этих услуг:

- 1) для социального обеспечения и защиты детей или малообеспеченных граждан преклонного возраста;
- 2) в сфере образования, медицины, науки, культуры и спорта.

В соответствии с пунктом 4 части 1 этой же статьи благотворительные организации полностью освобождаются от уплаты налога с продаж на все виды деятельности, включая предпринимательскую деятельность.

Глава 7. Реорганизация, ликвидация, банкротство некоммерческих организаций

Прекращение деятельности некоммерческой организации происходит в результате ее *реорганизации* (кроме случаев выделения из состава юридического лица другой организации и присоединения к нему другого юридического лица), *ликвидации* или *банкротства*.

§ 1. Реорганизация некоммерческих организаций

Основные понятия. Формы реорганизации

Институт реорганизации некоммерческих организаций представляет собой одну из наиболее интересных и в то же время мало изученных областей частного права, в том числе и для отечественной правовой науки.

Реорганизация юридического лица в литературе рассматривается как один из способов прекращения его деятельности, отличающийся от ликвидации наличием *правопреемства*⁶², то есть переходом прав и обязанностей к иному лицу или лицам, являющимся правопреемниками реорганизованного юридического лица.

Реорганизация некоммерческой организации, как и любого другого юридического лица, может быть осуществлена в форме **слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования**.

Слиянием организаций называется создание новой организации с передачей ей всех прав и обязанностей двух или нескольких организаций, участвующих в слиянии, и прекращением деятельности последних. Права и обязанности каждой из них переходят в соответствии с *передаточным актом* к вновь возникшему юридическому лицу.

Присоединением организации называется прекращение деятельности одной или нескольких организаций с передачей всех прав и обязанностей другой организации в соответствии с *передаточным актом*. При присоединении не возникает новое юридическое лицо, а изменяется юридический статус (объем прав и обязанностей) организации, к которой присоединились одна или несколько других организаций.

⁶² Реорганизация как способ прекращения деятельности юридических лиц, Телюкина М.В., 2000 г., с.40.

Разделением организации называется прекращение её деятельности с передачей всех прав и обязанностей вновь созданным организациям в соответствии с *разделительным балансом*.

Выделением организации признается создание одной или нескольких организаций с передачей ей (им) части прав и обязанностей реорганизуемого юридического лица без прекращения деятельности последнего в соответствии с *разделительным балансом*.

Преобразование организации означает изменение её организационно-правовой формы, в результате чего возникает юридическое лицо другого вида. При преобразовании организации к юридическому лицу, созданному в результате преобразования, переходят все права и обязанности реорганизованного в соответствии с *передаточным актом*.

Реорганизация некоммерческой организации, по общему правилу, проводится **добровольно**, по решению либо его учредителей, либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами; или **принудительно**, по решению уполномоченного государственного органа в отношении финансово-кредитных организаций или учреждений, для которых осуществление операций, установленных в лицензии, является единственным разрешенным видом деятельности.

Примером последнего может послужить регулирование деятельности микрокредитных агентств, создаваемых в любых организационно-правовых формах некоммерческих организаций, которые могут быть реорганизованы по решению Национального банка в соответствии с ст. 10 Закона «О микрофинансовых организациях в Кыргызской Республике».

Использование любой из названных форм реорганизации не должно привести к невыгодным последствиям для кредиторов реорганизуемого юридического лица. Поэтому закон требует, чтобы учредители, участники организации или орган, принявший решение о реорганизации юридического лица, письменно уведомили об этом всех кредиторов реорганизуемого юридического лица, а последние вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков.

Требования к содержанию *передаточного акта* и *разделительного баланса* устанавливаются Гражданским кодексом. Данные документы должны содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая и обязательства, оспариваемые сторонами.

Передаточный акт и разделительный баланс утверждаются учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшим решение о реорганизации.

Если разделительный баланс не дает возможности определить правопреемника реорганизованного юридического лица, вновь возникшие юридические лица несут солидарную ответственность по обязательствам реорганизованного юридического лица перед его кредиторами.

Данные правила составляют важнейшие юридические гарантии прав и интересов кредиторов реорганизуемого юридического лица.

Особенности правового регулирования реорганизации НКО

Наибольшую сложность в отношении некоммерческих организаций вызывают проблемы, связанные с определением допустимых форм реорганизации. Здесь, как правило, затруднено решение вопроса о *возможных формах реорганизации некоммерческих организаций*, как с сохранением статуса некоммерческой организации, так и со сменой типа – преобразование некоммерческой организации в коммерческую.

Зачастую специальные законы о некоммерческих организациях по вопросу реорганизации содержат отсылочные нормы к Гражданскому кодексу, не регулируя напрямую отношения, связанные с допустимыми формами реорганизации. При этом нормы Гражданского кодекса, посвященные реорганизации и некоммерческим организациям, предусматривают лишь общий порядок реорганизации (ст. 92 - 95 ГК РФ), а допустимость преобразования в коммерческую организацию определена только в отношении объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов).

Отсутствие правовых норм, посвященных детальному регулированию деятельности некоммерческих организаций, характерно не только для отечественного частного права – во многих зарубежных правовых системах к юридическим лицам гражданского права⁶³ отношение законодателя также не отличается большим интересом.

В нижеприведенной таблице, составленной для ясности применения к некоммерческим организациям, процедуры реорганизации, существующие формы некоммерческих организаций сведены к двум базовым типам:

- 1) Организации, не основанные на отношениях членства;
- 2) Организации, основанные на отношениях членства.

⁶³Подобным образом в континентальных правовых системах, зачастую именуется организации, не преследующие основной целью своей деятельности извлечение прибыли.

Таблица 2

	Слияние	Присоединение	Выделение	Разделение	Преобразование в НКО иной организационно-правовой формы	Преобразование в коммерческую организацию
Организации, не основанные на отношениях членства						
Учреждение	+	+	+	+	+	-
Фонд	+	+	+	+	-	-
Организации, основанные на отношениях членства						
Общественное объединение	+	+	+	+	+	-
Объединение юридических лиц	+	+	+	+	+	+
Религиозная организация	+	+	+	+	+	-
Политическая партия	+	+	-	+	-	-
Профессиональный союз	+	+	+	+	+	-
Кредитный союз	+	+	+	+	-	-
Некоммерческий кооператив	+	+	+	+	+	-
Объединение работодателей	+	+	+	+	+	-
Ассоциация водопользователей	+	+	+	+	+	-
Товарищество собственников жилья	+	+	+	+	+	-

Далее более детально рассмотрены некоторые формы некоммерческих организаций, представляющие наибольший интерес с точки зрения применения различных подходов при регулировании отношений, связанных с их реорганизацией.

Учреждение

Закон Кыргызской Республики о некоммерческих организациях не содержит норм по процедуре и допустимых формах реорганизации *учреждений*. Гражданский кодекс также не регулирует данные отношения. Поэтому, процесс реорганизации учреждений протекает таким же образом, как и процесс реорганизации других форм НКО.

Вместе с тем, отдельными специальными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики предусмотрены некоторые ограничения. Например, для учреждений образования. Так, согласно ст. 42 Закона Кыргызской Республики «Об образовании», образовательная организация может быть реорганизована в образовательную организацию другого типа, если учредитель принимает на себя обязанность довести показатели образовательной организации до требуемых норм. Реорганизация образовательной организации осуществляется, как правило, в конце учебного года.

Фонд

Организационно-правовая форма *фонд* занимает особое положение в отечественной системе законодательства о юридических лицах.

Законом Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» определено, что к компетенции Наблюдательного совета относится принятие решения о реорганизации фонда (ст.28). Однако допустимые формы реорганизации не установлены. При таком подходе законодателя, по общему правилу можно вести речь о допустимости реорганизации фонда в рамках собственно организационно-правовой формы фонда. Но, следует принимать во внимание и некоторую правоприменительную практику, когда неурегулированность отношений по реорганизации, в некоторых случаях, может трактоваться как их недопустимость.

По мнению российского правоведа Д. И. Степанова, «реорганизация фонда в форме преобразования в юридическое лицо другого вида по общему правилу не допускается, в противном случае, это будет приводить на практике к обходу нормы о недопустимости внесудебной ликвидации фонда»⁶⁴.

Особый практический интерес представляет собой вопрос о соотношении норм, посвященных организационно-правовой форме *фонд* и норм о *негосударственных пенсионных фондах*. В отличие от общественного фонда, Закон «О негосударственных пенсионных фондах в Кыргызской Республике» прямо предусматривает допустимые формы реорганизации негосударственного пенсионного фонда, а именно предусматривает четыре формы (слияние,

64 Формы реорганизации некоммерческих организаций. Д.И. Степанов. Опубликовано в Приложении к Журналу «Хозяйство и право» 2003, № 10, с. 16

присоединение, разделение, выделение), за исключением преобразования. Причем реорганизация пенсионного фонда осуществляется на основании решения общего собрания учредителей фонда по согласованию с регулирующим органом, в соответствии с заключением независимого аудитора (ст. 31).

Объединение юридических лиц (ассоциация, союзы)

Реорганизация *объединения юридических лиц* осуществляется по общим правилам реорганизации юридических лиц, предусмотренным гражданским законодательством.

В отличие от других организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в отношении которых законодательством не определена возможность изменения типа юридического лица с некоммерческой организации на коммерческую, объединение юридических лиц в случае возложения на него участниками ведения предпринимательской деятельности подлежит *преобразованию в хозяйственное товарищество или общество* (п.1 ст. 165 ГК КР).

Связано это с особенностью организационно-правовой формы объединения юридических лиц, исключающей возможность непосредственного осуществления объединением предпринимательской деятельности. Данное требование законодательством установлено только для *объединений коммерческих организаций*.

Что касается *объединения некоммерческих организаций*, законодательство, в случае осуществления таким объединением предпринимательской деятельности, не обязывает его участников преобразовывать его в хозяйственное товарищество или общество.

Другие формы НКО

Что касается таких некоммерческих организаций как *общественное объединение, профессиональный союз, религиозная организация, некоммерческий кооператив, товарищество собственников жилья, объединение работодателей, ассоциация водопользователей*, то законодательство Кыргызской Республики, регулирующее их деятельность, не устанавливает, какие именно формы реорганизации для них допустимы.

Учитывая данное обстоятельство, можно утверждать, что к таким некоммерческим организациям, по общему правилу, применимы различные формы реорганизации.

Особенности преобразования НКО в коммерческие организации

Законодательство, посвященное реорганизации некоммерческих организаций, не в полной мере регулирует отношения, связанные с их преобразованием, с точки зрения возможных форм преобразования.

Считается, что законодатель, регулируя эти отношения, исходит из общего принципа о том, что преобразование юридического лица возможно лишь с сохранением существующего объема правоспособности (общей или специальной). В противном случае, было бы невозможно осуществление универсального правопреемства, ибо большая часть прав и обязанностей, вытекающих из общей правоспособности, повисает в воздухе, когда правопреемником является специально-правоспособное лицо. И наоборот, организация со специальной правоспособностью не в состоянии передать правопреемнику больше прав, чем имеет сама⁶⁵.

Таким образом, возможность преобразования некоммерческой организации в коммерческую и наоборот является скорее исключением из данного правила. Так, законодательством Кыргызской Республики возможность такого преобразования определена лишь в отношении объединений юридических лиц, которые могут быть преобразованы в хозяйственные товарищества и общества.

Такой подход законодателя предполагает неприменение данной реорганизационной процедуры к иным организационно-правовым формам некоммерческих организаций.

Однако развитые системы корпоративного права уже пошли намного дальше и установили в качестве общего принципа правило о возможности реорганизации некоммерческой организации, в результате которой создается коммерческая организация, и наоборот⁶⁶. Возможность подобных реорганизаций рассматривается в качестве одного из проявлений принципа свободы инкорпорации⁶⁷.

Особенность *реорганизации как преобразования* также состоит в том, что число участников гражданских правоотношений не изменяется, все права и обязанности преобразуемой организации переходят к возникшему на ее месте субъекту иной организационно-правовой формы. Поэтому законодатель в ряде случаев применяет ограничения на преобразование из одной формы в другую, учитывая особенности различных некоммерческих организаций и разнообразие целей, которые они перед собой ставят.

Из вышеизложенного, можно с определенностью сделать заключение, что правовое регулирование реорганизации некоммерческих организаций

65 Гражданское право. Учебник. Т.1, 6-е изд., перераб. и доп. Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого, М., Изд-во Проспект, 2003, с. 162

66 Edward P. Welch, Andrew J. Turezyn. *Folk on the Delaware General Corporation Law: Fundamentals*. Boston, N.Y., Toronto, London. 1993, p.618,625,689.

67 Marta Meinema, *Mandatory and Non-Mandatory Rules in Dutch Corporate Law*, 64 EJCL 157,158 (2002), www.ejcl.org/64/art64-10.html[08.01.03]

осуществляется крайне неравномерно и непоследовательно. На практике эта проблема очень часто приводит к возникновению трудностей, а потому требуется проведение законодательной реформы, направленной на исправление подобного положения и, наконец, проведение единой логики в построении системы законодательства о юридических лицах.

§ 2. Ликвидация некоммерческих организаций

Основные понятия. Основания ликвидации

Ликвидация некоммерческой организации отличается от ее реорганизации тем, что ликвидация – прекращение существования некоммерческой организации как юридического лица – происходит *без перехода* прав и обязанностей ликвидированного юридического лица к другим субъектам.

Гражданский кодекс достаточно детально регулирует основания и порядок ликвидации, при помощи главным образом императивных норм, подробно определяя содержание и последовательность действий при ее осуществлении.

По общему правилу, установленному ст. 96 Гражданского кодекса, **добровольная ликвидация** производится по решению его учредителей (участников), либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами.

Типичными *основаниями добровольной ликвидации* являются:

- нецелесообразность дальнейшего существования организации;
- истечение срока, на который она была создана;
- достижение или, напротив, принципиальная недостижимость уставных целей организации.

Часть 1 п. 2 ст. 96 Гражданского кодекса предусматривает еще одно *основание добровольной ликвидации* – признание судом недействительной регистрации юридического лица. Такая позиция законодателя вызывает недоумение, ибо если соответствующее решение суда вступило в силу, то участники организации обязаны ему подчиниться. Значит, в этом случае ликвидация производится на основе судебного решения, а не волеизъявления участников.

Принудительная ликвидация некоммерческой организации осуществляется только по решению суда.

В п. 2 ст. 96 Гражданского кодекса определены лишь некоторые из *оснований принудительной ликвидации*:

- осуществление деятельности без надлежащего разрешения (лицензии);

- осуществление деятельности, запрещенной законом;
- осуществление деятельности с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства;
- систематическое осуществление деятельности, противоречащей уставным целям;
- отзыв лицензии у финансово-кредитных организаций или учреждений, для которых осуществление операций, установленных в лицензии, является единственным разрешенным видом деятельности.

Перечень оснований для принудительной ликвидации не исчерпывающий, предусматриваются и иные случаи ликвидации организации по решению суда, в случаях предусмотренных Гражданским кодексом.

В отношении ликвидации отдельных видов некоммерческих организаций законодательством предусмотрены *некоторые особенности*.

Так, решение о ликвидации **общественного фонда** может принять только суд по заявлению заинтересованных сторон. *Основаниями* для этого могут являться:

во-первых, недостаточность имущества фонда для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна (законодатель предусмотрел указанное дополнительное основание ликвидации фонда, не свойственное другим юридическим лицам, имея в виду особую важность имущества для достижения уставных целей);

во-вторых, если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены;

в-третьих, в случае уклонения фонда в его деятельности от целей, предусмотренных уставом;

и другие случаи, предусмотренные законом.

К числу других случаев, являющихся основанием для принудительной ликвидации фонда, можно отнести *банкротство*.

Порядок осуществления ликвидации

Законодательство Кыргызской Республики устанавливает общий для всех юридических лиц порядок осуществления ликвидации, который должен происходить в строгом соответствии с Гражданским кодексом и другими законами.

Условно процедуру ликвидации можно разбить на **3 этапа**:

1 этап заключается в принятии учредителями (участниками) или уполномоченным органом решения о ликвидации некоммерческой организации, назначении ликвидационной комиссии (ликвидатора), установлении порядка и сроков ликвидации в соответствии с требованиями Гражданского кодекса.

После чего учредители (участники) некоммерческой организации или орган, принявший решение о ликвидации, обязаны незамедлительно сообщить об этом органу, осуществляющему государственную регистрацию юридических лиц.

2 этап заключается в деятельности ликвидационной комиссии по выявлению кредиторов, погашению долгов и распределению оставшегося имущества.

На данном этапе ликвидационная комиссия занимается выявлением кредиторов и получением дебиторской задолженности. Для этого ликвидационная комиссия помещает в органах печати сообщение о ликвидации некоммерческой организации, о порядке и сроке заявления требований ее кредиторами. При этом срок заявления требований кредиторами не может быть *менее двух месяцев* с момента публикации сообщения о ликвидации.

Ликвидационная комиссия приобретает полномочия по контролю действий уполномоченных органов по распоряжению имуществом юридического лица. В частности, все акты органов юридического лица, направленные на отчуждение имущества либо на погашение долгов, могут производиться с согласия ликвидационной комиссии.

По окончании установленного срока для предъявления требований кредиторами ликвидационная комиссия составляет **промежуточный баланс**, в котором отражаются сведения о составе имущества ликвидируемой организации, о предъявляемых кредиторами требованиях и результатах их рассмотрения. Промежуточный ликвидационный баланс утверждается учредителями (участниками) организации или органом, принявшим решение о ликвидации.

Если имеющиеся у ликвидируемой организации (кроме учреждения, а также объединения юридических лиц) денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов, то она может быть ликвидирована в порядке, установленном для банкротства (несостоятельности) юридического лица (см. раздел 9. 3.).

Поскольку, согласно ст. 164 Гражданского кодекса, при недостаточности денежных средств у *учреждения*, субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник, а согласно ст. 165 Гражданского кодекса, по обязательствам *объединения юридических лиц* субсидиарную ответственность несут его члены, то кредиторы этих организаций вправе требовать удовлетворения своих претензий за счет собственников учреждения и членов *объединения юридических лиц*.

Выплата денежных сумм кредиторам ликвидируемой организации производится ликвидационной комиссией в порядке очередности, установленной Гражданским кодексом в соответствии с промежуточным балансом со дня его утверждения.

3 этап заключается в завершении осуществления процедуры ликвидации путем составления ликвидационной комиссией **окончательного ликвидационного баланса**, который подводит итоги ликвидации организации и завершает ее расчеты с кредиторами. Ликвидационный баланс утверждается участником или органом, принявшим решение о ликвидации.

Ликвидация некоммерческой организации считается завершенной, а некоммерческая организация – прекратившей существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц в соответствии с порядком, предусмотренным Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц».

Особенности ликвидации отдельных форм НКО

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрены некоторые особенности, касающиеся порядка распределения имущества ликвидируемой некоммерческой организации после удовлетворения требований кредиторов.

Так, при ликвидации *фонда*, оставшееся имущество направляется на цели, указанные в уставе фонда и не подлежит распределению между учредителями.

При ликвидации *негосударственного пенсионного фонда* пенсионные активы направляются только на удовлетворение требований вкладчиков и получателей.

Средства от реализации имущества, являющегося собственностью пенсионного фонда и предназначенного для обеспечения его уставной деятельности, направляются на удовлетворение требований вкладчиков и получателей при недостаточности пенсионных активов и всех прочих кредитов в соответствии с очередностью, установленной законодательством Кыргызской Республики.

Оставшиеся у фонда денежные средства, включая выручку от распродажи его имущества, после выполнения всех обязательств, направляются на цели, указанные в уставе фонда.

Уставом *кредитного союза* может быть предусмотрено, что в случае его добровольной ликвидации, активы кредитного союза, после удовлетворения всех обязательств, превышающие общую сумму оплаченных сберегательных паев, подлежат распределению среди участников в соответствии с условиями, предусмотренными уставом кредитного союза.

При этом, ликвидация кредитного союза осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики с учетом следующих особенностей:

- кредитный союз должен сдать оригинал лицензии Национальному банку КР в течение трех дней с момента принятия решения о самоликвидации;

- кредитный союз должен прекратить выдачу кредитов с момента принятия решения о самоликвидации;
- кредитный союз должен выполнить все обязательства перед кредиторами и участниками кредитного союза.

Имущество и финансовые средства *ассоциации водопользователей*, оставшиеся после удовлетворения всех обязательств, кроме безвозмездно полученных основных средств от государства, подлежат распределению среди участников ассоциации по решению ликвидационной комиссии или органа, принявшего решение о ликвидации в соответствии с условиями, предусмотренными уставом.

§ 3. Банкротство некоммерческих организаций

Основные понятия. Правовое регулирование банкротства НКО

Под *банкротством (несостоятельностью)* понимается признанная судом или объявленная собранием кредиторов, с согласия юридического лица, его неспособность в полном объеме удовлетворить требования своих кредиторов по денежным обязательствам, включая неспособность обеспечить обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды (п.1. ст.100 ГК КР).

Признание юридического лица банкротом производится *судом*. Юридическое лицо может быть также объявлено банкротом *во внесудебном порядке* в соответствии с законодательством о банкротстве.

Современное законодательство отождествляет понятия *несостоятельности и банкротства*. В дореволюционном российском праве эти понятия имели различия. *Несостоятельностью* считалось само состояние недостаточности имущества должника для удовлетворения требований кредиторов, а *банкротством* – причинение ущерба кредиторам путем уменьшения или сокрытия имущества несостоятельным должником, т.е. «уголовная сторона того гражданского отношения, которое называется несостоятельностью»⁶⁸. Такое различие иногда проводится и в зарубежных правовых порядках⁶⁹.

В современных правовых порядках правила о несостоятельности применяются как к юридическим, так и к физическим лицам, причем не обязательно осуществляющим предпринимательскую деятельность. Поэтому институт банкротства не связан лишь с ликвидацией коммерческих организаций.

Следует отметить, что законодательство прогрессирует в этом направлении, укрепляя тенденцию расширения круга субъектов банкротства

⁶⁸ Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т 4., М., 1912, с. 148, 580

⁶⁹ Гражданское и торговое право капиталистических государств. М., 1993. - с. 441

(несостоятельности), и постепенно отходя от прямой зависимости между осуществлением предпринимательской деятельности и возможностью признания должника банкротом.

Так, ранее действовавший *Закон Кыргызской Республики «О банкротстве» от 15.01.1994 года № 1431–XII* допускал применение процедур банкротства только к хозяйствующим субъектам (предприятиям и банкам независимо от форм собственности, их хозяйственным объединениям).

Гражданский кодекс Кыргызской Республики, принятый в 1996 году, отступил от данного принципа, признав субъектами банкротства (несостоятельности) фонды и кооперативы, и установив при этом невозможность применения процедуры банкротства к учреждениям (ст. 96 ГК КР). Можно ли данную норму считать императивной?

Ответ на данный вопрос содержится в *Законе Кыргызской Республики «О банкротстве (несостоятельности)» от 15 октября 1997 года № 74*. Данный Закон устанавливает процедуру банкротства коммерческих и некоммерческих организаций. К некоммерческим организациям данный Закон применяется только в случаях, прямо предусмотренных в данном Законе или других нормативных правовых актах об отдельных организационно-правовых формах некоммерческих организаций (за исключением учреждений).

Следует отметить, что Закон «О банкротстве (несостоятельности)» как и Гражданский кодекс, “оставил без внимания” организационно-правовую форму – *объединение юридических лиц*, к которой, как и к учреждению не имеет смысла применение процедуры банкротства, так как существует возможность взыскания долга с участников.

Критерии применения процедуры банкротства к НКО

Утверждая о том, что банкротство применимо (наряду с коммерческими организациями) и к некоммерческим организациям, необходимо уделить особое внимание ответу на вопрос: почему возможно банкротство некоммерческих организаций, и какие формы некоммерческих организаций могут быть признаны банкротами?

Для того, чтобы ответить на этот вопрос путем анализа норм, определяющих понятие банкротства (несостоятельности) и целей применения института банкротства, следует установить *критерии* отнесения некоммерческих организаций к числу юридических лиц, которые могут быть подвергнуты процедуре банкротства.

Из п. 1 ст. 100 ГК КР следует, что основным критерием применения процедуры банкротства к юридическим лицам, в том числе и к некоммерческим организациям, является их *участие в гражданско-правовых отношениях*, при которых юридическое лицо имеет гражданские права, соответствующие целям деятельности, и несет связанные с ней обязанности.

Некоммерческая организация участвует в различных имущественных отношениях и может выступать в роли должника и кредитора. Как и коммерческие юридические лица, некоммерческие организации (за исключением учреждений, а также объединений юридических лиц) самостоятельно отвечают по своим обязательствам в полном объеме. В любом случае действует принцип ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства.

Имеющиеся ограничения участия в хозяйственном обороте для некоммерческих организаций весьма незначительны. Участие в предпринимательской деятельности не противоречит сущности некоммерческих организаций – ведь основным отличием их от коммерческих является то, что вся прибыль НКО должна направляться на достижение уставных целей, а не распределяться между учредителями. Следовательно, по части возможностей совершения различных сделок, правоспособность некоммерческой организации по существу мало отличается от правоспособности коммерческих организаций. Кроме того, в определении банкротства (несостоятельности) отсутствует указание на то, что задолженность должна возникнуть при осуществлении предпринимательской деятельности.

Следующим критерием, необходимым для реализации процедуры банкротства, выступает *наличие в собственности или хозяйственном ведении организации обособленного имущества*, на которое может быть обращено взыскание.

Данный критерий связан с таким признаком юридического лица, как способность нести *самостоятельную имущественную ответственность*.

Большинству некоммерческих организаций имущество принадлежит на праве собственности. Лишь *учреждение* обладает имуществом на праве оперативного управления и имеет весьма ограниченные возможности им распоряжаться. Применение процедуры банкротства здесь не имеет смысла, так как все имущество принадлежит собственнику, который несет дополнительную ответственность по долгам организации. В силу этого процедуры банкротства *не применимы к учреждениям*.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что одним из критериев неприменимости процедуры банкротства к той или иной форме некоммерческой организации является *наличие субсидиарной ответственности учредителей по ее обязательствам*. В силу этого, такая некоммерческая организация, как *объединение юридических лиц* также *не может быть признана банкротом*, так как по ее долгам члены несут субсидиарную ответственность⁷⁰.

⁷⁰ Гражданское право. Том 1. Учебник. Отв. ред. проф. Е.А. Суханов – 2-е изд., перераб. и доп. – М., Издательство БЕК, 2002., с. 207, 272, 268.

Из сказанного, можно сделать вывод, что практически у всех некоммерческих организаций есть экономические предпосылки для применения к ним процедур банкротства.

Поскольку некоммерческие организации активно участвуют в гражданском обороте, необходимо обеспечить как интересы их кредиторов, в том числе работников организации, так и интересы самой организации на случай наступления неплатежеспособности. В связи с этим следует отметить, что *задачей института банкротства* является защита интересов кредиторов и соразмерное удовлетворение их требований в порядке установленной очередности, а также предоставление должнику возможности восстановить свое финансовое положение, продолжить деятельность после погашения требований кредиторов. Неприменение к некоммерческим организациям процедуры банкротства не только снижает возможности кредиторов по взысканию задолженности с неплатежеспособной некоммерческой организации, но и ущемляет интересы самой организации-должника, так как лишает ее права использовать предусмотренные законодательством о банкротстве средства, направленные на восстановление платежеспособности ⁷¹.

Однако к некоммерческим организациям вряд ли можно применить процедуру банкротства без учета *целей их деятельности*.

Таким образом, для обеспечения равноправия субъектов гражданских правоотношений, проблему с банкротством некоммерческих организаций необходимо решить путем проведения законодательной реформы, а именно внесения изменений и дополнений в Гражданский кодекс и законодательные акты о банкротстве, определяющие виды некоммерческих организаций к которым применимы, а также неприменимы процедуры банкротства.

Особенности процедуры банкротства отдельных видов НКО

Отношения, связанные с процессом банкротства некоммерческих организаций, регулируются законодательством о банкротстве и имеют некоторые особенности, изложенные ниже.

Банкротство общественных фондов

Общественный фонд может быть признан банкротом *только в судебном порядке*. В процессе банкротства должника-общественного фонда применяется процедура *специального администрирования (метод ликвидации)* или *мирового соглашения*. Процедура *санации* или *реабилитации* не применяется.

⁷¹ Ю. Свит, «Возможно ли банкротство некоммерческих организаций», «Российская юстиция», №10, 2000 г.

Возбуждение процесса банкротства в судебном порядке производится руководителем общественного фонда на основании решения Наблюдательного совета или другого органа, осуществляющего в соответствии с учредительными документами надзор за деятельностью общественного фонда.

В случае ликвидации общественного фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется администратором на социальные, благотворительные и иные общественно-полезные цели, указанные в уставе фонда.

Банкротство кооперативов

Кооператив может быть признан банкротом *в судебном порядке* по требованию кредиторов.

Условиями признания кооператива банкротом и его ликвидации являются:

- неудовлетворение должником правомерных требований кредитора (кредиторов) по оплате долгов и выполнению других обязательств (за товары, услуги и т.д.) в полном объеме при наступлении сроков платежа;
- отказ должника удовлетворить такие требования в полном объеме при наступлении сроков платежа;
- неспособность должника удовлетворить такие требования в полном объеме при наступлении сроков платежа;
- неудовлетворение должником требований кредитора в порядке, предусмотренном ст. 27 Закона о банкротстве до вынесения судом решения по существу дела о банкротстве;
- установление уполномоченным органом надзора факта превышения обязательств должника над его активами,
- невыполнении членами кооператива обязанности в течение трех месяцев после утверждения ежегодного баланса покрыть образовавшиеся убытки путем дополнительных взносов.

При этом члены кооператива несут субсидиарную ответственность по обязательствам кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива.

Положения о банкротстве (несостоятельности) в случае неплатежеспособности также применимы к *кредитным союзам* и *микрокредитным агентствам*, причем последние ликвидируются по той же схеме, что и банки, в соответствии с законодательством о банкротстве.

Особенная часть

Особенности правового регулирования деятельности членских некоммерческих организаций

Глава 8. Общественные объединения

Общественные объединения являются наиболее распространенной организационно-правовой формой некоммерческих организаций. Это обусловлено как наиболее продолжительной историей их правового регулирования, так и относительной простотой в создании, управлении и деятельности.

§ 1. Право граждан на объединение

В соответствии со ст. 35 Конституции Кыргызской Республики, каждый человек имеет право на свободу объединения. Граждане вправе создавать общественные объединения на основе свободного волеизъявления и общности интересов. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений.

При этом право на объединение не может сводиться исключительно к праву на создание зарегистрированного общественного объединения. Оно гораздо шире и включает также право на объединение без наделения организации правами юридического лица.

От степени организованности граждан зависит их свободное существование в обществе. Действуя в рамках того или иного общественного объединения, граждане получают возможность использовать для защиты своих интересов различные формы совместной организованной общественной деятельности, объединять свои усилия для осуществления тех или иных задач⁷².

Право на объединение, создание союзов и ассоциаций записано практически во всех ныне действующих европейских конституциях. Ряд из них предоставляет это право только «своим» гражданам или подданным⁷³ (Австрия, Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Дания, Италия, Казахстан, Литва, Люксембург, Македония, Молдова, Монако, Португалия, Румыния, Украина, Хорватия, Швеция), остальные – каждому, кто находится на территории страны⁷⁴.

⁷² Сооданбеков С.С. Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая и Особенная части). – Б., 2001 – С. 210

⁷³ Особенностью Конституции Исландии является закрепление этого права за «народом» (то есть за гражданами - по смыслу ст. 74 и иных).

⁷⁴ Конституционное право государств Европы: Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005.

Гражданин, являющийся членом общественного объединения, обладает всеми правами и несет все обязанности, предусмотренные его уставом: участвовать в решении вопросов деятельности объединения, избирать и быть избранным в его руководящие органы и т.д. Гражданин может состоять членом нескольких общественных объединений.

Согласно пунктам 4 и 5 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики, «в Кыргызской Республике запрещается:

4) создание объединениями граждан военизированных формирований;

5) деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды».

В соответствие со ст. 259 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, «(1) Создание религиозного или общественного объединения, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением -

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет».

Статья 18 Конституции разрешает каждому, в том числе объединениям граждан, осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами Кыргызской Республики.

Так сегодня регламентируется основополагающее право граждан на свободу ассоциации. Вместе с тем, исторические корни общественных объединений гораздо более глубоки.

§ 2. История правового регулирования общественных объединений

Статус общественных объединений менялся вместе с обществом и статусом личности: от неограниченного права на объединение в Древней Греции – до регулирования отдельных прав и обязанностей объединений лиц в Древнем Риме через профессиональные средневековые корпорации с жесткой регламентацией труда и быта членов, запреты на создание политических организаций – к профсоюзам и политическим партиям XIX века, закрепление права на свободу объединения в национальных законодательствах, а в середине XX века – и в международных нормах⁷⁵.

⁷⁵ См.: Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. – М., 1995.

Международное признание прав человека во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года стало значительным событием мировой истории. Статус общественных объединений получил международно-правовую основу, а право каждого на свободу объединений (ассоциаций) стало рассматриваться как одно из неотъемлемых прав человека.

Несмотря на то, что данное право провозглашалось в самых первых редакциях Конституций Советского Союза и союзных республик, любые общественные организации вплоть до начала 90-х годов создавались в разрешительном порядке, с одобрения и под контролем партийных органов.

Нормативный статус общественных объединений определялся Постановлениями ЦИК и СНК СССР «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли» от 6 января 1930 года и «О порядке деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов» от 7 сентября 1932 года, а также Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» от 10 июля 1932 года.

Первым же законом, регулирующим правовой статус объединений граждан, стал Закон СССР «Об общественных объединениях» 1990 года.

Уже через год, 1 февраля 1991 года, был принят Закон Республики Кыргызстан «Об общественных объединениях», который предусматривал право граждан Республики Кыргызстан объединяться в организации на основе общности интересов.

Закон определял правовой статус общественных объединений, детально регламентировал порядок их создания, права и условия деятельности, финансовую основу общественных объединений. Он напрямую относил к общественным объединениям политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-просветительные, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения граждан.

Развитие гражданских отношений, их либерализация вызвали адекватную необходимость внесения корректив в правовое регулирование общественных объединений. На сегодняшний день законодательство в этой сфере полностью обновилось. Гражданский кодекс Кыргызской Республики 1996 года, наряду с регламентацией общих положений о некоммерческих организациях, в ст. 161 устанавливает правовые основы общественных объединений. Основным нормативным правовым актом, определяющим правовой статус, порядок создания и принципы деятельности общественных объединений, является Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111.

§ 3. Понятие и признаки общественных объединений

Согласно ст. 85 Гражданского кодекса, общественное объединение – это самостоятельная организационно-правовая форма некоммерческой организации⁷⁶.

Понятие общественного объединения раскрывается в ст. 161 Гражданского кодекса и в ст. 2 Закона «О некоммерческих организациях». Общественными объединениями признаются добровольные объединения граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Законодательные дефиниции понятия «общественное объединение» позволяют выделить общие признаки, характеризующие данный вид некоммерческих организаций:

- добровольность,
- объединение граждан,
- основа – общность интересов,
- цель создания – удовлетворение духовных или иных нематериальных потребностей.

Рассмотрим каждый из указанных признаков подробнее.

Добровольность объединения. Ст.35 Конституции гласит, что «каждый имеет право на свободу объединения», что гарантирует добровольность вступления, пребывания и выхода из общественного объединения, исключает какое-либо принуждение. Общественные объединения создаются в результате свободного волеизъявления граждан. Создать общественное объединение на основе административного акта, например приказа, невозможно.

Объединение граждан. Общественное объединение может быть создано исключительно гражданами (физическими лицами). Это одна из немногих форм некоммерческих организаций, в создании и деятельности которой не могут участвовать юридические лица. Данным признаком общественное объединение отличается от другой, но очень похожей на общественное объединение организационно-правовой формы некоммерческой организации как объединение (ассоциация) юридических лиц, в создании которой, напротив, принимают участие только юридические лица.

Признак *общности интересов граждан* характеризует общественную организацию как организацию, созданную единомышленниками.

Цель создания – *удовлетворение нематериальных потребностей.* Общественные объединения обладают целевой правоспособностью. Целью

⁷⁶ В Российской Федерации, в отличие от законодательства Кыргызской Республики, общественное объединение – это родовое понятие, под которым понимается любое добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, определенных в уставе общественного объединения.

создания общественных объединений является удовлетворение различных нематериальных и, прежде всего, духовных потребностей.

В целом понятие «нематериальные потребности» включает в себя любой интерес, не направленный на получение материальных выгод⁷⁷. Понятие «духовные потребности» также охватывает широкий круг явлений. Довольно часто этим термином обозначают религиозные потребности граждан, что является неоправданным сужением содержания данного понятия. В широком смысле *духовное* противопоставляется *материальному*. Духовные потребности – это потребности из мира идей, знаний, представлений, художественных ценностей⁷⁸. Насколько разнообразны духовные потребности, настолько разнообразны и общественные объединения, создаваемые для их удовлетворения. Причем следует учесть, что довольно часто удовлетворение духовных потребностей в той или иной степени сочетается с удовлетворением потребностей материальных. Например, в деятельности таких общественных объединений, как Союз писателей, Союз композиторов или Палата налоговых консультантов, Ассоциация «Юристы Кыргызстана». Основная цель их создания и деятельности – представительство и защита интересов участников соседствует с различными видами хозяйственной деятельности, материально обеспечивающими реализацию основных нематериальных целей. Есть также примеры, когда благотворительные фонды создают коммерческие организации, например, по переработке сельскохозяйственной продукции, которую они реализуют потребителям на рынке, а полученную прибыль направляют на оказание помощи малообеспеченным и многодетным семьям, покупая одежду, учебники, канцелярские товары для школьников. Такая деятельность фонда соответствует требованиям закона и отвечает его уставным целям.

Нематериальные потребности граждан очень многообразны. Поэтому законодательством урегулирована деятельность объединений лишь по наиболее важным направлениям (политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации, кооперативы и др.).

Несмотря на то, что общественные объединения и религиозные организации упомянуты в одной статье Гражданского кодекса, их нельзя отождествлять, поскольку цели, организационные принципы построения и деятельности общественных объединений и религиозных организаций имеют специфический характер. Именно в силу этого деятельность и правовой статус общественных объединений и религиозных организаций всегда регулировались разными законами. Закон о некоммерческих организациях не регулирует деятельность религиозных организаций.

⁷⁷ Некоммерческие организации Кыргызстана (Правовая основа. Бухгалтерский учет. Налоги). – Б., 2004. – С. 136

⁷⁸ Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций (ответственный редактор - О.Н. Садиков). - М. Юристъ, 2001

§ 4. Создание и деятельность общественных объединений

Для получения прав юридического лица общественные объединения обязаны пройти государственную регистрацию в органах юстиции. Только после государственной регистрации, со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц, общественное объединение приобретает права юридического лица и присущую юридическому лицу правоспособность.

Вместе с тем, юридическая личность общественных объединений, дающая возможность участия в гражданском обороте, составляет лишь одну из сторон их правового статуса. Закон о некоммерческих организациях допускает существование общественных объединений без государственной регистрации и без прав юридического лица.

Некоторые виды общественных объединений без образования юридического лица известны отечественному законодательству. Таковыми могут быть некоторые органы территориального общественного самоуправления (ТОС) (ст. 55 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»⁷⁹). Органы ТОС – это добровольные объединения граждан, проживающих на данной территории, деятельность которых направлена на решение дел местного значения. К ним относятся советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты и другие органы, создаваемые жителями данной территории, исходя из местных условий и традиций. Сравнивая объем правоспособности таких организаций с организациями, имеющими статус юридического лица, следует признать, что первые не становятся субъектами гражданских правоотношений⁸⁰. К примеру, ст. 173 Гражданского кодекса устанавливает, что участниками сделок могут быть физические или юридические лица. Следовательно, общественное объединение без образования юридического лица не может заключать сделки. Такие действия может совершать каждый участник общественного объединения самостоятельно либо на основе доверенности от имени других участников.

Таким образом, государственная регистрация общественных объединений существенно расширяет объем правоспособности данных институтов гражданского общества. Зарегистрированные в качестве юридического лица общественные объединения получают дополнительные права для достижения

⁷⁹ Следует иметь в виду, что согласно Положения об органах территориального общественного самоуправления, утвержденного Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 октября 2001 года № 625, органы ТОС могут осуществлять деятельность как без обретения статуса юридического лица после учетной регистрации в местном кенеше, так и с приобретением в установленном законодательством порядке статуса юридического лица.

⁸⁰ См.: Гражданское право. Том I. Под ред. д.ю.н., проф. Е.А.Суханова. - М.: Волтерс Клувер, 2004.

своих уставных целей и защиты общих интересов граждан, участвующих в их деятельности⁸¹.

Общественное объединение может иметь в собственности земельные участки, здания, транспорт, оборудование, имущество социального назначения, денежные средства, ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения его деятельности, указанной в уставе, получает возможность участвовать и в определенных публичных правоотношениях.

Общественные объединения вправе осуществлять предпринимательскую деятельность. Однако, поскольку общественные объединения относятся к числу некоммерческих организаций, предпринимательская деятельность не должна быть основной целью данной организации, т.е. той деятельностью, для осуществления которой они создавались. Предпринимательская деятельность этих организаций должна носить дополнительный характер, служить источником формирования имущества, используемого для реализации уставных целей. Такая деятельность может включать в себя производство и реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг с получением вознаграждения и другие виды предпринимательской деятельности, если они не противоречат целям и задачам организации.

§ 5. Членство в общественных объединениях

Основной особенностью общественных объединений является наличие членства. Общественное объединение – это основанная на членстве организация, созданная для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан, осуществляющих совместную деятельность.

Добровольность объединения предполагает свободное сознательное волеизъявление. Поэтому речь может идти лишь о дееспособных гражданах, осознающих общность своих интересов в удовлетворении духовных или иных нематериальных потребностей, заинтересованных в совместном решении уставных задач данной организации.

По отношению к общественному объединению законодательство выделяет следующий круг участников: учредители и члены⁸². Их отличие состоит только во времени вступления в общественное объединение.

На момент создания общественного объединения должно быть не менее трех учредителей. Все члены имеют равные права в управлении делами

⁸¹ Мельников Т.Е. Новый порядок регистрации общественных объединений. – ж. «Адвокат», 2002, № 11.

⁸² Положение о порядке регистрации юридических лиц, филиалов и представительств органами Министерства юстиции Кыргызской Республики, утвержденное приказом министра юстиции Кыргызской Республики от 3 декабря 2003 года № 180, упоминает также об *инициаторах* создания общественного объединения. Однако системное толкование норм Закона о некоммерческих организациях и данного Положения позволяют нам утверждать, что в том и другом случаях речь идет именно об учредителях общественного объединения.

объединения: каждый член располагает одним голосом при решении вопросов его деятельности. Они несут и равные обязанности, в том числе по уплате членских взносов, за нарушение которых могут быть исключены из организации в порядке, предусмотренном ее уставом. Законодатель не ограничивает членов общественного объединения в участии в нескольких таких организациях.

Членство оформляется на основе индивидуального заявления или документа, позволяющего учитывать количество членов организации. Права и обязанности, условия и порядок приема в члены организации и выхода из нее – обязательная составляющая устава общественного объединения.

Имущественные отношения между общественным объединением и его членами складываются на началах полной добровольности. Законодательство не ограничивает учредителей ни в определении размера членских взносов, ни – их видов. Следовательно, учредители могут передать в качестве членских взносов любое имущество, включая и денежные средства. Уплата членских взносов не основывается на гражданско-правовом обязательстве и, следовательно, невозможен иск об их взыскании. Единственным последствием для неплательщика может быть исключение из организации. Согласно ст. 518 Гражданского кодекса, членские взносы могут рассматриваться как пожертвования, которые делаются с определенной целью. Эта цель заключается в обеспечении нормального функционирования организации согласно задачам, одобренным участником, уплачивающим членские взносы.

Таким образом, каждый отдельный член общественного объединения не имеет права собственности на долю в имуществе, принадлежащем общественному объединению, даже в случае выхода из состава его членов. Правом собственности на переданное общественному объединению и приобретенное им имущество обладает само общественное объединение как юридическое лицо.

Поскольку общественное объединение является единым и единственным собственником принадлежащего ему имущества, а его члены не получают в этом отношении никаких имущественных прав, складывающиеся внутри него членские (корпоративные) правоотношения носят чисто организационный, неимущественный характер. Никакой взаимной имущественной ответственности этих организаций и их членов не существует. Общественное объединение как юридическое лицо само отвечает по своим обязательствам и не отвечает по обязательствам своих членов. Члены общественного объединения также не отвечают по обязательствам общественного объединения.

Выход участника из организации не влечет для него никаких имущественных последствий (обязанностей) и потому осуществляется беспрепятственно.

§ 6. Управление общественным объединением

В качестве органов юридического лица, через которые согласно ст. 88 Гражданского кодекса общественное объединение приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности, выступают руководящие и контролирующие органы.

Высшим органом общественного объединения является Общее собрание, которое состоит из всех его членов. Общее собрание имеет кворум, если в принятии решения участвует не менее одной трети его членов, а в случаях, когда в общественном объединении более 100 членов, – не менее 25 членов.

Можно предположить, что законодатель, устанавливая такую возможность, исходил из того, что общественное объединение может насчитывать в качестве своих членов большое количество лиц, собрать которых для участия в общем собрании будет затруднительным. Однако на практике данное положение чаще оборачивается недостатком правового регулирования. Нетрудно представить ситуацию, когда в общественном объединении, состоящем из 3-х членов, легитимным будет признано решение принятое всего одним из них. В таком случае каждый из членов общественного объединения вправе взять на себя функции общего собрания и принять свое решение.

К компетенции общего собрания относятся наиболее важные вопросы деятельности общественного объединения, которые подлежат отражению в уставе. При этом исключительную компетенцию общего собрания составляют следующие вопросы:

- внесение изменений и дополнений в устав;
- определение приоритетных направлений деятельности общественного объединения, порядок использования его имущества;
- прием и исключение из членов общественного объединения (если иное не определено уставом);
- порядок формирования органов управления;
- утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса;
- решение о создании филиалов и представительств;
- участие в деятельности других юридических лиц;
- реорганизация и ликвидация;
- другие вопросы, за исключением отнесенных уставом к компетенции других органов общественного объединения.

Общественное объединение может принимать решения путем проведения заседаний общего собрания и путем письменного опроса членов. Порядок проведения заседаний общего собрания и письменного опроса регулируется уставом.

Общественное объединение может создавать и другие органы управления. В этом вопросе законодатель предоставил членам общественного объединения полную свободу. Полномочия, порядок создания и деятельности таких органов управления регулируются уставом общественного объединения.

Например, в общественном объединении может создаваться постоянно действующий исполнительный орган (правление, дирекция и т.п.), руководитель которого является единоличным исполнительным органом организации. К компетенции исполнительных органов общественного объединения относится решение всех вопросов, не составляющих исключительную компетенцию его высшего органа.

По желанию членов, в общественном объединении также может быть создан наблюдательный орган (наблюдательный совет, совет и т.п.).

§ 7. Реорганизация и ликвидация общественного объединения

Реорганизация и ликвидация общественного объединения производится в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Из всех видов реорганизации в отношении общественных объединений законодательством упоминается лишь о возможности слияния, разделения и выделения. В результате разделения и выделения общественного объединения возникают как минимум два новых. В отношении слияния важно отметить, что разный объем правоспособности, а также целей создания коммерческих и некоммерческих организаций исключает возможность слияния общественного объединения и коммерческой организации.

Члены общественного объединения на общем собрании вправе принять решение о его ликвидации, которая осуществляется по общим правилам гражданского законодательства. В отличие от фондов и некоммерческих кооперативов, общественное объединение не может быть подвергнуто банкротству.

Имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, распределяется по решению ликвидационной комиссии или органа, принявшего решение о ликвидации в соответствии с уставом организации.

Например, в уставе Общественного объединения международного правового фонда «Укук», которое приняло решение о ликвидации, предусмотрено, что имущество, оставшееся после ликвидации, направляется на цели, указанные в уставе. «Укук» передал свое имущество Ассоциации «Юристы Кыргызстана», которая имеет те же цели⁸³.

При этом, если будет установлено, что при ликвидации общественного объединения правопреемства не возникло, оставшееся имущество (принимая во

⁸³ Практическое пособие по применению части I Гражданского кодекса Кыргызской Республики. – Б.: Технология, 1999. – с. 7 – 8.

внимание некоммерческий характер данной организации) не подлежит разделу между участниками и направляется на цели создания общественного объединения.

Итоги

Итак, общественное объединение обладает следующими основными характеристиками:

- участники – только граждане;
- добровольность объединения;
- основа – общность интересов;
- цель – удовлетворение духовных или иных нематериальных потребностей;
- некоммерческая организация (вправе осуществлять производственную или иную хозяйственную деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы);
- участники не сохраняют прав на переданное ими общественному объединению в собственность имущество, в т.ч. на членские взносы;
- участники не отвечают по обязательствам этой организации, а организация не отвечает по обязательствам своих членов;
- имущество, переданное участниками общественному объединению в собственность, и членские взносы принадлежат общественному объединению на праве собственности;
- наличие устава.

Глава 9. Объединения юридических лиц (ассоциации и союзы)

Для юридических лиц стремление координировать совместные усилия – такой же естественный процесс, как и для физических лиц. Поэтому, по своей правовой природе, регулирующим нормам объединения юридических лиц близки к общественным объединениям. Потребность юридических лиц в объединении исторически и политически обусловлена реакцией на «внешние раздражители». Навязчивый финансовый и политический контроль со стороны бюрократических институтов, недобросовестность конкурентов, интервенции зарубежного бизнеса, изменчивость экономического климата – вот далеко не полный перечень факторов, заставляющих одни организации искать союза с другими на основе близости интересов. В этой главе подробно рассмотрены правовые и политические аспекты этого явления.

§ 1. Понятие и формы объединения юридических лиц

Объединения юридических лиц представляют собой объединения коммерческих и/или некоммерческих организаций, основанные на членских (корпоративных) началах с целью координации деятельности их участников, а также представления и защиты их общих интересов.

Объединения юридических лиц являются самостоятельными юридическими лицами и преследуют некоммерческие цели, будучи, таким образом, некоммерческими организациями.

Ассоциации и союзы – это формы объединения юридических лиц. Отечественное законодательство, как и законодательство стран СНГ, не проводит четкого различия между «ассоциацией» и «союзом». И то и другое рассматривается в качестве разновидностей объединений юридических лиц. Вместе с тем, согласно общепринятым правилам толкования понятий, *ассоциацией* называют объединение одного рода деятельности⁸⁴, а *союзом* – объединение для достижения каких-либо совместных целей⁸⁵. Следовательно, для ассоциации доминирующим признаком является однотипный состав участников, а для союза – общность целей объединения. Поэтому на практике более правильно считать ассоциацию объединением однотипных организаций по признакам организационной общности, а союзы – объединением, в основе которого лежат иные мотивы (например, территориальная общность, общий рынок сбыта продукции).

В развитых правовых системах, главным образом в европейском континентальном праве, традиционным является деление юридических лиц на **корпорации и учреждения**, где корпорации представляют собой добровольные

⁸⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка – М., 1993, с. 28

⁸⁵ Там же, с. 779

объединения физических и (или) юридических лиц, организованные на началах членства их участников. К числу корпоративных (членских) организаций у нас могут быть отнесены объединения юридических лиц (ассоциации и союзы)⁸⁶. Также следует отметить, что в западных правовых порядках понятие «ассоциация» применимо к объединениям как физических, так и юридических лиц⁸⁷.

§ 2. Правовой статус объединений юридических лиц

В *Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик* (далее «*Основы ГЗ*»), разработанных в последние годы существования СССР, применялось понятие «*хозяйственное объединение*», под которым имелись в виду добровольные объединения юридических лиц (коммерческих организаций), созданные по отраслевому, территориальному или иному принципу, в целях координации деятельности, обеспечения защиты их прав, представления общих интересов в государственных и иных органах, а также в международных организациях. Статья 23 Основ ГЗ указывала: «Хозяйственные объединения могут создаваться их участниками в форме хозяйственных ассоциаций (союзов) и концернов», т.е. Основы ГЗ ставили знак равенства между ассоциациями и союзами. При этом Основы ГЗ хозяйственные объединения относили к коммерческим организациям. Отнесение хозяйственных объединений к коммерческим организациям обуславливалось тем, что законодательством допускалось возложение на объединение централизованного выполнения отдельных производственных и других хозяйственных функций по согласованному решению участников. Также, согласно ст. 18 «Основ ГЗ», хозяйственные объединения юридических лиц (коммерческих организаций) относились к юридическим лицам, в отношении имущества которых их участники сохраняли обязательственные права.

С принятием в 1991 году *Закона Республики Кыргызстан «Об общественных объединениях»*, общественным объединениям было предоставлено право на добровольных началах объединяться в союзы. При этом общественными объединениями признавались политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-просветительные, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие объединения граждан. Таким образом, из содержания

⁸⁶ Гражданское право: Том 1: Учебник/отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002. – с. 180 - 181.

⁸⁷ Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира / Новый Гражданский кодекс Нидерландов/ Сборник материалов, изд-е 4-е испр. и дополн., отв. ред. В. Овчаренко, 2005, с. 47.

вышеуказанных законов вытекало, что объединяться в ассоциации и союзы могли либо коммерческие организации, либо некоммерческие организации.

29 октября 1994 года Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ был принят *Модельный гражданский кодекс для государств-участников СНГ (Часть 1)*, являющийся основой гражданских кодексов стран СНГ, который определил правовые основы организации и деятельности объединения юридических лиц (ассоциаций и союзов), особенности которых заключались в том, что объединения юридических лиц признавались некоммерческими организациями без права осуществления предпринимательской деятельности (для коммерческих организаций) и была предусмотрена возможность создания объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций.

В 1996 году на основе модельного кодекса была разработана и принята *Часть 1 Гражданского кодекса Кыргызской Республики*, а в 1999 году был принят *Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях»*, которыми были определены основы правового статуса объединений юридических лиц.

Особенности регулирования деятельности объединений коммерческих организаций

Объединение коммерческих юридических лиц имеет своей целью координацию осуществляемой ими предпринимательской деятельности, представление и защиту общих интересов. Возможность непосредственного осуществления объединением деятельности в иных направлениях, в том числе предпринимательской, исключается. Таким образом, *правоспособность объединения коммерческих организаций ограничена по сравнению с другими некоммерческими организациями*, которые самостоятельно определяют направления своей деятельности и обладают правом осуществлять отдельные виды предпринимательской деятельности.

Если по решению участников на объединение юридических лиц возлагается ведение предпринимательской деятельности, такое объединение юридических лиц преобразуется в хозяйственное общество или товарищество либо может создать для осуществления предпринимательской деятельности хозяйственное общество или участвовать в таком обществе. Однако полученные от такой деятельности доходы не могут распределяться между участниками объединения и должны идти на нужды объединения в целом.

Имущество объединения юридических лиц

Объединение юридических лиц является собственником имущества, формируемого за счет регулярных и единовременных поступлений от участников, а также иных разрешенных законодательством источников.

Имущество объединения юридических лиц первоначально формируется из вступительных и членских взносов участников и их добровольных пожертвований и становится объектом ее собственности. Закон не устанавливает никаких требований к минимальному размеру имущества такой некоммерческой организации или к взносу ее участника. Данное имущество используется объединением в соответствии с его специальной правоспособностью, предусмотренной ее учредительными документами.

Следует отметить, что, в зависимости от прав участников юридического лица на его имущество, законодательство относит объединения юридических лиц к группе юридических лиц-собственников, на имущество которых их учредители (участники) не сохраняют ни обязательственных, ни вещных прав. В этом случае участник (учредитель) юридического лица не получает никаких прав на имущество ни при выходе из организации, ни при ее ликвидации.

Вместе с тем, члены объединения юридических лиц при недостатке его имущества для покрытия долгов перед кредиторами несут субсидиарную ответственность по обязательствам объединения, в размере и порядке, предусмотренных учредительными документами. Такая субсидиарная ответственность членов объединения юридических лиц составляет важную особенность его гражданско-правового статуса. Возможность самостоятельно определить размер и порядок субсидиарной ответственности, в известном смысле, представляет исключение из общих правил о субсидиарной ответственности по обязательствам.

§ 3. Создание и прекращение деятельности объединения юридических лиц

Учредителями объединения юридических лиц могут выступить два или более юридических лица. Законодательство не устанавливает каких-либо ограничений относительно видов объединяющихся организаций, например, коммерческие и некоммерческие организации, национальные и иностранные юридические лица. Необязательно это должны быть некоммерческие или коммерческие организации одного вида, например, только фонд или только религиозные организации, только акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью. Допустимо создание смешанных союзов, хотя практическая необходимость в координации деятельности или совместной

защите общих интересов возникает у однородных по характеру деятельности групп (видов) юридических лиц.

Также, законодательство не предусматривает минимально необходимого числа участников таких организаций, отдавая решение этого вопроса на усмотрение самих учредителей. Одно и то же юридическое лицо, оставаясь полностью самостоятельным, может одновременно состоять в нескольких объединениях юридических лиц, в том числе однородных по характеру деятельности.

Объединения юридических лиц, как правило, в своих учредительных документах предусматривают упрощенный порядок приема и исключения членов. Это позволяет им принимать и исключать членов объединения без необходимости обращения в органы государственной регистрации юридических лиц.

Учредительными документами объединения юридических лиц являются *учредительный договор*, подписанный его членами, и утвержденный ими *устав*.

Законодательство устанавливает обязательные требования относительно наименования объединения и его индивидуализации. Фирменное наименование объединения юридических лиц должно содержать указание на основной предмет его деятельности и основной предмет деятельности его членов с включением слова «ассоциация» или «союз».

Учредительные документы объединения юридических лиц, помимо общих для всех юридических лиц сведений (п. 4 ст. 87 ГК КР), таких как наименование юридического лица, юридический адрес, предмет и цели деятельности (определяющие объем и характер его специальной правоспособности), должны содержать условия о составе и компетенции органов управления и порядке принятия ими решений, в том числе о вопросах, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов членов, а также о порядке распределения имущества, остающегося после ликвидации, о порядке ответственности членов объединения по его обязательствам.

Законодательство не регламентирует детально правоспособность и порядок осуществления деятельности объединения юридических лиц, оставляя достаточно большой простор для его учредителей.

Прекращение деятельности объединения юридических лиц путем **реорганизации и ликвидации** осуществляется по общим правилам реорганизации и ликвидации юридических лиц, предусмотренным гражданским законодательством.

Объединение юридических лиц (коммерческих организаций), в случае возложения на него участниками ведение предпринимательской деятельности, подлежит *преобразованию в хозяйственное товарищество или общество*.

При ликвидации объединения юридических лиц остаток имущества, образовавшийся после завершения его ликвидации, направляется на цели, определенные в его уставе.

Относительно прекращения деятельности объединений юридических лиц, возникает вопрос, а возможно ли применение процедуры банкротства в отношении данной организационно-правовой формы? Согласно ст. 165 Гражданского кодекса по обязательствам *объединения юридических лиц* субсидиарную ответственность несут его члены, в размере и порядке, предусмотренных учредительными документами. Таким образом, в случае недостаточности средств у объединения юридических лиц, кредиторы вправе требовать возврата долгов за счет имущества членов объединения. В силу этого применение процедуры банкротства здесь не имеет смысла, несмотря на то, что законодательством эти отношения не регулируются.

§ 4. Управление и правовой статус членов объединения

Поскольку объединение юридических лиц создается на членских (корпоративных) началах, его **высшим органом** всегда является *общее собрание участников* (их представителей), компетенцию и порядок работы которого, в соответствии с законом, должен определять устав.

Законодательством Кыргызской Республики к объединениям юридических лиц применяются положения, регулирующие деятельность общественных объединений. Согласно ст. 20 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», *исключительную компетенцию общего собрания* объединения составляют следующие вопросы:

- внесение изменений и дополнений в устав;
- определение приоритетных направлений деятельности объединения, порядок использования его имущества;
- прием и исключение из членов объединения (если иное не установлено уставом);
- порядок формирования органов управления;
- утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса;
- решение о создании филиалов и представительств;
- участие в деятельности других юридических лиц;
- реорганизация и ликвидация;
- другие вопросы, за исключением отнесенных уставом к компетенции других органов объединения.

Что касается других органов управления, то законодательство Кыргызской Республики оставляет право их создания на усмотрение участников, полномочия, порядок создания и деятельности которых необходимо урегулировать в уставе.

Члены объединения юридических лиц сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Объединение юридических лиц не отвечает по обязательствам своих членов. Члены объединения юридических лиц несут субсидиарную ответственность по его обязательствам в размере и в порядке, предусмотренном учредительными документами. Основания и пределы ответственности членов определяются в учредительных документах объединения.

Член объединения юридических лиц вправе участвовать в управлении его делами на равных началах с другими членами (участниками). Члены объединения юридических лиц также вправе безвозмездно пользоваться его услугами, если иное не предусмотрено учредительными документами и не вытекает из характера услуг.

Законодательство предусматривает специальный порядок по выходу членов объединения юридических лиц. Член объединения юридических лиц вправе **по своему усмотрению (добровольный порядок)** выйти из объединения по окончании финансового года, поскольку для объединения юридических лиц его выход не влечет обязанности по осуществлению каких-либо выплат. Вместе с тем, выходящий член объединения несет субсидиарную ответственность по обязательствам объединения пропорционально своему взносу в течение двух лет с момента выхода. Обязательство субсидиарной ответственности членов вытекает из того обстоятельства, что деятельность объединения юридических лиц финансируется его членами.

Член объединения юридических лиц несет предусмотренные учредительными документами обязанности, в том числе по уплате членских и иных взносов, за неисполнение которых может быть **исключен (принудительный порядок)** из объединения по решению остальных участников.

В отношении имущественного взноса и ответственности исключенного члена объединения юридических лиц применяются правила, относящиеся к выходу из объединения юридических лиц, то есть он также несет субсидиарную ответственность по обязательствам объединения пропорционально своему взносу в течение двух лет с момента его исключения.

Новые члены принимаются в состав объединения с согласия его участников. Порядок принятия новых членов и процедуры голосования по этому вопросу должны содержаться в учредительных документах объединения юридических лиц.

§ 5. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности объединений юридических лиц

Проблематика в правовом регулировании сконцентрирована, в основном, на вопросах создания и функционирования объединений юридических лиц.

Немаловажный аспект, который необходимо выделить в правовом регулировании объединений юридических лиц – это вопрос о субъектном составе участников.

Как было сказано выше, в нормах Гражданского кодекса и Законе Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» ассоциации (союзы) представлены как объединения юридических лиц. В законодательстве Кыргызской Республики отсутствуют нормы, предусматривающие возможность объединения юридических и физических лиц в рамках организационно-правовой формы – объединение юридических лиц. Сложившаяся ситуация требует урегулирования, так как практика объединений таких субъектов получила широкое распространение в Кыргызской Республике, и более того, существуют законодательные нормы, регулирующие самостоятельные формы объединений, таких как ассоциации водопользователей, товарищества собственников жилья и объединения работодателей, представляющие собой объединения физических и юридических лиц.

По своей правовой природе объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) близки к общественным объединениям, в связи с чем, законодатель установил применение норм об общественных объединениях к объединениям юридических лиц.

По примеру западных стран, объединения физических лиц (общественные объединения) и юридических лиц (ассоциации и союзы), можно было бы объединить в одну организационно-правовую форму «объединение» или «ассоциация», что позволило бы создать более благоприятный режим юридическим и физическим лицам для объединения.

Предпринимательская деятельность объединений юридических лиц

Законодательство не содержит каких-либо ограничений по осуществлению предпринимательской деятельности объединениями некоммерческих организаций. Однако, относительно объединений коммерческих организаций, п. 1 ст. 165 Гражданского кодекса устанавливает ограничения в осуществлении ими предпринимательской деятельности: «если по решению участников на ассоциацию (союз) возлагается ведение предпринимательской деятельности, такая ассоциация (союз) подлежит преобразованию в хозяйственное общество или товарищество».

В правоприменительной практике возникают определенные сложности при применении норм законодательства об объединениях юридических лиц, так как законодательство не содержит норм, регулирующих отношения, связанные с предпринимательской деятельностью объединений юридических лиц, членами которых одновременно могут быть коммерческие и некоммерческие организации.

Было бы разумно законодателю не предусматривать различия в регулировании деятельности объединений коммерческих и некоммерческих организаций, так как особенностью организационно-правовой формы "объединение юридических лиц" является – координация деятельности их участников, а также представление и защита их общих интересов.

§ 6. Политическое и экономическое значение объединений юридических лиц

Опыт экономических реформ в странах с так называемой «переходной экономикой» показывает, что успех во многом зависит от поддержки реформ объединениями предпринимателей, заинтересованных в эффективных экономических преобразованиях.

Механизм взаимодействия объединений юридических лиц с государством в процессе политико-экономических преобразований реализуется достаточно просто – *солидарные друг с другом компании осуществляют через свои объединения политическое влияние на законодательные предложения, затрагивающие их интересы.*

Кроме того, объединения юридических лиц активно привлекаются по инициативе *самых органов государственного управления* к законотворческой деятельности и участию в обсуждениях новых нормативных правовых актов, национальных концепций и программ развития. Объединения юридических лиц также участвуют в консультативных и координирующих государственных образованиях. Так, в состав созданного в Кыргызской Республике в феврале 2006 года Высшего экономического совета при Правительстве Кыргызской Республики вошли, помимо высших должностных лиц Правительства и депутатов парламента, представители бизнес сообщества.

Таким образом, основными принципами политико-экономического влияния объединений юридических лиц на развитие общества являются:

- участие в законотворческой деятельности;
- совместное с органами государственной власти и органами местного самоуправления участие в решении социально-экономических проблем, определении приоритетов социально-экономической политики;

- принятие согласованных решений по достижению целей в построении экономических взаимоотношений внутри частного и государственного секторов.

Государство также может использовать объединения юридических лиц для достижения определённых целей. Объединения предпринимателей зачастую используются как инструменты экономического контроля со стороны правительства. Например, в Латинской Америке некоторые органы власти заключили широкомасштабные соглашения с профсоюзами и группами деловых людей, которые осуществляют влияние на регулирование заработной платы, цен и других важнейших экономических параметров. Хотя эти соглашения укрепляют стабильные экономические условия, они зачастую ограничивают реакцию рынков на меняющиеся условия, а также сужают открытость рынков для конкурирующих компаний, которые не входят в ключевые организации деловых людей⁸⁸.

Другими словами, в рассматриваемом общественном явлении также существуют проблемы. Не всегда и не все частные компании проявляют общность интересов по отношению к разрабатываемым законам. В действительности, различные предпринимательские структуры зачастую имеют диаметрально противоположные взгляды на ряд законодательных и политических решений. Часто усилия объединений предпринимателей переходят в сферу создания для себя преимуществ перед конкурентами, путём ограничения их доступа на рынок и т.п. Такие объединения начинают оказывать скрытое давление на правительство для сохранения своих преимуществ и постепенно становятся противниками реформ.

Таким образом, во многом благодаря фактору недостаточно высокого уровня политической культуры, в странах с переходной экономикой возникают негативные тенденции, искажающие общественную роль объединений юридических лиц, а именно:

- лоббирование интересов узких предпринимательских кругов (закрытость рынков, препятствия здоровой конкуренции);
- создание под видом объединений юридических лиц скрытых монополий и сопутствующие этому фаворитизм и другие антирыночные экономические тенденции.

⁸⁸ Объединения предпринимателей и демократическая реформа: Джон Салливан, *Economic Reform Today*, Number 2, 1995

Глава 10. Некоммерческие кооперативы

§ 1. Историческое развитие правового статуса некоммерческих кооперативов

Изучение и оценка сложившейся ситуации с некоммерческими кооперативами не представляется возможным без детального рассмотрения исторического опыта возникновения и развития системы кооперации. Для этого следует обратиться к периоду, когда Кыргызстан входил в состав СССР, поскольку истоки существующей в стране кооперации находятся там.

20 мая 1924 года ВЦИК и СНК ССР приняли декрет «О потребительской кооперации». С этой даты начинается история кооперации в СССР.

Как известно, во времена СССР в стране существовал мощный сектор так называемой «потребительской кооперации». Деятельность потребительских кооперативов регулировалась различными правовыми актами Совета министров СССР.

26 мая 1988 года был принят закон «О кооперации в СССР», который объединил все нормативные акты, касающиеся регулирования деятельности кооперативов. Этот закон впервые разделил кооперативы на 2 вида: производственный и потребительский.

В настоящее время часто можно столкнуться с таким заблуждением, что все потребительские кооперативы – это некоммерческие кооперативы, что понятия «потребительский кооператив» и «некоммерческий кооператив» – это синонимы, т.е. означают одно и то же. Это не так. В советское время понятие «потребительский кооператив» имело иное содержание, нежели в настоящее время имеет понятие «некоммерческий кооператив». В систему потребительской кооперации во времена СССР входили колхозы, организации бытового обслуживания населения (продовольственные магазины, швейные мастерские, лавки по ремонту обуви, фотоателье, парикмахерские), рынки, жилищные, дачные, гаражные кооперативы и многие другие организации. Если сравнивать их с аналогичными организациями современности, то можно с удивлением обнаружить, что подавляющая их часть (за исключением жилищных, дачных, гаражных кооперативов) «превратилась» в коммерческие организации.

После обретения независимости в Кыргызстане начался процесс реформы большинства отраслей национального законодательства. Что касается законодательства о кооперации, оно также было частично реформировано.

12 декабря 1991 года был принят Закон Республики Кыргызстан «О кооперации в Республике Кыргызстан». Данным законом кооперативы также были разделены на две большие группы:

- 1) Производственные кооперативы;
- 2) Потребительские кооперативы.

Данный закон еще имел элементы советского подхода по регулированию кооперативных отношений. Так, в раздел «Потребительские кооперативы» были включены так называемые «Торговые потребительские кооперативы».

В этом законе также, в разделе «Потребительские кооперативы», были перечислены виды потребительских кооперативов (жилищно-строительные, жилищно-эксплуатационные, дачные, садовые и другие виды потребительских кооперативов) и каждому из этих видов были посвящены отдельные статьи или несколько статей, определяющие их цели создания и правовой статус.

В 1996 году был принят Гражданский кодекс Кыргызской Республики (ГК КР), в соответствии с которым кооперативы были разделены на два вида:

- 1) Производственные кооперативы;
- 2) Потребительские кооперативы.

В ст. 160 было дано определение понятию «потребительский кооператив», основным признаком потребительского кооператива было то, что доходы, полученные потребительским кооперативом, не могли распределяться между его членами.

Однако данная статья 160 ГК не перечисляла виды потребительских кооперативов и не определяла особенности их правового положения.

В феврале 2003 года ст. 160 была исключена из ГК. С этого момента в Кыргызстане вместо понятия «потребительский кооператив» широко применяется понятие «некоммерческий кооператив».

2 июня 1999 года был принят Закон Кыргызской Республики «О кооперации», который действовал до июня 2004 года. Этот закон также подразделял кооперативы на два вида, но уже на:

- 1) Коммерческие; и
- 2) Некоммерческие кооперативы.

11 июня 2004 года был принят новый Закон Кыргызской Республики «О кооперативах». Последние два закона были приняты в рамках мероприятий, проводимых в целях реформирования сельскохозяйственной кооперации.

В этом законе прослеживается несколько однобокий подход: большинство норм закона регулируют отношения связанные с сельскохозяйственными кооперативами.

§ 2. Понятие некоммерческого кооператива

В соответствии со ст. 152 ГК КР, *кооператив* – добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения своих материальных и иных потребностей путем организации на демократических началах совместной хозяйственной и иной деятельности,

предусмотренной уставом, и объединения его членами паевых взносов. То есть, кооператив (от лат. Cooperatio – сотрудничество) – это организация, основанная на принципе индивидуального членства с целью удовлетворения своих материальных и иных потребностей материально-экономического характера.

Суть некоммерческих кооперативов сводится к тому, что граждане (а иногда граждане и юридические лица) объединяются между собой с целью удовлетворения своих потребностей в чем-либо, например, в жилье в виде отдельной квартиры или коттеджа, в гараже для автомобиля, даче и т.п.

Одним из наиболее ярких примеров некоммерческих кооперативов являются жилищно-строительные кооперативы. Граждане, желающие иметь отдельную квартиру, но не имеющие право претендовать на обеспечение бесплатной квартирой государством (равно как и граждане, которые хотя и имеют право на получение квартир от государства, но не обеспечены жильем по социальным нормам), и не имеющие возможности купить ее по рыночной стоимости, могут объединиться в жилищно-строительные кооперативы. Основной деятельностью такого некоммерческого кооператива будет жилищное строительство. При создании такого кооператива количество отдельных квартир или других обособленных жилых помещений не может быть меньше количества членов этого кооператива. Обеспечение жилищного строительства (основной деятельности кооператива) происходит за счет объединенных денежных средств (паевых взносов) членов (пайщиков) этого кооператива.

Таким образом, члены жилищно-строительного кооператива будут обеспечены жилыми помещениями по себестоимости этих помещений, но ведь некоммерческие кооперативы для получения дополнительных источников финансирования строительства могут еще заниматься предпринимательской деятельностью (если нет ограничений в Уставе). Здесь следует отметить, что доходы, получаемые от предпринимательской деятельности жилищно-строительного кооператива, не могут использоваться куда-нибудь помимо жилищного строительства. Это вытекает из того, что некоммерческий кооператив соответственно является некоммерческой организацией, которая в соответствии со ст. 85 ГК КР может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана.

По данным Министерства юстиции Кыргызской Республики, на 1 декабря 2011 года в Кыргызстане было зарегистрировано около 580 некоммерческих кооперативов.

Закон Кыргызской Республики «О кооперативах» по-новому определяет правовые и экономические основы образования и деятельности кооперативов Кыргызской Республики и их союзов.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О кооперативах», кооператив – это добровольное объединение физических и юридических лиц на

основе членства с целью удовлетворения своих экономических и иных потребностей.

Деятельность кооператива основывается на следующих принципах:

- добровольность объединения;
- членство граждан;
- объединение его членами своих имущественных взносов;
- хозяйственная самостоятельность;
- наличие устава – как учредительного документа;
- участие членов кооператива в управлении кооперативом на равных правах независимо от размера пая;
- членство не ограничено одним потребительским кооперативом, т.е. член ЖСК может быть одновременно членом ДСК, ГСК и т. д.;
- обязанность членов кооператива участвовать в покрытии убытков кооператива путем внесения дополнительного взноса;
- субсидиарная ответственность члена кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса;
- доходы, получаемые кооперативом, не распределяются среди членов этого кооператива.

§ 3. Порядок образования некоммерческих кооперативов

Порядок образования некоммерческих кооперативов регулируется Законом Кыргызской Республики «О кооперативах» от 11 июня 2004 года N 70, Законом Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года №57.

Некоммерческий кооператив может образоваться с приобретением статуса юридического лица.

Создание некоммерческого кооператива в результате его учреждения включает в себя 2 этапа:

- 1) собственно принятие решения об учреждении некоммерческого кооператива;
- 2) государственная регистрация некоммерческого кооператива.

Согласно ст. 8 Закона Кыргызской Республики «О кооперативах» в целях создания кооператива физические и юридические лица, изъявившие желание образовать кооператив, формируют организационный комитет, который должен подготовить проект устава кооператива; подготовить и провести учредительное собрание кооператива.

Функции учредительного собрания членов кооператива:

- 1) принимает решение об образовании кооператива и приеме в члены кооператива;

- 2) составляет реестр членов кооператива с указанием: для физических лиц – фамилии, имени, отчества, года рождения, адреса; для юридических лиц – их наименования и юридического адреса, количества заявленных и внесенных каждым членом паевых взносов, подписи членов кооператива;
- 3) определяет стоимость одного пая;
- 4) утверждает устав кооператива;
- 5) избирает органы управления кооперативом.

Для устава кооператива установлены следующие требования:

1. Устав кооператива должен содержать следующие сведения:
 - 1) наименование кооператива;
 - 2) место нахождения кооператива;
 - 3) юридический адрес кооператива;
 - 4) предмет и цели деятельности кооператива;
 - 5) срок, на который создается кооператив;
 - 6) порядок вступления в кооператив;
 - 7) порядок прекращения членства в кооперативе;
 - 8) условия о размере, составе и порядке внесения паевых и вступительных взносов членов кооператива;
 - 9) описание всех видов паев, если установлено более одного вида, с указанием количества паев каждого вида, которые могут принадлежать одному члену, а также прав и привилегий, предоставляемых каждым видом пая;
 - 10) указание о праве голоса членов кооператива;
 - 11) порядок распределения прибыли и убытков кооператива;
 - 12) положения о составе, компетенции органов управления кооперативом и принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов;
 - 13) права и обязанности членов кооператива;
 - 14) порядок образования и использования фондов кооператива;
 - 15) условия ответственности членов кооператива, в том числе за нарушение обязательств по внесению обязательного пая;
 - 16) ответственность членов кооператива в случае его убыточной деятельности или банкротства;
 - 17) сроки и порядок выдачи членам кооператива паевых взносов (пая) при прекращении членства в кооперативе;
 - 18) порядок и условия реорганизации и ликвидации кооператива;
 - 19) порядок созыва общего собрания;
 - 20) порядок организации работы с лицами, не являющимися членами кооператива;

- 21) стоимость недвижимого имущества, отчуждение и иные сделки с которым подлежат утверждению общим собранием;
- 22) в наименовании кооператива должно содержаться слово "кооператив".

2. В уставе кооператива могут содержаться и другие необходимые для его деятельности сведения, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Важным моментом при создании некоммерческого кооператива является решение вопроса о числе учредителей. Согласно Закона «О кооперативах» минимальное количество членов кооператива должно быть не менее семи.

Государственная регистрация некоммерческого кооператива осуществляется в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики о регистрации юридических лиц, который подробно описан в главе 3 настоящего учебного пособия.

§ 4. Права и обязанности членов некоммерческого кооператива

Глава 3 Закона Кыргызской Республики «О кооперативах» полностью посвящена правам и обязанностям членов кооператива.

Членами кооператива могут быть физические лица, достигшие возраста 18 лет, и юридические лица.

Интересы юридического лица, являющегося членом кооператива, представляет в кооперативе юридически уполномоченное лицо.

Физические и юридические лица могут быть одновременно членами нескольких кооперативов, если иное не предусмотрено уставами этих кооперативов.

Члены кооператива имеют следующие права и обязанности:

- свободно выходить из него;
- пользоваться всеми услугами, предоставляемыми потребительским кооперативом;
- участвовать в управлении кооперативом, избирать и быть избранными в органы управления и контроля кооператива в соответствии с уставом кооператива, вносить предложения, связанные с деятельностью кооператива;
- пользоваться льготами и преимуществами, определенными уставом кооператива для своих членов;
- знакомиться с документацией финансово-хозяйственной деятельности кооператива в порядке, установленном уставом кооператива;

Члены кооператива обязаны:

- вносить вступительный и паевой взносы в размере и порядке, предусмотренном уставом кооператива;
- соблюдать законодательство Кыргызской Республики, устав и другие внутренние акты кооператива;
- участвовать в покрытии убытков кооператива путем внесения дополнительного взноса.

В статье 12 Закона «О кооперативах» отмечается, в частности, что физические или юридические лица, изъявившие желание вступить в кооператив после его государственной регистрации, подают в правление кооператива письменное заявление о приеме в члены кооператива. Заявление должно включать в себя обязательство исполнять требования устава и других внутренних документов кооператива, а также обязательство о внесении заявленного паевого взноса. Правление принимает решение о приеме в течение 4 недель со дня принятия заявления. Решение о приеме утверждается на очередном общем собрании членов кооператива.

Каждому члену кооператива выдается членская книжка, в которой указываются:

- 1) фамилия, имя, отчество и адрес, дата рождения, дата вступления в кооператив;
- 2) количество заявленных и внесенных паев и даты их внесения;
- 3) количество дополнительных паев и даты их внесения.

Порядок оформления документации для приема в члены кооператива, прекращения членства, исключения из членов кооператива и иные условия по вопросам членства определяются уставом кооператива.

Статья 14 Закона определяет порядок прекращения членства в кооперативе и предусматривает следующие случаи выхода из него:

- 1) добровольного выхода из кооператива;
- 2) смерти члена кооператива;
- 3) исключения из кооператива;
- 4) ликвидации юридического лица, являющегося членом кооператива.

Член кооператива вправе по своему усмотрению выйти из кооператива путем подачи заявления в письменной форме в правление кооператива не позднее, чем за 12 месяцев до своего выхода.

Передача паевого взноса члена кооператива, прекратившего свое членство, физическим и юридическим лицам допускается только с согласия кооператива в порядке, установленном уставом кооператива. В этом случае члены кооператива пользуются преимущественным правом покупки такого паевого взноса. Член кооператива, передающий свой паевой взнос другому члену кооператива, вправе прекратить свое членство до истечения 12 месячного срока с момента подачи заявления.

Член кооператива может быть исключен из членов кооператива по основаниям, предусмотренным в уставе кооператива, в случаях:

- 1) если не выполняет обязанности, предусмотренные Законом «О кооперативах» и уставом кооператива;
- 2) если в результате его действий (или бездействия) кооперативу причинен ущерб.

Совет кооператива вправе принять решение об исключении из членов кооператива, которое подлежит утверждению на следующем общем собрании членов кооператива.

Члены совета кооператива, члены правления кооператива могут быть исключены из членов кооператива только по решению общего собрания членов кооператива.

Лицо, исключенное из членов кооператива, вправе обжаловать решение общего собрания в суде в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Члену кооператива, прекратившему свое членство, должна быть выплачена стоимость его паевого взноса или должно быть выдано имущество, соответствующее его паевому взносу, а также произведены другие причитающиеся ему выплаты в размерах, в сроки и на условиях, которые предусмотрены уставом кооператива, но не позднее 3 месяцев после окончания финансового года, в течение которого имело место прекращение его членства в кооперативе. При этом член кооператива, прекративший членство, не вправе требовать выдачи именно того объекта имущества, который был внесен им в качестве паевого взноса, если иное не предусмотрено уставом кооператива.

§ 5. Заключение

Таким образом, в Кыргызстане в настоящее время существуют пробелы в законодательстве относительно регулирования деятельности некоммерческих кооперативов.

Можно констатировать факт, что реформа законодательства в Кыргызстане не затронула существенно законодательство о некоммерческих кооперативах. Более того, правовые акты, принятые в последние годы в целях развития сельскохозяйственных кооперативов, привели к частичной ликвидации правовой базы о некоммерческих кооперативах, которая существовала до начала реформ.

В настоящее время нельзя регулировать все отношения, связанные с кооперативами, в одном законе о кооперативах.

Необходимо принять два разных закона:

- 1) Закон «О коммерческих кооперативах» или закон «О сельскохозяйственных кооперативах», которым регулировать

отношения связанные с созданием, правами и обязанностями коммерческих кооперативов;

- 2) Закон «О некоммерческих кооперативах», которым установить порядок создания, права и обязанности таких некоммерческих кооперативов как жилищно-строительные, жилищные, гаражные, дачные кооперативы.

В законе о некоммерческих кооперативах необходимо детально урегулировать все отношения в данной сфере, включая определение видов некоммерческих кооперативов и особенностей их правового положения.

Глава 11. Товарищество собственников жилья

§ 1. Понятие и общие положения о товариществах собственников жилья

Юридическая наука и нормативные правовые акты используют понятие «товарищество» для определения различных объединений – субъектов экономического оборота.

Исследователи гражданского законодательства 20-х гг. подразделяли товарищества на два основных типа: товарищества, преследующие коммерческие цели, и кооперативные товарищества⁸⁹. При этом целью кооперативных товариществ являлось «удовлетворение разнообразных потребностей человеческого ума, чувства, вкуса и т.д.»⁹⁰.

После ликвидации в конце 20-х – начале 30-х гг. негосударственных коммерческих организаций, в том числе и товариществ, термин «товарищество» стал применяться крайне редко и, по существу, применялся только к некоторым видам потребительских кооперативов (например, садоводческим или дачным товариществам). Актуальность в исследовании товариществ вновь возникла лишь с принятием законов Союза ССР «О кооперации в СССР», «О собственности в СССР», «О предприятиях в СССР», а затем и целого ряда законодательных актов.

Опираясь на анализ современного законодательства, классификацию товариществ можно производить по различным основаниям. Однако представляется, что ключевым фактором, составляющим главное отличие подобных объединений, должна оставаться цель организации и деятельности товарищества. Часть первая Гражданского кодекса Кыргызской Республики, называя такие виды товариществ, как полные и командитные, указывает на то, что это – юридические лица, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли, что позволяет назвать их товариществами предпринимательского типа.

Наряду с этим Гражданский кодекс Кыргызской Республики в разделе «Отдельные виды обязательств» предусматривает возможность заключения договора простого товарищества, по которому лица, соединяя свои вклады, совместно действуют без образования юридического лица. Такое объединение можно определить как товарищество договорного типа.

В отличие от названных объединений существуют товарищества, созданные и функционирующие для удовлетворения, в первую очередь, потребностей своих членов, что дает возможность называть их товариществами

⁸⁹ Данилов Е.Н. Товарищества // Советское хозяйственное право. М.: Государственное издательство. 1926. - С. 77.

⁹⁰ Ратнер А.С. Гражданский кодекс Советских республик. Текст и практический комментарий / Под ред. проф. Ал. Малицкого. Киев: юрид. изд-во НКЮ УССР. 1927. - С. 490.

потребительского типа. В свою очередь, такие товарищества подразделяются на две самостоятельные организационно-правовые формы: потребительские кооперативы и товарищества собственников жилья.

В правовой литературе часто можно обнаружить иное суждение. Большинство исследователей считают, что товарищества собственников жилья относятся к потребительским кооперативам⁹¹. Утверждения подобного рода основываются на том, что законодатель предъявляет к товариществам собственников жилья и потребительским кооперативам много общих требований. Действительно, и те, и другие субъекты как юридические лица относятся к некоммерческим организациям. Однако, думается, что более весомы аргументы в пользу того, что товарищества собственников жилья являются самостоятельной организационно-правовой формой юридических лиц.

Одним из самых главных отличий товариществ собственников жилья от потребительских кооперативов и, в частности, от жилищных кооперативов (самых близких по цели деятельности), является то, что в товариществах собственников жилья нет паевых правоотношений. В кооперативах средства паевого фонда являются средствами юридического лица и имеют строго целевое назначение: они предназначены исключительно для оплаты строительства или стоимости построенного дома⁹². Члены же товариществ собственников жилья являются собственниками помещений, то есть они оплатили или приобрели жилое помещение по иным основаниям до вступления в товарищество (либо до его образования).

Следующим отличием является то, что у членов товарищества собственников жилья нет такой обязанности, как необходимость покрывать образовавшиеся убытки путем дополнительных взносов (имеющейся у членов кооператива).

Весьма существенное значение имеют различия, лежащие в плоскости отношений собственности. По общему правилу товарищество собственников жилья не является субъектом права собственности на помещения и на объекты общего пользования многоквартирного дома. Жилищно-строительный кооператив выступает в качестве собственника как жилых помещений, так и объектов общего пользования.

Кроме того, сфера организации и деятельности товариществ собственников жилья намного уже по сравнению с соответствующей сферой потребительских кооперативов. Товарищества собственников жилья могут организовываться только собственниками жилых и иных помещений и только для обеспечения эксплуатации многоквартирного дома, пользования

⁹¹ См.: например: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая. М.: Юриформцентр, 1995. - С. 313; *Мушинский В.О.* Основы гражданского права. М.: Международные отношения, 1995. - С. 40; Гражданское право России. Курс лекций. Часть первая. М.: Юрид. лит., 2003. - С. 220.

⁹² См.: *Гензехадзе Е.Н.* Жилищно-строительные кооперативы в городе и на селе. М.: Изд-во Московского университета, 1976. - С. 105.

квартирами и их общим имуществом (ст. 248 Гражданского кодекса Кыргызской Республики и ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья»). Что же касается потребительских кооперативов, то они могут создаваться с целью удовлетворения самых различных материальных и иных потребностей.

Учитывая рассмотренные отличия, а также принимая во внимание норму, содержащуюся в п. 3 ст. 85 ГК КР, которая допускает создание различных форм некоммерческих организаций, предусмотренных законами, можно говорить о новой организационно-правовой форме некоммерческой организации – товариществе собственников жилья.

Для более полного анализа различий между потребительскими кооперативами и товариществами собственников жилья представляется необходимым указать на то, что при обстоятельствах, отмеченных в законе, товарищества собственников жилья могут создаваться на базе некоторых видов потребительских кооперативов. К таким видам относятся жилищные и жилищно-строительные кооперативы, в которых их члены полностью выплатили паевые взносы. В таких случаях последняя часть взноса выступает в роли преобразователя правоотношений; обязательственные жилищные правоотношения трансформируются в правоотношения собственности. Ядро жилищно-кооперативных отношений – паевые правоотношения перестают существовать как таковые, а право пользования жилищем основывается уже не на факте членства в кооперативе, а на праве собственности.

В соответствии со ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья», **товарищество собственников жилья** – форма объединения домовладельцев, некоммерческая организация, создаваемая для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в многоквартирном доме, владения, пользования общим имуществом и распоряжения им в установленных законодательством пределах.

§ 2. Организация и деятельность товариществ собственников жилья

В соответствии со ст. 248 ГК КР товарищество собственников жилья (далее - товарищество) является некоммерческой организацией, создаваемой и действующей в соответствии с законодательством. Как видно, ГК КР предполагал принятие закона, регламентирующего организацию и деятельность одного из видов некоммерческой организации. Однако, принимая во внимание необходимость развития упорядоченности отношений собственности на общее имущество многоквартирного дома, законодатель, приняв Закон Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» 28 октября 1997 г., расширил предмет указанного в ГК КР законодательного акта, включив в него

регулирование правоотношений долевой собственности собственников жилых и нежилых помещений многоквартирного дома.

Создание двух и более товариществ в одном доме не допускается (ст. 3 Закона). Согласно ст. 84 ГК КР любое юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом Законом о регистрации юридических лиц. С момента государственной регистрации товарищество собственников жилья приобретает права юридического лица.

В целях удовлетворения различных потребностей своих членов товарищество вступает в многочисленные имущественные отношения с различными юридическими и физическими лицами.

Предметом деятельности товарищества являются:

- обеспечение согласия собственников о порядке реализации ими своих прав по владению, пользованию и распоряжению общей собственностью;
- обеспечение надлежащего технического, противопожарного, экологического и санитарного состояния многоквартирного дома;
- осуществление деятельности по реконструкции, содержанию, ремонту, эксплуатации и управлению многоквартирным домом;
- обеспечение коммунальными услугами собственников;
- обеспечение выполнения собственниками правил пользования, содержания дома и придомовой территории;
- защита интересов собственников;
- представление общих интересов собственников в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в судах.

Безусловно, основная задача товарищества домовладельцев – это исполнение функции эксплуатационной организации, обеспечивающей нормальное проживание граждан.

Управление, обслуживание и эксплуатация жилых и нежилых помещений могут осуществляться как своими силами, так и силами других организаций.

В первом случае в товариществе по трудовому договору работают граждане, занимающиеся обслуживанием жилых помещений, помещений, к ним прилегающих, а также придомовых территорий (слесари, электрики, уборщицы, дворники и т.д.). Общее собрание по представлению председателя правления принимает правила внутреннего распорядка обслуживающего персонала товарищества, положение об оплате их труда.

Во втором случае товарищество заключает с эксплуатационной организацией договор на обслуживание жилого дома. По такому соглашению эксплуатационная организация обязуется осуществлять текущий ремонт дома (кроме квартир), уборку нежилых помещений и придомовых территорий, вывоз мусора, обслуживание систем центрального отопления, водоснабжения и др.

Обслуживание и эксплуатация газового и лифтового оборудования могут осуществлять только специализированные организации, с которыми товарищество также заключает соответствующие договоры.

Поскольку товарищества являются некоммерческими организациями, они вправе заниматься лишь той деятельностью, которая предусмотрена в уставе. ГК КР устанавливает возможность осуществления предпринимательской деятельности такими организациями, как товарищества, однако, это обуславливается двумя ограничениями:

1) предпринимательская деятельность должна служить целям, ради которых создано товарищество;

2) при получении прибыли организация не вправе распределять полученную прибыль между участниками организации.

При осуществлении предпринимательской или иной деятельности товарищество самостоятельно отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, члены товарищества не несут ответственности по его долгам.

§ 3. Правовое положение членов товариществ собственников жилья

Из положений гл. 11 ГК КР и Закона Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» следует, что членами товарищества могут быть следующие категории лиц.

Во-первых, граждане, являющиеся собственниками жилых помещений в многоквартирных домах и соответственно недвижимости, являющейся объектами общего пользования. При этом интересы несовершеннолетних, а также недееспособных либо ограниченно дееспособных членов товарищества представляют их родители, опекуны или попечители.

Во-вторых, членами товарищества могут быть юридические лица, которым жилые помещения в многоквартирных домах и соответственно объекты общего пользования принадлежат на праве собственности, хозяйственного ведения (государственные и муниципальные предприятия) или оперативного управления (государственные и муниципальные учреждения).

В случае прекращения права собственности члена товарищества на жилое помещение в связи со смертью гражданина либо ликвидации юридического лица, отчуждения данного помещения или по иным основаниям членство в товариществе прекращается с момента утраты права собственности на жилое помещение.

При реорганизации юридического лица – члена товарищества либо смерти члена товарищества – правопреемники (наследники) могут вступить в товарищество по решению общего собрания его членов.

Все члены товарищества обладают достаточно широким кругом прав и несут целый ряд обязанностей.

Основные права и обязанности членов товарищества определены в Законе Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья». Более полно права и обязанности определяются в уставах товариществ.

Собственник помещения имеет право продавать, сдавать в аренду, завещать, передавать под залог или иным образом распоряжаться помещением в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

При переходе права собственности на помещение одновременно новому собственнику помещения переходит доля в общем имуществе товарищества. Собственник помещения не может отчуждать свою долю в общем имуществе товарищества отдельно от права собственности на помещение.

Проживание собственника помещения в другом месте, а также передача права пользования помещением другим лицам не влекут за собой передачу права голоса и не освобождают собственника от обязанностей, налагаемых на него законодательством и Уставом товарищества.

Если собственники помещения заложили свои помещения в обеспечение какого-либо обязательства или оформили ипотечную закладную, товарищество незамедлительно отправляет письменное уведомление кредитору, держащему залог или ипотеку, предметом которой является помещение, в следующих случаях:

- 1) при задолженности собственником помещения, являющегося предметом ипотеки, более 60 дней по уплате общих расходов;
- 2) при изменении и прекращении страхования общего имущества;
- 3) при принятии товариществом решения обратиться в суд за просрочку платежей по оплате общих расходов.

Собственники помещения обязаны:

- соблюдать требования Закона Кыргызской Республики «О товариществах собственников жилья» и устава товарищества;
- соблюдать технические, противопожарные и санитарные правила содержания дома, жилого помещения и придомовой территории;
- участвовать в общих расходах товарищества пропорционально их доле в общем имуществе.

Порядок создания товарищества

Товарищество может образовываться домовладельцами помещений по воле не менее 51 процента собственников жилых помещений в многоквартирных зданиях. Учредительное собрание может созываться инициативной группой собственников.

Из принципа добровольности членства в товариществе следует, что создание товарищества не исключает возможности для отдельных домовладельцев оставаться вне данного объединения, но все собственники помещений обязаны участвовать в общих расходах, согласно статье 26 настоящего Закона. Любой собственник помещения, решивший не становиться членом товарищества, имеет право стать членом товарищества позднее, без согласия товарищества. Лица, не являющиеся собственниками помещений, не могут быть членами товарищества.

В свою очередь, товарищество не вправе нарушать права домовладельцев, отказавшихся от членства в товариществе, устанавливая преимущества и льготы по владению и пользованию общей долевой собственностью только для членов товарищества либо налагая на собственников помещений, не являющихся членами товарищества, дополнительные обязанности, выходящие за рамки возмещения необходимых затрат по управлению товариществом.

§ 4. Органы управления и контроля товариществ собственников жилья

Товарищества образуют органы управления и контроля. Такие органы условно можно разделить на высшие, исполнительно-распорядительные, контрольные и вспомогательные.

Общее собрание товарищества является его высшим органом управления.

К исключительной компетенции общего собрания товарищества относится решение следующих вопросов:

- 1) утверждение и внесение изменений в устав;
- 2) избрание и освобождение от занимаемой должности правления и председателя товарищества и членов ревизионной комиссии, в случае необходимости;
- 3) утверждение ежегодного отчета правления;
- 4) утверждение годового бюджета;
- 5) дача согласия на получение кредита на сумму, превышающую 10 % годового расхода на содержание общего имущества товарищества;
- 6) утверждение капитальных затрат, связанных с проведением работ по благоустройству общего имущества;
- 7) восстановление здания товарищества – в случае повреждения или разрушения более 50 % здания вследствие стихийных бедствий;
- 8) установление неустойки за просрочку платежей в счет общих расходов;
- 9) утверждение специальных взносов, не предусмотренных годовым бюджетом;
- 10) принятие решения о передаче общего имущества товарищества в управление физическому или юридическому лицу (управляющему), а

также определение перечня услуг, которые управляющий должен предоставлять товариществу;

- 11) рассмотрение и принятие условий заключаемых договоров;
- 12) введение ограничений на использование общего имущества;
- 13) прекращение деятельности товарищества.

Решения общего собрания товарищества принимаются большинством голосов членов товарищества, присутствующих на собрании, за исключением принятия решений по пунктам (1), (6), (7), (10), (11), (12) и (13), по которым требуется не менее 75% голосов присутствующих на собрании, а при принятии решения по пункту (5) требуется согласие всех членов товарищества.

Каждому помещению, находящемуся в собственности члена товарищества, в общем собрании товарищества предоставляется один голос, если уставом не предусмотрено иное. Если помещение принадлежит более чем одному лицу, они должны договориться о том, как голосовать. Если же согласие не достигается, их голос считается воздержавшимся.

Общее собрание товарищества считается полномочным принимать решения, если на нем присутствует не менее 51 % голосов.

В случае равного разделения голосов голос председателя товарищества является решающим.

В случае равного разделения голосов, голос председателя товарищества является решающим.

Решения общего собрания являются обязательными для всех собственников, в том числе для тех, которые независимо от причин не присутствовали на собрании.

Общее собрание товарищества вправе принять к своему рассмотрению и другие вопросы. По требованию не менее 20 % присутствующих на собрании членов товарищества (их доверенных лиц) принятие решений производится тайным голосованием.

Правление направляет уведомление членам товарищества о проведении общего собрания товарищества в письменной форме, которое вручается каждому члену товарищества под расписку или путем почтового отправления (заказным письмом). Уведомление направляется не позднее, чем за 10 дней до даты проведения общего собрания. В уведомлении должны быть указаны дата, время и место собрания, а также повестка дня с включением всех вопросов, подлежащих обсуждению.

Товарищество может образовать ревизионную комиссию, состоящую из членов товарищества, сроком на 2 года, для проведения финансовой проверки любой сферы деятельности товарищества. Она дает заключение по ежегодному отчету правления товарищества и по представленному правлением бюджету. Члены правления и члены их семей не могут являться членами ревизионной комиссии. Комиссия подотчетна общему собранию товарищества.

Глава 12. Жамаат (общинная организация)

§ 1. Понятие жамаата (общинной организации)

Прежде всего, необходимо определить, что такое община (общинная организация). Существует множество определений данного явления. Это связано с тем, что община, как некое явление и определенный институт, изучается различными науками. Тем не менее, община, в том смысле, в котором нам необходимо знать, это – автономная социальная подструктура общества, объединенная общностью территории проживания и непрерывной, постоянной деятельностью. Приближая данное определение к реалиям жизни, можно говорить о том, что община – это группа людей, проживающих на одной географической территории, имеющая общие нужды и ресурсы, осуществляющая совместную деятельность на благо самой общины и под свою ответственность.

Кыргызская община своими истоками уходит в глубь веков. В XVII – первой половине XIX в. она являлась основной носителем родового уклада, который занимал значительное место в общественной жизни того периода. Община кыргызов выступала в определенный период как административная и общественная единица. Сельская община земледельцев, а также кочевое общество, община в документах Кокандского ханства и в устной кыргызской речи называлась *жамаат* (от арабского *жамаа*). Исторически сложившаяся родовая, или айльно-общинная организация, имевшая прочные внутренние связи, поддерживалась в первой половине XIX в. Кокандским ханством. Являясь основной ячейкой общества, община содержала в себе все элементы общественно-экономических и идеологических взаимоотношений кыргызов в прошлых столетиях. Общины ведали достаточно широким кругом полномочий на соответствующей территориальной единице: разрешали проблемы в экономике, социальной сфере, проблемы быта, брачно-семейные отношения, определение идеологии. Иногда община состояла из нескольких групп, связанных между собой родством, общими хозяйственными интересами, идеологическим единством⁹³.

Необходимо помнить, что община – это, прежде всего, организация. В связи с этим следует дать определение того, что такое организация. Организация – это объединение людей, совместно реализующих интересы, программы или цели на основе определенных норм и правил. При этом необходимо помнить, что организация может иметь либо формальный (быть

⁹³ История Кыргызской ССР: с древнейших времен до наших дней: В.М. Плоских, Т. 1. Ф.: Кыргызстан, 1984, 800 с.

зарегистрированной в соответствующих государственных органах) либо неформальный статус.

Существующие на определенной территориальной единице органы местного самоуправления призваны, во взаимодействии с органами государственной власти, создавать качественные условия жизни для местного населения, удовлетворять социально-экономические потребности местных сообществ. Однако, для более эффективного решения дел местного значения необходимо не только наличие обязательных органов местного самоуправления (исполнительно-распорядительные, представительные), но и активное участие самого населения в данной деятельности. Такая мобилизация населения в определенные формирования является одним из видов осуществления местного самоуправления. Это также одна из форм прямого участия граждан в управлении делами местного значения. Объединяясь в общинные организации, население соответствующей территории сможет более организованно и консолидировано решать поставленные задачи, динамично определять приоритетные направления деятельности, справедливо распределять ресурсы и т.д. Деятельность общин сегодня позволяет определять интересы, потребности, ценностные ориентиры местных сообществ, что дает возможность местной государственной администрации и органам местного самоуправления судить о степени притязаний жителей, а значит, более объективно оценивать существующую социально-экономическую ситуацию при принятии управленческих решений. Для органов местного самоуправления общинные организации являются дополнительным механизмом не только выявления проблем, но и важным средством решения данных проблем, удовлетворения запросов людей. В то же время общинные организации могут быть использованы органами местного самоуправления как средство доведения необходимой информации до населения. Общины являются одним из каналов контроля со стороны населения за деятельностью местных органов государственной власти и органами местного самоуправления. Наконец, необходимо отметить функцию представительства общинных организаций. Они представляют перед местными органами власти интересы своих членов и тех групп населения, взгляды которых пытаются формулировать и выразить.

В Кыргызской Республике законодательно закреплены гарантии существования и деятельности общин. В Законе Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года определяется, что **жамаат** (община) – это форма организации местного самоуправления, представляющая собой добровольное объединение членов местных сообществ, проживающих на территории одной улицы, квартала или другого

территориального образования села или города для совместного решения дел местного значения.

§ 2. Правовой статус жамаата (общинной организации)

Общинные формирования, по своей организационно-правовой форме, во многом схожи с общественными объединениями. Это добровольные, самоуправляемые объединения граждан, созданные по их инициативе на основе общности интересов для реализации общих целей.

Жамаат (общинная организация) является некоммерческой организацией, также в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» жамаат может приобретать статус юридического лица. При этом некоммерческий статус данной общинной организации не закрывает для нее возможности заниматься предпринимательской деятельностью. Однако, такая деятельность должна быть жестко подчинена уставным целям. Прибыль от предпринимательской деятельности направляется на решение основных задач общины и не может распределяться между членами общинной организации.

Деятельность жамаата (общинной организации) осуществляется на принципах законности и социальной справедливости; добровольности членства; демократии, гласности, прозрачности и учета общественного мнения; коллегиальности, свободного обсуждения при решении социально-общественных, экологических, жилищных и иных вопросов, затрагивающих интересы членов жамаата (общинной организации); самоопределения, саморегулирования и самофинансирования на основе экономической и хозяйственной самостоятельности; обеспечения равного представительства домохозяйств; общности интересов членов жамаата (общинной организации). Жамаат (общинная организация) самостоятельно организует и осуществляет свою деятельность в пределах той территории, где постоянно проживают члены общины.

Основными целями деятельности жамаата (общины) являются:

- 1) развитие у членов жамаата (общины) чувства принадлежности к одному сообществу для совместного решения и под свою ответственность дел местного значения;
- 2) удовлетворение социально-экономических и духовных потребностей членов жамаата (общины) и местного сообщества;
- 3) вовлечение членов жамаата (общины) к участию в управлении деятельностью жамаата (общины) и местного сообщества;
- 4) оказание взаимопомощи членам жамаата (общины);
- 5) повышение активности населения по социальной мобилизации.

Права жамаата (общинной организации). Объем прав общинной организации зависит от того, какую роль играет жамаат в общественных отношениях на определенной территории. Можно определенно говорить о том, что жамаат является общественным объединением, а значит вправе заниматься социальными проблемами; жамаат вправе осуществлять хозяйствующую деятельность для достижения намеченных уставом целей; реализовывать право граждан принимать участие при принятии управленческих решений органами местного самоуправления и т.д. Жамаат (общинная организация) имеет право приобретать, сдавать в аренду, использовать, переуступать, закладывать, реализовывать имущество, находящееся в его собственности, оказывать консультационные и информационные услуги, организовывать и проводить учебные семинары и практические занятия, связанные с деятельностью жамаата (общины), а также осуществлять иные полномочия, которые необходимы для эффективного осуществления своих целей и задач.

Перечень прав общинной организации, определенный законодателем касается реализации общиной хозяйствующей деятельности. Жамаат (общинная организация) вправе:

- открывать счета в финансово-кредитных учреждениях;
- взаимодействовать на договорной основе с соответствующими местными представительными органами, их исполнительно-распорядительными органами, местной государственной администрацией, а также предприятиями, учреждениями, организациями, кооперативами, жамаатами (общинами) и другими хозяйствующими субъектами;
- выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству своей территории, строительству и ремонту жилого фонда и объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения с использованием предусмотренных на эти цели собственных финансовых ресурсов и других источников;
- сдавать в аренду здания, сооружения, нежилые помещения, находящиеся в собственности жамаата (общины);
- привлекать средства международных донорских организаций и инвестиции для реализации целей и задач жамаата (общины).

Ответственность жамаата (общинной организации). Безусловно, наличие определенных прав у жамаата (общинной организации) предполагает и наличие соразмерной ответственности. Основным предназначением жамаата является удовлетворение социально-экономических и духовных потребностей местного сообщества, улучшение качества жизни членов общины. В этой связи, община несет ответственность перед местным сообществом, а также перед членами общины. Осуществляя хозяйствующую деятельность, жамаат отвечает по договорным обязательствам перед физическими и юридическими лицами.

Государственно-правовая ответственность или ответственность перед государством наступает в случае несоответствия деятельности жамаата (общинной организации) требованиям законодательства Кыргызской Республики.

§ 3. Создание жамаата (общинной организации)

Существенным отличием жамаата (общинной организации) от других некоммерческих организаций является порядок приобретения им статуса юридического лица. Законодательно определено, что статус юридического лица жамаат приобретает с момента его регистрации в представительном органе местного самоуправления на основе заявлений его членов, протокола общего собрания и устава. Для этого необходимо выполнить несколько требований.

Во-первых, для организации любого объединения, в том числе жамаата, нужна инициативная группа. Учредителями жамаата (общинной организации) могут быть представители не менее десяти домохозяйств, которые объединяются на добровольной основе. Законодатель определяет домохозяйство как *группу из двух человек и более, совместно проживающих в жилищной единице и обеспечивающих себя всем необходимым для жизни посредством ведения общего хозяйства, полностью или частично объединяя и расходуя свои средства*. При этом такие лица могут быть связаны отношениями родства или отношениями, вытекающими из брака, либо могут быть не связаны отношениями родства. Однако допускается, что домохозяйство может состоять и из одного человека, проживающего в жилищной единице и обеспечивающего себя всем необходимым для жизни, следовательно, необходимо, по крайней мере, не менее десяти человек из одной территориальной единицы.

Во-вторых, на общем собрании общины принимается устав, регулирующий деятельность жамаата, а также избирается председатель общины. Являясь основным документом жамаата, устав должен содержать основные идеи организации, приоритетные направления деятельности объединения, принципы взаимодействия с органами местного самоуправления и государственными органами. Устав общины, согласно законодательству, также должен отвечать некоторым требованиям и содержать следующее:

- полное и сокращенное название жамаата;
- положения о правах и обязанностях членов жамаата;
- порядок и условия приема и выхода (исключения) членов из жамаата;
- установленный минимальный размер вступительного и членского взносов в общину, порядок и условия их внесения;
- положение о полномочиях и функциях председателя общины;
- порядок принятия решений органами управления жамаата;
- регламент деятельности жамаата;

- порядок избрания и освобождения председателя жамаата;
- порядок формирования средств жамаата и их использования;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав жамаата;
- порядок учета, аудита деятельности жамаата;
- условия прекращения деятельности (реорганизации и ликвидации) жамаата.

Последним шагом в создании, регистрации жамаата (общинной организации) и приобретении общинной организацией статуса юридического лица является подача необходимого пакета документов в соответствующий представительный орган местного самоуправления. Как уже отмечалось ранее, такими документами являются заявление членов общины о желании создания общинной организации, протокол общего собрания жамаата и устав общинной организации, соответствующий указанным требованиям.

Членство в общинной организации, а также выход из него, как и в большинстве других некоммерческих организациях, является добровольным. Тем не менее, в уставе жамаата может определяться особый порядок вступления в общину и выхода из него. Принудительный выход или исключение из общинной организации возможно при несоблюдении либо ненадлежащем исполнении положений и норм устава жамаата. Такая мера по отношению к членам общинной организации может быть осуществлена только после предварительного уведомления исключаемого за тридцать дней и предоставления ему права выступить на общем собрании жамаата. При этом член общинной организации, подвергнутый данной мере, сохраняет за собой право обжаловать соответствующим образом решение общего собрания общинной организации, принятое в связи с его исключением.

Определяется, что членом жамаата (общины) может быть лицо, постоянно проживающее на соответствующей территории местного сообщества, уплачивающее членские взносы, связанное с жамаатом (общиной) взаимными интересами, представляющее интересы одного домохозяйства, в соответствии с уставом жамаата. Члены общины имеют равный доступ к пользованию собственностью жамаата (общины).

§ 4. Взаимодействие жамаата (общинной организации) с государственными органами и органами местного самоуправления

Государство гарантирует некоммерческим организациям условия для выполнения ими уставных задач. Государственные органы и должностные лица обеспечивают соблюдение прав и законных интересов некоммерческих организаций в соответствии с Конституцией и законодательством Кыргызской

Республики и оказывают поддержку их деятельности.

Органы государственной власти и местного самоуправления оказывают содействие общинным организациям в следующем:

- в создании необходимых правовых, организационных условий для становления и развития жамаата (общинной организации);
- в привлечении инвестиций, грантов и микрокредитов для становления и развития жамаата (общинной организации), осуществления его прав на самоуправление.

При подготовке и принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы жамаата (общины), органы государственной власти и местного самоуправления проводят консультации с ним.

Официальные обращения жамаата (общины) по вопросам, затрагивающим его интересы, направляемые в органы государственной власти и местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению.

§ 5. Финансово-экономическая основа и собственность общинной организации

Жамаат владеет, пользуется и распоряжается принадлежащими ему финансовыми средствами, движимым и недвижимым имуществом в соответствии с уставом жамаата (общинной организации).

Финансовую основу жамаата (общинной организации) составляют вступительные и членские взносы, поступления от использования собственности жамаата (общинной организации), спонсорские взносы, добровольные вклады юридических и физических лиц как Кыргызской Республики, так и иностранных лиц, гранты, а также заемные, кредитные и иные финансовые ресурсы.

Экономической основой и собственностью жамаата (общинной организации) являются объекты, построенные или приобретенные им, а также переданные ему юридическими и физическими лицами.

Средства жамаата (общинной организации) используются его членами в целях улучшения социально-экономического положения населения, проживающего на данной территории, а также на благотворительные цели.

Вмешательство органов государственной власти и местного самоуправления в финансово-экономические дела жамаата (общинной организации) не допускается, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством Кыргызской Республики.

§ 6. Органы управления жамаата (общинной организации)

Высшим органом управления жамаата (общинной организации) является *общее собрание*, которое состоит из его членов. Порядок и периодичность проведения общего собрания определяются уставом жамаата (общинной организации). Первое общее собрание вновь образованного жамаата (общинной организации) открывает один из членов инициативной группы по созданию жамаата (общинной организации). В повестку дня первого общего собрания жамаата (общинной организации) включаются вопросы избрания председателя, разработки и принятия устава жамаата (общинной организации), определение направлений деятельности жамаата (общинной организации). Решения на общем собрании принимаются простым большинством голосов при присутствии на собрании не менее двух третей членов жамаата (общинной организации).

Компетенция общего собрания жамаата (общины). В исключительную компетенцию общего собрания входят следующие вопросы:

- внесение изменений и дополнений в устав жамаата (общинной организации);
- определение приоритетных направлений деятельности жамаата (общинной организации);
- прием и исключение из членов жамаата (общинной организации) (если иное не установлено уставом);
- избрание и отстранение от занимаемой должности председателя жамаата (общинной организации);
- утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса жамаата (общинной организации);
- вопросы участия жамаата (общинной организации) в деятельности других юридических лиц;
- реорганизация и ликвидация жамаата (общинной организации);
- получение займа и кредита; использования имущества жамаата (общинной организации);
- другие вопросы, предусмотренные уставом жамаата (общинной организации).

Председатель жамаата (общинной организации). Председатель общинной организации играет немаловажную роль при принятии решений общим собранием жамаата, а также при распределении ресурсов общины, распоряжении имуществом, социально-экономическом планировании развития местного сообщества. Являясь, по сути, руководителем общинной организации, он отвечает за эффективную реализацию функций жамаата. Председатель

жамаата (общинной организации) оформляет учредительные документы жамаата (общинной организации) и регистрирует их в представительном органе местного самоуправления соответствующей территории.

Должность председателя жамаата является выборной. Он избирается на первом общем собрании общины из числа членов жамаата (общинной организации) открытым или тайным голосованием по решению большинства членов, присутствующих на общем собрании. Срок полномочий председателя жамаата (общинной организации) определяется в уставе общинной организации.

§ 7. Образование и деятельность местного фонда развития

Жамааты (общинные организации), объединенные для решения социально-экономических задач, повышения благосостояния членов местного сообщества, создают на добровольной основе *некоммерческую организацию* – местный фонд развития, являющийся юридическим лицом.

Местный фонд развития – общественный фонд, образованный жамаатами (общинными организациями) и сформированный за счет вкладов жамаатов (общинных организаций) и их объединений, спонсоров, организаций и международных доноров на добровольных началах.

Порядок образования и ликвидации местного фонда развития, условия образования его средств и их выдачи регламентируются уставом местного фонда развития, который регистрируется в органах юстиции.

На общем собрании учредителей в соответствии с уставом местного фонда развития избирается правление фонда.

В качестве вкладов в местный фонд развития могут использоваться добровольные взносы жамаатов (общинных организаций), вклады физических и юридических лиц, спонсорские средства международных доноров, неправительственных и иных организаций.

Выдача средств из местного фонда развития производится правлением местного фонда развития в порядке установленной очередности на условиях открытости и гласности.

Глава 13. Кредитные союзы

§ 1. История развития кредитных союзов

Одним из основных видов деятельности финансовых организаций является кредитование юридических и физических лиц. Если рассмотреть более подробно эту операцию, можно заметить, что кредитные отношения прошли сложный путь развития в мировой истории. Еще за 2 300 лет до нашей эры существовали торговые компании, которые выдавали ссуды. Залогом при этом выступали корабли, товары, дома, драгоценности, а также рабы.

Что касается истории кредитных союзов, то впервые они возникли благодаря усилиям английских ткачей в 1844 году в местечке Rochdale. Их положительный опыт получил распространение в Германии, где в 1850 году Герман Шульце создал в прусской деревне Delitzsch «ссудную ассоциацию». Движение Шульца-Делича получило достаточно широкое распространение, и уже в 1859 году в двух германских провинциях насчитывалось 183 кооператива, объединявших более 18 тысяч пайщиков.

Большой вклад в зарождение движения кредитных союзов внес Фридрих Райффайзен, общественный деятель XIX века. Будучи мэром небольшого баварского городка, он организовал первый финансовый кооператив для жителей своего округа, в который люди могли вкладывать свои сбережения и давать друг другу ссуды.

Люди охотно шли в кредитный потребительский кооператив, потому что он объединял лиц одного круга интересов или одного церковного прихода, что было серьезной гарантией честности использования денег. Банки такой гарантии дать не могли, потому что работали со всеми, кто имел деньги. «Народные кассы» превратились в своеобразные закрытые клубы, членство в которых было весьма престижным.

Объединялись, чтобы помочь друг другу, не только люди, но и сами «народные кассы». Они образовали движение, которое быстро ширилось.

В Канаде первую «народную кассу» открыл Альфонс Дежардан 6 декабря 1900 г. в городе Квебек. А сегодня сетью таких организаций покрыта вся Канада, хотя люди живут там отнюдь не бедно. После того как в 1906 г. эта форма кредитования частных лиц получила законодательное признание, она стала быстро завоевывать популярность. Общая сумма его активов превысила 77 млрд. канадских долларов. Она состоит из кооперативного сектора – около 1,5 тыс. «народных касс» Квебека, Манитобы, Онтарио и др. и корпоративного – страховые компании, инвестиционные и консалтинговые фирмы, процессинговые центры по обслуживанию кредитных карт.

В разных странах кредитные союзы имели свою направленность. Так, например, в аграрных странах они создавались с целью поддержания фермерских хозяйств в неурожайные годы. А вот в более развитых странах

кредитные потребительские кооперативы больше специализируются на ссудо-сберегательных операциях своих пайщиков. Кредитные союзы хорошо зарекомендовали себя во время экономических кризисов. Известно много примеров, когда во время кризиса банки разорялись, а кредитные союзы выживали.

Что касается России, то идеи кредитной кооперации проникли туда из Германии. В 1865 году князь А.И. Васильчиков организовал в Костромской губернии первое ссудно-сберегательное товарищество. В 1869 году Тверское земство организовало Кассу мелкого артельного кредита, что позволило в течение нескольких лет открыть 60 гвоздильных артелей. В Одессе в 1874 году было организовано кредитное товарищество немецких ремесленников. В то время кооперативы, товарищества, союзы, ассоциации взаимного кредитования организовывались преимущественно около сельскохозяйственных, аграрных производителей (сельскохозяйственные кредитные кооперативы) или же кредитные кооперативы объединяли мелких ремесленников, артельщиков, торговцев; но были и потребительские кредитные общества. Подобные кредитные кооперативы, общества были достаточно мощной системой поддержки мелкого предпринимательства и торговли. К концу XIX века подобные организации были очень распространены в России. И Россия уже имела свое развитое законодательство о кредитных кооперативах.

После революции 1917 года и вплоть до 30-х годов кредитная кооперация успешно развивалась в России, в основном в виде кредитных и ссудо-сберегательных сельскохозяйственных и промысловых кооперативов.

После введения монополии Госбанка СССР на финансовые услуги все кредитные кооперативы были насильственно ликвидированы (30-е годы XX века). Тем не менее, традиции взаимного кредитования граждан сохранялись в эрзац-форме касс взаимопомощи и «черных касс», которые существовали вплоть до реформ 90-х годов.

Групповое беззалоговое кредитование

Групповое беззалоговое кредитование было идеей профессора экономических наук из Бангладеша, основателя Грамин банка (Grameen Bank) Мухамеда Юнуса (Muhammed Yunus). С 1983 года групповое беззалоговое кредитование доказывает всему миру свою эффективность и выгодность не только по отношению к кредитным организациям, но и к их клиентам. Стоит отметить особую ориентированность данного кредитного продукта, так как его основными пользователями являются женщины. Другими особенностями группового беззалогового кредитования являются:

- кредитное учреждение выдает кредит самым бедным слоям населения, преимущественно из сельской местности;

- для получения кредита не требуется предоставление залогового имущества;
- именно заемщики, а не кредитная организация, решают на какую деловую деятельность средства будут потрачены;
- кредитная организация должна оказывать широкую поддержку клиентам в реализации их планов;
- низкие процентные ставки.

Данный микрокредитный подход позволил ежемесячно 10 тысячам семей этой небогатой страны выбираться за черту бедности. Грамин банк уже выдал кредиты на сумму около трех миллиардов долларов. На сегодняшний день подобная модель (иногда ее называют "деревенской") используется в 56 странах мира. Грамин банк, по словам его основателя, является, возможно, самой изучаемой в мире финансовой организацией. По оценкам Всемирного банка, более одной трети всех заемщиков поднялась над чертой бедности и еще треть приближается к такому же уровню.

Предвосхищая вопросы о том, насколько применим достаточно экзотический опыт Грамина к центральноазиатскому региону следует отметить, что эта модель оказалась воспринята не только ближайшими соседями – Филиппинами, Малайзией, Китаем и другими азиатскими странами, государствами Латинской Америки и Африки, но и богатыми странами Европы и США. Причем большинство организаций по микрокредитованию в США действуют по модели Грамина. И в преуспевающих странах изначальной причиной популярности микрокредитования остается недоступность для большого числа людей услуг традиционных банковских учреждений, недоступность денег, в результате чего увеличивается разрыв между бедными и богатыми.

Программы микрокредитования получают официальное признание в мире. Генеральной Ассамблеей ООН принято решение охватить к 2005 году микрокредитованием более 100 млн. человек бедного населения земного шара⁹⁴.

В последнее время в Кыргызстане уделяется значительное внимание созданию и развитию рынка микрофинансовых услуг. Безусловным лидером в этом направлении по нескольким позициям вот уже более четырех лет является постоянно расширяющаяся сеть кредитных союзов.

§ 2. Основные признаки кредитных союзов

Закон Кыргызской Республики «О кредитных союзах» от 28 октября 1999 года, регулирует порядок создания и деятельности кредитных союзов.

Согласно закона «О кредитных союзах», **кредитный союз** – это некоммерческая финансово-кредитная организация, создаваемая в целях

⁹⁴ Ежемесячное издание «Панорама» - Алматы, 1998. – С. 12 - 16

оказания помощи своим участникам (членам) путем слияния личных сбережений участников кредитного союза и их использования для взаимного кредитования по приемлемым процентным ставкам, а также оказания финансовых услуг (статья 1 Закона).

Кредитный союз – это особый вид небанковской кредитной организации с определенными операциями и специфическими задачами, которые эта организация призвана решать.

Кредитный союз кардинально отличается от банка своей потребительской спецификой. Члены-пайщики кредитного союза – не клиенты, как в банке, а сами являются его собственниками и участниками его работы. Соответственно, многие формы банковского законодательства не могут применяться к кредитным союзам. Пайщики являются собственниками кредитного союза и поэтому имеют больше прав, чем клиенты банка, в частности они участвуют в управлении и контроле за деятельностью кредитного союза.

В Законе Кыргызской Республики «О микрофинансовых организациях» предполагается создание кредитных учреждений, как в коммерческих, так и в некоммерческих формах.

Кредитные союзы предназначены только для финансово-кредитной деятельности и их операции строго регламентированы Законом и выдаваемой лицензией (статья 4 Закона Кыргызской Республики «О кредитных союзах»). Кредитный союз это, прежде всего, финансово-кредитное учреждение, созданное с целью взаимопомощи своим участникам.

Опыт других стран показывает, что главным источником внутренних инвестиций в национальную экономику является прирост сбережений домашних хозяйств и предприятий. Кредитные союзы могут стать эффективным инструментом вовлечения свободных денежных средств населения в организованный оборот. Прежде всего, граждане получают инвестиции, а начисленный гражданам инвестиционный доход повышает уровень благосостояния граждан.

Сегодняшний кредитный союз представляет собой финансовый институт, который объединяет свободные денежные средства частных лиц, характеризуется доверительными отношениями, доступностью к кредитным ресурсам, вовлекаемым самими участниками в виде свободных средств.

§ 3. Управление кредитными союзами

Управление – это тот аспект деятельности хозяйствующего субъекта, без которого хозяйствующий субъект вообще не может существовать, поэтому в системе законодательных актов, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов, управление никогда не остается без внимания. Это и оправдано, поскольку без создания эффективной рациональной системы управления

хозяйствующий субъект не способен достигнуть той цели, для которой он создается. Классическое определение управления подразумевает *совокупность принципов, форм, методов, приемов и средств непосредственного воздействия на объект для достижения желаемого результата.*

Кредитные союзы, являющиеся юридическими лицами, имеющие своеобразный правовой статус, точно также немислимы без создания системы органов управления, как и любое юридическое лицо.

Организационная структура управления кредитными союзами включает в себя органы управления, установленные законодательством Кыргызской Республики о кредитных союзах, а также государственный контроль за деятельностью кредитных союзов. Тем не менее, в мире существует классическая модель структуры органов управления, которая в основном и применяется кредитными союзами всего мира.

Задачи, которые стоят как перед системой органов управления, и контроль за ее деятельностью заключаются в следующем:

- обеспечивать возможность оперативного принятия решений;
- содействовать развитию;
- обеспечивать контроль;
- содействовать реализации цели, для которой создан хозяйствующий субъект.

Структура органов управления кредитных союзов и ее функции

Внутренняя организационная структура управления кредитными союзами строится на принципах, которые были заложены еще при создании первых кредитных союзов. Они приобрели основополагающий характер и не утратили актуальности и на сегодняшний день. К ним относятся:

- взаимопомощь;
- самоуправление;
- равенство членов кредитного союза;
- один человек – один голос;
- общность интересов;
- демократический контроль.

Нельзя не отметить, что данные принципы нашли отражение и в Законе Кыргызской Республики «О кредитных союзах».

Внутренней организационной структуре посвящена глава IV Закона «О кредитных союзах» (далее «Закон»), имеющая название «Органы управления кредитными союзами». В целях проведения детального анализа необходимо более подробно остановиться на статьях Закона, устанавливающих структуру органов управления кредитными союзами

Статьи 14 – 19 Закона закрепляют следующую структуру органов управления кредитными союзами:

- общее собрание участников;
- правление;
- кредитный комитет;
- ревизионная комиссия;
- внешний аудит.

Статья 14 Закона закрепляет компетенцию Общего собрания участников кредитного союза, определив наиболее важные вопросы, затрагивающие интересы всех участников.

В данной статье указывается порядок проведения общего собрания участников. Хотя вопрос о количестве проведения общих собраний участников не предусмотрен, и предоставляется отсылочная норма к Уставу кредитного союза, он должен проводиться не менее одного раза в год и не позднее трех месяцев после окончания финансового года. Не воспрещается также проводить и внеочередные (внеплановые) собрания.

Общее собрание участников кредитного союза является главным органом управления кредитного союза. Закон определяет круг полномочий относящихся к компетенции данного органа управления. К его компетенции относятся:

- 1) утверждение, внесение изменений и дополнений в устав кредитного союза;
- 2) утверждение плана и программ работы кредитного союза, сметы его доходов и расходов, отчетов об их исполнении;
- 3) утверждение процентной, кредитной, инвестиционной и дивидендной политики в соответствии с установленными принципами и нормами;
- 4) избрание и отзыв членов правления, кредитного комитета и ревизионной комиссии и положений о них;
- 5) объявление размера дивидендов по сберегательному паю, подлежащих распределению;
- 6) решение вопросов, связанных с реорганизацией и/или ликвидацией кредитного союза;
- 7) определение размера вознаграждения членам правления, кредитного комитета и ревизионной комиссии, если такое вознаграждение предусмотрено уставом кредитного союза;
- 8) другие вопросы, в соответствии с законодательством.

Непосредственно к компетенции ежегодного собрания участников кредитного союза относятся:

- 1) утверждение ежегодного финансового плана и отчета о его исполнении;
- 2) утверждение годовых результатов и отчета правления кредитного союза;
- 3) избрание членов правления, кредитного комитета, ревизионной комиссии и внешнего аудитора.

Статья 15 Закона определяет кворум и порядок голосования участников на Общем собрании, при этом она устанавливает, что участник кредитного союза не может голосовать через уполномоченного представителя. В отличие от коммерческих организаций (Акционерные общества, ОсОО), в которых решения принимаются в зависимости от размера вклада участников коммерческого образования на пропорциональной основе, участник общего собрания кредитного союза при голосовании имеет только один голос независимо от размера внесенного сберегательного пая. Для признания Общего собрания полномочным установлен кворум – участие не менее 50 % членов кредитного союза.

Исполнительным органом кредитного союза выступает Правление. Членами Правления могут быть только участники кредитного союза. В полномочия Правления включены вопросы, связанные с текущей деятельностью кредитного союза и не составляющие компетенцию общего собрания. К компетенции Правления относятся:

- 1) утверждение правил деятельности кредитного союза и их последующее изменение;
- 2) подготовка предложений в отношении кредитной, процентной, ссудной и инвестиционной политики в соответствии с установленными принципами и нормами;
- 3) установление порядка и размеров внесения участниками дополнительных взносов;
- 4) решение вопросов, связанных с принятием новых и исключением действительных участников из кредитного союза;
- 5) определение порядка оплаты труда для нанятых сотрудников, если такое предусмотрено уставом кредитного союза;
- 6) осуществление иных полномочий, связанных с текущей деятельностью кредитного союза и не составляющих компетенцию Общего собрания.

Правление считается правомочным, если на заседании участвуют не менее 2/3 от его членов. Заседания правления протоколируются и подписываются его участниками.

Статья 17 Закона о кредитных союзах определяет порядок работы **Кредитного комитета** и устанавливает единственное его полномочие – это принятие решений о выдаче кредита по заявкам участников кредитного союза. Учитывая постоянную работу с кредитами, законодатель предусмотрел норму, по которой количество собраний данного органа зависит от количества заявок на получение кредита со стороны участников. Цель проведения собрания кредитного комитета – вынесение решения по каждой заявке, поданной на получение кредита. При отрицательном решении кредитного комитета заявитель имеет право обжаловать данное решение на Общем собрании кредитного союза или в Правлении.

Ревизионная комиссия кредитного союза должна проводить или организовывать проведение регулярных проверок счетов, документов и состояния дел в кредитном союзе, а в силу ст. 19 Закона о кредитных союзах, на нее могут быть возложены функции внешнего аудита, если кредитный союз решил не проводить внешний аудит.

Ревизионная комиссия отнесена к органам управления, в то время как, исходя из смысла ст. 18 Закона о кредитных союзах, она не принимает управленческих решений, связанных с регулированием деятельности кредитных союзов. Ревизионная комиссия обладает контрольными функциями, позволяющими ей осуществлять проверку деятельности кредитного союза и разрабатывать предложения рекомендательного характера, направленные на устранение выявленных нарушений.

В целом, внутренняя структура органов управления кредитными союзами соответствует классической структуре присущей юридическим лицам.

§ 4. Государственное регулирование деятельности кредитных союзов

Для кредитных союзов система внешнего управления исходит из приоритетных направлений политики государства, закрепленных в Постановлении Национального банка Кыргызской Республики (далее «НБКР») от 5 июня 2000 г. № 22/8 «О Концепции регулирования деятельности кредитных союзов». Согласно данной концепции, «кредитные союзы должны стать в будущем финансовой инфраструктурой села». В связи с этим «роль государства будет заключаться в создании благоприятных условий для развития кредитных союзов».

Исходя из указанных направлений государственной политики, вышеуказанной Концепции и Закона «О кредитных союзах» определены принципы внешнего управления. К ним относятся:

- сохранение стабильной финансовой системы;
- защита интересов участников;
- минимизация рисков.

Из данных принципов исходят и задачи, стоящие перед регулируемыми органами:

- содействие развитию эффективной и конкурентоспособной системы финансовых институтов;
- гарантирование того, что деятельность кредитных союзов будет вестись в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Основные функции, которые возложены на органы внешнего управления, это:

- **регулирующая**, которая реализуется в форме издания нормативных

правовых актов и выдачи разрешений (лицензий) на осуществление деятельности кредитных союзов;

- **контрольная**, в соответствии с которой государственным органам предоставлено право проверять деятельность кредитных союзов на соответствие их деятельности законодательству Кыргызской Республики;
- **надзорная**, реализуемая в форме издания нормативных правовых актов, направленных на обеспечение права регулирующих органов на применение санкций и прекращение деятельности кредитных союзов путем приостановления их действия или отзыва лицензии, в случае несоответствия их деятельности законодательным актам Кыргызской Республики.

Заинтересованность государства в развитии системы кредитных союзов, как финансовой структуры, проявилась и в определении органов, входящих в структуру внешнего управления кредитными союзами. Согласно ст. 30 Закона «О кредитных союзах», функции регулирования их деятельности возложены на НБКР, который, в целях сохранения стабильной финансовой системы и защиты интересов участников кредитных союзов, устанавливает экономические нормативы для кредитных союзов, вносит изменения в законодательную базу. Кроме того, НБКР осуществляет надзор за деятельностью кредитных союзов путем изучения и анализа их деятельности по представленным отчетам и информации, а также путем проведения проверок на местах.

В системе внешнего управления кредитными союзами необходимо отметить и роль Ассоциаций кредитных союзов, в функции которых входит защита и представление общих интересов кредитных союзов, координация деятельности, осуществление совместных проектов и решение иных общих задач и проблем.

Статья 9 Закона Кыргызской Республики «О лицензировании» от 3 марта 1997 г., Положение «О лицензировании кредитных союзов», утвержденное постановлением Правления НБКР от 4 мая 2005 года N 14/3 и Положение «О лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2001 года не разрешают кредитным союзам осуществлять свою деятельность без получения лицензии НБКР. Вместе вышеуказанные нормативные правовые акты устанавливают, что лицензированию подлежит только предпринимательская деятельность.

Статья 1 Гражданского кодекса Кыргызской Республики и Положение «О лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности» устанавливают признаки, по которым деятельность, осуществляемая физическим или юридическим лицом, будет являться предпринимательской. К таким признакам относятся:

- деятельность осуществляется самостоятельно;

- деятельность осуществляется на свой риск;
- основной целью деятельности является извлечение прибыли;
- хозяйствующий субъект должен быть зарегистрирован в качестве лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность.

Отсутствие хотя бы одного из этих признаков не позволяет ту или иную деятельность признавать предпринимательской.

§ 5. Кредитные операции

Кредитный союз, являясь кредитно-финансовой организацией, в своей основе создается для удовлетворения потребностей его участников в финансовых услугах различного характера. Поэтому важным моментом рассмотрения деятельности кредитного союза является изучение его операций.

Основным видом деятельности кредитных союзов является оказание *финансовых услуг*.

В ст. 3 Закона о кредитных союзах освещаются основные цели и виды деятельности кредитных союзов:

- удовлетворение потребностей участников, осуществляемое путем объединения их средств и предоставления им кредитов;
- привлечение участников кредитного союза к участию в управлении его деятельностью;
- оказание финансовых услуг.

Ст. 4 Закона о кредитных союзах указывает на право проведения кредитными союзами следующих операций:

- привлечение денежных средств от своих участников путем приобретения ими сберегательного пая;
- предоставление участникам кредитного союза кредитов на условиях срочности, возвратности и платности.

В п. 4 ст. 4 Закона о кредитных союзах содержится норма о том, что при условии выполнения требований и получения дополнительной лицензии в соответствии с требованиями банковского законодательства, кредитный союз имеет право принимать вклады (депозиты) и оказывать другие финансовые услуги.

Таким образом, в законе достаточно четко прописано разрешение на деятельность в части оказания финансовых услуг. При этом заслуживающим внимания является факт того, что согласно статье 4 Закона «О банках и банковской деятельности», кредитный союз является специализированным кредитным учреждением и действует на основании лицензии НБКР и правомочен осуществлять отдельные банковские операции, часть которых, как отмечено выше, являются финансовыми услугами, входящими в перечень финансовых услуг, согласно Налоговому кодексу Кыргызской Республики.

Из этого следует, что кредитный союз может оказывать банковские услуги (на основании лицензии НБКР) и другие финансовые услуги только при наличии лицензии и только те виды финансовых услуг, которые указаны в лицензии.

Если же обратиться к «Концепции регулирования деятельности кредитных союзов», утвержденной постановлением Правления НБКР от 5 июня 2000 года № 22/8, то при описании целей регулирования деятельности кредитных союзов в ней записано: «Учитывая, что кредитные союзы в будущем должны стать финансовой инфраструктурой села, регулирование их деятельности носит стратегически важный характер». В этом случае достаточно спорным является предназначение кредитных союзов только для села. Ведь если рассматривать кредитные союзы как составную часть институциональной инфраструктуры государства, кредитные союзы должны стать в начальный период своего развития финансовой поддержкой для преодоления бедности и формирования реального малого и среднего бизнеса, а в последующем – превратиться в надежную финансовую систему, так как это стало в развитых странах. При этом независимо от того, где будут развиваться кредитные союзы: в городе или селе.

В качестве примера можно привести Германию и Голландию, где кредиты, предоставляемые на нужды сельского хозяйства, не превышают 5 % от общего числа, и с самого начала там господствовала концепция «стимулирования развития любого мелкого предпринимательства для процветания района», а не только сельскохозяйственного производства. Или другой пример, касающийся деятельности ссудно-сберегательного общества «Дзелцельниекс кредитный союз» (г. Рига, Латвия), показывает, как кредитный союз помогает работникам местной железной дороги сберечь и приумножить собственные средства, а также получить доступ к дешевым кредитам на различные потребительские нужды. Интересен также опыт проведения кредитными союзами штатов Аризона и Орегон (США) благотворительных акций, направленных на поддержку образования и здравоохранения на местном уровне.

Кредитный союз и нефинансовые услуги

Независимо от вариантов развития кредитных союзов в перспективе, кредитный союз может и должен оказывать услуги нефинансового характера.

В п. 3 ст. 5 Закона о кредитных союзах закреплена норма следующего содержания: «Кредитный союз вправе приобретать, сдавать в аренду, использовать, переуступать, закладывать, реализовывать имущество, находящееся в собственности кредитного союза, оказывать консультационные и информационные услуги, организовывать и проводить учебные семинары и практические занятия, связанные с деятельностью кредитного союза, а также

осуществлять иные полномочия, присущие кредитному союзу, которые необходимы для эффективного достижения целей его создания».

Вопрос о внесении в Закон о кредитных союзах четкого перечня нефинансовых услуг является актуальным.

Капитал кредитного союза

В Законе о кредитных союзах говорится, что капитал кредитного союза состоит из оплаченных сберегательных паев, резервов, создаваемых кредитным союзом согласно установленным требованиям, и нераспределенной прибыли. Другой нормой определяется: «Капитал кредитного союза должен быть сформирован за счет денежных средств участников. Не допускается формирование капитала кредитного союза другими активами, включая основные средства, ценные бумаги и нематериальные активы».

Статья 29 Закона о кредитных союзах определяет обязанность кредитного союза создавать резервы на покрытие возможных потерь по активам. Данные резервы не распределяются среди участников, кроме случая ликвидации кредитного союза.

Глава 14. Профессиональные союзы

§ 1. Понятие профессиональных союзов

Первые профсоюзы появились в странах Европы и США в XIX веке. Работая по 14 – 15 часов в сутки без элементарных условий и охраны труда, подвергаясь штрафам и наказаниям за каждую провинность, наемные работники объединялись в организацию для защиты своих нарушенных прав. Профсоюзы создавали работники наиболее передовых по тому времени профессий – металлисты, печатники, железнодорожники. В профессиональных союзах наемные работники увидели ту коллективную силу, которая в какой-то степени может разрешить стоящие перед ними проблемы трудовых отношений, защитить их права и интересы.

Вот уже более двух столетий профессиональные союзы существуют как общественное явление, изменяясь лишь по содержанию своей деятельности и структуре, исходя из задач конкретного периода времени.

В процессе дальнейшего развития общества работники стали добровольно объединяться в профсоюзы в соответствии с профессиональной принадлежностью и общностью экономических и социальных интересов.

В настоящее время профсоюзы действуют более чем в 180 странах мира и объединены в свыше 215 национальных профцентров с общей численностью членов примерно более полумиллиарда человек. Каждый из этих профсоюзов занимает свое определенное место в социально-политической структуре общества, выполняет в той или иной мере функции выражения, представительства и защиты прав и интересов объединяемых им граждан.

В чем заключается феномен профсоюзов? Он кроется в самой природе этого общественного объединения, его социальной сущности. Профессиональные союзы входят в политическую систему общества как специфическая общественная организация со своими задачами и функциями, определяемыми их уставами.

Как общественная организация профсоюзы основаны на членстве, создаются на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей.

Профсоюзы, прежде всего, демократичны по своей сути, интернациональны по своей природе. Профсоюзы по своему содержанию представляют организации гуманистического типа. Именно гуманизм, которому присущи любовь к людям, забота об их материальном, духовном и физическом развитии, составляет основу всей деятельности профсоюзов. Гуманизм как закономерность существования и деятельности профсоюзов, привлекает к себе людей наемного труда и способствует выработке у них чувства стремления к объединению, к единству действий и коллективной защите своих прав.

Профсоюзы, как и иные организации, имеют право объединяться в различные союзы, ассоциации, федерации.

В период СССР, на основе директив вышестоящих партийных организаций, сложилась практика объединения профсоюзов по профессиональным и региональным признакам. В настоящее время в Кыргызстане сохранилась аналогичная структура профсоюзов.

Деятельность профсоюзов регулируется Законом Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года № 130 .

Согласно ст. 1 Закона о профессиональных союзах, **профессиональный союз** – это добровольное общественное объединение граждан на основе общности интересов по роду деятельности как в производственной, так и в непроизводственной сферах, создаваемое для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов.

§ 2. Создание профессиональных союзов

Профсоюз создается на предприятии, учреждении, организации независимо от форм собственности и хозяйствования. Целью создания профсоюза является объединение на добровольной основе граждан для защиты трудовых, профессиональных, экономических, социальных прав и иных законных интересов своих членов. Профсоюз имеют право создать не менее трех работников на предприятии. Существуют требования к наименованию данного образования, которая привязана к наименованию предприятия, и звучит как профсоюзная организация данной организации, где создана профсоюзная ячейка.

Профсоюзные организации действуют в соответствии с принимаемыми ими уставами и не подлежат регистрации в государственных органах. Однако это не лишает их права зарегистрироваться в органах юстиции в качестве юридического лица. При этом порядок регистрации носит уведомительный, а не общий характер, после чего данная организация вносится в соответствующий реестр.

Деятельность профсоюза ограничена рамками предприятия, где существует профсоюзная организация. Отношения, в которые вступает профсоюз как защитник трудовых прав работников, определяются путем взаимодействия с работодателем на данном предприятии. Организационно-правовой формой профсоюза является его первичная профсоюзная организация на предприятии (профсоюзная ячейка).

Прием в члены профсоюза производится в индивидуальном порядке по личному заявлению вступающего. Решение выносится собранием профсоюзной организации или его структурного подразделения (цех, отдел), если это не противоречит Уставу профсоюза.

При наличии членов профсоюзов в количестве 15 человек и более избирается профсоюзный комитет, а до 15 человек – профсоюзный организатор. Одновременно они являются представительными органами профсоюза на предприятии. Правовой статус профсоюзного комитета одинаков с правовым статусом профсоюзного организатора. В структуре профсоюзной организации не запрещается создавать соответствующие подразделения цехов, участков, отделов и т.п.

Членами профсоюза могут быть работающие (учащиеся) граждане, неработающие пенсионеры, признающие устав профсоюзной организации, ушедшие на пенсию с предприятия и его структурных подразделений.

Членство в профсоюзной организации сохраняется для работников, высвобожденных с предприятия в связи с сокращением численности или штатов, упразднением структурных подразделений до приема их на другую работу, а также работников, временно прекративших работу, в связи с воспитанием детей, уходом за больными или инвалидами.

§ 3. Имущество профессиональных союзов

Будучи зарегистрированными юридическими лицами, профсоюзы должны соответствовать всем требованиям, установленным законодательством для юридических лиц. Хотя сфера деятельности профсоюза является специфической и, как правило, ограничивается взаимодействием с администрацией предприятия, он выступает полноправным участником в гражданском обороте. Прежде всего, профсоюзам необходимо наличие имущества, которым они имеют право обладать на правах собственности. Основу имущества профсоюза составляет то имущество, которое передается ему учредителями или иными лицами. В собственности и владении профсоюзной организации могут находиться клубы, библиотеки, здания, отдельные помещения, транспорт и другое имущество. В дальнейшем, имущественная основа его деятельности опирается, как правило, на взносы его членов, хотя законодательство не запрещает иные источники. Порядок уплаты членских взносов определяется Уставом отраслевого профсоюза и Федерацией профсоюзов Кыргызстана.

Размеры членских взносов или полное освобождение от них для неработающих пенсионеров, безработных, женщин, прекративших работу в связи с воспитанием малолетних детей, студентов и учащихся, получающих стипендию, решаются первичной профсоюзной организацией. Для упорядочивания отношений между первичным профсоюзом и его членами, в соответствии с уставами организаций вводятся меры воздействия на нарушителей. В частности во многих профсоюзных организациях их члены, не уплатившие взносы в течение трех месяцев без уважительной причины, теряют право на защиту со стороны профсоюза до тех пор, пока ими не будет погашена

задолженность. Профсоюзы имеют право на открытие счетов в банковских учреждениях.

В целях укрепления имущественного положения профсоюза в некоторых странах, в частности по закону о профсоюзах Польши 1991 года, разрешается заниматься предпринимательской деятельностью. Доходы, полученные от данного вида деятельности, направляются для осуществления уставных задач⁹⁵.

§ 4. Управления профессиональными союзами

Органами управления в соответствии с актами Федерации профсоюзов Кыргызстана являются:

- профсоюзное собрание;
- профсоюзный комитет;
- цеховой комитет;
- ревизионная комиссия.

Высшим органом профсоюзной организации является общее собрание членов профсоюза (конференция). Конференция созывается не реже одного раза в год. Инициаторами созыва могут быть профсоюзные комитеты, члены профсоюза в количестве более трети от их общего количества; ревизионная комиссия или вышестоящий орган профсоюза.

Делегаты на конференцию избираются в порядке, установленном профсоюзным комитетом. При этом соблюдается принцип равного представительства членов профсоюза подразделениями в зависимости от их численности.

Общее собрание (конференция) как высший орган обладает правом решения любого вопроса, относящегося к деятельности профсоюзной организации. К его исключительной компетенции относятся:

- выборы профсоюзного комитета (профорганизатора) и ревизионной комиссии профсоюза;
- принятие решения о вхождении или выходе из отраслевого, регионального или иного объединения профсоюзов;
- определение приоритетных направлений деятельности профсоюзной организации;
- определение общей структуры профсоюзной организации, включая создание в рамках организации ассоциаций, секций и т.п.;
- принятие решения о проведении коллективных переговоров с работодателем по вопросам улучшения условий труда и социально-экономического положения работников;

⁹⁵ Киселев И.Я. Правовое регулирование труда в государствах Восточной Европы (опыт Польши и Венгрии) // Труд за рубежом. 1999 г. № 3. С. 114.

- заслушивание работодателя (представителя) о выполнении условий коллективного договора;
- принятие решений о проведении забастовки или других акций;
- обращение в соответствующий профсоюзный орган с предложениями о формировании профсоюзной политики, вопросов для проведения коллективных переговоров на республиканском, отраслевом и региональном уровнях;
- заслушивание отчета, информации профсоюзного комитета о работе по социальной защите трудящихся;
- определение штата профсоюзных работников;
- утверждение профсоюзного бюджета (сметы), заслушивание отчетов профсоюзного комитета и ревизионной комиссии о ходе их выполнения;
- делегирование своих представителей в состав профсоюзных органов;
- принятие актов регулирующих деятельность профсоюзной организации.

Профсоюзные комитеты являются основной единицей профсоюзного движения в целях реализации поставленных перед ними задач. Профсоюзный комитет (профорганизатор) избирается на собрании на срок не более 5 лет. Ему принадлежит право организации работы профсоюза между собраниями и выполнение решений руководящих профсоюзных органов.

Профсоюзные комитеты могут быть членами Федерации профсоюзов Кыргызстана, сохраняя самостоятельность в своей деятельности.

Прием в члены Федерации профсоюзов Кыргызстана осуществляется Пленумом на основании решения и письменного обращения профсоюзного комитета. Профсоюзный комитет принимается в Федерацию профсоюзов Кыргызстана, если «за» проголосовали более половины участвовавших в голосовании.

§ 5. Правовой статус профессиональных союзов

Существуют определенные требования к осуществляемой деятельности профсоюза, которые регламентируются как нормативными правовыми актами, так и актами, разработанными Федерацией профсоюзов Кыргызстана. Требования разрабатываются на съездах Федерации профсоюзов Кыргызстана для выработки общей политики в трудовых отношениях.

Права профсоюзов в сфере труда – основная часть их правового статуса, т.е. совокупности прав и обязанностей во всех областях общественных отношений.

Помимо прав в сфере труда профсоюзы обладают обширными правами в сфере действия других отраслей права: правами юридического лица, правом собственности, участия в управлении государственными социальными фондами, в области экологии, акционировании, приватизации и т. п.

Профсоюзы республики имеют достаточно широкие полномочия, предоставленные им Трудовым кодексом и целым рядом законодательных актов и, в первую очередь, Законом о профсоюзах.

В целом права профсоюзов можно разделить на несколько групп:

- представительские;
- охранительные (в сфере социальных отношений);
- контрольные (по исполнению трудового законодательства);
- информационные;
- процессуальные.

Перечисленные права профсоюзов имеют одну важную особенность: они входят в круг юрисдикции только данных организаций и, соответственно, обладают специфическим порядком их проявления. Круг вопросов определяемых как относящиеся к компетенции профсоюзов, определен законодательством. Профсоюзы защищают права своих членов на труд, принимают участие в разработке государственной политики занятости, осуществляют общественный контроль за состоянием занятости граждан и соблюдением законодательства Кыргызской Республики о труде и занятости, предлагают меры по социальной защите лиц, высвобождаемых с предприятий.

Представительские. Профсоюзы обладают как общими, так и конкретными правами в деле защиты прав работников. В целях достижения поставленных целей в соответствии с международным и национальным законодательством на различных уровнях создаются организации представляющие интересы работников. В законодательстве Кыргызской Республики определено, что профсоюзы наделены представительскими полномочиями (ст. 9 Закона о профсоюзах). Всем профсоюзам принадлежит право на представительство интересов работников. Они призваны аккумулировать интересы трудящихся, выражать и отстаивать их во взаимоотношениях с государственными, местными органами, работодателями, их объединениями и представителями, влиять на формирование интересов работников, добиваться социальной справедливости.

Профсоюзы отдают приоритет поиску путей выхода из трудного положения в рамках социального партнерства с правительством и работодателями. А подлинное партнерство и согласие предполагают разумность и реальность выдвигаемых требований, исходя из конкретных условий и возможностей, особенно при решении вопросов, связанных с проблемами занятости, социальной защиты, распространения фундаментальных прав и принципов в сфере труда, определением экономической и финансовой политики. Профсоюзы обладают исключительным правом на вступление во взаимоотношения с органами государственной власти, органами местного самоуправления и объединениями работодателей, работодателями (их представителями) в качестве социального партнера в трудовых и социально-

экономических отношениях. Наиболее действенным способом защиты прав работников является заключение различных коллективных договоров и соглашений на республиканском, отраслевом и территориальном уровнях. На 1 ноября 2005 года заключено 7 043 коллективных договора, улучшилось их содержание и качество. Созданы и функционируют областные, отраслевые, региональные трехсторонние комиссии и советы по регулированию социально-экономических и трудовых вопросов.

Охранительные функции в социальных отношениях. В социальных отношениях профсоюзы наделены правами по защите прав граждан по вопросам обеспечения надлежащих условий и оплаты труда, охраны труда, безопасности на производстве, жилищных условий, социального страхования, охраны здоровья и культурных интересов трудящихся, пенсионного обеспечения, которые регулируются соответствующим законодательством Кыргызской Республики. В рамках компетенций, определенных уставами, территориальные, отраслевые объединения профсоюзов наделены правами участия в разработке мер социальной и экономической защиты трудящихся, определения основных критериев жизненного уровня населения, размеров компенсации, в зависимости от изменения индекса цен и т.п.

Профсоюзы наделены правомочиями в управлении средствами, предназначенными на социальное страхование трудящихся и членов их семей. В частности, одним из органов контролирующего использования средств Социального фонда Кыргызской Республики является Федерация профсоюзов (Положение о Наблюдательном совете по управлению государственным социальным страхованием от 5.04. 2001 г.). Профсоюзы, в пределах своей компетенции, осуществляют функции по социальному страхованию трудящихся, направляют работников и членов их семей на санаторно-курортное лечение и отдых в профсоюзные здравницы, организуют медицинское обслуживание членов профсоюза, проверяют законность назначения пенсий, осуществляют непосредственный контроль за назначением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и т.д.

Важным правомочием в деле защиты прав работников является наделение профсоюзов контрольными функциями в данной области.

Прежде всего, это касается исполнения государственными органами, органами местного самоуправления и работодателями взятых на себя обязательств, закрепленных в коллективных договорах и соглашениях. Профсоюзы имеют право контролировать порядок соблюдения законодательства о труде и занятости населения и требовать устранения выявленных нарушений. Полномочия профсоюзов гарантируются обязанностью работодателей рассмотреть предложенные представления об устранении нарушений законодательства или отменить незаконное решение и в течение месячного срока сообщить профсоюзному органу о результатах его

рассмотрения и принятых мерах (ст. 14 Закона о профсоюзах). В этих целях профсоюзы могут создавать правовые и технические инспекции труда, обладающие одинаковыми правами с государственной инспекцией труда и действующие согласно положениям, утверждаемым Федерацией профсоюзов Кыргызстана. Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» прямо указывает, что каждая страна – член МОТ, в отношении которой настоящая Конвенция вступила в силу, обязуется иметь систему инспекции труда на промышленных предприятиях.

В задачу системы инспекции труда входят:

- обеспечение применения положений законодательства в области соблюдения условий труда и безопасности трудящихся в процессе их работы, как, например, положений о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и по другим подобным вопросам, в той мере, в какой инспекторам труда надлежит обеспечивать применение указанных положений;
- обеспечение предпринимателей и трудящихся технической информацией и советами о наиболее эффективных средствах соблюдения законодательных положений;
- доведение до сведения компетентного органа власти фактов бездействия или злоупотребления, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений.

Порядок выполнения коллективных договоров и соглашений обеспечивается путем создания комиссий по регулированию социально-трудовых отношений (ст. 21 Закона о социальном партнерстве в области трудовых отношений).

Профсоюзы наделены правом не допускать увольнения работника без предварительного согласия по инициативе работодателя. Аналогичное согласие профсоюзного органа необходимо при привлечении работников к сверхурочным работам в выходные и праздничные дни.

Профсоюзы, обладая статусом необходимого элемента гражданского общества, правомочны участвовать в его формировании путем участия в управлении государственными и производственными делами по социально-трудовым вопросам как равноправные партнеры в системе трипатризма. Данное право выражается путем:

- внесения предложений в органы государственной власти о принятии, изменении или отмене законодательных и других актов по трудовым и социально-экономическим вопросам;
- выдвижения кандидатур своих представителей для избрания в иные представительные органы;

- делегирования своих представителей в коллегиальные органы управления предприятий;
- участия в заключении межгосударственных соглашений по вопросам миграции, занятости населения, труда, ценообразования и социального обеспечения.

В отличие от трудового законодательства советского периода, когда профсоюзы были наделены правом участия в правотворчестве, на современном этапе они лишены такого права.

Информационное право профсоюзов подразумевает наложение обязанности на работодателей, государственные органы, органы местного самоуправления предоставлять информацию профсоюзам по вопросам, связанным с трудовыми отношениями и социально-экономическим развитием. Данное право осуществляется на условиях беспрепятственности и безвозмездности.

Профсоюзы обладают правом на доступ в средства массовой информации для освещения своей деятельности. Пропаганда о наличии и применении норм трудового законодательства по защите прав трудящихся также является одним из аспектов деятельности профсоюзных органов. Другой стороной рассматриваемого права является возможность создания различных центров в целях проведения различных исследований в трудовой деятельности.

Процессуальные. Важным способом охраны трудовых прав работников служит определение законодательством правовой возможности представительства их профсоюзами в судах. Процессуальное правомочие дополнено расширением права представительства на любой стадии судопроизводства, что дает возможность более эффективно защищать нарушенные права трудящихся (ст. 20 Закона Кыргызской Республики «О профсоюзах»).

Глава 15. Политические партии

§ 1. История возникновения политических партий

Политические партии представляют собой объединения граждан для активного участия в политической жизни и являются неотъемлемой частью современного демократического общества. Их возникновение и развитие связано с процессами эволюции гражданского общества, в целом, и его политической системы, в частности. Представители разных учений называют разные причины возникновения политических партий, среди которых:

- классовые противоречия,
- возникновение и эволюция парламентаризма и распространение всеобщего избирательного права на широкие слои населения,
- необходимость адаптации политических элит к изменяющимся общественным отношениям.

В двадцатом столетии в западной Европе массовые партии появились в качестве средства предвыборных кампаний для того, чтобы завоевывать голоса нового электората. В коммунистических и фашистских странах руководящие партии монополизировали власть, пытаясь перестроить общества и людей. В развивающихся странах националистические партии стали средством для изгнания колониальных правителей. Во всех этих случаях политические партии преуспели в вовлечении миллионов людей в политические процессы. Массовые партии стали мобилизирующей силой массовой политики в наше время.

Термин «партия» произошел от латинского слова – *pars*, что означает - сторона, часть чего-то целого. Этот термин использовался еще в Римской империи для определения совокупности знати и их последователей, соперничающих за почести, жалованье и продвижение по службе, контролируемые сенатом. С того времени и вплоть до 17 века это слово использовалось наряду со словом “фракция” (интерес).

В 1850 году ни одна страна в мире (кроме США) не знала политических партий в современном понимании этого слова. Вначале это были не партии, а группы парламентариев, объединившиеся по принципу регионального происхождения, чтобы защищать свои корпоративные интересы, а позже – на более широкой основе – схожести политических и идеологических взглядов по значительному кругу вопросов национальной политики. Вне парламента партии формировались такими организациями, как профессиональные союзы, религиозные объединения, союзы промышленников и т.п. Прототипами современных политических партий считают организационные структуры буржуазии в период ранних буржуазных революций: религиозно-политические группировки, например, пресвитериане и индепенденты во время английской буржуазной революции 17 века; ранние партии, сформированные на классово-политической основе, во времена Великой французской революции –

конституционалисты, жирондисты, якобинцы; федералисты и антифедералисты в США после провозглашения независимости в конце 18 века начале 19 века. Однако в тот период партии еще были очень слабы и имели неопределенную политико-организационную структуру. Во многих странах, которые сегодня считаются образцовыми с точки зрения правового регулирования и степени участия политических партий в общественной и государственной жизни, партии имели достаточно трудную судьбу – преследовались как вредители национального единства и суверенитета. Но уже в 1950 году партии функционировали в большинстве цивилизованных наций, и другие страны пытались подражать им.

§ 2. Понятие и признаки политических партий

В мире существует множество определений партий (по некоторым данным, более 200), что объясняется сложностью этого феномена и разнородностью целей их изучения. Обзор современных достижений в области сравнительного, иначе говоря кросс-национального анализа политических партий приводит разные определения партий, которые включают следующие признаки⁹⁶:

- способность одержать победу на выборах (Шлезинджер);
- стремление контролировать государственный аппарат путем приобретения должностей на надлежащим образом организованных выборах (Э. Даунс);
- стремление к захвату власти или к участию в ее отправлении, опора на поддержку широких слоев населения (Дюверже);
- наличие официального названия, способность путем участия в выборах (свободных или несвободных) замещать государственные должности своими кандидатами (Сартори);
- наличие цели замещения правительственных должностей своими признанными представителями – лицами, которые открыто ассоциируются с названием партии или с ее символикой (Джанда).

Например, партия может определяться через призму выполняемых ею функций как политическое образование, “которое рекрутирует и социализирует новых членов, избирает лидеров через внутренние процессы представительства и выборов, разрешает внутренние споры и принимает решения о политике в отношении внешнего мира”⁹⁷. Т.е. партия выступает как своеобразный механизм для выработки у индивидов определенного социального мировоззрения.

⁹⁶ Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория // Современная сравнительная политология: Хрестоматия. М.: Московский общественный научный фонд, 1997. - С. 90 - 92.

⁹⁷ Merkl P.H. Modern Comparative Politics. - N.Y.: Oxford University Press, 1970. P. 265 - 266

Партии отличаются от любых других организаций⁹⁸:

- ❖ по своей основной цели, направленной на завоевание власти – участие в выборах и завладение, в результате этого, как можно большим количеством государственных должностей;
- ❖ тем, что политические цели партии и их право бороться за власть – узаконены;
- ❖ по своему предназначению – аккумулировать политические интересы граждан и ресурсы для достижения политических целей;
- ❖ предложением альтернативных официальным политическим и экономических программ развития общества, определением насущных вопросов политической повестки дня;
- ❖ по специальной общественно-ориентированной стратегии для получения поддержки как можно большего количества избирателей;
- ❖ по их состязательному отношению к другим партиям, включая партии власти;
- ❖ по своей открытости для последователей и избирателей: программы и цели партии открыто провозглашаются, они стремятся информировать всех о своей деятельности;
- ❖ наличием известного в обществе наименования (label), например “либеральная партия”, “коммунисты” и т.п.;
- ❖ существованием индивидуального членства, иерархии, организованной внутренней структуры – хотя бы часть лиц, принадлежащих партии, организована; эти лица действуют согласовано, сознательно и открыто для достижения целей партии.

Иногда политическая партия может создаваться по клановому, региональному, родоплеменному или даже семейному признаку, т.е. социальной, идеологической и финансовой основой такой организации может стать клан, регион проживания, родственные связи и т.п. Однако, природа партий такова, что для победы на выборах и выживания, они будут вынуждены выходить за пределы своей первоначальной узкой группы, увеличивая число своих сторонников и проводя взвешенную и ответственную политику, открытую для многих членов общества.

На законной основе партии могут быть в составе правительства или вне его. Партии используют и являют собой механизм представительной демократии, что предполагает участие партии в легитимных выборах. Следовательно, там, где партии формально запрещены, никто не может открыто соперничать с официальной властью и предлагать избирателям альтернативные программы развития общества, а группы, которые это делают, называются

⁹⁸ Ибраимов Т.Р. Понятие и определение политических партий // Некоторые вопросы права. Сб. научн. ст. – Б., 2000. - С. 24 - 37.

иначе – “хунта”, “политическая клика”. Естественно, такой режим не является демократическим.

Избирая своих представителей, различные группы людей определяют, кто придет во власть и будет отражать их взгляды и защищать их интересы при принятии государственных решений. Вместе с тем, выбирая партию (или кандидата от партии), избиратели тем самым оказывают предпочтение определенной партийной программе развития общества и определяют будущий курс развития и политику государства. Следовательно, там, где избиратели не могут выбирать между состязующимися между собой партийными программами и кандидатами, там не может быть реальных партий. А когда народ выбирает независимых кандидатов, он зачастую не знает и не может отследить, как в последующем будет вести себя каждый отдельно избранный представитель. В отличие от одиночных представителей, партии придерживаются своей заявленной партийной программы и связаны партийной дисциплиной, то есть являются более доступными для контроля избирателей и более предсказуемыми.

Партии играют огромную роль в обеспечении эффективности государства в целом. Эффективность государства зависит от сотрудничества его различных ветвей власти (законодательной и исполнительной) и от того, кто (какие конкретно личности) и каким путем приходит во власть. Партии в парламенте позволяют создать там большинство для принятия решений и обеспечить его слаженную работу. Следовательно, политические партии и избирательные законы, посредством которых политики приходят к власти, влияют и в дальнейшем определяют поведение избранных политиков, а значит и степень эффективности государства.

Таким образом, партии обеспечивают вертикальную и горизонтальную интеграцию общества и государства, а также связь между их основными компонентами. *Вертикальная* интеграция заключается в том, что партии через свои национальные и региональные структуры и через своих членов в государственных органах осуществляют связь между общенациональными органами и электоратом на местах; они вырабатывают, предлагают и реализовывают свои национальные политические программы, которые должны отвечать чаяниям и потребностям рядовых граждан. *Горизонтальная* интеграция обеспечивается возможностью установления партиями четких позиций для ведения переговоров в парламенте при принятии решений, формировании фракций в парламенте, а также обеспечении связи между законодательной и исполнительной ветвями власти через поддерживающее или не поддерживающее президента и/или премьер-министра большинство в парламенте. Партии отражают существующие в обществе расколы и конфликты, но в то же время служат каналами и средствами их разрешения.

Партии создают предсказуемость, а значит стабильность политики, проводимой законодательным органом.

Таким образом, партиями являются политические организации, добивающиеся своих целей узаконенным способом, отраженным в законодательстве страны. В Кыргызстане право создания и деятельности партий в качестве политических организаций урегулировано рядом нормативных правовых актов, включая Конституцию, Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50.

В Законе о политических партиях «под партией подразумевается добровольное объединение граждан Кыргызской Республики, которые имеют общие политические цели и задачи, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимают участие через своих представителей в управлении делами государства» (ст. 1). Таким образом, неперменной целью создания и деятельности политических партий Законом признается «реализация политической воли определенной части населения» и «участие в управлении делами государства» (ст. 3).

§ 3. Конституционно-правовое регулирование взаимоотношений государства и политических партий

Связь и взаимодействие между государством и обществом, а равно и его институтами – партиями, немыслимо без государственно-правового регулирования. В Кыргызстане принцип политического плюрализма был закреплен в Декларации о государственном суверенитете. А свобода создания и деятельности партий, общественных объединений и массовых движений предусматривалась Законом “Об общественных объединениях” от 1 февраля 1991 года.

Конституция исчерпывающе определила все возможные формы участия политических партий в государственных делах, четко очерчивая тем самым общие правовые рамки существования и функционирования этого института.

Статья 4 Конституции признала, что “в Кыргызской Республике могут создаваться политические партии”, наряду с другими общественными объединениями на основе свободного волеизъявления и общности интересов”.

Таким образом, право партий использовать механизм представительного правления, включая выдвижение кандидатов и обращение к избирателям за поддержкой их кандидатов и программ, как часть своей стратегии, прямо предусмотрено Конституцией Кыргызской Республики. Партии также должны играть значимую роль в высшем законодательном органе страны, влияя на качество принимаемых законов и на общий курс развития страны, поскольку,

проголосовав за определенную партию, избиратель, тем самым, одобрил и ее партийную программу.

В Конституции поставлен ряд ограничений, которые, с одной стороны, гарантируют невозможность возврата к тоталитарному прошлому, когда существовала монополия единственной – Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), а с другой стороны, защищают от возможного усиления влияния религии на политику в нашей стране. Так согласно части 4 ст. 4 Конституции Кыргызской Республики, «в Кыргызской Республике запрещается:

- 1) слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности;
- 2) членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии;
- 3) создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;
- 4) создание объединениями граждан военизированных формирований;
- 5) деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды».

Поскольку партии занимаются политикой и могут соперничать с официальной властью на выборах, очень важен подход законодателя к регулированию взаимоотношений между партиями и государством. Согласно Закону о политических партиях, государство должно гарантировать соблюдение прав и законных интересов политических партий и создание им равных правовых условий для достижения ими своих целей. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий допускается только в случаях, предусмотренных законом. Но взаимоотношения государства и партии не являются равными в вопросе их ответственности.

Министерство юстиции наделено законодателем достаточными полномочиями в отношении политических партий. Оно вправе:

- требовать от руководящих органов партии объяснения по вопросам, связанным с нарушением ее устава (ст. 12);

- в случае совершения партией «действий, выходящих за пределы определенных ее уставом целей и задач или не соответствующих действующему законодательству», вынести руководящему органу этой партии письменное предупреждение. При этом руководящий орган партии в месячный срок обязан проинформировать о мерах, принятых для устранения отмеченных в предупреждении Министерства юстиции нарушениях законодательства (ст. 13);
- приостановить на срок до двух месяцев деятельность партии, совершившей действия, выходящие за пределы определенных ее уставом целей и задач или нарушающих закон. В этом случае партии запрещается пользоваться любыми средствами массовой информации, вести пропаганду и агитацию, организовывать любые массовые мероприятия и участвовать в выборах. Также, за некоторыми исключениями, приостанавливается право этой партии пользоваться банковскими вкладами. Если партия в течение срока приостановления устранит нарушения, то ее деятельность может быть возобновлена (ст. 14);
- внести в суд представление о роспуске партии (ст. 15).

§ 4. Порядок создания и прекращения деятельности политических партий

Вопросы создания и деятельности партий предусмотрены Законом «О политических партиях» от 12 июня 1999 года N 50 (в дальнейшем «Закон»). В этом Законе дается понятие партии, определяются их цели, принципы, порядок создания и деятельности, устанавливается перечень запретов для партий, регламентируются взаимоотношения с государством, определяется ответственность политических партий за нарушение законодательства, основы их финансового и материального обеспечения.

Основными принципами создания и деятельности политической партии в Законе провозглашены: свобода действий; добровольность участия; равноправие членов; самоуправление; законность, гласность и гуманизм (ст. 4).

Для создания политической партии требуется инициатива 10 граждан Кыргызской Республики, которые созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав и формируются руководящие органы (ст. 5). Политическая партия имеет свое название и символику, которые должны отличаться от других партий, зарегистрированных в Кыргызстане. Руководящие органы партии должны обязательно находиться на территории Кыргызстана (ст. 11). Партия регистрируется в соответствии с законодательством республики, в частности в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной

регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57.

Устав партии должен отражать: название партии и ее местонахождение; структуру партии, порядок формирования, компетенцию и сроки полномочия ее руководящих органов; сроки созыва конференций и съездов (которые обычно являются высшими органами партии); условия и порядок приема в члены партии и выхода из нее; права и обязанности членов партии; порядок принятия решений и их реализации; источники формирования средств и иного имущества партии; порядок внесения изменений в устав партии; порядок прекращения деятельности партии и судьбу ее имущества. Устав может содержать и другие положения, относящиеся к деятельности партий и не противоречащие законодательству Кыргызской Республики (ст. 8).

Закон предоставляет свободу партиям в определении своего членства в качестве фиксированного и/или нефиксированного. Членами партий могут быть только дееспособные граждане, достигшие 18-летнего возраста. Единственное требование Закона в отношении членства в любой партии – это добровольное вступление в партию и признание устава и программы партии (ст. 6). Тем самым, законодатель еще раз подчеркивает важность партии как организации, претендующей на власть, где ее члены должны придерживаться ее устава и программы, которые должны быть открытым для всеобщего сведения, в том числе и для избирателей. Государственные служащие могут быть членами партии, однако, они должны осуществлять свое членство «вне связи со своей служебной деятельностью» (ст. 6).

Для осуществления своей цели, согласно Закона, партии имеют право: свободно распространять информацию о своих целях и деятельности, учреждать средства массовой информации, проводить в установленном законом порядке митинги, демонстрации, собрания и другие массовые мероприятия; объединяться в политические блоки, союзы и объединения; участвовать в выборах во все выборные органы государства посредством выдвижения своих кандидатов, включая должность президента страны; вести предвыборную агитацию и влиять на выработку решений государственных органов (ст. 11).

Законодатель дает исчерпывающий перечень прав и обязанностей политических партий, предусмотрев, что они вправе «осуществлять иные функции, предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами Кыргызской Республики». Таким образом, законом предусматривается, что все функции партии должны исчерпывающе определяться законодательными актами, и партии не могут заниматься тем, что закон им прямо не разрешает. Поскольку партии, в силу своей направленности на достижение и обладание государственной властью, близки к государству, и часто их члены представлены в государственных органах, их деятельность, несомненно, должна охватываться правовым воздействием. Но партии все же

относятся к общественным объединениям, то есть к объединениям граждан на основе общности их интересов для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей. Поэтому государство не должно предусматривать все возможные направления и формы деятельности политических партий, установив основные запреты для них и позволив в остальном здоровой конкуренции политических организаций формировать политический рынок.

По решению своего съезда или конференции партия может быть реорганизована (путем слияния, присоединения или разделения) или ликвидирована.

Партия может быть также распущена по решению суда в случае совершения ею запрещенных действий, которые предусмотрены в части 2 статьи 3 Закона о политических партиях.

Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и нарушение целостности территории Кыргызской Республики, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни и вражды, совершение иных деяний, противоречащих конституционному строю Кыргызской Республики и не совместимых с общепризнанными нормами международного права (ст. 3).

Представление о роспуске политической партии выносится Министерством юстиции Кыргызской Республики.

Партиям также запрещено иметь и хранить оружие, взрывчатые вещества и иные материалы, представляющие угрозу для безопасности общества и экологии, а также для жизни и здоровья граждан (ст. 18).

В случае роспуска политической партии решением ее съезда (конференции), материальные и финансовые средства партии направляются только на цели, предусмотренные ее уставом. А если партия распускается решением суда, то ее имущество обращается безвозмездно в пользу государства после расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате деятельности этой партии и уплаты штрафов.

§ 5. Финансирование политических партий

Вопросы финансирования политических партий в Кыргызской Республике регулируются как самим Законом о партиях, так и Гражданским кодексом, Налоговым кодексом, Кодексом о выборах и другими нормативными правовыми актами.

В отличие от некоторых стран, в Кыргызстане не существует государственного финансирования политических партий, за исключением

финансирования избирательных кампаний, которое может быть предусмотрено избирательным законодательством. Поскольку партии по своей природе предназначены для борьбы в пределах закона за власть, Закон о партиях, Гражданский кодекс и Кодекс о выборах прямо оговаривают запрет финансирования избирательных кампаний партий иностранными государствами, партиями, а также любыми юридическими и физическими лицами иностранных государств.

Согласно Закону, партии существуют за счет 1) своих членских взносов, 2) добровольных пожертвований, 3) кредитов, 4) доходов от имущества, от своих мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций, а также других поступлений, не запрещенных законом. При этом партии могут иметь в собственности движимое и недвижимое имущество, оборудование, инвентарь, издательства, типографии, а также иное имущество, необходимое для выполнения уставных задач. Партии вправе арендовать для своего пользования здания и имущество, получать ссуду.

Партии могут создавать в предусмотренном законодательством порядке предприятия и организации, обладающие правами юридического лица, но лишь в целях выполнения уставных задач. Доходы от деятельности этих предприятий и организаций не могут распределяться между членами партии и используются лишь для достижения уставных задач. Члены партии не имеют права на доходы и имущество этих предприятий и организаций, а также не несут ответственности за их долги. Доходы партий могут быть использованы на благотворительные цели и для актов милосердия вне зависимости от требований устава.

Партии ведут финансовую отчетность также как и все другие юридические лица в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Налоговыми льготами или послаблениями политические партии не пользуются. Контроль за источниками доходов политической партии, размерами полученных ею средств и уплатой налогов осуществляется органами государственной налоговой службы.

Во время выборов, финансирование избирательных кампаний происходит не через партии, а через собственные избирательные фонды, которые создают граждане, выдвинутые в кандидаты. Это связано с существованием одномандатных избирательных округов, где большинство кандидатов выдвигаются независимо от партий. Эти фонды могут создаваться за счет следующих средств:

- собственных средств кандидата;
- средств, выделенных кандидату выдвинувшей его политической партией, избирательным блоком⁹⁹;

⁹⁹ Избирательный блок – это добровольное объединение политических партий для совместного участия в выборах с целью объединить усилия и свой электорат.

- добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

Запрещено финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств (ст. 16).

Кодексом о выборах устанавливаются предельные размеры всех видов средств, перечисляемых в избирательные фонды кандидатов, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Денежные средства, поступившие сверх установленного размера, зачислению в избирательные фонды не подлежат.

Глава 16. Религиозные организации

§ 1. Понятие религиозных организаций, их возникновение и роль в обществе

Религиозные общины и церкви, представляющие сегодня крупнейшие мировые религии – христианство, ислам, буддизм, а подчас и менее распространенные – иудаизм, синтоизм и др., – на протяжении последних тысячелетий истории человечества оказывали значительное влияние на политические процессы, происходившие в обществе, на формирование политической и правовой культуры, функционирование государства, положение человека в обществе и государстве. Их значительное воздействие продолжается в разных странах и ныне – в XXI веке.

Появление и эволюция религии и религиозных объединений уходит своими корнями в тысячелетнюю историю развития человечества. Первичным звеном института религии является религиозная группа. Она появляется и функционирует на основе коллективного отправления религиозных обрядов, посредством которых воплощаются определенные религиозные представления этой группы. Изначально культовые и ритуальные действия не являлись самостоятельным видом деятельности одного человека или группы людей. Историки считают, что поначалу круг участников культовых действий совпадал с кругом участников трудовых и иных социальных действий. В результате этого религиозная группа и племя, род, община были по сути одним и тем же социальным образованием. Разграничение функций при отпращивании культовых действий осуществлялось лишь по возрастному или половому признаку.

В процессе развития общественной жизни и социально-иерархического уклада постепенно появляются особые, как правило, подготовленные или обладающие иными качествами люди, которые начинают играть главенствующую роль при отпращивании культовых и ритуальных обрядов – шаманы, колдуны. Постепенно эти люди начинают составлять особый социальный слой, являющийся частью родовой верхушки. Однако нередко предводители родов, племен, общин, выделяющиеся своей лидирующей ролью в социуме играли и ведущую роль в религиозной жизни общины. В Древней Греции, например, на стадии разложения родового строя военный руководитель одновременно являлся и верховным жрецом.

Вместе с процессом появления раннеклассового общества общественный уклад жизни значительно усложняется. Появляется необходимость существенного регулирования поведения и мыслей людей. Такое регулирование осуществлялось в интересах правящих кругов и должно было служить подтверждением их неординарного, сверхъестественного происхождения. Именно на этом этапе можно говорить о появлении относительно

самостоятельных, корпоративно обособленных лиц или группы лиц, выполняющих особую роль по отправлению культовых обрядов. Естественно в разных частях света этот процесс происходил в различных временных рамках и формах. В одних странах жрецкое сословие формируется на основе выделения группы людей из знати и передачи своих знаний и социального положения по наследству. В других странах происходит образование крайне замкнутой касты, играющей значимую роль в общественной жизни, – как например брахманы в Индии.

Служители культа на этом этапе стали играть значительную роль в развитии государственно-правовой системы регулирования жизни общества. Это объясняется тем, что жрецы были наиболее образованными людьми своего времени, но в еще большей мере причиной тому служило то, что государственно-правовая система была, по сути, важной составной частью культовой системы. Влияние на умы и поведение людей представляло собой симбиоз религиозного, морального и государственно-правового воздействия.

Дальнейшее развитие общественных отношений приводит к усложнению религиозного сознания и культовых действий, что, в свою очередь, делает необходимым постепенную институционализацию религиозных отношений. На исторической арене начинают появляться религиозные организации (объединения). Следствием этого является усиление всеобъемлющих, системных качеств религии. Служители культа становятся во главе религиозных групп, основной массы верующих и сосредотачивают в своих руках деятельность по формированию, интерпретации и направлению религиозного сознания и поведения людей.

Сегодня характеристика стран и народов по мировым религиям уже недостаточна, ибо в рамках этих религий существуют разные направления и секты. Поэтому большинство стран мира *поликонфессиональны*, то есть их население исповедует различные верования. Например, в США, большинство населения верующего населения – христиане (88 %), делящиеся на протестантов (57 %) и на католиков (28 %). В Германии исповедуется протестантизм в двух его формах – лютеранство и реформаторство (47,3 %), а также католицизм (44,4 %). В многонациональных, поли конфессиональных странах религиозные проблемы нередко переплетаются с национальными, расовыми, этническими.

Церкви, мечети выступают, главным образом, как хранители нравственных, культурных и исторических традиций народа. Религиозные организации осуществляют идеологическое воздействие на членов религиозных групп путем формирования у них определенной системы ценностей и целей. Эти организации образуются с целью удовлетворения религиозных потребностей граждан по исповеданию и распространению веры. Достижение

же этой цели осуществляется через выполнение ряда важных функций, присущих всем религиозным организациям:

- выработка систематизированного вероучения;
- разработка системы его защиты;
- руководство по отправлению культовой деятельности;
- осуществление контроля и, если необходимо, осуществление санкций за неисполнение или неправильное исполнение религиозных норм;
- выработка норм и осуществление связей с государством, светскими организациями.

Развитые религиозные организации представляют собой сложный социальный институт. Внутренняя структура таких организаций подразделяется на управляющую и управляемую подсистемы. Первая – управляющая – подсистема включает в себя группу людей, которые вырабатывают и перерабатывают религиозную информацию, координируют религиозную деятельность, осуществляют контроль за поведением своих приверженцев, разрабатывают и применяют санкции. Вторая – управляемая – подсистема включает в себя собственно основную массу верующих. Взаимодействие между этими подсистемами осуществляется посредством нормативно оформленных, иерархически выдержанных отношений, что обеспечивает управляемость религиозной деятельности в целом. Отношения между двумя подсистемами осуществляются на основе организационно-институциональных норм. Эти нормы могут содержаться в уставах, положениях религиозных организаций.

§ 2. Взаимоотношения религиозных организаций и государства

После распада Советского Союза и принятия собственной Конституции, Кыргызская Республика провозгласила себя светским государством. Статья 1 Конституции гласит: «Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством». *Светское* начало государственности предполагает отсутствие официальной, государственной религии и отказ от предпочтения какой-либо из религий. В светском государстве религия и ее догматы, а, следовательно, и религиозные организации (объединения), исповедующие их, не вправе оказывать влияния на деятельность государственных органов и их должностных лиц. Государственное образование и иные сферы деятельности государства не должны находиться под влиянием той или иной религиозной доктрины. При этом светскость является важной теоретической и методологической категорией, создающей определенное направление политики государства по религиозному вопросу.

В современном мире подавляющее большинство государств являются светскими. Однако, есть страны, где официально признана одна религия, называемая государственной, господствующей или национальной. Например, в Англии такой религией является англиканская, в Израиле – иудейская и т.п. Есть государства, где провозглашается равенство всех религий (Италия, ФРГ, Япония, например). Однако даже в этих странах бывает, что одни из наиболее традиционных религий пользуются определенными привилегиями, оказывают некоторое влияние на жизнь государства. А иногда государство даже оказывает постоянную финансовую помощь религиозным организациям.

Страны, где государственная власть принадлежит религиозному объединению (церкви) называют *теократическими*. Таким государством на сегодняшний день является, например, Ватикан. Еще одним видом государств, различаемым по их отношению к религии, являются *клерикальные* государства. Такие государства не слиты с церковью, однако последняя, посредством институтов, законодательных актов оказывает значительное, а порой и решающее влияние на проводимую государственную политику. Образование в таком государстве несет целенаправленную религиозную нагрузку. Примером такого государства может служить Иран.

Влияние религиозных организаций на политическую жизнь зависит, прежде всего, от уровня развития демократии в стране, который, в свою очередь, во многом определяется степенью ее социального и экономического развития. Обычно государственный характер придается религии и церкви конституциями стран с авторитарными и тоталитарными режимами. Ислам, например, признается государственной религией более чем в 30 странах (в Иордании, в Объединенных Арабских Эмиратах, в Катаре, Марокко). В некоторых мусульманских странах (Алжир, Ирак) объявление ислама государственной религией означает лишь, что государство уважает исповедуемую большинством населения исламскую религию и в общей форме заявляет о своей приверженности определенным исламским традициям, являющимся культурным наследием народа. В других странах (Саудовская Аравия, Иран, Пакистан) мусульманское право – шариат – обладает более высокой юридической силой, чем закон и даже Конституция. Существует определенное различие государственно-правовых концепций суннитского и шиитского толков ислама.

В Кыргызской Республике проводится четкое разграничение между:

- I. религией и государством;
- II. религией и политической деятельностью;
- III. религией и образованием.

I. Конституция (часть 2 ст. 7) устанавливает: «религия и все культы отделены от государства». Содержание этой нормы раскрывается положениями Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2008 года №282 (в дальнейшем «Закон»). Часть 5 статьи 5 этого закона указывает: «Государство не вмешивается в деятельность религиозных организаций, если она не противоречит законодательству; не допускает установление каких-либо преимуществ или ограничений одной религии или вероисповедания по отношению к другим; не финансирует деятельность религиозных организаций и деятельность по пропаганде атеизма». То есть государство занимает нейтральную позицию в отношении как религиозной веры, так и неверия, и оставляет эти вопросы на свободное усмотрение самих граждан. При этом деятельность религиозных организаций, осуществляемая в рамках национального законодательства, гарантируется государством.

Для проведения государственной политики в религиозной сфере постановлением Правительства Кыргызской Республики образовано Государственное агентство по делам религий (далее – Госагентство по делам религий). Это ведомство занимается разработкой и реализацией государственной политики в религиозной сфере, обеспечением правовых гарантий свободы вероисповедания, разработкой мер по недопущению религиозного экстремизма на территории республики.

Госагентство по делам религий:

- осуществляет учетную регистрацию религиозных организаций, объектов религиозного назначения (мечети, церкви, храмы, молельные дома), миссий зарубежных религиозных организаций и религиозных учебных заведений в республике;
- осуществляет контроль за соблюдением религиозными организациями законодательства Кыргызской Республики;
- может выносить решение о приостановлении деятельности религиозных организаций, зарубежных миссионеров, религиозных учебных заведений в соответствии с законодательством;
- организует и координирует работу Межведомственного совета по делам религий;
- следит за недопущением пропаганды религиозного превосходства, разжиганием религиозной ненависти и вражды и конфликтов на религиозной почве.

Межведомственный совет по делам религий является консультативным органом по разработке и реализации государственной политики в религиозной сфере, который также координирует усилия государственных органов и

религиозных организаций, направленных на сохранение стабильности в обществе, укрепление духовности и веры, гармонизации межконфессиональных отношений.

II. Во многих странах церковь не ограничивается взаимодействием с государством, но стремится в той или иной мере подчинить своему влиянию иные элементы политической системы. Например, в ряде стран заметную роль играют христианско-демократические партии, сочетающие в своих политических платформах принципы демократии с основными постулатами христианства (Германия, Италия, Бельгия, Польша, Венгрия и др.). Церковь нередко стремится оказывать активное воздействие и на другие общественные объединения.

Согласно положений Конституции (часть 3 ст. 4) и Закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» (часть 1 ст. 5):

- запрещается создание политических партий, их филиалов и отделений на религиозной основе;
- религиозные организации не вправе преследовать политические цели и задачи;
- запрещено вмешательство служителей религиозных организаций и культов в деятельность государственных органов.

Религиозные организации не имеют право выдвигать кандидатуры на выборные должности, участвовать в избирательных кампаниях посредством финансирования, предвыборной агитации или иной поддержки отдельных кандидатов или партий. Религиозные организации не вправе участвовать в деятельности политических партий.

Однако это не означает, что религиозным организациям запрещено принимать участие в общественно политической жизни. Более того, представители духовенства, как и другие граждане, вправе принимать участие в общественно-политической жизни страны на общих основаниях или даже избираться на выборные должности, но при этом деятельность служителей культа в качестве духовного лица на данный срок приостанавливается (часть 6 ст. 5 Закона).

Очевидно, в целях защиты от возможного навязывания религии и от религиозного экстремизма, Конституция (ст. 4) также запрещает образование и деятельность религиозных организаций, наносящих ущерб конституционному строю, государственной и общенациональной безопасности, а также деятельность иностранных религиозных организаций, их представительств и филиалов, преследующих политические цели.

III. Части 1 и 2 статьи 6 Закона гласит о том, что «доступ к различным видам и уровням образования предоставляется лицам независимо от их отношения к религии; в образовательных организациях, за исключением религиозных учебных заведений, не допускается создание религиозных организаций». Таким образом, государство гарантирует отсутствие религиозного влияния в государственных школах, но при этом не навязывает светский характер образования негосударственным школам. В соответствии со своим выбором граждане могут получать и религиозное образование.

§ 3. Религиозные организации и свобода совести в Кыргызской Республике

Активное становление и развитие гражданского общества, попытки построения правового государства, демократических институтов являются характерными чертами современного этапа развития Кыргызстана. В этих условиях отношения между обществом и государством, между людьми, развитие политического и мировоззренческого плюрализма, в том числе религиозного плюрализма имеют чрезвычайно важное значение.

Общество в Кыргызстане является многосоставным, состоящим из различных групп отличающихся по этническим, языковым, имущественным, культурным и религиозным признакам. Здесь более 80 процентов населения традиционно придерживаются ислама, 17 процентов – православия¹⁰⁰. Однако различия в верованиях и отношении к религии людей, при этом носят не конфронтационный характер, поскольку в обществе присутствует терпимость в этом вопросе. В то же время в общественной жизни страны, особенно в последние годы, отмечаются тревожные моменты, когда некоторые религиозные организации пытаются проповедовать свое видение общественно-государственного уклада жизни страны и методы его исправления, носящие экстремистский характер.

Некоторые проблемы имеют место также между религиозными организациями и неверующими людьми, когда на смену «воинствующему атеизму», имевшему место во времена СССР, приходит «воинствующий клерикализм», стремящийся навязать людям определенные религиозные обряды и нормы поведения. Подобные процессы, обремененные проблемами экономического развития, низкого уровня жизни населения, регионально-кланового деления могут отрицательным образом сказываться на вопросах демократического развития общества и государства. Это также может быть чревато посягательствами на суверенитет и компетенцию государства со стороны различного рода религиозных объединений и их лидеров.

¹⁰⁰ См.: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 апреля 2001 года N 155.

Цивилизованное решение возникающих проблем в этой области возможно только в правовом русле. Основой же разрешения конфликтов является принцип свободы совести, заложенный в Конституции Кыргызской Республики. Конституция (ст. 32) гласит: «Каждому гарантируется свобода совести, вероисповедания; каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой; выбирать, иметь и распространять религиозные либо атеистические убеждения; никто не может быть принужден к выражению своих религиозных и иных убеждений или отказу от них». Принцип свободы совести означает, что каждый человек вправе самостоятельно определять и выбирать свои убеждения, поступать в соответствии с ними и осуществлять определенные действия, не в ущерб другим членам общества.

Конституционные нормы о светском характере государства и свободе совести гарантируются Законом «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР». В Законе (ст. 1) говорится, что он направлен на обеспечение права человека на свободу вероисповедания.

Каждый гражданин вправе свободно и самостоятельно определять свое отношение к религии. При этом не допускается вовлечение детей в религиозные организации (ст. 4 Закона). В Законе провозглашаются принципы равноправия граждан, независимо от их отношения к религии (ст. ст. 4, 5, 6). Любое, прямое или косвенное ограничение прав или установление преимуществ граждан, в зависимости от их отношения к религии, влекут за собой ответственность, установленную законом.

§ 4. Порядок создания и прекращения деятельности, правовой статус религиозных организаций

Согласно Закону «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в КР», религиозными организациями в Кыргызской Республике признаются добровольные объединения граждан Кыргызской Республики, образованные в целях совместного исповедания веры, совершения богослужения, обрядов и ритуалов, религиозного просвещения и воспитания своих последователей (религиозные общества, центры, религиозные учебные заведения, мечети, церкви, синагоги, молитвенные дома, монастыри и другие), зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики (ч.1 ст.8). Деятельность и функционирование религиозных организаций без учетной регистрации в государственном органе по делам религий запрещаются (ч.2 ст. 8).

В 2001 году в Кыргызстане насчитывалось 1338 мечетей (из них зарегистрировано - 885), 260 организаций христианского толка (зарегистрировано 248), в том числе 208 молитвенных домов и 40 храмов и

приходов. В республике функционирует 39 религиозных учебных заведений, в том числе: 26 медресе, 5 исламских институтов, 7 христианских учебных заведений и 1 еврейская школа¹⁰¹. Религиозная организация создается по инициативе не менее двухсот граждан Кыргызской Республики, достигших совершеннолетнего возраста и постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики. Учетная регистрация религиозных организаций и объектов религиозного назначения, действующих на территории Кыргызской Республики, осуществляется государственным органом по делам религий не позднее 30 дней со дня подачи заявления.

Для учетной регистрации религиозной организации учредители представляют учредительные документы (на государственном или официальном языке):

- заявление об учетной регистрации;
- нотариально заверенный и согласованный с местными кенешами (представительными органами местного самоуправления) список граждан, членов Учредительного совета, являющихся инициаторами создания религиозной организации и миссии, и ответственных в рамках устава перед законом (с указанием их фамилии, имени, отчества, даты рождения, гражданства, места жительства, номера и серии паспорта, когда и кем выдан);
- устав религиозной организации, составленный на государственном и официальном языках в четырех экземплярах;
- протокол учредительного собрания (конференций, съездов и т.д.), подписанный председателем и секретарем собрания;
- сведения об основах вероучения и о соответствующей ему практике, в том числе об истории возникновения религии, о формах и методах ее деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служащих организации в отношении гражданских прав и обязанностей;
- информацию о полном наименовании создаваемой религиозной организации;
- документ, подтверждающий местонахождение создаваемой религиозной организации на данной территории.

Государственный орган по делам религий вправе запросить дополнительные сведения и получить заключение соответствующих органов, а также направить учредительные документы заявителя в религиозоведческую экспертизу. В этом случае рассмотрение заявления продлевается еще на

¹⁰¹ См.: Там же.

месячный срок. По результатам учетной регистрации заявителю выдается свидетельство установленного образца, и религиозная организация получает право на осуществление религиозной деятельности с момента выдачи свидетельства об учетной регистрации.

Дополнения и изменения в уставе религиозной организации подлежат учетной перерегистрации в том же порядке и в те же сроки, что и учетная регистрация религиозной организации. Устав религиозной организации должен содержать следующие сведения:

- наименование, местонахождение, вид религиозной организации, миссии и территория, в пределах которой она осуществляет свою деятельность;
- вероисповедная принадлежность, предмет и цели, задачи и основные формы деятельности;
- уставные права и ответственность Учредительного совета и его членов, создавших религиозную организацию и миссию;
- права и обязанности организации и ее членов;
- порядок создания и прекращения деятельности;
- структура организации, ее органы управления, порядок их формирования, компетенция и сроки полномочий ее органов управления;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав религиозной организации;
- источники образования финансовых средств и иного имущества организации;
- порядок распоряжения имуществом - в случае прекращения деятельности.

Религиозные организации, как юридические лица, пользуются правами и несут обязанности, в соответствии с гражданским законодательством Кыргызской Республики и своими уставами (положениями).

Для того, чтобы получить статус юридического лица религиозная организация или учредившие ее граждане должны обратиться с заявлением, приложив к нему устав, копию документа, подтверждающего учетную регистрацию (перерегистрацию) религиозной организации в уполномоченном государственном органе по делам религий и иные необходимые документы, в органы юстиции в порядке определяемом законодательством КР.

Регистрирующий орган может отказать в регистрации религиозной организации как юридического лица только в случае несоответствия ее устава

(положения) требованиям законодательства Кыргызской Республики. Отказ в регистрации или иные действия могут быть обжалованы в суде в установленном законом порядке.

Прекращение деятельности религиозных организаций может иметь место в следующих случаях: 1) в соответствии с их собственными решениями; 2) по решению суда при нарушении положений законодательных актов Кыргызской Республики.

Государственное агентство по делам религий имеет право:

- приостанавливать деятельность организаций, занимающихся распространением религиозного экстремизма и терроризма, агрессивных религиозных групп, наносящих ущерб или угрожающих здоровью, нравственности, правам и законным интересам граждан, основам конституционного строя, обороне страны и безопасности государства;
- обращаться в суд о запрещении деятельности религиозных организаций, нарушающих законодательство Кыргызской Республики.

Деятельность религиозной организации как юридического лица прекращается путем реорганизации или ликвидации. При прекращении деятельности религиозной организации распоряжение ее имуществом осуществляется в соответствии с уставом (положением) и законодательством страны.

Законом регулируются вопросы имущественного положения религиозных организаций. В их собственности могут находиться здания, строения, предметы культа, объекты производственного, социального и благотворительного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности (часть 1 ст.15). В то же время прибыль от производственной деятельности предприятий религиозных организаций облагается налогами в соответствии с законодательством страны. Религиозные организации, равно как и другие участники гражданско-правовых отношений, вправе использовать для своих нужд имущество и здания, предоставляемые им на договорных началах юридическими и физическими лицами.

Законом гарантируется право граждан и религиозных организаций на отправлении религиозных обрядов и церемоний. При этом они могут основывать и содержать свободно доступные места богослужений или религиозных собраний, а также места, почитаемые в той или иной религии (места паломничества) (часть 1 ст.21).

Религиозные организации наравне с другими некоммерческими организациями вправе принимать на работу граждан. Условия труда устанавливаются по соглашению между религиозной организацией и

работником и указываются в трудовом договоре, который заключается в письменной форме. Религиозная организация обязана в установленном порядке зарегистрировать трудовой договор. В том же порядке регистрируются документы, определяющие условия оплаты труда священнослужителей. На работающих по трудовому контракту в религиозных организациях, их предприятиях и учреждениях распространяется законодательство о труде, социальном страховании и социальном обеспечении граждан (ст. ст. 24, 25).

Вышеуказанные нормы и принципы регулирования общественных отношений в области религии и деятельности религиозных организаций призваны обеспечить демократические основы развития общественной жизни Кыргызстана в целом. Светский характер Кыргызской Республики имеет решающее значение для установления реального плюрализма и свободы совести в стране. Лишь посредством отделения религиозных организаций от государства можно достигнуть практического равноправия всех религий, религиозных организаций и их последователей, а также обеспечить плюрализм мнений и идеологий в обществе.

Правовое регулирование деятельности не членских некоммерческих организаций

Глава 17. Фонды

§ 1. Введение

Большинство людей понимают содержание понятия «фонд» по-разному. Для многих людей слово «фонд» ассоциируется с деньгами, другие сталкивались с государственными фондами (пенсионным, социальной защиты), а для юристов – это, прежде всего, организационно-правовая форма НКО, установленная в Гражданском кодексе.

Данная глава посвящена фондам исключительно как организационно-правовой форме НКО в Кыргызстане.

К сожалению, изучение лишь законодательства Кыргызстана, касающегося регулирования фондов, не позволит составить ясное представление о том, что же такое нечленские некоммерческие организации, для чего они нужны и как должна регулироваться их деятельность. Прежде всего, потому что в бывшем СССР таких организаций не существовало, а постсоветский опыт все еще слишком противоречив и недостаточен для восполнения пробелов в доктринальном понимании и практическом регулировании фондов.

Мировая практика показывает, что число фондов в странах с развитой рыночной экономикой обычно в 50 - 100 раз меньше, чем число различных ассоциаций (объединений).

Для лучшего понимания особенностей правового статуса и правового регулирования фондов представляется необходимым для начала обратиться, прежде всего, к мировому опыту, где фонды существуют уже более 500 лет.

§ 2. Фонды в мировой практике

Фонды – это нечленские организации, которые являются объединением имущества (*universitas rerum*), в отличие, например, от общественных объединений и ассоциаций юридических лиц, которые основаны на членстве и являются объединением лиц (*universitas personarum*).

Таким образом, традиционно фонды требуют наличия определенного имущества, предназначенного для конкретной цели. В ряде стран они могут служить частным целям, но в большинстве стран (в том числе и в Кыргызстане) фонды могут создаваться только для достижения общественно полезных целей.

Как и большинство других НКО фонды связаны ограничением «по нераспределению», то есть им запрещается распределять или передавать прибыль или чистый доход каким-либо лицам.

Для чего нужны фонды и какую роль они играют в обществе?

В большинстве демократических государств мира фонды играют очень важную роль в финансировании тысяч и тысяч организаций гражданского общества – различных общественных объединений, ассоциаций, а также финансируют различные, важные социальные программы и исследования, которые осуществляются некоммерческими негосударственными организациями. Одна из самых важных задач, которую позволяют решать фонды – это институциональное обеспечение благотворительной деятельности. Поскольку без создания таких специальных институтов, которые могли бы накапливать значительные финансовые ресурсы, предназначенные для поддержки деятельности организаций гражданского общества, вряд ли можно надеяться на сколько-нибудь широкое развитие благотворительности в стране.

Почему фонды помогают решить вопрос финансирования деятельности общественных организаций и в чем их отличие от членских организаций, например, общественных объединений?

Идея создания фонда довольно проста и понятна. Лицо или группа лиц, которые заинтересованы в решении какой-то, на их взгляд, общественно-важной проблемы, готовы предоставлять деньги или иное ликвидное имущество на решение этой проблемы. Но для этого им необходимо знать, кто занимается решением этой проблемы, какие суммы требуются на ее решение, каким образом необходимо осуществлять контроль над использованием этих сумм и т. д. Для решения этой задачи может потребоваться административный штат и, соответственно, дополнительные затраты на его содержание. Мало того, ситуация может измениться таким образом, что, начав финансирование какой-то программы, в результате стечения каких-либо неблагоприятных обстоятельств такое лицо (или группа лиц) может внезапно потерять возможность предоставлять средства на финансирование программы и т. д. Для того чтобы предотвратить влияние подобных неблагоприятных обстоятельств и был придуман механизм фонда.

На основе имущества, которое передается фонду учредителями при его создании, создается организация, которая принимает на себя обязанность использовать это имущество для достижения целей, определенных учредителями. Для того, чтобы имущество не было использовано неэффективно или слишком быстро, в этой организации (фонде) создается независимый коллегиальный орган управления, а сама организация получает право вести определенную финансовую деятельность на рынке ценных бумаг, инвестиционную деятельность, которая приносит доходы, а полученные доходы

используются для достижения целей создания фонда, финансирования затрат на административное управление фонда, а также на пополнение его активов.

Особой целью законодательства, регулирующего отношения по созданию и деятельности фонда, является обеспечение такого режима, при котором лицо, решившее потратить средства на благотворительность, будет уверено, что его средства потрачены на определенные им цели без участия этого лица в управлении и контроле за использованием средств в течение длительного периода времени. Все законодательство о порядке регистрации фондов, о полномочиях государственных органов и членов органов управления фондов, о распоряжении имуществом фондов должно быть, прежде всего, направлено на это.

При обеспечении такой схемы деятельности, фонд может работать достаточно долго, а при умелом менеджменте его активы могут достичь значительных размеров, что позволит увеличить возможности финансирования организаций гражданского общества и различных социальных проектов. Именно таким образом были сформированы такие мощные фонды как Нобелевский фонд, Фонд Мотта, Фонд Форда и др.

С другой стороны не исключается существование и небольших локальных фондов взаимной поддержки, которые не имеют значительных финансовых ресурсов, но именно они на основании большого количества мелких пожертвований формируют свое имущество, которое используется для помощи конкретным его потребителям.

Как показывают приведенные примеры, в развитых странах фонды выполняют своего рода роль «общественного Минфина», с помощью которого создается возможность функционирования не зависимой от государства системы общественного финансирования гражданских инициатив.

Приведенный краткий обзор природы фонда в виде инструмента накопления и умножения ресурсов в интересах достижения определенной цели позволяет понять определенное отличие правового статуса фондов от других юридических лиц. В чем же принципиальные отличия объединения лиц (в международной терминологии «ассоциации») от фонда?

Ответ на этот вопрос можно найти в данной таблице:

Критерии	1 АССОЦИАЦИЯ	Общественно-полезный Фонд (ОПФ)
Защита международного права	Есть защита права на свободу объединения	Не ясно (нет прецедентов в рамках Европейского суда по правам человека)
Учреждение	Физические и юридические лица	То же, плюс может быть создан по завещанию
Количество учредителей	Как правило, больше одного	Как правило, может быть один

Порядок регистрации	Более простой	Более сложный
Требования к регистрации	Заявление, учредительный договор, устав, свидетельство об оплате регистрационного взноса, др.	То же, плюс может быть требование наличия уставного капитала (в 3 государствах ЕС из 15)
Органы управления	Собрание (съезд) участников, может быть совет директоров (правление)	Совет директоров (Правление), может быть наблюдательный совет
Роль учредителей	Становятся членами и участвуют в общем собрании	Часто вообще не участвуют в управлении. Могут быть членами любого органа управления, но наравне с другими членами, не могут быть единственными членами органов управления.
Статус освобождения от налогов и льготы для общественно полезных организаций	Обычно присваивается зарегистрированному юридическому лицу	Часто совпадает с регистрацией юридического лица (в 8 государствах ЕС из 15 могут создаваться только ОПФ)
Право на занятие экономической деятельностью	Имеет право	Имеет право (кроме Великобритании и Испании, где могут, но не напрямую)
Кто может инициировать ликвидацию?	Собрание членов в соответствии с уставом, кредиторы по решению суда, уполномоченные государственные органы через суд	Правление (как правило, решение должно быть утверждено уполномоченным органом), государственные уполномоченные органы через суд

§ 3. Фонды в Кыргызстане

Правовое положение фондов в Кыргызской Республике регулируется нормами Гражданского кодекса Кыргызской Республики (ГК КР), а также главами 1 и 3 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях».

Терминология

В Гражданском кодексе и в Положении о порядке регистрации юридических лиц, филиалов и представительств органами Министерства

юстиции Кыргызской Республики используется понятие «Общественный фонд».

В соответствии с определением, закрепленным в ст. 162 ГК КР: «**Общественным фондом** (далее – фонд) признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных негосударственных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно-полезные цели».

В Законе Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» (далее «Закон о НКО») применяется понятие «фонд».

В соответствии с определением, закрепленным в статье 2 Закона о НКО: «**Фонд** – не имеющая членства организация, учрежденная физическими и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели».

Несмотря на то, что определение понятия «фонд» в Законе о НКО в значительной части совпадает с определением понятия «общественный фонд» в ГК КР, все-таки остается открытым вопрос – нужно ли считать «фонд» и «общественный фонд» одной и той же организационно-правовой формой или это две разные. Наиболее разумным и логичным будет считать, что это одна и та же форма. Однако для того, чтобы исключить споры в отношении указанной неопределенности, представляется необходимым привести терминологию этих двух нормативных правовых актов во взаимное соответствие.

Это важно в связи с тем, что в мировой практике общественными называются некоторые фонды в силу того, что цели, для которых они могут создаваться, – общественно полезные. Но также существуют фонды, которые создаются не для общественной пользы, а пользы узкого круга лиц. Кроме того, использование понятия «общественный фонд» позволяет отграничить их от других организаций, которые также именуется фондами (пенсионных фондов, инвестиционных фондов, страховых фондов, внебюджетных фондов и т. п.).

Далее по тексту настоящей Главы под “фондом” и “общественным фондом” мы будем понимать одну и ту же организационно-правовую форму некоммерческой организации.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики можно выделить следующие существенные признаки фонда, которые в совокупности позволяют отграничить его от всех других форм юридических лиц в Кыргызстане:

- 1) некоммерческая организация;
- 2) учредители: один или более правоспособные физические или (и) юридические лица;
- 3) отсутствие членства;

- 4) основа: добровольные негосударственные имущественные взносы;
- 5) цель деятельности: социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели;
- 6) имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда;
- 7) учредители не отвечают по обязательствам фонда, а фонд – по обязательствам учредителей;
- 8) использование имущества и занятие предпринимательской деятельностью допускается только в уставных целях, ради которых создан этот фонд;
- 9) устав фонда утверждается его учредителем (учредителями);
- 10) решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц.

Предпринимательская деятельность фондов

Фондам, как и всем другим некоммерческим организациям, разрешено заниматься предпринимательской деятельностью напрямую без необходимости создания дочерних компаний или другим образом аффилированных структур (п. 2 ст. 162 ГК КР, ст. 12 Закона о НКО). Однако законодателем установлено ограничение в отношении возможности выбора конкретных видов предпринимательской деятельности, которой могут заниматься фонды. А именно, любая такая деятельность должна быть **необходимой для достижения общественно полезных целей**, ради которых создан фонд, и **соответствовать этим целям**. При этом не устанавливается каких-либо критериев в отношении того, как оценивать соответствие видов деятельности целям фонда.

В мировой практике подобные ограничения применяются, прежде всего, в связи с предоставлением налоговых льгот в отношении доходов, которые фонд получает от такой предпринимательской деятельности. Законодательством же Кыргызской Республики не предусматривается льгот в отношении предпринимательского дохода, получаемого фондами.

Основной санкцией в случае признания предпринимательской деятельности фонда не соответствующей целям в мировой практике является применение к таким доходам общего порядка налогообложения – то есть лишение таких фондов налоговых льгот по этим доходам. При этом не совсем ясно – каковы будут правовые последствия, в случае если будет признано, что предпринимательская деятельность не соответствует целям фонда, а, кроме того, не определен орган, уполномоченный устанавливать факт несоответствия. Из общей логики законодательства при отсутствии указания на специально уполномоченный государственный орган, таким органом может быть только суд. Но для какой цели суд будет принимать такое решение – также не ясно.

Таким образом, при всей своей спорности и непоследовательности, представляется, что данная норма в значительной степени является декларативной и на практике никаким образом не ограничивает возможности фонда заниматься любой не запрещенной законом предпринимательской деятельностью.

Ответственность

В фондах, так же как и в общественных объединениях, учредители не несут ответственности по обязательствам фонда, а фонд не несет ответственности по обязательствам учредителей (п. 1 ст. 162 ГК КР).

Реорганизация фондов

Вопрос реорганизации фондов никак не урегулирован в законодательстве Кыргызской Республики. Важность подобного регулирования обусловлена тем, что такие виды реорганизации как преобразование, а также разделение и выделение (дробление) открывают дорогу использованию имущества фонда не по назначению. В мировой практике обычно такие виды реорганизации напрямую запрещены законом, а слияния и присоединения возможны только в случае совпадения или значительного сходства целей, ради которых созданы объединяющиеся фонды. Данное упущение следует устранить, дополнив положения законодательства, регулирующего правосубъектность фондов, соответствующим запрещением.

Изменение цели фонда

Законодательство Кыргызской Республики вполне традиционно подходит к вопросу о возможности изменения цели фонда органами управления фонда. Она может быть изменена самим учредителем. Органы управления фонда могут изменить цель фонда, только если им предоставлено право вносить изменения в устав фонда (ст. 163 ГК КР).

Однако, в соответствии со ст. 162 ГК КР, к обязательным сведениям, указываемым в уставе, относится также местонахождение фонда. В случае изменения местонахождения необходимо вносить изменения в устав, а если их не внести, то существует угроза санкций за невыполнение требований законодательства. Следовательно, органы управления фонда должны иметь право вносить необходимые изменения в устав фонда. Однако эти полномочия не должны касаться возможности произвольно изменять цель создания фонда. Поэтому очень важно правильно прописать полномочия органов управления фонда по внесению изменений в устав, с тем, чтобы гарантировать, что

имущество, пожертвованное на определенные цели, не будет в итоге использоваться совсем на другие. Иначе никто не будет верить фондам и соответственно передавать им в управление сколько-нибудь значительное имущество.

При этом следует отметить что ст. 163 ГК КР содержит положение, уполномочивающее суд вносить необходимые изменения в устав фонда по заявлению органов фонда, наблюдательного совета или другого органа, уполномоченного осуществлять надзор за деятельностью фонда. Но только в случае, если сохранение устава в неизменном виде, влечет последствия, которые было невозможно предвидеть при учреждении фонда, а возможность изменения устава в нем не предусмотрена либо устав не изменяется уполномоченными лицами.

§ 4. Создание фонда

Учредители

Фонд может быть создан одним или более физическими и / или юридическим лицами (п. 1 ст. 162 ГК КР, ст. 23 Закона о НКО).

В ст. 25 Закона о НКО установлены требования к решению о создании фонда. Оно должно содержать следующую информацию:

- наименование, юридический адрес фонда;
- перечень учредителей – физических лиц с указанием их фамилии, имени, отчества, года рождения, адреса, домашнего и рабочего телефонов, а также перечень учредителей – юридических лиц с указанием наименования, юридического адреса, места, даты и номера государственной регистрации и контактных телефонов;
- общую стоимость имущества в денежной и (или) другой форме, которое учредители передают в фонд, и порядок его передачи;
- об утверждении устава фонда;
- имена и адреса членов Правления фонда и Наблюдательного совета фонда.

Кроме того, решение должно быть подписано всеми учредителями, и подписи всех учредителей должны быть заверены нотариально.

Порядок и сроки государственной регистрации фонда – такие же, как и для всех других некоммерческих организаций в Кыргызстане.

Создание фонда по завещанию

Также законом предусмотрена возможность создания фонда по завещанию (ст. 24 Закона о НКО). При этом на исполнителя завещания

возлагаются полномочия учредителя. Эти полномочия прекращаются с момента регистрации фонда либо при установлении факта невозможности такой регистрации.

Первоначальный капитал

Одним из необходимых составляющих решения о создании фонда является указание общей стоимости имущества, которое учредители передают в фонд.

Однако законодательство Кыргызской Республики не устанавливает каких-либо требований как в отношении минимального размера такого имущества, так и в отношении порядка и сроков его внесения. На практике можно создать фонд с капиталом в 1 сом либо установить, что срок внесения вклада неограничен, что равнозначно созданию фонда без капитала. В таком случае фонд практически ничем в своей деятельности не будет отличаться от общественного объединения.

Это обстоятельство не является большой проблемой, поскольку фондам не предоставляется специальных налоговых льгот. А в условиях формирующейся культуры и инфраструктуры благотворительности, данная возможность начинать с нуля и постепенно накапливать капитал является скорее благом как для учредителей фондов, так и для общества. Хотя со временем эту проблему придется как-то решать. Например, во Франции учредительный капитал благотворительного (общественно полезного) фонда не может быть меньше 762 000 евро.

§ 5. Управление фондом

Органы управления фонда

Фонд имеет довольно сложную структуру управления. Управленческие решения могут принимать учредители, Наблюдательный совет и Правление.

Основными органами управления являются Правление и Наблюдательный совет.

Наблюдательный совет по существу является высшим руководящим органом фонда.

В соответствии со ст. 28 Закона о НКО Наблюдательный совет фонда осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием его органами управления решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства и устава, а также осуществляет внутренний надзор фонда.

Закон устанавливает, что Наблюдательный совет фонда осуществляет свою деятельность на общественных началах. При этом, в чем конкретно

проявляются такие «начала» закон не устанавливает. Традиционно в просторечии под «общественными началами» понимают добровольное и бесплатное выполнение определенной деятельности, однако законодательство Кыргызской Республики нигде конкретно не определяет этих условий. При отсутствии легального определения «общественных начал» мы имеем еще одну декларативную норму.

В соответствии со ст. 29 Закона о НКО:

«В составе Наблюдательного совета фонда должно быть три члена, если уставом не предусмотрено большее число членов. Членами Наблюдательного совета фонда могут быть физические правоспособные лица».

Процедура назначения и отзыва членов Наблюдательного совета должна быть установлена в уставе фонда.

В компетенцию Наблюдательного совета фонда входят:

- надзор за деятельностью и определение направлений деятельности и политики фонда;
- внесение изменений и дополнений в устав;
- принятие решения о реорганизации фонда;
- назначение и отзыв членов Правления фонда;
- утверждение решений Правления фонда о заключении сделок стоимостью выше определенной уставом, а также сделок с отдельными видами имущества, определенными уставом;
- утверждение сделок, в которых предполагается конфликт интересов;
- утверждение годового отчета о деятельности фонда, подготовленного Правлением фонда;
- утверждение решений Правления фонда об участии или прекращении участия в коммерческих предприятиях;
- решение других вопросов в соответствии с уставом.

Правление выполняет роль исполнительного органа фонда, который управляет фондом и представляет его в отношениях с третьими лицами (ч. 1 ст. 26 Закона о НКО). Правление может состоять из одного и более членов – правоспособных физических лиц. Члены Правления фонда назначаются решением Наблюдательного совета фонда.

В процессе управления фондом Правление должно выполнять законные распоряжения Наблюдательного совета фонда.

Члены Правления фонда не могут передавать свои обязанности третьим лицам, если это не предусмотрено уставом или решением Наблюдательного совета фонда.

Учредители не выделены законом в отдельный орган управления фондом. Однако в соответствии с положениями ст. 28 Закона о НКО: «Решение любых вопросов деятельности фонда, включая перечисленные в настоящей статье вопросы компетенции Наблюдательного совета фонда, может быть

отнесено уставом к компетенции учредителей фонда». Данная норма позволяет при желании зарезервировать за учредителями права высшего органа управления в фонде и превратить его в членскую по своей сути организацию.

И, кроме того, Закон о НКО в той же ст. 28 предоставляет учредителю право наложить вето на любое решение Наблюдательного совета, если иное не установлено уставом (в случае нескольких учредителей для наложения вето требуется их единогласие).

Кворум

Отдавая большинство вопросов по организации деятельности органов управления фонда на усмотрение устава, законодатель, тем не менее, жестко определил требования по кворуму заседаний Правления и Наблюдательного совета. Заседание Наблюдательного совета *имеет кворум*, если половина его членов присутствует на заседании, а Правление *имеет кворум*, если не менее половины его членов участвует в заседании.

Хотелось бы отметить, что императивное регулирование таких вопросов является примером отхода от принципа диспозитивности. Обычно такого рода нормы предваряются или заканчиваются традиционной для диспозитивного регулирования фразой – «если иное не установлено уставом». А так получается, что фонд не может с помощью устава установить требование о более высоком кворуме либо о 100 % участии членов органов управления фонда при рассмотрении судьбоносных для фонда решений, например, таких как изменение устава или изменение целей фонда.

Судебное восполнение решений органов управления

Несмотря на то, что ст. 163 ГК КР предусматривает возможность для суда принимать решения в отношении изменения устава фонда, потребность в принятии судом решений за органы управления фонда не ограничивается только указанной ситуацией. Самым распространенным в мире случаем, когда может понадобиться помощь суда, является ситуация, когда у фонда по какой-либо причине не могут исполнять обязанности все члены высшего коллегиального органа управления, а учредители уже умерли либо фонд был создан по завещанию. Тогда в силу непередаваемости прав учредителей просто некому будет назначить новых членов в высший орган управления фонда – в нашем случае это Наблюдательный совет. Отсутствие у суда полномочий в отношении формирования состава Наблюдательного совета может привести к невозможности дальнейшей деятельности для фонда.

В связи с этим, желательно принять соответствующее дополнение в законодательство Кыргызской Республики, по которому бы суд получил

полномочия принимать решение о формировании состава Наблюдательного совета, если никаким другим способом он не может быть сформирован.

§ 5. Прекращение деятельности фонда

Судебный порядок принятия решения о ликвидации

В соответствии с положением ст. 163 ГК КР и ст. 28 Закона о НКО, решение о ликвидации фонда может принять только суд.

Данное обстоятельство означает **невозможность добровольной ликвидации** фонда по решению его учредителей или руководящих органов, поскольку в настоящее время в Гражданском процессуальном кодексе Кыргызской Республики для принятия решений о ликвидации юридических лиц не предусмотрено специального порядка. Подача же фондом иска о добровольной ликвидации невозможна ввиду совпадения в таком иске истца и ответчика в одном лице.

В соответствии со статьей 163 ГК КР фонд может быть ликвидирован по заявлению заинтересованных лиц в следующих случаях:

- если имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна;
- если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены;
- в случае уклонения фонда в его деятельности от целей, предусмотренных уставом;
- в других случаях, предусмотренных законом.

Третье из указанных оснований для ликвидации фонда, а именно **«уклонение фонда в его деятельности от целей, предусмотренных уставом»** является скорее карательной санкцией, и не соответствует как основному методу гражданского права (диспозитивному), так и целям законодательства о фондах, которые были рассмотрены в § 2 настоящей Главы. Данное основание ликвидации фонда напрямую нарушает права учредителей фонда, поскольку в указанном случае нарушения конкретных должностных лиц фонда вменяются самой организации и приводят к прекращению использования имущества учредителей на те цели, для достижения которых они это имущество фонду передали.

В случае ликвидации фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в его уставе (статья 163 ГК КР и статья 16 Закона о НКО).

Глава 18. Учреждения

§ 1. Понятие и история возникновения учреждения

Учреждение – это некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником.

Учреждения создают ценности в основном непроизводственного характера (учреждения здравоохранения, образования).

Учреждение – добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе учреждения.

Общественное учреждение – это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. По своей правовой природе учреждение как общественное объединение – свободное коллективное образование. Государственное регулирование союзов частных лиц осуществлялось уже в древности; в римских двенадцати таблицах (законах V в. до н.э.) есть упоминания о коллегиях. Первоначально римское право признавало свободу объединения. Этот порядок, заимствованный из законодательства Солона, то есть из греческого права, просуществовал до конца республики. В средние века в Европе продолжали существовать различные общественные объединения, причем насчитывалось большое количество их названий: *ars, universitas, societas, misteria, collegium, curia, ordo, matricula, fragilla* и др. Высоко оценивал независимые объединения Гегель (следуя римской правовой терминологии, он называет их корпорациями), отмечавший, что "наряду с семьей корпорация составляет второй существующий в гражданском обществе нравственный корень государства".

§ 2. Правовой статус учреждения

Создание и регистрация учреждения

Деятельность учреждений регулируется Гражданским кодексом Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года, Законом Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года «О некоммерческих организации», а также иными нормативными правовыми актами.

Учреждение может создаваться одним или более правоспособными

физическими или (и) юридическими лицами на неопределенный или определенный срок. Учреждение создается по решению собственника или собственников. Решение должно содержать следующую информацию:

- наименование, юридический адрес учреждения;
- перечень собственников – физических лиц с указанием их фамилии, имени, отчества, года рождения, адреса, домашнего и рабочего телефонов, а также перечень юридических лиц, если одним из учредителей является юридическое лицо, с указанием наименования, юридического адреса, места, даты и номера государственной регистрации и контактных телефонов;
- общую стоимость имущества в денежной и (или) другой форме, которое собственник или собственники передают в учреждение, и порядок его передачи;
- об утверждении устава учреждения;
- имена и адреса членов Правления учреждения и Наблюдательного совета учреждения.

Все собственники должны подписать решение о создании учреждения и нотариально заверить свои подписи.

Закон устанавливает, что некоммерческие организации, в данном случае речь идет, в том числе и об учреждениях, имеют право приобретать статус юридического лица. Для этого необходимо пройти общий порядок регистрации юридических лиц, установленный законодательством. Государственную регистрацию юридических лиц осуществляют Министерство юстиции Кыргызской Республики и его территориальные органы (регистрационные органы) по месту нахождения (создания) юридического лица.

Для регистрации юридического лица в соответствующий регистрирующий орган подается заявление о создании учреждения с приложением учредительных документов, составленных на государственном или официальном языке в трех экземплярах, и документа, подтверждающего местонахождение регистрируемого юридического лица.

Учредительными документами учреждения являются устав (положение) некоммерческой организации, а также решение учредителя или учредителей о создании учреждения.

Устав содержит в себе принципы организации и деятельности, цели и задачи, а также основные направления деятельности учреждения; правовое положение и порядок формирования, реорганизации и ликвидации его органов; срок деятельности, порядок принятия решений; а также порядок приобретения, пользования, распоряжения имуществом и финансовыми средствами учреждения.

Для некоторых видов учреждений законодательство может установить специальные требования, подлежащие отражению в уставе. Например, устав

образовательных учреждений должен содержать следующие обязательные разделы: наименование, место нахождения, статус, учредитель, организационно-правовая форма, цели образовательного процесса, тип и виды образовательных программ, язык обучения и воспитания, порядок приема обучающихся, воспитанников, продолжительность обучения на каждом этапе обучения, порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников, система оценок при промежуточной аттестации, ее формы и порядок, режим занятий обучающихся, воспитанников, наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления, порядок регламентации отношений образовательной организации и обучающихся, воспитанников, их родителей, описание структуры финансовой и хозяйственной деятельности, порядок комплектования персонала и условия оплаты труда, порядок изменения устава, порядок реорганизации и ликвидации, права и обязанности участников образовательного процесса, перечень видов локальных актов, регламентирующих деятельность образовательного учреждения и т.д.

Обязанностью регистрирующего органа является регистрация юридического лица не позднее 10 дней со дня подачи заявления с приложением необходимых документов. Днем подачи заявления считается день поступления всего пакета документов. Отказ в государственной регистрации юридического лица может последовать лишь по причине несоответствия представленных учредительных документов требованиям, указанным в законодательстве Кыргызской Республики. Если такой отказ все же последовал, то регистрирующий орган обязан в письменном виде выдать юридическому лицу в течение 10 дней со дня подачи заявления мотивированный отказ, содержащий ссылку на нарушение конкретного закона.

Необходимо отметить, что по определению, учреждение является некоммерческой организацией. Однако оно вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку эта деятельность служит достижению целей, ради которых учреждение создано, и соответствует этим целям.

Права и обязанности учреждения

Для выполнения уставных целей учреждение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

- представлять и защищать свои права, законные интересы в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- планировать свою деятельность и определять перспективы развития, исходя из спроса на выполняемые работы, оказываемые услуги, производимую продукцию;
- определять и устанавливать формы и системы оплаты труда, структуру и штатное расписание по согласованию с органами управления учреждения;
- приобретать или арендовать основные и оборотные средства за счет имеющихся у него финансовых ресурсов, кредитов, ссуд и других источников финансирования и т.д.

Наряду с правами у такой некоммерческой организации как учреждение, конечно же, есть определенный объем обязанностей. Сюда входят: соблюдение закона, общепризнанных принципов и норм международного права, своего устава и других правовых норм; осуществление оперативного бухгалтерского учета результатов финансово-хозяйственной и иной деятельности, ведение статистической отчетности. Оно должно отчитываться о результатах деятельности в соответствующих органах в порядке и сроки, установленные действующим законодательством; ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом; ежегодно информировать соответствующие органы о продолжении своей деятельности с указанием соответствующей информации об объединении; представлять, по запросу соответствующего органа, отчеты о своей деятельности; возмещать ущерб, причиненный нерациональным использованием земли и других природных ресурсов, загрязнением окружающей среды, нарушением правил безопасности производства, санитарно-эпидемиологических норм и требований по защите здоровья работников, населения и потребителей продукции за счет результатов своей хозяйственной деятельности.

Имущество учреждения

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики, имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Право оперативного управления имуществом это особая разновидность вещных прав в гражданском законодательстве. Если имущество закреплено за учреждением на праве оперативного управления, оно осуществляет права владения, пользования

и распоряжения им. Однако такие полномочия учреждением реализуются только в соответствии с целями деятельности учреждения, а также заданиями собственника и назначением имущества в отношении закрепленного за ним имущества.

Собственник имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Учреждение вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества. Порядок распределения доходов данного учреждения определяется собственником его имущества.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. В соответствии с учредительными документами учреждению может быть предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность. В этом случае доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Ответственность учреждения

Учреждения, в том числе не зарегистрированные в органах юстиции, в случае нарушения законодательства несут установленную ответственность.

Конституционно-правовая (государственно-правовая) ответственность учреждения наступает с момента его образования и в случае нарушения действующего законодательства.

С момента государственной регистрации учреждения в качестве юридического лица, оно вправе вступать в различные гражданско-правовые отношения (заключать договоры, совершать сделки и т.д.). В этом случае наступает гражданско-правовая ответственность. Учреждение отвечает по своим обязательствам, находящимся в его распоряжении, денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник.

Государство и учреждение

Напомним, что речь идет об учреждении как о некоммерческой организации. Поэтому принцип организации взаимодействия между государством и учреждением будет рассмотрен в рамках данного статуса.

Очень важно то, что государство не руководит деятельностью

негосударственных некоммерческих организаций. Действует принцип взаимного невмешательства: не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность учреждений, а последних – в деятельность указанных органов и их должностных лиц. Общественные отношения между учреждением и государством урегулированы нормами права и не носят характера подчинения или субординации.

Вместе с тем законом закреплены определенные полномочия по конкретным вопросам взаимодействия государства и некоммерческой организации. Учреждение, например, вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; представлять и защищать свои права, своих участников; вносить предложения в органы государственной власти и т.д. Однако, учреждения не могут самостоятельно заниматься правотворчеством, но в установленных законом случаях и формах участвуют в этом процессе. При этом влияние их может быть весьма существенным.

§ 3. Органы управления учреждением

Структура, порядок формирования и деятельности, а также полномочия органов управления учреждением определяются собственником (собственниками) в уставе учреждения.

В качестве органов юридического лица, через которые согласно ст. 88 Гражданского кодекса учреждение приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности, выступают руководящие и контролирующие органы.

Как правило, высшим органом учреждения является Учредитель (если учреждение создано одним лицом) или Собрание учредителей (если учреждение создано несколькими лицами).

К компетенции высшего органа относятся наиболее важные вопросы деятельности учреждения, которые подлежат отражению в уставе:

- внесение изменений и дополнений в устав;
- определение приоритетных направлений деятельности учреждения, порядок использования его имущества;
- прием и исключение новых участников (если иное не определено уставом);
- порядок формирования органов управления;
- утверждение годового отчета о деятельности и годового баланса;
- решение о создании филиалов и представительств;
- участие в деятельности других юридических лиц;
- реорганизация и ликвидация;

- другие вопросы, за исключением отнесенных уставом к компетенции других органов учреждения.

Учреждение может создавать и другие органы управления. В этом вопросе законодатель предоставил учредителям учреждения полную свободу. Полномочия, порядок создания и деятельности таких органов управления регулируются уставом учреждения.

Например, в учреждении может создаваться постоянно действующий коллегиальный или единоличный исполнительный орган (правление, директор, президент и т.п.). К компетенции исполнительных органов учреждения относится решение всех вопросов, не составляющих исключительную компетенцию его высшего органа.

По желанию учредителей, в учреждении также может быть создан наблюдательный орган (наблюдательный совет, совет и т.п.).

Некоммерческие организации, обладающие специальным правовым статусом

Глава 19. Благотворительная организация

§ 1. История возникновения благотворительных организаций

Каждая развитая культура испытывает необходимость в той или иной форме поощрять, организационно узаконивать филантропическую деятельность. Древние китайцы, индийцы, египтяне имели собственные виды благотворительных фондов. Много их было также в Древней Греции и в Древнем Риме. В достаточном количестве породил их ислам под названием "вакуф". В переводе с арабского языка это слово означает "имущество, изъятое из гражданского оборота и переданное государством на религиозные или благотворительные цели". В средние века на Западе католическая церковь, а также муниципалитеты и гильдии широко использовали средства благотворительных организаций для содержания монастырей, богаделен, сиротских домов, школ и больниц, для ремонта мостов, маяков и сохранения дорог. Впоследствии филантропические фонды были наделены различными функциями: социальными, экономическими, политическими, идеологическими и другими.

Пионерами в области создания крупных благотворительных фондов явились богатейшие промышленники и банковские магнаты США, в первую очередь Э. Карнеги, Дж. Рокфеллер, Г. Форд. Благотворительная деятельность в США была известна еще до начала XIX века. В XVIII веке Б. Франклин способствовал тому, что богатые люди переносили центр тяжести благотворительности из сферы религии в сферу стимулирования общественно-полезных начинаний. В этой связи в Америке было принято законодательство о фондах, в основу которого лег английский "Статус благотворительной практики". Первый крупный американский фонд – "Всеобщий общеобразовательный совет" – был основан Дж. Рокфеллером в 1902 году, затем, в 1905 году, Э. Карнеги создал фонд своего имени "Фонд Карнеги", который должен был способствовать распространению образования в стране, материально поддерживать колледжи, университеты, библиотеки, школы и т.д. В 1907 году возник фонд "Рассел Сейдж Фаундейшн", в 1911 году – фонд "Карнеги корпорейшн оф Нью-Йорк", в 1913 – "фонд Рокфеллера". Названные фонды и составляли основу мощного по финансовым ресурсам механизма, призванного способствовать укреплению позиции монополий в экономике, внутренней и внешней политике. Создание этих фондов рассматривалось как наиболее прочное мероприятие в американском обществе, увековечивающее огромные богатства господствующих кругов.

В Великобритании благотворительные традиции также являются одними из самых прочных. Об этом свидетельствует отношение граждан страны к благотворительным пожертвованиям в пользу нуждающихся и обездоленных. В настоящее время в Англии насчитывается более 400 000 благотворительных организаций. Все добровольные организации страны представляют собой влиятельную отрасль экономической деятельности: только доход зарегистрированных благотворительных организаций за один 1990 год составил приблизительно 19 миллиардов фунтов.

Обращаясь к исламским традициям и законам помощи обездоленным, можно отметить, что ислам очень рано, сразу после своего зарождения, выразил бедным свое сочувствие, озабоченность в отношении их жизни и принимал участие в подъеме их благосостояния. Ислам требует, чтобы богатые уделяли внимание лишениям отчаявшихся бедняков и старались различными способами утешить их. Стараясь установить беспристрастный и справедливый экономический строй, он проповедует, что неравенство в распределении средств производства должно выправляться посредством добровольной жертвенности со стороны имущих членов общества в интересах остальных его членов. Одной из основ ислама является уплата "закаата". "Закаат" – это своеобразная система налогообложения капитала (не дохода), который платят обеспеченные люди. Этот налог не только обеспечивает нужды государства, но и нужды бедных. Другими словами, эта система не только отвечает требованиям государства, но и гарантирует обеспечение социального благосостояния. То, что следует бедным по "закаату", с точки зрения ислама не является милостыней, но является чем-то, что принадлежит им по праву. Ислам придает огромное значение добровольным пожертвованиям, постоянно обращаясь к богатым с просьбой помнить о лишениях бедных, слабых, сирот и калек. Добровольные попытки помочь им справиться с тяготами жизни считаются одними из наиболее выдающихся добродетелей, достойными благословения в глазах бога и жизненно важными для духовного взлета личности. В настоящее время в Иране насчитывается более 20 тыс. подобного рода благотворительных организаций, некоторые существуют на протяжении нескольких веков. Только в Тегеране их более 2,5 тысяч.

Следуя сложившейся мировой практике, в Кыргызстане законодатель тоже решил создать нормативную базу для развития благотворительности. Специальное нормативное регулирование благотворительная деятельность приобрела с принятием Закона Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119. Данный закон можно считать первой ласточкой в правовом регулировании благотворительной деятельности в Кыргызстане.

§ 2. Понятие благотворительной организации

В соответствии со статьей 5 Закона Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119 (далее – Закон), благотворительной организацией является негосударственная (некоммерческая) организация, созданная для реализации предусмотренных Законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц.

Вышеуказанное определение позволяет выделить следующие характерные признаки благотворительной организации:

1. Негосударственный характер.

Во-первых, благотворительная организация это, прежде всего, *негосударственная* организация. Государство, в лице своих уполномоченных органов и должностных лиц не может быть учредителем, участником или членом благотворительной организации. Однако из этого не следует, что государство находится в стороне от деятельности благотворительных организаций. Так, согласно статье 11 Закона, государство выступает гарантом соблюдения, защиты прав и законных интересов участников благотворительной деятельности. Более того, должностные лица, препятствующие реализации вышеуказанных прав, несут ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Закон предусматривает возможность оказания органами государственной власти и местного самоуправления поддержки благотворительным организациям в следующих формах:

- предоставление в соответствии с законами Кыргызской Республики льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и других льгот;
- материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными организациями, от платы за пользование государственным имуществом);
- финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями;
- передача в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного имущества в процессе его разгосударствления и приватизации, осуществляемая в порядке, предусмотренном законодательством.

Однако, в целях предупреждения злоупотребления представленными правами, запрещается предоставление налоговых льгот в индивидуальном порядке отдельным благотворительным организациям, их учредителям

(членам) и иным участникам благотворительной деятельности. Более того, законодатель закрепил, что право на налоговые и иные льготы, установленные законодательством, благотворительная организация получает с момента ее государственной регистрации.

Очень важной формой взаимодействия благотворительных организаций и государственных органов является закрепленная законодателем возможность создания советов (комитетов) по поддержке благотворительности. Деятельность подобных комитетов позволит наиболее эффективно осуществлять благотворительную деятельность. В состав таких комитетов предлагается включать представителей органов законодательной и исполнительной власти, благотворительных организаций, общественных организаций, общественных деятелей. При этом необходимо отметить, что подобные советы (комитеты) не обладают властными полномочиями по отношению к участникам благотворительной деятельности и их решения носят рекомендательный характер.

2. Некоммерческая организация.

Во-вторых, благотворительная организация – *некоммерческая организация*. Из этого следует, что «для указанных организаций извлечение прибыли не составляет основной цели деятельности» и «полученная прибыль не распределяется между их участниками (членами)»¹⁰². Таким образом, коммерческие организации не могут являться благотворительными организациями. Однако, возникает вопрос: благотворительная организация это самостоятельная организационно-правовая форма некоммерческих организаций или это статус некоммерческих организаций? Из смысла Закона следует, что благотворительная организация не является самостоятельной организационной правовой формой некоммерческих организаций, так как статья 6 Закона предусматривает возможность создания благотворительных организаций **в форме общественных объединений, фондов, учреждений** и в иных формах. Таким образом, можно сделать вывод, что благотворительная организация – это статус, который получают негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие благотворительную деятельность.

В связи с тем, что благотворительные организации создаются в формах некоммерческих организаций, то соответственно на них распространяются все нормы и положения Гражданского кодекса Кыргызской Республики, Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» и других специальных законов. Вышеуказанные нормативные правовые акты определяют не только правовой статус организации, но и определяют порядок создания, реорганизации и ликвидации таких организаций.

¹⁰² Чернега К.А. Правовое положение благотворительных организаций//журнал «Некоммерческие организации в России» - 2003. - № 5. – <http://finpress.ru/nko/arhiv/2003/5/1.html>

Однако следует отметить, что не все некоммерческие организации могут обладать статусом благотворительной организации. Так, например, не могут обладать таким статусом некоммерческие кооперативы, так как реализуемые ими цели лишены общественной значимости и учреждения, создаваемые государственными предприятиями или органами.

3. Осуществление благотворительной деятельности.

В-третьих, все благотворительные организации достигают свои цели посредством осуществления благотворительной деятельности. Под *благотворительной деятельностью*, понимается осуществление гражданами и юридическими лицами добровольной деятельности по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам и юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки (ст. 1 Закона).

Благотворительная деятельность осуществляется в целях:

- социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и других лиц, которые в силу своих физических и (или) интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;
- оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, а также вынужденным переселенцам;
- содействия укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов;
- содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;
- содействия защите материнства, детства;
- содействия деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан;
- содействия деятельности в сфере физической культуры и массового спорта;
- охраны окружающей природной среды и защиты животных;
- охраны и должного содержания зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения.

Вышеуказанный перечень является исчерпывающим и может только конкретизироваться в подзаконных и локальных нормативных правовых актах.

При этом Закон определяет и то, что не относится к благотворительной деятельности, а именно:

- направление денежных и других материальных средств, оказание помощи в иных формах коммерческим организациям;
- поддержка политических партий, движений, групп и компаний.

Как отмечают российские ученые, благотворительной деятельности присущи три классических признака – *добровольность, бескорыстие и избирательный характер благодетеля*. Все эти признаки были выведены еще дореволюционными исследователями конца 19 начала 20 вв., но в современной интерпретации имеется ряд характерных особенностей¹⁰³. Во-первых, исходя из определения благотворительной деятельности, бескорыстие имеет относительный характер, поскольку допускается не только безвозмездная деятельность, но и на льготных условиях. Во-вторых, мотивы оказания благотворительной помощи не имеют правового значения. Так, например, в законе могут быть определены мотивационные начала или морально-этические стандарты, используемые в благотворительных организациях¹⁰⁴.

К участникам благотворительной деятельности относятся:

- *благотворители или добровольцы* – граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей, в том числе путем поддержки существующей или путем создания новой благотворительной организации.
- *Благополучатели* – граждане или юридические лица, в интересах которых осуществляется благотворительная деятельность¹⁰⁵.

§ 3. Правовой статус благотворительной организации

Правовой статус благотворительных организаций определяется следующими нормативными правовыми актами:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.
2. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Часть 1 от 8 мая 1996 г. № 15
3. Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 г. № 111
4. Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 г. № 119

¹⁰³ Чернега К.А. Особенности правового регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации // журнал «Некоммерческие организации в России» - 2003. - № 6. – <http://finpress.ru/nko/arhiv/2003/6/2.html>

¹⁰⁴ Подробнее см. там же.

¹⁰⁵ Штаба Р.С. Благотворительная деятельность // журнал «Российский налоговый курьер» - 2002. - № 23. – http://rnk.ru/rnk/article_print.phtml?code=979

5. Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57.
6. Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года N 230

Нормы Конституции Кыргызской Республики составляют основу правового регулирования деятельности благотворительных организаций. Так, часть 3 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики закрепляет, что в Кыргызской Республике поощряется развитие благотворительности. Данная норма положила основу развития благотворительности и соответствующего законодательства.

Нормы гражданского законодательства развивают вышеуказанные конституционные положения. Прежде всего, Гражданский кодекс Кыргызской Республики определяет, какие юридические лица относятся к некоммерческим организациям, закрепляет их права и обязанности, как участников гражданского оборота и устанавливает основные организационно-правовые формы. Несмотря на то что, пункт 3 статьи 85 и статья 162 ГК КР, предусматривают возможность создания, так называемых благотворительных фондов, это не означает, что благотворительные организации могут создаваться только в форме фондов. Как отмечалось ранее, статья 6 Закона Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» закрепляет, что благотворительные организации могут создаваться в любых формах некоммерческих негосударственных организаций.

Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» существенно расширяет положения Гражданского кодекса. В дополнение к Гражданскому кодексу вышеупомянутый закон более подробно регламентирует деятельность таких организационно-правовых форм как, общественное объединение, фонд и учреждение.

Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 определяет порядок регистрации юридических лиц, включая некоммерческие организации, которые в последующем могут приобретать статус благотворительной организации.

Особое значение в определении правового статуса благотворительных организаций имеет Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» (далее – Закон).

В статьях 7 и 9 Закона закреплены права благотворительной организации, к которым относятся:

- право на осуществление благотворительной деятельности;
- право на занятие деятельностью по привлечению ресурсов и ведению внебюджетных операций;

- право на осуществление предпринимательской деятельности;
- право на учреждение хозяйственных обществ;
- право иметь в собственности или основанные на ином вещном праве здания, сооружения, оборудование, денежные средства, ценные бумаги, информационные ресурсы и другое имущество;
- право на осуществление международной благотворительной деятельности.

На первый взгляд, может показаться, что особенностей в определении правового статуса благотворительных организаций нет. Однако, следует уделить внимание ограничениям предоставленных законодателем прав. Так, например, право на осуществление благотворительной деятельности строго ограничено либо целями самой организации, либо целями самого Закона. Право на осуществление предпринимательской деятельности, как и для всех некоммерческих организаций, ограничено. Такая деятельность должна осуществляться только для достижения целей благотворительной организации или соответствовать этим целям. Право на создание хозяйственных обществ, также ограничено недопустимостью участия в хозяйственных обществах совместно с другими лицами. Несмотря на то, что два последних рассматриваемых права направлены на формирование источников, средств на благотворительную деятельность и имущества благотворительной организации, предусмотренные ограничения не лишают возможности благотворительную организацию воспользоваться другими источниками формирования своего имущества. Статья 8 Закона предусматривает закрытый перечень источников, из которых может быть сформировано имущество благотворительной организации. К ним относятся:

- взносы учредителей благотворительной организации;
- членские взносы (для благотворительных организаций, основанных на членстве);
- благотворительные пожертвования, в том числе носящие целевой характер (благотворительные гранты), предоставляемые гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме;
- доходы от внереализационных операций, включая доходы от ценных бумаг;
- поступления от деятельности по привлечению ресурсов (проведение кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, проведение кампаний по сбору благотворительных пожертвований, проведение лотерей и аукционов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, реализацию имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей, в соответствии с их пожеланиями);

- доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности;
- доходы от деятельности хозяйственных обществ, учреждений благотворительной организацией;
- труд добровольцев.

Право на осуществление международной благотворительной деятельности в отличие от рассмотренных выше прав носит декларативный характер и включает в себя возможность участия в международной благотворительной деятельности (ст. 14 Закона). Такая деятельность предполагает участие в международных благотворительных проектах, в деятельности международных благотворительных организаций, взаимодействие с зарубежными партнерами и т.д., при условии непротиворечия законодательству Кыргызской Республики, нормам и принципам международного права. Более того, рассматриваемое право включает в себя право открывать счета в банках других государств, получать благотворительные пожертвования от иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных и международных организаций, а также создавать международные благотворительные организации.

К числу обязанностей благотворительной организации относятся:

- обеспечение открытого доступа к ежегодным отчетам, включая СМИ (ст. 12 Закона);
- при осуществлении публичных кампаний по сбору пожертвований, благотворительная организация обязана ежегодно публиковать отчет о размерах привлеченных пожертвований и об их использовании в официальных печатных изданиях (ст. 13 Закона).
- сведения о размерах и структуре доходов благотворительной организации, о размерах имущества, расходах, численности работников, об оплате их труда и о привлечении добровольцев не являются коммерческой тайной (ст. 12 Закона).

Необходимо отметить и прямые запрещения в деятельности благотворительных организаций, которые предусмотрел законодатель, а именно:

- Благотворительная организация не вправе расходовать свои средства и использовать свое имущество для поддержки политических партий, движений, групп и кампаний (ст. 7 Закона);
- Выделение средств из республиканского и местных бюджетов, внебюджетных фондов государственных органов для благотворительных организаций запрещается (ст. 8 Закона);
- Имущество благотворительной организации не может быть передано (путем продажи, оплаты товаров, работ, услуг и в других формах) учредителям (членам) этой организации на более выгодных для них условиях, чем для других лиц (ст. 9 Закона).

Если первые два запрещения напрямую связаны с негосударственным характером благотворительных организаций, то последнее направлено на регулирование конфликта интересов, в продолжение положений ст. 13 и 14 Закона Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях».

Очень много вопросов вызывает статья 9 Закона о распределении финансовых средств. В данной статье установлены ограничения на оплату труда административно-управленческого персонала, которая не может быть более 2 % финансовых средств, расходуемых этой организацией за финансовый год. Во многих странах, в законах о благотворительной деятельности также установлены такие ограничения в 10 %, 15 %, 20 %, 25 %. Надо сказать, что все эти ограничительные правила не имеют успеха. Причина установления лимита заключается в том, чтобы избежать злоупотреблений использования имущества. Но расходы могут значительно отличаться и часто превышать лимит 2 %. Законодатель, однако предусматривает, что данное положение не распространяется на оплату лиц, участвующих в реализации благотворительных программ. Так как благотворительная программа включает отдельную смету предполагаемых поступлений и планируемых расходов, включая оплату труда участвующих лиц.

Большие споры вызывают установленные законодателем в статьях 9 и 10 Закона ограничения, как временные, так и финансовые по распределению финансовых средств благотворительной организации:

1. В случае, если благотворителем или благотворительной программой не установлено иное, не менее 98 процентов благотворительного пожертвования в денежной форме должно быть использовано на благотворительные цели *в течение года* с момента получения благотворительной организацией этого пожертвования.
2. Благотворительные пожертвования в натуральной форме направляются на благотворительные цели *в течение одного года* с момента их получения, если иное не установлено благотворителем или благотворительной программой.
3. На финансирование благотворительных программ (включая расходы на их материально-техническое, организационное и иное обеспечение, на оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительных программ, и другие расходы, связанные с реализацией благотворительных программ) должно быть использовано не менее 98 процентов поступивших за финансовый год доходов от внереализационных операций, поступлений от учрежденных благотворительной организацией хозяйственных обществ и доходов от разрешенной законом предпринимательской деятельности. При реализации долгосрочных благотворительных программ поступившие средства используются в сроки, установленные этими программами.

Все вышеуказанные положения носят диспозитивный характер, так как предусматривают возможность изменения благотворителем или благотворительной программой. Практика показывает, что данные положения не имеют своего практического применения, равно как и положения об ограничении финансовых средств на оплату труда. Как правило, благотворитель (донор, грантодатель) сам устанавливает пределы и порядок расходования финансовых средств, которые значительно отличаются от установленных законодателем минимумов. Однако не следует игнорировать и не принимать во внимание предусмотренные Законом ограничения и запрещения. В качестве обеспечения исполнения норм, Закон в статье 13 предусматривает ответственность благотворительных организаций. Ответственность наступает в случае совершения благотворительной организацией действий, противоречащих ее целям и Закону, в виде письменного предупреждения зарегистрировавшего такую организацию органа или уполномоченного органа. В случае неоднократного нарушения, благотворительная организация может быть ликвидирована в порядке, предусмотренном законодательством.

Нормы Налогового кодекса Кыргызской Республики от 17 октября 2008 г. №230 предусматривают возможность предоставления льгот благотворительным организациям, о которых подробнее описано в главе 6 настоящего пособия «Налогообложение некоммерческих организаций».

Глава 20. Органы территориального общественного самоуправления (ТОС)

§1. Понятие и история возникновения органов ТОС

История возникновения и развития органов территориального общественного самоуправления

Органы территориального общественного самоуправления являются частью общей системы местного самоуправления. В этой связи, возникновение и развитие данного института связано с происхождением и эволюцией местного самоуправления вообще. Местное самоуправление развивалось из ранних форм общинного самоуправления. Объединенные суровыми условиями жизни, люди были вынуждены добывать пищу и выполнять ряд других обязанностей совместно. Отсюда возникли определенные правила самоорганизации совместной жизни, ограничивающие интересы каждого человека во имя общих, групповых интересов. Эта организация людей и есть первичный зачаток общественного самоуправления. С развитием человеческой жизни усложнялись и формы самоорганизации людей, иерархии интересов. В современном понимании, местное самоуправление стало формироваться на рубеже XVIII-XIX вв. К этому времени в европейских странах сформировалась концепция ограничения вмешательства центральных органов власти в повседневную жизнь территориальных самоуправляющихся организаций, недопустимости вмешательства в управление их имуществом и хозяйством государственными чиновниками. Тогда же появились первые теории самоуправления и первое государственное законодательство, регулирующее деятельность территориального общественного самоуправления (Англия, Франция, Пруссия). Например, в городском уставе Пруссии (1808 г.) было провозглашено право граждан на формирование органов местного самоуправления, а значит – непосредственно участвовать в управлении делами местного значения. Законодательное закрепление прав местного самоуправления, местных сообществ нашло свое наибольшее отражение в бельгийской Конституции 1831 г., сыгравшей значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах. К началу XX в. в основном завершилось становление различных форм самоуправления в большинстве стран Европы, а также в отдельных государствах Америки и Азии. В течение последних десятилетий основные изменения в законодательстве о территориальном самоуправлении были связаны с демократизацией некоторых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Речь идет о реализации гражданами избирательного права на местном уровне, сохранении и развитии принципа самостоятельности при решении дел местного значения,

большой социальной направленности их деятельности и других формах непосредственного участия жителей в решении экономически и социально значимых вопросов. Так, например, Совет участия по вопросам бюджета города Порту-Алегри, Бразилия является органом прямого участия общественности в вопросах планирования финансирования, доходов и расходов городского бюджета. Совет оценивает и высказывает свое мнение по плану работы правительства в вопросах бюджета и инвестиций, имеет право частично или полностью внести изменения в финансовую политику местного правительства, потребовать от любых органов местного управления информацию, необходимую для эффективного осуществления полномочий Совета. Боливийский закон об общественном участии от 20 апреля 1994 года признает, содействует и консолидирует процесс общественного участия, включающий коренные и сельские общины, городские соседства в юридическую, политическую и экономическую жизнь страны. Для выполнения вышеприведенного положения закона создается новый тип юридического лица: территориальные организации граждан (ТОГ), представляющие население данной территориальной единицы. Эти организации создаются местным населением для того, чтобы предлагать, управлять и контролировать государственные услуги, предоставляемые в сфере здравоохранения, образования, спорта, санитарии, микро-ирригации, местных дорог, городского и сельского развития. Все услуги предоставляемые муниципалитетом, исполнительными органами должны включать приоритеты определенные территориальными организациями граждан¹⁰⁶.

Понятие территориального общественного самоуправления

Необходимо отметить, что одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, безусловно, является территориальное общественное самоуправление. *Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного, под свою ответственность, осуществления собственных интересов в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.*

Территориальное общественное самоуправление сочетает и прямое волеизъявление граждан и осуществление самоуправления через органы территориального общественного самоуправления.

Главной особенностью территориального общественного самоуправления является самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории

¹⁰⁶ Каролина Ньюман. Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. – Алматы: МЦНП, 2001. – С. 30 - 31.

муниципального образования (территориях поселений, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территорий). В отличие от других органов местного самоуправления (представительных и исполнительно-распорядительных) территориальное общественное самоуправление:

- 1) не имеет властных полномочий (общественное самоуправление), хотя и может наделяться отдельными распорядительными полномочиями по решению муниципальных органов;
- 2) не носит обязательного характера (на определенной части территории оно может быть, а на другой нет);
- 3) имеет особый порядок организации;
- 4) может заниматься или не заниматься хозяйственной деятельностью и, соответственно, иметь или не иметь статус юридического лица.

Орган территориального общественного самоуправления вправе приобретать статус юридического лица. Однако сфера деятельности такого образования ограничена территориально. Поэтому в отличие от других общественных объединений органы территориального общественного самоуправления действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта.

Таким образом, роли территориального общественного самоуправления разнообразны. Оно может выступать как общественная, некоммерческая организация, а значит как самостоятельный хозяйствующий субъект, и как орган местного самоуправления, что, в свою очередь, придает такому органу определенный статус с наличием конкретных полномочий по решению дел местного значения, а также как посредник между жителями и местной властью.

Как общественная организация, орган территориального общественного самоуправления может оказывать помощь социально-уязвимым гражданам, организовывать благотворительные мероприятия и т.д.

Как хозяйствующий субъект, орган территориального общественного самоуправления может участвовать в содержании и ремонте жилищного фонда, благоустройстве и застройке территорий, заниматься торговой и строительной деятельностью, сдавать в аренду земельные участки, нежилые помещения, рекламные площади, принадлежащие органам территориального общественного самоуправления.

Как посредник между жителями и местной властью орган территориального общественного самоуправления представляет и защищает интересы граждан, проживающих на данной территории.

Функции органов территориального общественного самоуправления также могут быть самыми разнообразными:

- информационные (информирование населения, проведение опросов, сбор предложений и т.п.);
- представительные (согласование от имени населения планов развития,

- формирование коллегиальных органов управления);
- исполнительные (организация непосредственного выполнения работ по благоустройству, охране общественного порядка, содержанию жилья и т.п.);
 - распорядительные (определение направлений расходования средств, предусмотренных на социально-экономическое развитие территории);
 - контрольные (контроль за движением средств, направленных на выполнение работ по благоустройству и т.д.)¹⁰⁷.

Такая разнообразная картина ролей и функций органов территориального общественного самоуправления предполагает регулирование статуса данных органов различными нормативными правовыми актами. В число таких актов входят: Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 30 ноября 2011 года, Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года, Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 года, Положение «Об органах территориального общественного самоуправления» от 10 октября 2001 года и другие акты.

§ 2. Правовой статус органов ТОС

Поскольку мы говорим, что территориальное общественное самоуправление это самоорганизация граждан в объединения, сообщества, которые носят общественный характер, можно справедливо утверждать и то, что данные организации являются самоуправляемыми, некоммерческими формированиями, создаваемыми на основе общности интересов и для реализации общих целей. Законодатель также устанавливает, что система местного самоуправления включает местные представительные органы (местные кенешы), их исполнительно-распорядительные органы (айыл окмоту, сельские, городские управы, мэрии), *органы территориального общественного самоуправления*, иные органы, формируемые самим населением, а также собрания и сходы граждан.

Таким образом, органы территориального общественного самоуправления являются составной частью системы органов местного самоуправления. В отличие от представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, организация органов территориального общественного самоуправления не носит обязательный характер на определенной территории. Но законодатель придает особое значение данной форме участия граждан в управлении делами местного значения и ставит эти органы в один ряд, располагая их в одной системе местного самоуправления.

¹⁰⁷ Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. - С. 100.

Создание территориального общественного самоуправления

Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей соответствующей территории на основе их добровольного волеизъявления. Выборы могут проводиться на общих собраниях (сходах) или конференциях жителей по месту их жительства либо на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Подготовка и проведение выборов органов территориального общественного самоуправления осуществляются открыто и гласно. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет средств местного бюджета при согласии соответствующих органов местного самоуправления. Избранными, в состав органов общественного самоуправления считаются граждане, получившие простое большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Инициативная группа при создании органа территориального общественного самоуправления информирует жителей соответствующей территории о сроках, месте проведения общего собрания (схода), конференции членов местного сообщества, норме участия в общих собраниях (сходах), конференциях, устанавливаемой представительным органом местного самоуправления, исходя из численности жителей, местных условий.

Регистрация органов территориального общественного самоуправления

Статус органа территориального общественного самоуправления приобретает с момента его учетной регистрации в представительном органе местного самоуправления. Для этого необходимо предоставить решения общего собрания (схода), конференций членов местного сообщества в представительные органы местного самоуправления соответствующего территориального уровня. Представительный орган местного самоуправления в определенные сроки обязан установить территориальные границы деятельности органа общественного самоуправления. Законодательно закреплено, что органы территориального общественного самоуправления имеют право приобретать статус юридического лица. Регистрация данного юридического лица проводится в органах юстиции. Это право может быть реализовано в случае выполнения некоторых требований.

Во-первых, необходимо разработать устав будущей организации.

Устав – это документ, который содержит в себе принципы организации и деятельности общественного объединения, цели и задачи, а также основные направления деятельности данного юридического лица; правовое положение и

порядок формирования, реорганизации и ликвидации его органов; срок полномочий, порядок принятия решений; а также порядок приобретения, пользования, распоряжения имуществом и финансовыми средствами и др.

Как правило, устав органа территориального общественного самоуправления обсуждается и принимается на общих собраниях (сходах), конференциях местного сообщества. Устав должен соответствовать требованиям, предъявляемым к учредительным документам некоммерческих организаций. В уставе могут быть закреплены соответствующие обязательства и функции по сохранению жилищного фонда; поддержанию чистоты и порядка на данной территории; охране зеленых насаждений, водоемов; созданию детских площадок, мест отдыха, физкультурно-оздоровительных комплексов, сооружений; поддержанию в порядке дорог и тротуаров, колодцев, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства; организации клубов по интересам, кружков и клубов технического и художественного творчества, спортивных кружков; проведению воспитательной работы среди детей и подростков; оказанию помощи инвалидам, престарелым, семьям военнослужащих и погибших воинов, малообеспеченным и многодетным семьям, детям, оставшимся без родителей; укреплению общественного порядка; защите прав потребителей; оказанию помощи школам, детским садам, больницам и поликлиникам, благотворительным фондам и организациям; охране памятников истории и культуры; правозащитной деятельности и другим вопросам¹⁰⁸.

Во-вторых, устав регистрируется в случае представления в органы юстиции следующих документов:

- заявление по установленной форме, подписанное руководителем органа ТОС или лицом, уполномоченным собранием (сходом), конференцией;
- устав органа ТОС в трех экземплярах;
- копия решения собрания (схода), конференции о принятии устава, подписанная руководителем органа территориального общественного самоуправления или лицом, уполномоченным собранием (сходом), конференцией;
- копии решений местного кенеша об установлении границ деятельности органов ТОС.

В-третьих, весь пакет учредительных документов, отвечающих предъявляемым требованиям, подается в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц. Таким правом обладают органы юстиции. Государственная регистрация юридического лица должна быть произведена не позднее 10 дней со дня подачи заявления с приложением необходимых документов. Днем подачи заявления считается день поступления всего пакета документов. В случае противоречия действующему

¹⁰⁸ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. - М. - 2003. - С. 314.

законодательству устава организации и только в этом случае, может быть отказано в регистрации органа территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица. При этом обязанностью органа, осуществляющего государственную регистрацию юридического лица, является выдача мотивированного отказа в течение 10 дней в письменном виде, содержащего ссылку на нарушение конкретного закона.

Однако, будучи зарегистрированным, в качестве юридического лица, орган территориального общественного самоуправления, не подлежит преобразованию, так как он имеет статус органа самоуправления.

Права и полномочия территориального общественного самоуправления

Органы территориального общественного самоуправления вправе:

- представлять и защищать общественные интересы, собственные права, законные интересы граждан, проживающих на данной территории, в органах государственной власти и местного самоуправления, судах и других государственных и негосударственных организациях;
- принимать участие с правом совещательного голоса в работе представительных органов местного самоуправления при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы жителей данной территории;
- разрабатывать планы и программы развития соответствующей территории, представлять их на рассмотрение органов и должностных лиц местного самоуправления;
- создавать кооперативы, предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;
- участвовать в приемке объектов социальной сферы, выполнении работ по благоустройству, ремонту, санитарной очистке территории;
- содействовать в выполнении решений органов местного самоуправления и местной государственной администрации;
- организовывать выполнение решений собраний (конференций) членов местного сообщества;
- готовить рекомендации и ходатайствовать в соответствующие представительные органы местного самоуправления, их исполнительно-распорядительные органы и местную государственную администрацию, а также государственные органы, предприятия, организации, учреждения по вопросам, относящимся к ведению органов территориального общественного самоуправления;
- содействовать органам местного самоуправления по вопросам отвода земли на территории данного органа территориального общественного самоуправления для строительства и расширения на этой территории предприятий и других объектов производственного и социально-

культурного назначения, размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания и других социально-культурных учреждений, режима их работы;

- осуществлять общественный контроль за соблюдением правил застройки, пользования жилыми помещениями, содержания жилых домов и придомовых территорий, пожарной безопасности и санитарных норм, за рациональным использованием земли, воды и других природных ресурсов, охраной памятников истории и культуры, вносят в соответствующие органы предложения об устранении выявленных недостатков;
- содействовать соответствующим государственным организациям и организациям на территории местного сообщества в осуществлении мер санитарного, эпидемиологического, экологического и пожарного контроля и безопасности;
- содействовать правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти и местного самоуправления;
- информировать население о решениях органов местного самоуправления, принятых по предложению или при участии органа территориального общественного самоуправления.

Как хозяйствующий субъект, орган территориального общественного самоуправления вправе создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребностям населения в товарах и услугах; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры с использованием предусмотренных на их выполнение средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов; кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ; участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе; организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения; определять, в соответствии со своим положением (уставом), штаты и порядок оплаты труда работников.

Необходимо отметить, что круг полномочий, компетенция органов территориального общественного самоуправления определяется действующим законодательством, их уставами, а также передаваемыми им представительными органами и местной администрацией полномочиями.

Ответственность органов территориального общественного самоуправления

Наряду с наличием определенного объема прав и полномочий, существует и законодательно установленная ответственность органов территориального общественного самоуправления. *Ответственность понимается как наступление неблагоприятных правовых последствий для этих органов и лиц за принимаемые ими противоправные решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей и функций.* Существует три вида ответственности органов территориального общественного самоуправления:

- ответственность перед населением;
- ответственность перед государством (государственно-правовая);
- ответственность перед физическими и юридическими лицами (гражданско-правовая).

Ответственность перед населением наступает в результате действий или бездействия органов территориального общественного самоуправления и лиц, занимающих определенные руководящие должности в этих органах, приведших к утрате доверия к ним со стороны населения. Результатом может быть реорганизация либо ликвидация органов территориального общественного самоуправления представительными органами местного самоуправления либо органами местной государственной власти.

Государственно-правовая ответственность наступает в случае нарушения действующего законодательства (Конституция Кыргызской Республики, законы Кыргызской Республики, положения о ТОС, устав ТОС).

Гражданско-правовая ответственность наступает в случаях нарушения органами территориального общественного самоуправления чьих-либо законных прав и интересов, причинения имущественного и морального ущерба, невыполнения условий хозяйственных договоров и соглашений.

Взаимоотношения органов территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления

Представительные органы местного самоуправления и местная государственная администрация могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления. Органы местного самоуправления и депутаты органов государственной власти и местного самоуправления на территории своих избирательных округов содействуют органам территориального общественного

самоуправления в осуществлении ими своих полномочий. Органы территориального общественного самоуправления вправе участвовать в работе сессий представительных органов местного самоуправления при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

В соответствии с уставом муниципального образования органы местного самоуправления содействуют органам территориального общественного самоуправления в осуществлении их полномочий. Таким образом, речь идет не о руководстве органов местного самоуправления органами территориального общественного самоуправления, а о возможном их сотрудничестве и взаимодействии.

Вместе с тем многие уставы муниципальных образований предусматривают возможность передачи органами местного самоуправления отдельных вопросов на разрешение органов территориального общественного самоуправления. При этом возможно также установление сферы совместного ведения органов местного самоуправления с органами территориального общественного самоуправления населения с согласия последних, а также установление перечня вопросов, которые не могут быть решены без согласования с органами территориального общественного самоуправления.

Органы местного самоуправления могут передавать свои отдельные полномочия органам территориального общественного самоуправления с их согласия. Такое действие, безусловно, предполагает передачу и финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения реализации переданных полномочий. Органы территориального общественного самоуправления через свои органы вправе осуществлять правотворческую инициативу в представительных органах местного самоуправления. Проекты нормативных правовых актов, внесенные органами территориального общественного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению представительными органами местного самоуправления, а результаты рассмотрения сообщаются органам территориального общественного самоуправления.

Финансовые ресурсы и собственность органов территориального общественного самоуправления

Наличие у территориального общественного самоуправления своей финансово-экономической базы, позволяет им реализовать основной принцип организации и деятельности данных органов – самостоятельность. Необходимая независимость, объединившихся в местную территориальную организацию граждан обеспечивается именно финансово-экономическими основами. Это безусловный инструмент, необходимый для развития местных сообществ. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных средств, а также средств,

передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, добровольных взносов, пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений.

Положение «Об органах территориального общественного самоуправления» от 10 октября 2001 года устанавливает, что имущество и финансовые средства органа территориального общественного самоуправления составляют средства, созданные за счет хозяйственной инициативы органа территориального общественного самоуправления или трудового участия граждан; средства, приобретенные или переданные органу территориального общественного самоуправления в собственность органами местного самоуправления или другими юридическими лицами; финансовые средства, полученные за счет хозяйственной деятельности органа территориального общественного самоуправления; средства, поступившие в качестве добровольных взносов и пожертвований от граждан, юридических лиц, общественных объединений; отчисления от земельного налога.

Необходимо особо отметить то, что органы местного самоуправления, в лице его представительных и исполнительно-распорядительных органов, на договорной основе могут делегировать органам территориального общественного самоуправления исполнение отдельных функций по осуществлению социально-экономического развития территорий, а также вправе передавать в собственность органам территориального общественного самоуправления:

- хозяйственные объекты, жилой и нежилой фонд;
- часть своих финансовых, материальных и иных ресурсов и запрашивать отчет об их использовании.

Порядок владения, пользования, распоряжения имуществом органов территориального общественного самоуправления определяется непосредственно общим собранием (сходом), конференцией граждан.

Указанные органы самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития соответствующих территорий.

§ 3. Органы управления ТОС

Органами территориального общественного самоуправления являются советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, а также поселков, сельских населенных пунктов, советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т.п. Территория, на которой действуют органы общественного самоуправления, устанавливается соответствующей администрацией, по предложению жителей и

утверждается представительным органом местного самоуправления. Система органов управления территориального общественного самоуправления включает в себя: общие собрания (сходы), конференции жителей и иные формы прямого участия граждан в общественном самоуправлении.

Высшими органами управления органов территориального общественного самоуправления являются общие собрания (сходы), конференции членов местного сообщества. Общие собрания (сходы), конференции жителей являются формой совместного публичного обсуждения и решения жителями определенной территории общественно значимых вопросов.

Собрания и сходы идентичны по своей правовой форме. Эти термины фактически обозначают одно и то же. Именно поэтому законодатель соединяет две эти формы прямого волеизъявления граждан в один институт местного самоуправления. Однако, их возможное смысловое различие заключается в том, что собрание – это форма организованного кем-то сбора людей, а сход это во многом – спонтанный сбор жителей, имеющих общую проблему.

Конференции – это собрания представителей от жителей. Они проводятся тогда, когда проведение обычных собраний (сходов) затруднено¹⁰⁹.

Общие собрания (сходы), конференции членов местного сообщества созываются органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами жителей и по предложению представительного органа местного самоуправления по мере необходимости, но не реже одного раза в год. В случае необходимости органы территориального общественного самоуправления вправе информировать представительный орган местного самоуправления и депутатов государственной власти, избранных по соответствующему округу, исполнительные органы о проводимых мероприятиях и принятых решениях.

В работе общих собраний (сходов), конференций могут принимать участие члены местного сообщества, достигшие 16 лет, постоянно проживающие на соответствующей территории, и представители соответствующего представительного органа местного самоуправления с правом совещательного голоса.

Граждане, не проживающие на соответствующей территории, но имеющие на территории органа территориального общественного самоуправления недвижимое имущество, принадлежащее им на праве собственности и уплачивающие налоги в местный бюджет, могут участвовать в работе общих собраний (сходов), конференций с правом совещательного голоса.

На собраниях (сходах), конференциях жителей могут быть рассмотрены любые вопросы, затрагивающие интересы жителей, а также отнесенные к их ведению уставом данного образования.

¹⁰⁹ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник – М. - 2005. - С. 384.

Общие собрания (сходы), конференции членов местного сообщества соответствующей территории вправе решать следующие вопросы:

- принятие и изменение уставов органов территориального общественного самоуправления;
- избрание исполнительных органов территориального общественного самоуправления;
- досрочное прекращение полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления;
- утверждение финансового плана и внесение в него изменений;
- оценка деятельности органов территориального общественного самоуправления по их отчетам;
- утверждение годового бухгалтерского баланса;
- утверждение принципов формирования и использования имущества;
- избрание ревизионной комиссии органов территориального общественного самоуправления;
- ликвидация и реорганизация органов территориального общественного самоуправления.

Решения общих собраний (сходов), конференций граждан принимаются по общему правилу открытым голосованием, большинством от общего числа присутствующих и оформляется протоколом. Протокол должен содержать дату и место проведения, общее число членов местного сообщества, имеющих право принимать решения на общем собрании (сходе), конференции, количество членов местного сообщества или их представителей, принявших участие в работе общих собраний (сходов), конференций, и принятые на них решения. Он должен подписываться председателем и секретарем собрания (схода), конференции. Решения общих собраний (сходов), конференций могут направляться в порядке информации соответствующему представительному органу местного самоуправления, его исполнительно-распорядительному органу, а также органам государственной власти.

Данные решения, принятые в пределах полномочий, являются обязательными для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления, учреждениями и гражданами на территории деятельности органов территориального общественного самоуправления. Принятые решения могут быть отменены или изменены только собранием (сходом), конференцией граждан. В случае несоответствия принятых решений действующему законодательству они могут быть признаны недействительными.

Таким образом, правовая основа для деятельности органов территориального общественного самоуправления в том или другом виде

создана и дает им возможность действовать и приносить пользу населению городов и сел. Право приобретения статуса юридического лица открывает для этих органов возможность реально улучшить местную ситуацию. Однако на деле органы территориального общественного самоуправления если и создаются, то главным образом в городах и поселках, в сельской местности их почти нет. К тому же избранные населением и предназначенные в соответствии с законом для решения вопросов местного значения, органы территориального общественного самоуправления не стали такими органами. В очень незначительном числе случаев было осуществлено предусмотренное законодательством делегирование или передача им полномочий органами местного самоуправления.

Приближенность органов территориального общественного самоуправления к населению, простота порядка их формирования и, главное, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают массовость этих органов, определяют необходимость последовательного повышения их роли в системе местного самоуправления.

Рекомендуемые источники

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года
2. Гражданский кодекс Кыргызской Республики (Часть I) от 8 мая 1996 года № 15.
3. Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года N 230.
4. Закон Кыргызской Республики "О некоммерческих организациях" от 15 октября 1999 года № 111.
5. Закон Кыргызской Республики "О меценатстве и благотворительной деятельности" от 6 ноября 1999 года № 119.
6. Закон Кыргызской Республики "О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике" от 31 декабря 2008 года № 282.
7. Закон Кыргызской Республики "О профессиональных союзах" от 16 октября 1998 года № 130.
8. Закон Кыргызской Республики "О политических партиях" от 12 июня 1999 года № 50.
9. Закон Кыргызской Республики "О товариществах собственников жилья" от 28 октября 1997 года № 77.
10. Закон Кыргызской Республики "Об объединениях (ассоциациях) водопользователей" от 15 марта 2002 года № 38.
11. Закон Кыргызской Республики "О кооперативах" от 11 июня 2004 года № 70.
12. Закон Кыргызской Республики "Об объединениях работодателей" от 22 мая 2004 года № 66.
13. Закон Кыргызской Республики "О кредитных союзах" от 28 октября 1999 года № 117.
14. Закон Кыргызской Республики "О жамаатах (общинах) и их объединениях" от 21 февраля 2005 года № 36.
15. Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57.
16. Закон Кыргызской Республики "О банкротстве (несостоятельности)" от 15 октября 1997 года № 74.
17. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» 30 ноября 2011 года №101.

18. Постановление Правительства Кыргызской Республики "О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики "Об объединениях (ассоциациях) водопользователей" от 3 июня 2002 года № 358.
19. Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики" от 25 марта 2004 года № 200.

II. Международные документы

1. Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.
4. Конвенция Международной организации труда относительно права на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве № 11 от 25 октября 1921 г.
5. Конвенция Международной организации труда «О свободе ассоциаций и защите права на организацию» № 87 от 9 июля 1948 г.
6. Конвенция Содружества независимых государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года.

III. Специальная литература

1. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы местного самоуправления в РФ: Учебное пособие. М.: ПРЕСС, 2002
2. Алиев А.А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. – М., 2000.
3. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2005.: ил. - (Серия «Учебные пособия»).
4. Бюллетень социальной и трудовой информации, МБТ. Женева. 1990. № 1.
5. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. - М.: НОРМА, 2003.
6. Гензехадзе Е.Н. Жилищно-строительные кооперативы в городе и на селе. М.: Изд-во Московского университета, 1976.
7. Гражданское общество и НПО Кыргызстана: взгляд изнутри. Сборник статей. - Б.: Международный центр «Интербилим», 2005
8. Гражданское право. Том I. (Под ред. доктора юридических наук, профессора Е.А.Суханова) - М.: Волтерс Клувер, 2004

9. Гражданское право: Том 1: Учебник/отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002.
- 10.Гражданское право: Учебник: Т. 1 – 6-е изд., перераб. и доп. Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого – М., Изд-во Проспект, 2003).
- 11.Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций (Ответственный редактор - О.Н. Садилов). - М. : Юристъ, 2001.
- 12.Данилов Е.Н. Товарищества//Советское хозяйственное право. М.: Госиздат, 1926.
- 13.Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория//Современная сравнительная политология: Хрестоматия. М.: Московский общественный научный фонд, 1997.
- 14.Для чего создаются некоммерческие фонды/Под ред. И. Тромбицкого. – К., 2003 г.
- 15.Дрискол Д. и др. Юридические механизмы государственного финансирования некоммерческих организаций: Сборник материалов. – К.: «МП Леся», 2001.
- 16.Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.
- 17.Европейская политика и практика в области сотрудничества между государством и НПО/ Под ред. Н. Боржелли. – Алматы: МЦНП, 2005.
- 18.Емельянов Н.А. Местное самоуправление. Международный опыт. Тула: ГМРИП «Левша», 1997
- 19.Ершова И.Б. Роль профсоюзов в формировании трудовых отношений переходного периода в странах Восточной Европы // Труд за рубежом. 1995. № 2
- 20.Занятость в мире в 1998 - 1999 гг. (Доклад Международного бюро труда)// Трудовой мир. 1998, № 5
- 21.Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: Учебник для вузов, - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002
- 22.Ибраимов Т.Р. Понятие и определение политических партий // Некоторые вопросы права. Сб. научн. ст. – Б., 2000.
- 23.Идрисов Н. Создание некоммерческих организаций в Кыргызской Республике. – Б., МЦНП, 2005.
- 24.Игнасио Сурдо и др. Налогообложение некоммерческих организаций: Сборник материалов. – К.: «МП Леся», 2001.
- 25.История кыргызов и Кыргызстана/ Отв. ред. Т.К. Койчуев, - Бишкек, 1998.
- 26.Каролина Ньюман. Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в Гражданских кодексах государств мира/Сборник материалов. Изд. второе, перераб. и дополн. – Алматы, Издательство LEM, 2003.

27. Каролина Ньюман. Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. – Алматы: МЦНП, 2001.
28. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина) - М.: Юрайт-Издат, 2004.
29. Комментарий к Федеральному Закону «О некоммерческих организациях», Залесский В.В., Каллистратова Р.Ф., М.: Юрайт-М, 2001.
30. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. (Отв. ред. Д.А. Ковачев). - М.: Волтерс Клувер, 2005.
31. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: Учебник. Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. 3-е изд., М.: Издательство БЕК, 2000.
32. Леон И. Айриш. Роль и назначение некоммерческого сектора. Доклад на рабочей конференции «Нормативные основы деятельности некоммерческих организаций в новых демократиях», 1995.
33. Лосев А.Ф. Диалектика мифа/Лосев А.Ф. Миф, число, сущность. М.: Мысль, 1994.
34. Макальская М.Л., Константинова С.Б. Общественные объединения. Бухгалтерский учет, налогообложение и аудит. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2002.
35. Макальская М.Л., Пирожкова Н.А. Некоммерческие организации в России: Создание, права, налоги, учет, отчетность. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Дело и Сервис», 2001.
36. Местное самоуправление в Германии (на примере положения «Об общинах земли Баден - Вюртенберг). – М.: «Де-юре», 1996.
37. Мифодизайн управления // [http:// www.odn.ru/](http://www.odn.ru/) MD/.
38. Некоммерческие организации Кыргызстана (Правовая основа. Бухгалтерский учет. Налоги). – Б., 2004.
39. Некоммерческие организации: правовое положение, законодательство, учредительные документы. Под ред. М.Ю. Тихомирова, Москва, 1998.
40. Налогообложение некоммерческих организаций/ Под ред. К. Ньюман. – К., 2001.
41. Общественные советы, как механизм участия общественности в работе государственных органов. Сборник материалов. Н. Боржели, В. Брайт.- Б.: МЦНП, 2005.
42. Опыт стран СНГ, Центральной и Восточной Европы в сфере законодательного регулирования государственного финансирования НПО. – Алматы: МЦНП, 2004.
43. Охрана материнства на производстве. Пересмотр Конвенции (пересмотренной (103) и Рекомендации (95) 1952 года об охране

- материнства. Доклад V (2). 87-я сессия Международной конференции труда. Женева: МБТ, 1999.
- 44.Пак У. Правовое положение общественных организаций в Кыргызской Республике. – Б., 2005.
- 45.Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республики/Учебно-метод. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева. – Б.: ПКО «Салам», 2005.
- 46.Правовой статус некоммерческих организаций в Республике Казахстан (практическое руководство)/ Под ред. Д.Ш. Жандаева. – Алматы: МЦНП, 2002.
- 47.Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира/ Под ред. К. Ньюмен, В. Овчаренко. – Алматы: МЦНП, 2003.
- 48.Регулирование правового статуса некоммерческих организаций в гражданских кодексах государств мира. Сборник материалов. Отв. ред. В. Овчаренко, 4-е изд., Алматы: ТОО «Издательство LEM», 2005.
- 49.Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность неправительственных организаций. – МЦНП, Леон Айриш, 2000.
- 50.Свит Ю. Возможно ли банкротство некоммерческих организаций? См. <http://www.bankr.ru/>.
- 51.Сооданбеков С.С. Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая и Особенная части). – Б., 2001.
- 52.Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. Сборник материалов. Под ред. К. Ньюман. - Алматы: МЦНП, 2001.
- 53.Степанов Д.И. Формы реорганизации некоммерческих организаций. Хозяйство и право. 2003, № 10.
- 54.Снегирева И.О. Проблемы совершенствования законодательства в профсоюзах// Вопросы теории общественных организаций. - М., 1977.
- 55.Телюкина М.В. Реорганизация как способ прекращения деятельности юридических лиц. Законодательство, 2000, № 1.
- 56.Труд за рубежом 1990 - 2002 гг.
- 57.У истоков кыргызской национальной государственности/Ред.: Т.К. Койчуев, В.М. Плоских, Т.У. Усубалиев - Бишкек, 1996.
- 58.Френкель Э.Б. Коллективно-договорное регулирование труда в зарубежных странах//Правовое регулирование труда в условиях перехода к рыночной экономике. М., 1995.

59. Чернега К.А. Правовое положение благотворительных организаций//Журнал «Некоммерческие организации в России». - 2003. - № 5. – <http://finpress.ru/nko/arhiv/2003/5/1.html>.
60. Чернега К.А. Особенности правового регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации//Журнал «Некоммерческие организации в России» - 2003. - № 6. – <http://finpress.ru/nko/arhiv/2003/6/2.html>.
61. Чиналиев У. Особенности формирования гражданского общества в Кыргызской Республике.- М., 2001.
62. Штаба Р.С. Благотворительная деятельность//Журнал «Российский налоговый курьер» - 2002. - № 23. – http://rnk.ru/rnk/article_print.phtml?code=979.
63. Юрьев С.С. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в РФ. М., 1998. <http://ngo.org.ru/ngoss/get/id13069.html>.
64. Ямольская Ц.А. Общественные организации в СССР. - М., 1972.

IV. Литература на английском языке

1. A.E. Kaplan, "Giving USA 1997," NY:AAFRC Trust for Philanthropy, 1997.
2. A. Kandil, "Defining the Nonprofit Sector: Egypt," Working Papers of the John Hopkins Comparative Sector Project; National Center for Sociological and Criminological Research, Cairo, 1993.
3. C. Eugene Steuerle and V. Hodgkinson, "Meeting Social Needs: Comparing the Resources of the Independent Sector and Government" в книге "Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict" The Urban Press, WDC, 1998.
4. E. Wolff, "The Economy and Philanthropy," Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America, Indiana Univ. Press, 1999, pp. 81- 82.
5. H.K. Anheier, "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally," Voluntas, Vol. 9. No 3, 1998.
6. L.M. Salamon, "Government - Nonprofit Relations in International Perspective", Nonprofits and Government. Collaboration and Conflict, The Urban Institute Press, WDC, 1998.
7. L. M. Salamon, "America's Nonprofit Sector: A Primer," 2nd Ed., The Foundation Center, 1999.
8. Merkl P.H. Modern Comparative Politics. - N.Y.: Oxford University Press, 1970.
9. P. Halfpenny, "Economic and Sociological Theories of Individual Charitable Giving: Complementary or Contradictory?" Voluntas, Vol .10, No 3, 1999, p199.
10. "The New Civic Atlas. Profiles of Civil Society in 60 Countries," CIVICUS, 1997.

11. "The New Civic Atlas. Profiles of Civil Society in 60 Countries," CIVICUS, 1997.
12. S.B. Schearer, "Building Indigenous Foundations that Support Civil Society," *Sustaining Civil Society. Strategies for Resource Mobilization*, CIVICUS, 1997, p. 305.
13. S. Toepler, "Foundations and their Institutional Context: Cross-Evaluating Evidence from Germany and the United States," *VOLUNTAS*, Vol. 9, No 2, 1998, p. 155.