

УДК 061.2(476:438):340.1

А. К. ИРЗУН

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В БЕЛАРУСИ И ПОЛЬШЕ

В статье рассматриваются особенности нормативных актов, регламентирующих деятельность общественных объединений в Беларуси и Польше, выделяются проблемные моменты в нормативно-правовой базе последней, направленные на поддержку полонийских¹ организаций за рубежом, которые вступают в противоречие с законодательством нашего государства и международным правом.

А. К. IRZUN

COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGAL BASES OF ACTIVITY OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN POLAND AND BELARUS

The article considers features of the regulations and standards regulating activity of public associations in Belarus and Poland. The problem points in regulatory framework in Poland directed to support of the Polish organizations abroad which conflict to the legislation of our state and international law are allocated.



ИРЗУН
Алексей Константинович,
сотрудник управления
КГБ Республики Беларусь
по Гродненской области,
соискатель

Введение

Общественные объединения (далее – ОО) вносят значительный вклад в развитие отношений между общественными институтами, государственными органами. В действующем законодательстве содержится обширный комплекс правовых норм, регулирующих правовое положение общественных объединений, их создание и деятельность. основополагающими является Закон «Об общественных объединениях». В Республике Польша такой нормативный правовой акт (далее – НПА) принят 7 апреля 1989 г., в Республике Беларусь – 4 октября 1994 г. № 3254-XII [1, 4].

Актуальность темы обусловлена тем, что Беларусь и Польша являются странами-соседками, имеют не только общее историческое прошлое, но и в настоящее время оказывают непосредственное влияние друг на друга в политической, экономической, гуманитарной, социальной и других сферах. Общественные объединения, осуществляющие деятельность в областях культуры, образования, межнациональных взаимоотношений играют важную роль в становлении государственности, развитии гражданского общества, обеспечении национальной безопасности. При этом Польшей принят ряд нормативных актов, регламентирующих деятельность общественных объединений, которые влияют на межгосударственные отношения. Действие этих НПА распространяется на страны постсоветского пространства, в том числе Беларусь, затрагивает их национальные интересы, не всегда соответствует общепризнанным нормам международного права. Очевидно, что действие многих норм НПА Польши направлено не только на реализацию прав граждан на объединение, но и на решение политических задач

соседнего государства, поэтому их положения требуют внимательного изучения и учета в организации и осуществлении соответствующей деятельности правоохранительных и иных органов Беларуси.

Основная часть

Сравнительный анализ вышеназванных НПА проведен по следующим основным критериям: понятие ОО, территориальная сфера деятельности, организационно-правовые формы ОО, требования к учредителям и членам, их численности, требования к содержанию устава ОО, права и обязанности ОО, надзор и контроль за деятельностью ОО, виды взысканий, применяемые к ОО, основания для отказа в государственной регистрации ОО, ликвидация ОО, ограничения при создании и деятельности ОО, использование в наименовании ОО названия страны, соответствие международным договорам.

Законодательство двух стран вполне отвечает демократическим принципам, однако имеет ряд существенных отличий. Так, в каждом из рассматриваемых законодательных актов в понятии общественного объединения заложены принципы добровольного объединения граждан и некоммерческого характера деятельности. Отличительными чертами Закона Республики Польша являются такие характеристики общественных объединений, как устойчивость и самоуправляемость, Закона Республики Беларусь – объединение граждан в установленном законодательством порядке на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставах. По мнению автора, определения идентичны, нельзя констатировать, что одно из них более полное.

В НПА Республики Беларусь четко прописана территориальная сфера деятельности общественных объединений (международные, республиканские, местные,

¹ Полония, или польская диаспора – поляки, проживающие за пределами Польши.

отделения международных общественных объединений, созданных на территории иностранных государств), даны определения каждого из них. В Законе Республики Польша такой градации общественных объединений нет, отдельной статьей предусматривается только возможность учреждения на территории государства международных ОО, а также вхождения польских в состав международных организаций.

Законы Беларуси и Польши сходны в том, что в них нет четкой регламентации организационно-правовых форм общественных объединений. Существуют отдельные статьи, предусматривающие возможность создания ими союзов (Беларусь) и ассоциаций (Польша). Причем польский нормативный акт содержит определенную льготу – вводит понятие упрощенной формы ОО, так называемых простых объединений, не имеющих статуса юридического лица.

Требования к учредителям и членам ОО прописаны в обоих законодательных актах, однако они существенно отличаются. В польском Законе предусмотрено право создания ОО для польских граждан, обладающих полной дееспособностью и не лишенных судом гражданских прав. Отдельно выделено право на членство и вхождение в состав правления ОО для несовершеннолетних граждан от 16 до 18 лет и лиц, не достигших 16 лет. Иностранные граждане могут быть только членами ОО. В отношении юридических лиц указано, что они могут являться только содействующими членами ОО. В свою очередь Закон Республики Беларусь определяет право учреждать ОО для граждан, достигших 18 лет. Регламентирует создание молодежных (до 31 года) и детских (до 16 лет) объединений (не менее $\frac{2}{3}$ от общего числа членов такого возраста), где кроме возрастного ценза учредителей предусмотрено обязательное условие уставной деятельности – направленность на обеспечение социального становления и всестороннего развития членов. Как и в Законе Польши, в белорусском НПА предусмотрено, что юридические лица не могут быть членами ОО, а только членами союза. Отличительной чертой белорусского законодательства является требование о фиксированном членстве ОО. Помимо иностранных граждан в Законе Республики Беларусь предусмотрена возможность вступления в действующее ОО лиц без гражданства, а также право иностранных граждан быть учредителями международных ОО, создаваемых на территории Беларуси.

Каждый из рассматриваемых законодательных актов устанавливает различные требования к численности учредителей, желающих создать ОО. В польском НПА – не менее 15 человек, без указания иных требований, в зависимости от территориальной сферы деятельности ОО. В то же время в Беларуси предусмотрены высокие требования по количеству и представительству учредителей в зависимости от территориального статуса регистрируемого ОО. Для международного – не менее 10 учредителей (членов) от Республики Беларусь, не менее чем по 3 учредителя от иностранных государств, а также создание на территории этих иностранных государств организационных структур ОО; для республиканского – не менее 50 учредителей от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска; для местного – не менее 10 от двух

или более административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность этого ОО; для отделения международного ОО, созданного на территории иностранного государства, – не менее 10 от Республики Беларусь.

В белорусском НПА предъявляются более высокие требования и к содержанию устава ОО – 11 обязательных пунктов с подробным перечнем необходимых сведений. В Законе Республики Польша – 9. Помимо общих для всех требований отразить в уставе наименование, цели общественного объединения, территориальную сферу деятельности и тому подобное Закон Республики Беларусь предусматривает необходимость указать в уставе задачи, предмет и методы деятельности ОО, союза; порядок учета членства; права и обязанности членов; порядок и периодичность созыва, сроки полномочий руководящих органов ОО; порядок принятия и обжалования решений данных органов. По мнению автора, важным моментом, на котором необходимо заострить внимание, является наличие в Законе Республики Беларусь нормы, предусматривающей недопустимость указания в уставе ОО на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы¹.

Нормы рассматриваемых законов, регламентирующие права общественных объединений, также отличаются кардинальным образом. Так, в Законе Польши констатируется лишь, что ОО с момента внесения его в Государственный судебный реестр приобретает права юридического лица. В Законе Республики Беларусь сформулированы 9 прав, но перечень не является исчерпывающим.

В числе обязанностей общественных объединений, схожих в сравниваемых нормативных правовых актах, необходимо выделить требование уведомлять регистрирующие органы об изменениях сведений, имеющих значение для регистрации ОО. Так, в Законе Польши в двух статьях предусматривается обязанность в течение 14 дней информировать орган надзора о назначении правления вновь созданного структурного подразделения ОО, его составе, месте нахождения, прилагая устав, а также незамедлительно уведомить реестровый суд о внесении изменений в устав ОО. В Законе Республики Беларусь также заложен ряд требований к ОО по информированию регистрирующего органа: за 7 дней известить о заседании высшего органа; в месячный срок представить все необходимые документы в случае изменения юридического адреса; ежегодно до 1 марта представлять информацию о продолжении своей деятельности, списки членов выборных органов, о численности ОО, составе союза, о мероприятиях, проведенных за год в уставных целях. Предусмотрена отличительная обязанность ОО – в случае причинения вреда личности или имуществу гражданина возместить его в порядке, установленном законодательством.

Подходы к осуществлению надзора за деятельностью общественных объединений в Польше и Беларуси схожи, а контроля – отличаются. Функции надзора за соблюдением законов везде возложены на органы прокуратуры.

¹ Данная норма введена в редакции Закона от 4 ноября 2013 г. № 71-3 в рамках организации противодействия реализации в Беларуси Польшей своего Закона «О карте поляка».

Вместе с тем в Законе Польши определено, что надзор за деятельностью ОО также осуществляют представители исполнительной власти: воевода по месту нахождения ОО – за деятельностью ассоциаций единиц местного самоуправления, староста по месту нахождения ОО (иными, чем указано выше), тогда как регистрирующим органом является реестровый суд. Следует отметить, что функции контроля за деятельностью ОО в польском законодательстве отдельно не выделяются, поэтому не называются соответствующие контролирующие госорганы. В Законе Республики Беларусь данные функции регламентированы более полно. Так, надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных НПА ОО, союзами возлагается на Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров. А обязанности по контролю разделены: за соответствием деятельности ОО, союзов Конституции Республики Беларусь, иным актам законодательства и их уставам осуществляют соответствующие регистрирующие органы; контроль за соответствием деятельности организационных структур требованиям НПА – соответствующие управления юстиции, исполнительные и распорядительные органы; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью ОО – государственные органы и иные государственные организации в пределах их компетенции.

Говоря о мерах ответственности, применяемых к общественным объединениям, следует отметить, что считающая себя демократическим государством Польша и возложившая на себя право «экспортировать» демократию в так называемые Восточные Кресы¹, предусмотрела в своем Законе наиболее широкий перечень видов взысканий. Так, в случае нарушения законодательства либо норм устава общественным объединением орган надзора может потребовать их устранения в определенный срок, вынести предупреждение руководящим органам ОО, обратиться в суд с просьбой о применении санкций, предусмотренных отдельной статьей. В свою очередь суд по заявлению органа надзора либо прокурора может: вынести предупреждение (выговор) руководящим органам ОО; отменить решение ОО; распустить (ликвидировать) ОО. Кроме того, за несоблюдение требований органов надзора предусмотрена возможность наложения судом на ОО денежного взыскания (штрафа) в размере до 5000 злотых. В Законе Республики Беларусь предусмотрены следующие меры ответственности: письменное предупреждение, приостановление деятельности, ликвидация ОО. Имеется также отсылочная норма, предписывающая, что законодательными актами о борьбе с терроризмом и противодействии экстремизму в отношении ОО, союзов могут устанавливаться иные меры ответственности и порядок их применения.

В отличие от Закона Республики Беларусь Закон Республики Польша не имеет четкого перечня оснований для

¹ Термин «Восточные Кресы» (польск. Kresy Wschodnie) – польское название территорий нынешних западной Украины, Беларуси и Литвы, входивших в состав Речи Посполитой до конца XVIII в. Понятие Кресов появилось в середине XIX в. в произведениях польского поэта Винцентия Поля, укоренилось в литературе как определение Львовского, Тернопольского, Станиславского, Волынского, Полесского, Белостоцкого, Виленского и Новогородского воеводств. Распространению термина способствовало представление об особой цивилизаторской миссии поляков на этих землях.

отказа в государственной регистрации ОО. В нем лишь указано, что реестровый суд отказывает в регистрации ОО, если оно не выполняет требований, перечисленных в настоящем Законе. В белорусском нормативном правовом акте выделяют основания для приостановления регистрации ОО, союза, их символики и (или) дополнений и изменений в устав на срок до 1 месяца. Дан перечень из пяти случаев, когда принимается решение об отказе в государственной регистрации ОО, а также четырех оснований для отказа в регистрации символики ОО.

Вопрос ликвидации общественного объединения регламентируется несколькими статьями в каждом из рассматриваемых законодательных актов. Основания схожи: по решению высшего органа ОО либо по решению суда в предусмотренных НПА случаях. Последние имеют исчерпывающие перечни, которые схожи лишь в одном: если ОО нарушает требования законодательства и (или) нормы их устава. Польский Закон отличается тем, что суд может вынести решение о ликвидации ОО, если количество членов ОО сократилось и составляет меньше число, чем нужно для его учреждения (схожая норма есть и в Законе Республики Беларусь), а также если ОО не имеет предусмотренных Законом органов управления и не располагает возможностью их выбора в срок до одного года. Кроме указанных выше оснований в белорусском НПА предусмотрены следующие случаи: если ОО пропагандирует войну или экстремистскую деятельность; если не устранены в предписанный судом срок нарушения, послужившие основанием для приостановления деятельности ОО; если при регистрации ОО учредителями были допущены неустраняемые нарушения законодательства; если ОО в течение трех лет подряд не представляло в соответствующий регистрирующий орган предусмотренные Законом сведения. Отдельно выделены два дополнительных основания для ликвидации – за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях, за нарушение требований, предъявляемых к использованию иностранной безвозмездной помощи. Следовательно, Законом Республики Беларусь предусмотрен более широкий перечень деяний, за которые к ОО может быть применена мера ответственности в виде ликвидации.

Вопрос ограничений при создании и деятельности ОО отражен в каждом из рассматриваемых законов. В польском данная норма носит больше декларативный характер, в нем лишь указывается, что право на объединение может подлежать ограничениям, предусмотренным исключительно законами, которые необходимы для обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, здравоохранения или общественной нравственности, защиты прав и свобод других людей. Вместе с тем четко регламентируются категории граждан, которые ограничиваются в праве вступления в ОО (военнослужащие, призывники, служащие Службы безопасности и полиции). Деятельность ОО на территории и в объектах, находящихся под управлением или в использовании военных органов или Министерства внутренних дел требует разрешения. Отличительной чертой Закона Республики Беларусь является установление запретов на создание и деятельность ОО, имеющих целью экстремистскую деятельность. В белорусском НПА дополнительно преду-

смотрен запрет пропаганды войны, а также деятельности незарегистрированных ОО, союзов. Отдельно подчеркивается, что деятельность ОО, союзов, направленная на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства, запрещается¹.

Подход к использованию в наименовании ОО названия страны в каждой из них кардинально различается. Законом Польши данный вопрос вообще не регламентируется. В свою очередь Закон Беларуси содержит целый ряд запретов. Так, запрещается в названии ОО и его организационных структур использование слов «Республики Беларусь», «Беларусь», «белорусский», «национальный», «народный», «академия», если иное не определено Президентом Республики Беларусь; использование официальных названий иностранных государств либо ранее существовавших государств, имени гражданина без его согласия (его наследников), а также указывать на превосходство какой-либо расы, национальности, религии или социальной группы. Кроме того, не допускается использование государственных символов Республики Беларусь и (или) символов иностранного государства либо ранее существовавшего государства в качестве символики ОО, союза. В Законе отражено, что название и символика ОО, союза не должны служить цели осуществления пропаганды войны или экстремистской деятельности.

В качестве важного элемента законодательных актов, регулирующих деятельность общественных объединений, автор выделяет наличие нормы, предусматривающей главенство международных договоров. Так, в Законе Республики Беларусь отдельной статьей предусмотрено, что если международными договорами установлены иные правила, чем предусмотренные рассматриваемым законом, то применяются правила международных договоров. В Законе Польши такой нормы нет.

В Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях» трижды упоминается недопустимость деятельности ОО, союзов, направленная на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью. Введение данной нормы обусловлено тем, что на деятельность общественных полонийных организаций распространяется действие Закона Республики Польша «О карте поляка», который заслуживает особого внимания [3].

Так, в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 2 Закона «О карте поляка» одним из условий получения «карты» является представление лицом справки от польской или полонийной организации, подтверждающей его активное участие в деятельности в пользу польского языка и культуры или польского национального меньшинства в течение по крайней мере последних трех лет. Обращает на себя внимание тот факт, что Закон Польши устанавливает правомочие общественных объединений, зарегистрированных и действующих в Республике Беларусь, выдавать гражданам документ, имеющий юридическое значение для получения «карты поляка». Согласно ч. 4 ст. 13 Пред-

седатель Совета Министров Республики Польша объявляет в правительственном вестнике Республики Польша «Монитор польски» перечень польских и полонийных организаций, уполномоченных выдавать указанные выше справки. Таким образом польское государство пытается регулировать деятельность белорусских общественных объединений, что может расцениваться как вмешательство во внутренние дела Республики Беларусь [2, 3].

Приведенные нормы Закона свидетельствуют о распространении его положений не только на субъектов права, находящихся под юрисдикцией Беларуси, но и на ее территорию, поскольку указанные субъекты управомочиваются осуществлять юридически значимые действия на территории Республики Беларусь в целях обеспечения юридических процедур, предусмотренных законодательством Республики Польша. Однако согласно нормам международного права никакая квазиофициальная функция не может быть закреплена государством в отношении неправительственных общественных объединений, зарегистрированных в другом государстве. Следовательно, нормы, содержащиеся в п. 3 ч. 1 ст. 2 и ч. 4 ст. 13 Закона Республики Польша «О карте поляка», не согласуются с такими общепризнанными принципами международного права, как принцип суверенного равенства государств и принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию другого государства [2, 3].

Именно по этой причине в ст. 7 Закона Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII «Об общественных объединениях» Законом Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 309-З «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь» введена ч. 3, которая запрещает деятельность общественных объединений, союзов, направленную на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства [4, 5].

Кроме того, в Законе Республики Беларусь от 16 июня 2014 г. № 162-З «О белорусах зарубежья» определено, что организации белорусов зарубежья и общественные организации по связям с белорусами зарубежья не уполномочиваются осуществлять юридически значимые действия на территории иностранных государств в целях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Тем самым Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права, в том числе принципа суверенной равности государств и принципа невмешательства в дела, которые входят во внутреннюю компетенцию другого государства [6].

Заключение

Таким образом, в результате соотнесения исследованных правовых норм можно сделать следующие выводы.

Закон Республики Польша «Об общественных объединениях» предъявляет более мягкие требования к процедуре создания ОО, его деятельности и прекращению последней. В свою очередь Закон Республики Беларусь

¹ Данная норма введена в редакции Закона от 4 ноября 2013 г. № 71-З в рамках организации противодействия реализации в Беларуси Польшей своего Закона «О карте поляка».

содержит высокие требования по количеству и представительству учредителей в зависимости от территориального статуса регистрируемого общественного объединения, сложный порядок регистрации ОО, символики и организационных структур. В нем имеется требование о фиксированном членстве в ОО. Круг обязанностей четко очерчен и носит организационный характер (в установленные сроки представить в регистрирующий орган определенные сведения). Имеют место особые требования к названию ОО, наиболее широкий перечень сведений, подлежащих освещению в содержании устава. В Законе отражены многочисленные основания для отказа в регистрации ОО, их ликвидации (в том числе за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях, за нарушение требований, предъявляемых к использованию иностранной безвозмездной помощи), а также ограничения при создании и деятельности ОО. В Законе предусмотрена обязанность ОО возмещать вред, причиненный личности или имуществу гражданина. В Беларуси запрещена деятельность не только объ-

единений экстремистской направленности, но и незарегистрированных ОО. Отсутствуют преференции при регистрации ОО и упрощенный порядок их деятельности. Предусмотрено главенство международных договоров. Все это делает Закон Республики Беларусь наиболее требовательным по сравнению с НПА Польши. Закон Республики Беларусь является более детализированным и, как следствие, объемным.

Главной новацией польского законодательства последних лет, затрагивающей деятельность ОО, стало принятие Закона «О карте поляка», нормы которого распространяют свое действие на территорию Республики Беларусь и иных государств, что противоречит как положениям правовой доктрины, так и некоторым общепризнанным принципам и нормам международного права, а также законодательства Республики Беларусь.

Указанные проблемные моменты в нормативно-правовой базе Польши необходимо учитывать при планировании и организации деятельности правоохранительных и иных органов Республики Беларусь.

Список цитированных источников

1. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Республики Польша, 7 апр. 1989 г. // Портал о третьем секторе. – Режим доступа: <http://www.rus.ngo.pl/x/302364/>. – Дата доступа: 01.05.2018.
2. О карте поляка [Электронный ресурс] : Закон Респ. Польша // Ednosc. Polonia w Noworosyjsku. – Режим доступа: <http://polonianovoros.ru/zakon-o-karte-polyaka/>. – Дата доступа: 28.04.2018.
3. О позиции Конституционного Суда Республики Беларусь по Закону Республики Польша «О карте поляка» [Электронный ресурс] : решение Конституционного суда Республики Беларусь, 7 апр. 2011 г., № П-258/2011 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
4. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-XII / ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 нояб. 2011 г., № 309-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
6. Аб беларусах замежжа [Электронный ресурс] : Закон Рэсп. Беларусь, 16 чэрв. 2014 г., № 162-З / ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

05.12.2018