

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА / POLITICAL ISSUES OF CIVIL SOCIETY



Серия «Политология. Религиоведение»
2017. Т. 20. С. 59–65
Онлайн-доступ к журналу:
http://izvestia_polit.isu.ru/ru/index.html

ИЗВЕСТИЯ
Иркутского
государственного
университета

УДК 321.342.1

Особенности законодательства КНР об общественных организациях и НПО

А. А. Семенов

Институт Дальнего Востока РАН, г. Москва

Аннотация. Политические изменения в Китае стимулируют возникновение новых социальных сил, которые проявляются в развитии добровольных гражданских объединений. Несмотря на бурное развитие НПО в Китае, законодательная база все еще находится в стадии активного анализа и пересмотра. Автором рассмотрена нормативно-правовая база и правила регистрации общественных объединений в КНР, в том числе положения о регулировании деятельности иностранных и международных неправительственных организаций, а также выявлены специфические особенности китайского законодательства в отношении НПО.

Ключевые слова: Китай, НПО, гражданское общество, законодательство КНР.

В последние десятилетия Китай переживает бурное развитие неправительственных организаций (НПО). На текущий момент в Китае существует около 500 тыс. официально зарегистрированных НПО и более 1,5 млн незарегистрированных [11], большая часть из которых появилась за последние 20 лет.

Развитие НПО в Китае стало следствием изменений, которые затронули государство и общество после начала экономических реформ в 1978 г. Ослабление государственного контроля над экономикой и обществом повлекло постепенное делегирование части государственных функций неправительственным акторам. В экономической сфере это происходит путем создания торговых ассоциаций и торгово-промышленных палат, которые выполняют регулируемую и координационную функции. Те же процессы происходят и в сфере социального развития, что влечет за собой развитие НПО.

До 1989 г. ни одно из государственных министерств не занималось регистрацией и регулированием общественных неправительственных организаций. Партийные и государственные органы могли одобрить и взять на себя ответственность по отдельным видам организаций.

В 1989 г. Госсовет КНР обнарудовал постановление о регистрации и управлении ассоциациями и поручил Министерству гражданской администрации (МГА) быть единственным органом регистрации общественных объединений. Все общественные объединения, кроме участвующих в Народном

политическом консультативном совете Китая (НПКСК), должны были сначала получить официальное разрешение государственного учреждения, прежде чем на законных основаниях зарегистрироваться в МГА или местном бюро. Таким образом, формировалась так называемая система двойного управления [12].

В 1998 г. Госсовет принял новую редакцию Правил о порядке регистрации общественных организаций [6], предусмотренном Временным положением о регистрации негосударственных некоммерческих организаций. Госсовет официально изменил название «Департамент по общественным организациям» на «Бюро по делам неправительственных организаций», что символизировало официальное признание неправительственного характера гражданских организаций. С тех пор «организации гражданского общества» – официальное название НПО в Китае. Однако со временем в официальных документах наряду с этим термином стал широко использоваться термин «шэхуэй туаньти», который дословно переводится как «социальная группа», при этом фактически подразумевающий общественные организации в широком смысле.

Китайское законодательство различает НПО, деятельность которых имеет целью общественную пользу, и те, которые созданы для иных целей.

Закон КНР о пожертвованиях для социальной защиты населения присваивает общественно-полезный статус двум категориям организаций: «организации общественного благосостояния» и «некоммерческие государственные учреждения общественного благосостояния» [7]. Теоретически такие НПО имеют право на налоговые льготы или освобождение от налогов (ст. 4). Тем не менее на практике дело обстоит совсем иначе, поскольку в Китае нет всеобъемлющих и согласованных налоговых правил для НПО. В результате ни налоговые службы, ни НПО сами не знакомы с положениями о налоговых льготах. Для их получения и НПО, и личности или предприятия, делающие пожертвования, должны проходить дополнительные процедуры.

Согласно ст. 10 «общественно-полезными организациями» являются установленные законом фонды, благотворительные организации и другие общественные организации, созданные в целях содействия общественно-полезным начинаниям.

Статья 3 в качестве общественно-полезных начинаний предусматривает:

- помощь при стихийных бедствиях, борьбу с нищетой, содействие инвалидам и малообеспеченным гражданам;
- образовательную, научную, культурную и здравоохранительную деятельность;
- охрану окружающей среды и строительство общественных сооружений;
- другие предприятия общественного блага, содействующие социальному развитию и прогрессу.

В качестве «некоммерческих государственных учреждений общественного благосостояния» законодательно закреплены образовательные учреждения, научно-исследовательские учреждения, учреждения здравоохранения, учреждения культуры, общественно-спортивные учреждения, учреждения социальной защиты населения и другие, занимающиеся общественно-полезной деятельностью на некоммерческой основе.

Все фонды, некоторые общественные организации и большинство государственных учреждений имеют статус общественно-полезной организации. Теоретически НПО также может получить статус общественно-полезной организации и принимать пожертвования под юрисдикцией Закона о пожертвованиях для социальной защиты населения. Однако многие НПО зарегистрированы в качестве коммерческих предприятий или не зарегистрированы вообще, вследствие чего не подпадают под юрисдикцию данного закона, несмотря на то что фактически являются некоммерческими организациями и занимаются общественно-полезной деятельностью.

Положение о регистрации и управлении общественными организациями запрещает любые действия, направленные на «незаконный захват, утаение или присвоение» активов общественной организации (ст. 29) [10]. Все доходы общественной организации должны быть направлены на уставную деятельность и не могут быть разделены между членами организации. Все пожертвования и субсидии должны использоваться в целях деятельности организации и в рамках соглашения, заключенного с жертвователем. Кроме того, вознаграждения сотрудников должны быть установлены со ссылкой на зарплаты, установленные для сотрудников надзорного правительственного ведомства, т. е. зарплаты должны отражать зарплаты госслужащих. Что касается фондов и НПО, то ст. 27 Положения об управлении фондами [5] и ст. 21 Временного положения о регистрации негосударственных некоммерческих организаций [4] практически идентичны ст. 29 Положения о регистрации и управлении общественными организациями.

Государственное учреждение должно использовать все пожертвования и субсидии в соответствии с целями организации и в рамках соглашений с жертвователями. Аналогичные правила установлены Законом о пожертвованиях для социальной защиты населения (ст. 17, 18 и 23). Существует лишь одно исключение из правил: основателям частных школ разрешено получать «разумную прибыль» от своих инвестиций (ст. 51 Закона о поощрении частного образования) [8].

В остальном нормативно-правовая база в целом не содержит правил, которые регулируют финансовые операции между НПО и их учредителями, жертвователями, руководством, должностными лицами и сотрудниками.

НПО, общественные организации и фонды должны ограничивать свою деятельность тем, что написано у них в уставе (ст. 29 и 33 Положения о регистрации и управлении общественными организациями; ст. 21 и 25 Временного положения о регистрации и управлении государственными учреждениями; ст. 27 и 42 Положения об управлении фондами).

Никакие официальные правовые нормы не ограничивают участие НПО и общественных организаций в законодательном процессе. Как правило, общественные организации, входящие в НПКСК, участвуют в обсуждении законодательного процесса через СМИ и имеют право сообщить о своем мнении во Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) и НПКСК, а также в провинциальные законодательные органы. НПО, однако, на практике запрещено заниматься политической деятельностью, несмотря на то что не существует конкретных правил.

В Китае вполне возможно осуществление управления НПО со стороны коммерческой организации. Коммерческие организации обычно вступают в общественные организации, такие как гильдии или торговые палаты. С формальной точки зрения члены контролируют общественную организацию через собрание членов, хотя их власть не столь значима на практике.

Многие НПО и частные фонды созданы коммерческими организациями. Их основателям разрешается контролировать организации на протяжении всего времени их существования. Несмотря на то что этого прямо в правилах не предусмотрено, контроль может быть установлен самим уставом НПО или фонда. Государственные учреждения целиком контролируются создавшими их государственными организациями.

Существует ряд правил о статусе иностранных организаций в Китае определенных Министерством гражданской администрации КНР и другими компетентными органами, например министерствами, регулирующими профессиональную деятельность в специализированных областях (Министерство здравоохранения и Министерство просвещения).

Временное положение об управлении иностранными торгово-промышленными палатами в Китае (2013 г.) [1] регулирует создание и деятельность иностранных торгово-промышленных палат.

Иностранные фонды и НПО испытывают значительные затруднения при регистрации. Положение об управлении фондами (2004 г.) регулирует создание и деятельность представительств зарубежных фондов. В соответствии с ним иностранный фонд, стремящийся создать свое представительство в Китае, должен предоставить следующую документацию регистрирующему органу: заявление, копию устава, доказательство юридического оформления в своей стране, удостоверения личности и биографические данные тех людей, которые будут выступать в качестве ответственных лиц, и документ, подтверждающий решение контролирующего органа (госучреждения-поручителя, профессионального учреждения того же профиля, что и желающая зарегистрироваться организация). Найти госучреждение-поручителя чрезвычайно сложно, поэтому по состоянию на 2012 г. из почти 7 тыс. иностранных фондов и НПО, работающих в КНР, лишь 18 зарегистрированы правительством [13].

Представительства иностранных фондов должны участвовать в общественно-полезной деятельности. Иностранные фонды подлежат гражданско-правовой ответственности за действия своих представительств в Китае в соответствии с китайским законодательством.

Представительства иностранных фондов не могут заниматься публичным сбором средств или принимать пожертвования на территории Китая. Они обязаны представлять ежегодный отчет о своей работе в органы, осуществляющие регистрацию, и проходить ежегодную проверку. Годовой отчет рассматривается и утверждается соответствующим учреждением. Отчет должен включать финансовый отчет, аудит сертифицированным бухгалтером, отчет о деятельности по полученным грантам и пожертвованиям, а также отчет о кадровых и организационных изменениях.

Неофициальный статус подавляющего большинства зарубежных фондов и НПО привел к тому, что китайское правительство на национальном и местном уровнях начало рассматривать меры, которые бы упростили регистрацию. В 2010 г. в рамках пилотной программы правительство провинции Юньнань выпустило первые в истории автономные правила для иностранных НПО [3] с просьбой принять участие в «системе хранения документов» вместе с провинциальными внешнеполитическими ведомствами и ведомствами по гражданским вопросам. Эта экспериментальная мера рассматривалась как шаг на пути к полной регистрации иностранных НПО с целью улучшения регулирования деятельности иностранных НПО в провинции. В этой программе приняли участие более 30 различных НПО.

В последние годы также были предприняты усилия по совершенствованию регулирования финансирования иностранных НПО из-за рубежа. В 2010 г. Государственным управлением по иностранным валютам были выпущены новые правила, регулирующие управление пожертвованными иностранными средствами [2]. Управление требует, чтобы переданные пожертвования «не противоречили общественной морали» и не наносили вред общественным интересам или законным правам и интересам граждан (ст. 2). Оно также требует, чтобы пожертвования в иностранной валюте были осуществлены посредством идентифицируемых банковских счетов (ст. 3).

Китайские общественные организации, получающие пожертвования из-за рубежа со стороны иностранных НПО, должны предоставить банку следующую документацию: заявление, копию лицензии на ведение деятельности, нотариально заверенное соглашение пожертвования, свидетельство о регистрации зарубежной организации и другие документы по требованию (ст. 6).

К общественным организациям предъявляется меньше требований. К ним относятся организации, включенные в НПКСК, т. е. долго существующие, созданные государством, народные массовые организации с сильными связями с КПК, такие как Всекитайская федерация профсоюзов, Коммунистический союз молодежи Китая, Всекитайская федерация молодежи, Всекитайская федерация студентов, Всекитайская федерация женщин и т. д. Кроме того, в эту категорию включены Китайская федерация журналистов, Фонд Сун Цинлин, Китайский Красный крест.

Религиозные организации, принимающие средства от 1 млн юаней и выше, должны получить разрешение Государственного управления по делам религий и от провинциального правительства (ст. 8).

Поскольку многие НПО полагаются на зарубежные финансовые средства, издание Государственным управлением по иностранным валютам правил регулирования пожертвованными иностранными средствами вызвало беспокойство среди НПО, особенно среди неофициальных, зарегистрированных в качестве коммерческих предприятий, что данное положение серьезно затруднит или вовсе сделает невозможным получение иностранного финансирования. Практика показала, что новые правила в целом не сильно отразились на получении НПО иностранных финансовых средств, однако создали больше трудностей и волокиты с их обеспечением и использованием. Тем не менее

некоторые НПО, занимающиеся защитой прав трудящихся и продвижением демократии, сообщали о трудностях и задержках при получении зарубежных финансовых средств.

В целом законодательство, регулирующее деятельность НПО в Китае, находится в стадии активного анализа и пересмотра. Так, в стране до сих пор нет всеобъемлющих и согласованных налоговых правил для НПО. Это связано с тем, что, несмотря на впечатляющую динамику развития, некоммерческий сектор до сих пор является новым понятием в стране.

Если раньше в КНР существовали лишь общественные организации, входящие в НПКСК и напрямую связанные с правительством, то теперь развился обширный неправительственный сектор, который хоть и находится под серьезным государственным контролем, стремится к большей независимости от правительства.

Несмотря на значительные трудности, с которыми сталкиваются китайские НПО, правительство КНР в целом видит их как необходимый компонент общества и в последние годы улучшает условия работы для организаций, занимающихся социальными проблемами.

Список литературы

1. Вайго шанхуэй гуаньли чжань хан гуйдин = Временное положение об управлении иностранными торгово-промышленными палатами в Китае [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=19852&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).
2. Гоцзя вайхуэй гуаньли цзюй гуаньюй цзиннэй цзигоу цзюаньцзэн вайхуй гуаньли югуань вэньти дэ тунчжи = Положение Государственного управления по иностранным валютам по вопросам, касающимся управления валютой, переданной в дар местному учреждению или полученной им [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=7875&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).
3. Гуаньюй иньфа юньнань шэн гуйфань цзинвай фэй чжэнфу цзучжи ходун чжань хан гуйдин дэ тунчжи = Временное положение провинции Юньнань о стандартизации деятельности заморских неправительственных организаций [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.icnl.org/research/library/files/China/regyunnan.pdf> (дата обращения: 21.08.2016).
4. Миньбань фэй цие даньвэй дэнци гуаньли чжаньсин тяоли = Временное положение о регистрации негосударственных некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=14549&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).
5. Цицизинь хуэй гуаньли баньфа = Положение об управлении фондами [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=1275&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).
6. Чжунхуа жэньминь гунхэго гоуюнь гунбао = Вестн. Гос-го совета Китайской Народной Республики. – 1998. – № 27. – С. 1036–1041.
7. Чжунхуа жэньминь гунхэго гуни шиэ цзюаньцзэн фа = Закон Китайской Народной Республики о пожертвованиях для социальной защиты населения [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=6238&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).

8. Чжунхуа жэньминь гунхэго миньбань цзяоюй цуцзинь фа (Закон о поощрении частного образования) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=14879&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).

9. Шие даньвэй дэнци гуаньли чжаньсин тяоли = Временное положение о регистрации и управлении государственными учреждениями [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=3601&lib=law> (дата обращения: 21.08.2016).

10. Шэхуэй туаньти дэнци гуаньли тяоли = Положение о регистрации и управлении общественными организациями [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=5613&CGid=> (дата обращения: 21.08.2016).

11. *Hasmath R.* China's NGOs Go Global [Electronic resource] / R. Hasmath // The Diplomat. – 2016. – 23 march. – URL: <http://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-global/> (mode of access: 21.08.2016).

12. *He Jianyu.* Mapping the Chinese NGO Sector [Electronic resource] / He Jianyu. – 2012. – URL: http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20121119_ngo_jianyu.pdf (mode of access: 21.08.2016).

13. *Shieh Sh.* The Roles and Challenges of International NGOs in China's Development, China Development Brief [Electronic resource] / Shieh Shawn, Signe Knutson. – 2012. – URL: <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/upload/userfiles/files/International%20NGOs%20in%20China.pdf> (mode of access: 21.08.2016).

Aspects of Legislation of the PRC Regarding Public Interest Organizations and NGOs

A. A. Semenov

The Institute of Far Eastern Studies, the Russian Academy of Sciences, Moscow

Abstract. Political changes in China stimulate the emergence of new social forces that manifest themselves in the development of voluntary civic associations. Despite the rapid development of NGOs in China, the legal framework is still under active review and revision. The legal framework and the rules of registration of public associations in the PRC including the provisions on the regulation of the activities of foreign and international non-governmental organizations are considered. Specific characteristics of Chinese legislation concerning NGOs are revealed.

Keywords: China, NPO, civil society, legislation of the PRC.

Семенов Алексей Александрович

*младший научный сотрудник,
Центр политических исследований
и прогнозов*

*Институт Дальнего Востока РАН
117997, г. Москва, Нахимовский пр-т, 32
тел.: 8(965)4131721
e-mail: alexeisenoff@mail.ru*

Semenov Alexey Alexandrovich

*Junior Research Fellow,
Center for Political Studies and Forecasts
Institute for Far Eastern Studies the Russian
Academy of Sciences*

*32, Nakhimovsky av., Moscow, 117997
tel.: 8(965)4131721
e-mail: alexeisenoff@mail.ru*