

Подготовлена совместной Рабочей группой  
Минюста России и Совета при Президенте РФ  
по развитию гражданского общества и правам человека  
по мониторингу правоприменения  
и совершенствованию законодательства  
о некоммерческих организациях  
версия от 25.03.2015 г.

## **КОНЦЕПЦИЯ**

### **гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации.**

#### **Актуальность**

С 1 сентября 2014 г. вступили в силу изменения, внесенные в Главу 4 Части первой Гражданского кодекса РФ, касающиеся правового статуса некоммерческих организаций (далее – НКО) как вида юридических лиц. В то же время другие нормативные правовые акты, относящиеся к законодательству об НКО, не претерпели соответствующих изменений. В результате возникают множественные коллизии и пробелы в законодательстве, а также проблемы в правоприменительной практике, в частности, при осуществлении государственной регистрации некоммерческих организаций и изменений их уставов.

Существующие противоречия и пробелы в законодательстве о некоммерческих организациях приводят к недостаточной системности регулирования конституционного права граждан на объединение. Отсюда следует, что гармонизация законодательства о некоммерческих организациях должна осуществляться комплексно, в сочетании инструментов частноправового и публично-правового регулирования.

Это предполагает разработку:

- а) новой редакции федерального закона «О некоммерческих организациях» (частноправовая проблематика);
- б) федерального закона «Об объединениях граждан» (публично-правовая проблематика);
- в) изменений в федеральные законы об отдельных видах НКО.

Такой подход позволит сделать законодательство об НКО системным и, помимо прочего, содействовать развитию институтов гражданского общества в Российской Федерации.

#### **А) Обоснование разработки новой редакции закона «О некоммерческих организациях»**

Развитие законодательства об НКО требует его гармонизации с ГК РФ, систематизации и унификации правовых норм. В связи с установленным в ГК РФ разделением юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих

организациях» (далее – ФЗ об НКО) должен закреплять единый правовой статус НКО, чего сегодня не наблюдается. Из-под его действия выпадают потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические, дачные объединения граждан и т.д. Предлагаемая реформа должна привести к тому, что под действие ФЗ об НКО подпадут все без исключения организационно-правовые формы, предусмотренные пунктом 3 статьи 50 ГК РФ, включая потребительские кооперативы, общественные организации, ассоциации (союзы), фонды, учреждения и т.д.

ФЗ об НКО в новой редакции должен четко и однозначно сформулировать общие основы для всех НКО, зарегистрированных на территории Российской Федерации в качестве юридических лиц. Положения его статей должны стать отправной точкой для развития специального законодательства об отдельных формах НКО. Начало формированию такого специального законодательства было положено более 25-ти лет тому назад и насчитывает в настоящее время более 15-ти специальных законов о разных видах и формах НКО: «Об общественных объединениях», «О свободе совести и религиозных организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О политических партиях» и др. В то же время из ФЗ об НКО предлагается исключить нормы, которые не связаны с правовым статусом НКО как вида юридических лиц и их имущественным положением.

Сегодня в стране нет единого системного подхода к порядку создания, структуре и полномочиям органов управления НКО, их гражданско-правовой ответственности, существуют разные стандарты их регистрации и отчетности. Например, такие НКО как фонд и товарищество собственников недвижимости регистрируются различными органами: территориальным управлением Минюста России и налоговым органом. А общественные организации и религиозные организации (объединения), поименованные в одной статье ФЗ об НКО, сдают отчеты в Минюст России по разным формам и в разные сроки.

В связи с необходимостью совершенствования этой системы, концептуальная основа ФЗ об НКО должна быть дополнена следующими положениями:

1. В части общих положений необходимо урегулирование целевой правоспособности НКО; средств индивидуализации НКО (наименование, эмблема, товарные знаки и знаки обслуживания); приведение в законе актуальных классификаций НКО на: корпоративные и унитарные, государственные и негосударственные (неправительственные); определение понятий «член» и «участник» для корпоративных НКО.

2. В части создания, регистрации и прекращения НКО - закрепление порядка прекращения прав учредителя НКО, включая возможность наследования прав учредителя (потребуется внесения изменений в Часть третью ГК РФ) и признания НКО несостоятельной (банкротом).

3. В части управления НКО – ответственность членов органов управления НКО за причиненные НКО убытки.

4. В части имущественного положения НКО – закрепление целевого капитала в НКО; порядка сбора средств для НКО, включая процедуру одобрения крупных сделок при публичном сборе денежных средств; соотнесение понятий «пожертвование», «грант», «целевое финансирование»; разграничения различных видов приносящей доход деятельности.

5. В части отчетности и ответственности НКО – закрепление подотчетности менеджмента НКО учредителям и порядка предоставления отчетности членам (участникам) и жертвователям.

6. В части уточнения границ между некоммерческими и коммерческими организациями за счет совершенствования механизма реализации принципа *non-distribution constraint* (запрет на распределение прибыли) в деятельности НКО (например, по действующему законодательству превышение доходов над расходами организации, имеющей одного учредителя, ныне может вполне законно оформляться в качестве премии директору, которым является все тот же учредитель).

Инновационный подход гражданско-правового регулирования деятельности НКО будет выражаться в следующем: отдельно в ФЗ об НКО будут включены отсылочные нормы к специальным законам, регулирующим как правовой статус отдельных видов НКО, так и их особенности.

## **Б) Обоснование принятия федерального закона об объединениях граждан**

В российской правовой системе исторически сложилось, что часть некоммерческих организаций регулируется Федеральным законом от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», что было связано с необходимостью, с одной стороны, заменить одноименный закон СССР, принятый за несколько лет до вступления в силу Конституции РФ и потому далеко не во всем ей соответствовавший, а с другой стороны, – со стремлением законодателя наполнить конкретным нормативным содержанием закрепленное в статье 30 Конституции РФ право на объединение. Спустя несколько месяцев был принят ФЗ об НКО, посвященный, в принципе, всему массиву некоммерческих организаций, включая и общественные объединения, хотя и регулирующий их вследствие общего своего характера менее подробно, чем Федеральный закон «Об общественных объединениях». В результате законодатель вынужден вносить симметричные изменения в эти два закона (ФЗ об НКО изменялся 49 раз, ФЗ «Об общественных объединениях» - 19 раз). К настоящему моменту положения ФЗ «Об общественных объединениях» дублируют нормы существующего ФЗ об НКО и некоторых других законов на 70%.

В нынешней правовой ситуации существование двух федеральных законов – ФЗ об НКО и ФЗ «Об общественных объединениях» - противоречит классификации обновленного ГК РФ, где общественные

организации являются лишь одной из организационно-правовых форм НКО. В то же время реализация права на объединение не сводится исключительно к формированию некоей разновидности некоммерческих организаций. Стоит отметить, что в поле зрения ГК РФ общественные объединения попадают только тогда, когда приобретают статус юридического лица в какой-либо из допускаемых законом организационно-правовых форм (общественная организация, ассоциация (союз) и др.). При этом ГК РФ по общему правилу регламентирует лишь гражданско-правовое положение таких юридических лиц, не вмешиваясь в публично-правовое регулирование.

Требование систематизации законодательства об НКО и гармонизации его с обновленным ГК РФ является обоснованием подхода, при котором все нормы, не связанные напрямую с частноправовым статусом НКО, должны быть выведены в другой закон, который мог бы заменить ныне действующий ФЗ «Об общественных объединениях». Задачей такого закона должна стать конкретизация гарантированного Конституцией РФ права граждан на объединение (ст. 30) и формирование общих рамок публично-правового регулирования в данной сфере.

Представляется, что на смену Федеральному закону «Об общественных объединениях» должен прийти федеральный закон «Об объединениях граждан» (вариант – «О праве граждан на объединение»), который в соответствии с Конституцией Российской Федерации установит общие принципы обеспечения реализации права граждан на объединение в Российской Федерации, определит правовые гарантии его осуществления, закрепит распределение компетенции между государственными органами в данной сфере и т.д.

В этом законе предлагается раскрыть право на объединение как свободу объединяться с другими лицами на добровольной основе для реализации и защиты личных, общих (совместных) и общественных интересов, а равно вступать в уже существующие объединения, участвовать в их деятельности для реализации своих прав и законных интересов в различных областях, либо воздерживаться от вступления в них, а также как свободу беспрепятственно выходить из объединений.

Помимо прочего, в законе целесообразно закрепить:

- 1) порядок реализации права на объединение;
- 2) допустимые цели и задачи объединений граждан;
- 3) понятие общественных интересов;
- 4) принципы объединения граждан;
- 5) ограничения права на объединение;
- 6) права и обязанности объединений граждан;
- 7) экономические основы деятельности объединений граждан;
- 8) принципы и формы государственной поддержки объединений граждан;
- 9) контрольные и надзорные функции органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере;

10) ответственность за нарушение законодательства об объединениях граждан.

Здесь же могло бы найти отражение разделение объединений граждан на тех, которые имеют специализированный публично-правовой профиль (политические партии, религиозные организации, казачьи общества, саморегулируемые организации, профсоюзы и их объединения, торгово-промышленные палаты, нотариальные и адвокатские палаты и т.д.), и тех, чей публично-правовой профиль является универсальным (автономные некоммерческие организации, частные и общественные учреждения, некоммерческие партнерства, общественные организации). В отношении последней группы объединений граждан предлагаемый закон мог бы содержать исчерпывающее законодательное регулирование.

### **В) Обоснование внесения изменений в специальные законы об отдельных видах НКО**

По результатам сравнительного анализа специальных законов об отдельных видах НКО был выявлен ряд очевидных пробелов правового регулирования и некоторые коллизии, возникшие с внесением изменений в ГК РФ. В частности, с принятием новой редакции пункта 3 статьи 50 ГК РФ возник новый вид НКО – публично-правовые компании, ранее не существовавший в правовом поле. В то же время, в действующем ФЗ об НКО указанный вид НКО не упоминается (в 2013 году Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении законопроект № 252441-6 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В то же время в пункте 3 статьи 50 ГК РФ теперь отсутствует упоминание таких организационно-правовых форм НКО как государственные корпорации и государственные компании, чей правовой статус закреплен в ФЗ об НКО. Более того, ряд форм НКО, являющихся предметом регулирования специальных законов, на данный момент перечислены в пункте 3 статьи 50 ГК РФ, но при этом отсутствуют в предмете регулирования ФЗ об НКО.

Данные обстоятельства свидетельствуют о том, что гармонизация законодательства о некоммерческих организациях с ГК РФ необходима не только на уровне формирования рамочных нормативно-правовых актов в сферах публично-правовых и частноправовых отношений – новой редакции ФЗ об НКО и нового федерального закона «Об объединениях граждан», - но также на уровне специальных законов, регулирующих организацию и деятельность отдельных форм НКО и видов объединений граждан: потребительских кооперативов, товариществ собственников недвижимости, политических партий, религиозных организаций и т.д. Естественно, характер и объем изменений, которые потребуются внести в специальные законы, могут быть уяснены только после принятия концепции указанных выше рамочных федеральных законов.