Реформа законодательства о некоммерческих организациях: проблемы и перспективы

НИКИТИНА Елена Евгеньевна, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

ОБОЛОНКОВА Елена Викторовна, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: civil@izak.ru

В статье рассматриваются наиболее острые проблемы правового регулирования статуса некоммерческих организаций, которые обладают двойственной природой, являются формой реализации конституционного права на объединение и в то же время — активными участниками гражданского оборота.

Анализируется недавно проведенная реформа гражданского законодательства, связанная с принятием Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ, следствием которой стали закрепление исчерпывающего перечня некоммерческих организаций, а также их деление на корпоративные и унитарные. Авторами оцениваются итоги преобразований, отмечается необходимость внесения изменений в специальные законы, содержащие положения об организационно-правовых формах некоммерческих организаций.

Отдельно рассматривается разработанный Минюстом России проект федерального закона № 207015-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”». В свете недавних изменений законодательства оцениваются отдельные типы некоммерческих организаций (социально ориентированные некоммерческие организации; исполнители общественно полезных услуг; некоммерческие организации, выполняющие функции иностранных агентов), особенности правового положения которых обусловлены спецификой их финансирования. Отмечается ряд неудачных нововведений в этой сфере и, соответственно, необходимость корректировки некоторых законодательных положений.

Общий вывод авторов заключается в необходимости полного завершения реформы с учетом изначально поставленных целей и системного совершенствования законодательства, содержащего положения о правовом статусе некоммерческих организаций.

Ключевые слова: некоммерческие организации, реформа законодательства, социально ориентированные некоммерческие организации, некоммерческие организации — иностранные агенты, исчерпывающий перечень некоммерческих организаций, деление некоммерческих организаций на унитарные и корпоративные.

A Reform of Legislation on Non-Profit Organizations: Issues and Prospects

E. E. NIKITINA, leading research fellow of the Department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru

E. V. OBOLONKOVA, leading research fellow of the Department of civil legislation and procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: civil@izak.ru

This article discusses the most acute problems of legal regulation of the non-profit organizations' status that have a dual nature, are a form of realization of the constitutional right of Association — and at the same time, active participants of civil turnover.

In this regard the authors analyze the recent reform of civil legislation related to adoption of the Federal law from 05.05.2014 No. 99-FZ, which became the consolidation of a comprehensive list of nonprofit organizations and their division into corporate and unitary. The authors evaluated the pros and cons of the changes and made conclusion about the need for changes in special laws containing provisions on the organizational and legal forms of nonprofit organizations.

The draft Federal law No. 207015-7 "On amendments to the Federal law «On noncommercial organizations»" developed by the Ministry of justice is considered separately. Also there is an assessment, in light of recent legislative changes, of certain types of nonprofit organizations, especially the legal provisions which are due to peculiarities of their financing: socially oriented non-commercial organizations; implementing public services, non-profit organizations acting as foreign agents. It is concluded that there is a number of unsuccessful innovations in this field and there is a need to adjust certain provisions of the law.

The General conclusion made by the authors is the need for complete reform with regard to initially set goals and systemic improvement of the legislation containing provisions on the legal status of non-profit organizations.

Keywords: non-profit organizations, reform of legislation, socially oriented non-commercial organizations, non-commercial organizations acting as foreign agents, a comprehensive list of non-profit organizations, division of non-profit organizations into a unitary and corporate.

DOI: 10.12737/art_2018_2_4

Тенденция роста значимости некоммерческих организаций в жизни современного общества наблюдается и в России, и в большинстве других государств. Объем и направления деятельности некоммерческих организаций существенно расширяются, увеличивается вклад указанных организаций в экономику Российской Федерации. Это означает, что повышаются требования к регулированию динамично развивающихся общественных отношений.

Некоммерческие организации обладают двойственной природой. С одной стороны, их можно рассматривать как способ формализации и институционализации самоуправления и независимой от государства деятельности гражданского общества. С этой точки зрения некоммерческие организации являются формой выражения гражданами своих интересов и проявления их общественной, публичной активности¹. С другой стороны, с помощью деятельности некоммерческих организаций реализуются социальная,

регулятивные и иные функции государства. Поэтому развитие активности некоммерческих организаций в большинстве государств рассматривается в качестве инструмента повышения эффективности государственного управления.

Некоммерческие организации можно рассматривать и как третий сектор экономики, как особый общественный институт, образуемый совокупностью негосударственных некоммерческих организаций, которые своей деятельностью обеспечивают определенную часть социального воспроизводства. Опыт ряда зарубежных стран показывает, что некоммерческие организации могут осуществлять свою деятельность часто эффективнее различных коммерческих либо государственных организаций и способствуют уменьшению нагрузки на бюджет государства и государственных расходов, в частности, в социальной сфере.

Особенностью российского законодательного регулирования организаций, которые не преследуют в качестве основной цели своей деятельности получение прибыли, является объединение в категорию

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. М., 2007. Т. 1. С. 450.

«некоммерческие организации» широкого спектра частных, общественных, государственных и муниципальных организаций². Нормативное правовое регулирование организаций столь разнообразных по правовой природе, целям создания, формам организации, задачам и способам деятельности в качестве единого объекта приводит к проблемам в практической деятельности некоммерческих организаций.

Особая сложность в создании эффективного правового регулирования деятельности некоммерческих организаций вытекает из их двойственной природы. В законодательстве должно учитываться, что некоммерческие организации прежде всего юридические лица, являющиеся активными участниками гражданского оборота, на которые распространяются все нормы гражданского законодательства. Но устанавливая общие правовые режимы для деятельности юридических лиц, нельзя игнорировать особую правовую природу большинства некоммерческих организаций, являющихся формой реализации конституционного права на объединение.

Таким образом, нормативное регулирование некоммерческих организаций в Российской Федерации носит комплексный характер. Основы правового положения некоммерческих организаций определяются Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, федеральными законами, регламентирующими создание,

деятельность отдельных видов некоммерческих организаций. Согласно ст. 50 ГК РФ организации в зависимости от целей их создания могут принимать одну из двух форм: коммерческую или некоммерческую. Некоммерческой является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ в ГК РФ были внесены принципиальные изменения в регулирование правового положения некоммерческих организаций.

В частности, в п. 3 ст. 50 ГК РФ был закреплен исчерпывающий перечень организационно-правовых форм, в которых могут создаваться некоммерческие организации. Отсутствие подобных ограничений привело к тому, что, по различным подсчетам, федеральными законами было закреплено до нескольких десятков организационно-правовых форм некоммерческих организаций, по сути, мало чем отличавшихся друг от друга.

Однако первоначально разработанный и закрепленный разработчиками перечень вскоре после принятия подвергся корректировке в сторону расширения под влиянием различного рода объединений. Так, Федеральным законом от 23 мая 2015 г. № 133-ФЗ были внесены изменения в ГК РФ, согласно которым общественное движение является самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица, а не видом общественной организации; Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 268-ФЗ в ГК РФ введены две организационно-правовые формы некоммерческих организаций: адвокатские палаты и адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами; Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ, вступившим в действие со 2 октября 2016 г., отдельной организационно-правовой формой при-

² Для организаций некоммерческого сектора характерно наличие небольшого количества штатных сотрудников: штат 70% опрошенных организаций и сообществ меньше пяти человек. Лишь 2% организаций имеют штат более 50 человек, как правило, это общероссийские организации и их региональные представительства. 43% организаций и сообществ также привлекают небольшое количество внешних специалистов — до пяти человек. См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. М., 2015. С. 51.

знаны государственные корпорации; Федеральным законом от 7 февраля 2017 г. № 12-ФЗ отдельной организационно-правовой формой стали нотариальные палаты. Вероятно, так и должно было случиться под влиянием потребностей практики, перечень должен был расшириться, в действующей редакции ГК РФ закреплено 16 организационно-правовых форм.

Существенным нововведением стало деление некоммерческих юридических лиц на корпоративные и унитарные. Однако не все изменения ГК РФ в рассматриваемой части находят понимание среди исследователей. Например, в действующей редакции ГК РФ религиозные объединения относятся к унитарным юридическим лицам. Унитарные юридические лица — это юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства.

В литературе высказывается мнение³, что положение ГК РФ, в соответствии с которым учредители религиозной организации не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, вносит неясность в правовой статус этих лиц, так как не понятно, какими именно правами и обязанностями они обладают. С одной стороны, по аналогии с членами корпораций у них не должно быть права участвовать в управлении делами корпорации, получать информацию о ее деятельности. С другой стороны, в ст. 123²⁷ ГК РФ указано, что учредитель (учредители) религиозной организации может выполнять функции органа управления или членов коллегиального органа управления религиозной организации.

Не добавляет ясности положение ст. 65¹ ГК РФ о невозможности для

учредителей быть членами унитарного юридического лица, которым является религиозная организация. В соответствии с ГК РФ местная религиозная организация создается не менее чем десятью гражданами-учредителями, а в соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Таким образом, местная религиозная организация может быть учреждена десятью гражданами, все из которых являются учредителями и одновременно участниками этой религиозной организации. Не ясно, каким образом это положение соотносится с приведенной нормой ст. 65¹ ГК РФ.

Внесение изменений, призванных упорядочить формы некоммерческих юридических лиц, безусловно, следует считать позитивным шагом в упорядочении системы некоммерческих организаций. Однако наличие закрытого перечня форм некоммерческих организаций и, одновременно, систематическое его пополнение вызывают вопросы о целесообразности регулирования форм некоммерческих организаций именно таким способом⁴.

³ См.: Воробьева Ю. Ю. Религиозные организации как институт гражданского общества: особенности правового статуса // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 865—871.

⁴ Существуют некоммерческие организации, которые не соответствуют установленным ГК РФ организационно-правовым формам. В частности, в соответствии со ст. 51 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти. В литературе содержатся предложения о целесооб-

Следует отметить, что с изменением ГК РФ проведенную реформу нельзя считать завершенной, поскольку для достижения ее целей необходимо внесение изменений в ряд действующих специальных законов, содержащих положения об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, не соответствующих положениям ГК РФ в новой редакции.

Прежде всего это Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о НКО). Учитывая первый этап проведенной реформы, требует переосмысления его значение в системе законодательных актов, определяющих правовое положение некоммерческих организаций.

Так, поскольку закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, а также основные положения о них уже закреплены в ГК РФ, не следует их дублировать в Законе о НКО. Возможно, в указанном Законе должны содержаться положения о тех типах некоммерческих организаций, которые требуют специального регулирования — некоммерческие организации, выполняющие функции иностранных агентов; социально ориентированные некоммерческие организации и т. п. Подход к изменениям данного Закона, безусловно, должен основываться на

целостной концепции и служить реализации как тех идей, которые были заложены при внесении изменений в ГК РФ, так и конституционного права на свободу объединения. Аналогичные выводы могут быть сделаны и относительно внесения изменений в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Закон об общественных объединениях). Как свидетельствуют имеющиеся коллизии и сложности правоприменения, такие изменения должны быть не только концептуально продуманными, но и оперативными.

Сделанные выводы могут быть проиллюстрированы следующим примером.

Согласно положениям гл. 4 ГК РФ в новой редакции и Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ к общественным учреждениям в настоящее время применяются положения о частных учреждениях (ст. 123²¹ и 123²³), они не являются самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица. Самостоятельными организационно-правовыми формами являются общественная организация (ст. 123⁷) и позже выделившееся из нее общественное движение (ст. 123⁷⁻¹). Между тем, согласно ст. 7 Закона об общественных объединениях, общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Еще одной иллюстрацией необходимости соответствующих изменений является разработка Минюстом России проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации». В на-

разности исключения института государственно-общественных и общественно-государственных объединений из текста Закона об общественных объединениях и включения в Закон о некоммерческих организациях в качестве одной из самостоятельных разновидностей (организационно-правовых форм) некоммерческих организаций. См.: Лысенко В. В. Конституционно-правовые основы внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений (в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 13—14.

стоящее время такие самоуправление отнесены к организационно-правовой форме общественных организаций, однако, по мнению авторов законопроекта, особенности правового статуса этого их вида должны быть закреплены в специальном законе.

Представляется, что такого рода правовые коллизии должны разрешаться не принятием разъяснений высшими судебными инстанциями, а своевременным внесением изменений в законодательство.

В настоящее время разработанный Минюстом России проект федерального закона № 207015-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ и должен был быть рассмотрен в первом чтении 29 сентября 2017 г., однако его рассмотрение было отложено⁵.

Как отмечается разработчиком в пояснительной записке⁶, законопроект направлен на приведение его в соответствие с новой редакцией ГК РФ, «устранение повторов, пробелов и противоречий». Закон о НКО в редакции законопроекта должен содержать нормы, определяющие особенности государственной регистрации некоммерческих организаций, использования ими средств индивидуализации и прекращения деятельности. Поскольку, по мнению разработчиков, вопросы компетенции органов некоммерческих организаций и содержания их уставов не в полной мере урегулированы ГК РФ, в Законе о НКО должны содержаться положения, определяющие компетенцию высшего коллегиального органа некоммерческих организаций и содержащие требования к ее уставу. Законопро-

ектом закреплены правила, определяющие источники формирования имущества некоммерческой организации, а также положения, определяющие особенности управления некоммерческой организацией. Законопроектом установлено, что его положения применяются к организациям, создаваемым в 10 организационно-правовых формах (из 16 предусмотренных ГК РФ). Вместе с тем законопроект содержит большое число отсылочных норм, в том числе к другим планируемым к принятию федеральным законам. Положениями проекта установлено, что в отношении общественных организаций и общественных движений Закон применяется в части, не урегулированной ГК РФ, Законом об общественных объединениях и другими федеральными законами.

Особенности создания и деятельности фондов отдельных видов и управления ими могут определяться другими федеральными законами и иными правовыми актами. Кроме того, ст. 3 проекта федерального закона, содержащей переходные положения, предусмотрено принятие ряда федеральных законов, определяющих правовой статус некоммерческих организаций.

Так, установлено, что ряд положений ст. 7¹ Закона о НКО сохраняют свое действие до вступления в силу федерального закона, регулирующего гражданско-правовое положение государственных корпораций. Пункт 3² ст. 7¹ и п. 9 ст. 7² Закона о НКО сохраняют свое действие до вступления в силу федерального закона, регулирующего деятельность государственных корпораций, государственной компании по инвестированию денежных средств. Статья 3 законопроекта также предусматривает, что ряд статей Закона о НКО в части правил, регулирующих правовое положение государственных (муниципальных) бюджетных и казенных учреждений, сохраняют свое действие до дня вступления в силу федерального закона о

⁵ URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=207015-7&sort=date> (дата обращения: 20.11.2017).

⁶ URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/207015-7> (дата обращения: 20.11.2017).

государственных (муниципальных) учреждениях.

При этом авторы проекта предполагают, что проект федерального закона «О государственных (муниципальных) учреждениях» должен быть разработан Минфином России (совместно с Минюстом России) к декабрю 2018 г.; проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы в связи с принятием Федерального закона “О государственных (муниципальных) учреждениях”» — в те же сроки; проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы в связи с принятием Федерального закона “О государственных (муниципальных) учреждениях”» — в декабре 2017 г.

Учитывая назревшую необходимость внесения системных изменений в специальные законы, отсрочку на неопределенный срок рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях”» следует воспринимать как негативный факт, поскольку она влечет изменение сроков разработки всех вышеназванных законопроектов.

Однако анализ заключений комитетов Государственной Думы по данному законопроекту (Комитет по государственному строительству и законодательству и Комитет по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений)⁷ дает основания предположить, что высказанные комитетами замечания могут быть учтены в ходе подготовки проекта ко второму чтению и не меняют его концепции.

Рассматриваемым законопроектом предусмотрено также, что положения Закона о НКО не распространяются на садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан. В связи

с этим необходимо отметить, что попытка привести в соответствие с положениями ГК РФ законодательство об этих объединениях была осуществлена Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступающим в действие с 1 января 2019 г. Данный Закон предусмотрел сокращение организационно-правовых форм таких некоммерческих объединений до двух: огороднического и садоводческого некоммерческих товариществ, и с этой целью были внесены соответствующие изменения в ГК РФ. Из перечня разновидностей потребительских кооперативов, содержащихся в подп. 1 п. 1 ст. 50 ГК РФ, были исключены садоводческие, огороднические и дачные кооперативы, а подп. 4 п. 3 этой же статьи был дополнен садоводческими и огородническими некоммерческими объединениями. Положительно оценивая актуальность принятия названного акта, стоит подчеркнуть, что при внесении изменений в специальные законы следует избегать «обратной волны», т. е. ситуации, когда внесение таких изменений требует повторного внесения изменений в ГК РФ.

Еще одной особенностью законодательства о некоммерческих организациях является наличие дифференциации статусов некоммерческих организаций, действующих в одинаковых организационно-правовых формах. В Законе о НКО выделяются виды некоммерческих организаций, которые имеют существенные особенности регулирования. В зависимости от принадлежности к определенному виду в некоторых случаях некоммерческие организации обременены дополнительными обязанностями и имеют ограничения в правах, в других случаях некоммерческие организации имеют право на приоритетную поддерж-

⁷ URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/207015-7> (дата обращения: 20.11.2017).

ку органов публичной власти и могут пользоваться налоговыми и иными льготами.

Следует отметить, что в соответствии с ч. 4 ст. 13 Конституции РФ общественные объединения равны перед законом. Особое регулирование конкретной деятельности отдельных общественных объединений должно быть обосновано конституционно значимыми целями, что не всегда соблюдается в законодательстве.

Целью установления специального статуса для некоммерческих организаций, получающих иностранное финансирование и участвующих в политической деятельности, является обеспечение открытости, публичности и прозрачности деятельности этих организаций. Указанные ограничения иногда относят к так называемому косвенному политическому лоббированию⁸, что не совсем верно. Тем не менее запрет на иностранное финансирование политических организаций и участие в выборах содержится в законодательстве большинства государств. С точки зрения Венецианской комиссии, такая цель в принципе может быть признана законной, так как она подпадает под определение интересов общественной безопасности, общественного порядка и (или) прав и свобод других лиц. Однако ограничения, налагаемые как на свободу объединений, так и на свободу выражения, не должны превышать того, что «необходимо в демократическом обществе», т. е. вмешательство должно соответствовать насущным потребностям общества и должно быть соразмерным таким потребностям⁹.

⁸ См.: Корпоративное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / отв. ред. И. С. Шиткина. М., 2007.

⁹ CDL-AD (2014)025-e Opinion on Federal Law n. 121-fz on non-commercial organisations (“law on foreign agents”), on Federal Laws n. 18-fz and n. 147-fz and on

В соответствии с Законом о НКО некоммерческая организация должна представить необходимые сведения до начала осуществления ею политической деятельности (или вместе с регистрационными документами, если планируется вести указанную деятельность) для внесения их в специальный реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Основанием исключения из реестра является внеплановая проверка деятельности некоммерческой организации или прекращение деятельности, в том числе ликвидация, организации.

Законом о НКО установлен еще ряд дополнительных обязанностей для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: необходимость маркировать издаваемые или распространяемые материалы указанием на то, что это материалы некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента; обязательный аудит годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности; отдельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках поступлений от иностранных источников, и доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках иных поступлений, и ряд иных дополнительных отчетностей. Все это осложняет деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Практика отнесения некоммерческих организаций к указанной категории пошла по пути учета, как правило, лишь одного обстоятельства — наличия иностранного финансирования. Это произошло в том числе по причине недостатков законодательного регулирования «ино-

Federal Law n. 190-fz on making amendments to the criminal code (“law on treason”) of the Russian Federation. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)025-e) (дата обращения: 20.11.2017).

странных агентов»¹⁰. Как справедливо отмечается исследователями, закрепление нормативного определения «политической деятельности», внесенное в Закон о НКО¹¹ с целью уточнения этого понятия, сформулировано настолько широко, что позволяет при желании охватить любую социально значимую деятельность¹². Определение включает перечень сфер, целей и конкретных форм, в которых такая деятельность осуществляется. В соответствии с Законом о НКО к указанным сферам деятельности относятся: государственное строительство и основы конституционного строя Российской Федерации, федеративное устройство Российской Федерации, обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического развития

¹⁰ В литературе, в отличие от мнения Конституционного Суда РФ, высказанного им в постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П, справедливо указывается на отрицательную коннотацию этого термина. Например, И. А. Алебастрова считает, что традиционно в русском языке термин «иностранный агент» имеет негативный оттенок и ассоциируется с понятием «шпион». См.: Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М., 2016. С. 514. Это предположение подтверждается резким уменьшением доверия к НКО, которое зафиксировано данными, представленными Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. О складывающейся тенденции ухода от формальных институтов см.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. М., 2016. С. 97.

¹¹ См. Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ.

¹² См., например: Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2015. С. 460.

Российской Федерации, функционирование политической системы, основ государственной власти и местного самоуправления, законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина.

Для признания деятельности некоммерческих организаций политической требуется установить, что она осуществляется в целях оказания влияния: на выработку и реализацию государственной политики; формирование государственных органов, органов местного самоуправления; их решения и действия.

Однако понятие «государственная политика» не имеет правового определения в действующем законодательстве РФ, что не позволяет считать такое положение точным и определенным. Необходимо учитывать, что деятельность любой некоммерческой организации тесно связана с государственными органами и должностными лицами¹³. Таким образом, практически любая деятельность некоммерческой организации, включая согласование вопросов организационно-технического характера, может рассматриваться как оказание влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Поэтому данный критерий ввиду его широты и неопределенности не может быть использован на практике. В качестве подтверждения указанного тезиса можно обратить внимание на следующий факт. В Зако-

¹³ В частности, в соответствии со ст. 17 и 27 Закона об общественных объединениях вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними; общественная организация может участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законами.

не о НКО установлено, что к политической деятельности не относятся деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность. Однако в Реестре сведений о некоммерческих организациях, исполняющих функции иностранного агента, опубликованном на сайте Министерства юстиции РФ¹⁴, содержится длинный перечень организаций, основным видом деятельности которых являются вопросы защиты окружающей среды, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан. Например, Свердловский областной общественный фонд «Эра здоровья»¹⁵; Чапаевская городская общественная организация «Ассоциация медицинских работников города Чапаевска»¹⁶; Архангельская региональная молодежная экологическая общественная организация «Этас»¹⁷ и др. Это означает,

что основным критерием отнесения организации к иностранным агентам служит вовсе не сфера деятельности некоммерческой организации.

Представляется, что законодательное закрепление Законом о НКО статуса некоммерческих организаций, исполняющих функции иностранного агента, чрезмерно ограничивает конституционное право на объединение, которое предполагает право свободно реализовывать свою уставную деятельность в рамках Конституции РФ. Введение такого объема ограничений для определенного типа некоммерческих организаций нарушает принцип равенства общественных организаций, закрепленный в ст. 13 Конституции РФ, что требует уточнения норм Закона о НКО и в этой части. На практике это будет означать отказ от реализации гражданской активности через институт некоммерческих организаций¹⁸.

Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ были внесены изменения в Закон о НКО, в результате которых была введена категория некоммерческих организаций — социально ориентированные некоммерческие организации¹⁹. Указанные организации направляют свою деятельность на решение социальных проблем, в том числе в сферах благотворительности, образования, спорта и др. Социально ориентированными признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных законодательством формах

¹⁴ URL: http://unro.minjust.ru/NKO_Foreign-Agent.aspx/ (дата обращения: 20.11.2017).

¹⁵ См.: Основная деятельность — профилактика и борьба с ВИЧ. URL: <http://vedomosti-ural.ru/news/53720/> (дата обращения: 20.11.2017).

¹⁶ Согласно сайту организации, ее миссией является улучшение здоровья населения через информирование жителей и медицинских работников, повышение квалификации медперсонала, формирование здорового образа жизни. URL: <https://ria.ru/society/20161021/1479760339.html> (дата обращения: 20.11.2017).

¹⁷ Данная организация занимается преимущественно вопросами раздельного сбора мусора, батареек, энергосберегающих ламп, озеленением города, а также просвещением молодежи в вопросах сохранения окружающей среды. URL: [http://bellona.ru/2017/09/04/arhangel'sk-et-as-priznan-](http://bellona.ru/2017/09/04/arhangel'sk-et-as-priznan)

inostrannym-agentom/ (дата обращения: 20.11.2017).

¹⁸ О складывающейся тенденции ухода от формальных институтов см.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. С. 6—7.

¹⁹ Первым законом, который выделил особую категорию в ряду некоммерческих организаций, нуждающихся в поддержке государства, стал Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

и осуществляющие в соответствии с учредительными документами общественно полезную деятельность.

В статье 31¹ Закона о НКО определен перечень видов деятельности, которая является социально ориентированной. Отметим, что названный перечень постоянно расширяется. Законодательное выделение категории социально ориентированных некоммерческих организаций на определенном этапе способствовало структуризации некоммерческого сектора и выделению тех организаций, которые согласно уставам выполняют общественно полезную деятельность и являются частью гражданского общества. По мнению Общественной палаты, впоследствии понятие социально ориентированной некоммерческой организации оказалось размыто: в эту категорию попали как некоммерческие организации, оказывающие реальную помощь населению, так и организации, которые не осуществляют никакой социальной работы. Исследование, проведенное Общественной палатой, показало, что реально работающих социально ориентированных некоммерческих организаций в разы меньше, чем получивших такой статус: из 130 тыс. социально ориентированных некоммерческих организаций большинство не реализует социально значимых проектов или вообще существует только на бумаге²⁰.

В том числе для решения указанной проблемы в Закон о НКО были внесены изменения²¹ и введена новая категория «некоммерческая организация — исполнитель общественно полезных услуг», которая имеет право на приоритетное получение мер поддержки в порядке, предусмотренном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации,

а также нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. В соответствии со ст. 2² Закона о НКО исполнителем общественно полезных услуг может быть признана социально ориентированная некоммерческая организация, которая на протяжении одного года и более оказывает общественно полезные услуги надлежащего качества, не являющаяся некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, и не имеющая задолженностей по налогам и сборам, иным, предусмотренным законодательством РФ обязательным платежам.

Нормативная непроработанность введения еще одного вида некоммерческих организаций очевидна. В новых нормах Закона о НКО не закреплены критерии отнесения организаций к некоммерческой организации — исполнителю общественно полезных услуг или к социально ориентированной организации. Введение новой формы общественных объединений, требующих первоочередной поддержки на всех уровнях публичной власти, можно оценить как избыточное с учетом действующей системы законодательных актов, регулирующих оказание государственной и муниципальной помощи общественным объединениям. Для более эффективной государственной поддержки²² необхо-

²⁰ См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. С. 47.

²¹ См. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ.

²² На отсутствие порядка в системе государственной поддержки указывает удивительное расхождение сумм финансирования некоммерческих организаций, приведенное в Докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 г. По данным Росстата, в 2015 г. в социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО) поступили денежные средства общим объемом более 686 млрд руб. А по данным Минэкономразвития России, ассигнования федерального бюджета на поддержку СО НКО в 2015 г. составили только 7,2 млрд руб.; данные Росстата превышают показатели региональной статистики. М., 2016. С. 100.

димо четко определить систему некоммерческих организаций, которые нуждаются в особом статусе.

Можно присоединиться к вопросу, поставленному в литературе²³, о нецелесообразности объединения в едином Законе о НКО правового регулирования общественных и государственных структур, принципы деятельности и правовой режим которых кардинально отличаются друг от друга. Более того, возникают сомнения и в возможности объединения под единым понятием «некоммерческие организации» столь существенно отличающихся друг от друга форм организаций, такое искусственное объединение негативно отражается на правовом регулировании некоммерческих организаций.

Наличие проблем с законодательным регулированием некоммерческих организаций отмечается не только в юридической литературе. В исследованиях по экономическим вопросам функционирования некоммерческих организаций также можно встретить вывод, что «несо-

вершенство правовых норм различной отраслевой направленности, недостаток адекватной их взаимосвязи, утверждение законодательных положений, не учитывающих экономические и социальные принципы функционирования некоммерческих организаций, влекут за собой негативные последствия, отражающиеся на процессах создания некоммерческих организаций, а также их деятельности»²⁴.

Современный этап реформирования законодательства о некоммерческих организациях в Российской Федерации в свете изменений ГК РФ в части регулирования деятельности некоммерческих организаций затянулся и приводит к большому количеству противоречий с конституционным законодательством и внутри самого гражданского законодательства, что ведет к проблемам в правоприменительной практике. Для изменения ситуации требуется скорейшая систематизация и корреляция всех правовых норм, регулирующих деятельность некоммерческих организаций.

²³ См.: Уваров А. А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 40.

²⁴ Кутьева Д. А., Макарова В. А. Особенности управления финансовыми ресурсами в некоммерческой организации. СПб., 2014. С. 17—18.

Библиографический список

- Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. М., 2007. Т. 1.
- Воробьева Ю. Ю. Религиозные организации как институт гражданского общества: особенности правового статуса // Административное и муниципальное право. 2015. № 8.
- Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2015.
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год. М., 2015.
- Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2016 год. М., 2016.
- Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М., 2016.
- Корпоративное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» / отв. ред. И. С. Шиткина. М., 2007.
- Кутьева Д. А., Макарова В. А. Особенности управления финансовыми ресурсами в некоммерческой организации. СПб., 2014.
- Лысенко В. В. Конституционно-правовые основы внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений (в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.
- Основная деятельность — профилактика и борьба с ВИЧ. URL: <http://vedomosti-ural.ru/news/53720/>.
- Уваров А. А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9.