



**Аналитическая справка к законопроектам, направленным на
регулирование деятельности общественных объединений,
не являющихся юридическими лицами.**

25 декабря 2018 года Министерством юстиции Российской Федерации было объявлено о разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами» - <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87256>.

Текст законопроекта был размещён для общественного обсуждения и антикоррупционной экспертизы с 18 января по 14 февраля 2019 года.

В настоящее время законопроект находится в стадии подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Сведения об отказе разработчика от продолжения разработки законопроекта на портале regulation.gov.ru отсутствуют.

Законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон от 19 мая 1995 года №82-ФЗ «Об общественных объединениях» новой статьёй 13.1, предусматривающей законодательное регулирование деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами (далее – ОО, незарегистрированные ОО).

Согласно предложенным поправкам, общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, считается созданным с момента принятия его учредителями решений о создании, утверждении устава и формировании органов общественного объединения.

Руководитель общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, в течение месяца со дня принятия решения, указанного в части первой настоящей статьи, размещает в информационно-



телекоммуникационной сети «Интернет» уведомление о создании такого общественного объединения, содержащее полное наименование общественного объединения, фамилию, имя, отчество (при наличии) руководителя общественного объединения и членов его органов управления, сведения о территории, в пределах которой осуществляется деятельность общественного объединения, дату принятия решения, указанного в части первой настоящей статьи, сведения о структурных подразделениях – для общероссийского, международного или межрегионального общественного объединения.

Форма уведомления и порядок его размещения в сети Интернет должны быть утверждены Минюстом.

Таким образом, для общественных объединений, не намеревающихся регистрироваться в установленном порядке и приобретать статус юридического лица, возникает ранее не существовавшая обязанность разместить в течение месяца с момента принятия решений о создании ОО и о формировании его органов управления соответствующее уведомление в сети Интернет.

Несмотря на то, что создание и ведение какого-то особого реестра незарегистрированных ОО Минюстом России законопроектом не предлагается, вероятнее всего, для этих целей будет создан соответствующий раздел на официальном сайте министерства.

Размещаемое в сети Интернет уведомление о создании ОО должно содержать:

- полное наименование ОО;
- ФИО руководителя и членов органов управления;
- сведения о территории, в пределах которой осуществляется деятельность ОО;



- дату принятия решений о создании ОО, утверждения ее устава и формирования органов управления;
- сведения о структурных подразделениях (для общероссийских, международных или межрегиональных ОО).

В статье 27 ФЗ «Об общественных объединениях» законопроектом предлагается закрепить, что незарегистрированные ОО только со дня размещения в сети Интернет уведомления о своем создании приобретают свои права, а именно:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;
- выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Установление каких-либо дополнительных условий для возникновения прав у общественного объединения нарушает часть 4 статьи 13 и статью 30 Конституции РФ, гарантирующие право на объединение, свободу деятельности общественных объединений и равенство их перед законом, а также противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 15 февраля 2005 года №49-О¹: «Федеральный

¹ <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision31570.pdf>



**Юристы
за гражданское
общество**
ассоциация

закон "Об общественных объединениях" предусматривает, что право на объединение включает в том числе право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты своих интересов и достижения общих целей; при этом создаваемые по своему выбору и без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (части первая и четвертая статьи 3). Устанавливая заявительный порядок создания общественных объединений, Федеральный закон "Об общественных объединениях" предусматривает, что с момента принятия на съезде (конференции) или общем собрании решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя соответствующие обязанности, то есть считается созданным (статья 18)».

В том же Определении Конституционный Суд РФ отметил: «Законодатель, регламентируя условия, порядок создания и деятельности общественных объединений, а также порядок их государственной регистрации, обязан соблюдать положение статьи 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а осуществляемое им регулирование не должно искажать существо права на объединение и свободы деятельности общественных объединений; возможные же ограничения, затрагивающие эти



или иные конституционные права, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 1999 года № 16-П по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях")».

Помимо обязанности разместить уведомление о создании, законопроектом предлагается (изменения в статье 29) обязать незарегистрированные ОО ежегодно не позднее 1 февраля размещать в сети Интернет (опять же по форме и в порядке, утверждаемым Минюстом) сообщение о продолжении своей деятельности в объеме сведений, аналогичном уведомлению о создании. При этом, в соответствии с предлагаемой законопроектом нормой, неисполнение данной обязанности влечет за собой прекращение прав ОО, что, как отмечалось выше, противоречит Конституции РФ и правовой позиции Конституционного суда. Остается непонятной предлагаемая Минюстом дата – 1 февраля, не коррелирующая с иными установленными законом датами отчетности НКО в целом и общественными объединениями, в частности.

Законопроектом предлагается внести изменения в порядок приостановления деятельности ОО и запрета их деятельности. Согласно действующей редакции закона (ст. 42, 44), в случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, Минюст или прокурор вносят представление об устранении указанных нарушений. Неисполнение данного представления влечет вынесение Минюстом или прокурором решения о приостановлении деятельности ОО на срок до 6 месяцев. Решение о приостановлении деятельности ОО действует до



рассмотрения судом заявления о ликвидации ОО либо о запрете его деятельности, подаваемого Минюстом или прокурором. Аналогичные полномочия по приостановлению деятельности ОО и обращению в суд с заявлением о запрете деятельности ОО предоставлены Минюсту и органам прокуратуры в соответствии с Федеральным законом от 25.07.02 №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Иными словами, при наличии соответствующих оснований, общественное объединение, имеющее статус юридического лица, может быть ликвидировано, а в отношении общественного объединения, не зарегистрированного в качестве юрлица, может быть установлен запрет деятельности. Таким образом, механизм приостановления деятельности ОО и запрета его деятельности в действующем законодательстве полностью урегулирован. Однако, не изменяя существующего регулирования, законопроект предлагает в отношении незарегистрированных ОО дополнительно установить, что их деятельность может быть приостановлена только по решению Генерального прокурора (в отношении международных или общероссийских ОО) или прокурора субъекта РФ (в отношении иных ОО или их структурных подразделений). Можно предположить, что Минюст России, разрабатывая данный законопроект, пытается снять с себя полномочия по приостановлению/запрету деятельности незарегистрированных ОО.

В предлагаемых законопроектом изменениях усматриваются риски для общероссийских и межрегиональных ОО, структурными подразделениями которых являются незарегистрированные ОО, необходимые для получения соответствующего общероссийского или межрегионального статуса. Запрет деятельности таких незарегистрированных ОО фактически может привести к ликвидации основной организации.



В пояснительной записке к законопроекту Минюст делает упор на то, что необходимо урегулировать реализацию права незарегистрированных ОО проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, т.е. фактически предоставить органам власти информацию о руководителях и органах управления ОО, на которых может быть возложена ответственность за нарушения, допущенные при проведении таких публичных мероприятий.

20 мая 2019 года Минюстом России было объявлено о разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами» - <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91456>.

Текст законопроекта размещен для общественного обсуждения с 4 по 18 июня 2019 года.

Законопроектом предлагается законодательно закрепить уведомительный порядок создания и деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами (незарегистрированных ОО).

Так, законопроектом устанавливается, что руководитель (лицо, входящее в состав руководящих органов) общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, в течение месяца со дня принятия решения о создании такого общественного объединения представляет в федеральный орган государственной регистрации (его территориальный орган) или размещает в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» уведомление о создании такого общественного объединения, содержащее полное наименование общественного объединения, уставные цели, данные о руководителе общественного объединения и членах его органов управления,



сведения о территории, в пределах которой осуществляется деятельность общественного объединения, дату принятия решения о создании, сведения о структурных подразделениях – для общероссийского, международного или межрегионального общественного объединения, информацию об участии в политической деятельности на территории Российской Федерации, сведения о получении руководителем (лицом, входящим в состав руководящих органов) или иным лицом по поручению руководителя (лица, входящего в состав руководящих органов) денежных средств и иного имущества от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников.

Следует отметить, что последний пункт указываемых сведений практически полностью повторяет понятие «иностранного источника», содержащееся в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.96 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», однако не содержит в себе исключений, предусмотренных для некоторых российских юридических лиц, получающих денежные средства или иное имущество из иностранных источников (на сегодняшний день это открытые акционерные общества с государственным участием и их дочерние общества).

В целом, включение в уведомление о создании ОО и в сообщение о продолжении деятельности, сведений о получении руководителем и иными лицами, входящими в состав руководящих органов, а также иными лицами по поручению руководителя и лиц, входящих в состав руководящих органов, денежных средств и иного имущества из иностранных источников, является абсолютно необоснованным по следующим причинам:



- сведения о доходах физических лиц являются персональными данными, на которые распространяются режимы конфиденциальности и налоговой тайны;

- контроль за сведениями о доходах физических лиц не относится к компетенции Министерства юстиции Российской Федерации;

- российские физические лица, получившие денежные средства или иное имущество из иностранных источников не входят в понятие «иностранный источник», закрепленное в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.96 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Исходя из данной нормы, единственным исключением, когда российское физическое лицо может расцениваться в качестве иностранного источника, является подтвержденное полномочие такого физического лица передавать денежные средства или иное имущество, полученные из иностранных источников, российской некоммерческой организации;

- денежные средства и иное имущество, полученные из иностранных источников физическими лицами (руководителем ОО, лицами, входящими в органы управления ОО, иными лицами по поручению руководителя или лиц, входящих в органы управления ОО) не могут быть переданы в ОО, не являющееся юридическим лицом, поскольку такие ОО не могут иметь счета и совершать операции с денежными средствами или иным имуществом.

Таким образом, если целью внесения данных изменений является распространение на ОО, не являющиеся юридическими лицами, норм законодательства, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, то данная цель является необоснованной и не может быть достигнута предлагаемыми изменениями. Фактически, предлагаемые Минюстом изменения направлены не на прозрачность деятельности незарегистрированных ОО, а на снятие



конфиденциальности и контроль за доходами физических лиц, являющихся руководителями незарегистрированных ОО, или входящих в их органы управления.

Исходя из вышеизложенного, разработанные Минюстом России проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами» - <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87256> (далее – законопроект 1) и проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами» - <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91456> (далее – законопроект 2) по сути дублируют друг друга в части законодательного закрепления обязательной подачи уведомления о создании общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, а также ежегодных сообщений о продолжении их деятельности.

Основным отличием законопроекта 2 от законопроекта 1 является то, что он не устанавливает зависимости возникновения прав у ОО от подачи уведомления о создании, что, как уже отмечалось выше, противоречит Конституции РФ и правовой позиции Конституционного суда.

В отличие от перечня сведений, включаемых в уведомление о создании ОО, предлагаемого законопроектом 1, законопроект 2 дополнительно включает в уведомление (и в ежегодное сообщение о продолжении деятельности ОО:

- уставные цели создаваемого ОО;



- информацию об участии ОО в политической деятельности на территории РФ;
- сведения о получении руководителем (лицом, входящим в состав руководящих органов) или иным лицом по поручению руководителя (лица, входящего в состав руководящих органов) денежных средств и иного имущества от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников.

Если к включению в перечень сведений, указываемых в уведомлении о создании ОО и ежегодном сообщении о продолжении деятельности ОО, уставных целей ОО существенных нареканий нет, то вопрос о включении в данный перечень информации об участии ОО в политической деятельности требует дополнительной проработки, поскольку из всех форм общественных объединений, закрепленных в Гражданском кодексе и ФЗ об ОО, право осуществления политической деятельности прямо предусмотрено только для политических партий (которые являются разновидностью общественной организации и должны быть зарегистрированы в качестве юридического лица – ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 11.07.01 №95-ФЗ «О политических партиях») и общественных движений. В связи с этим проектируемая норма требует уточнения, что только создаваемые общественные движения обязаны сообщать об их намерении участвовать в политической деятельности.

Предлагаемое законопроектом 2 указание в уведомлении о создании ОО и сообщении о продолжении деятельности сведений о получении физическими лицами, осуществляющими управление в незарегистрированном ОО, денежных средств или иного имущества из иностранных источников



**Юристы
за гражданское
общество**
ассоциация

является необоснованным и избыточным по рассмотренным выше причинам, в связи с чем подлежит исключению.

Еще одним отличием законопроекта 2 является отсутствие изменений в части закрепления дополнительных оснований для приостановления или запрета деятельности незарегистрированных ОО, содержащихся в тексте законопроекта 1.

В пояснительной записке к законопроекту №1 Минюст делал упор на то, что необходимо урегулировать реализацию права незарегистрированных ОО проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, т.е. фактически предоставить органам власти информацию о руководителях и органах управления ОО, на которых может быть возложена ответственность за нарушения при проведении таких мероприятий. В пояснительной записке к более позднему законопроекту 2 акцент на реализации права ОО проводить публичные мероприятия не сделан, а указывается на необходимость определения лиц, на которых может быть возложена ответственность за любые нарушения законодательства при осуществлении деятельности незарегистрированного ОО.

В целом оба законопроекта направлены на установление отдельных элементов государственной регистрации в отношении общественных объединений, имеющих право осуществлять свою деятельность без государственной регистрации и приобретения статуса юридического лица.