

В статье анализируются произошедшие и планируемые изменения законодательства, регламентирующего деятельность общественных организаций как субъектов коллективных действий в Российской Федерации. Авторами проводится анализ положений ключевых нормативных актов, закрепляющих порядок создания и регистрации общественных организаций, регламентирующих процедуру выхода учредителей из юридического лица, а также других важных аспектов, определяющих правовой порядок работы данной формы общественного объединения.

Акцентируется внимание на существующих уже несколько лет правовых коллизиях, несистемности нормативного регулирования и правоприменения в отношении отдельных юридических аспектов деятельности общественных организаций, что объективно влияет на перспективы развития данного института гражданского общества в современной России.

**Ключевые слова:** общественные организации; учредители общественной организации; выход учредителей; уведомительная регистрация; несистемность правового регулирования.

The article analyzes the ongoing and planned changes in the legislation governing the activities of public organizations as subjects of collective action in the Russian Federation. The authors analyze the provisions of key regulatory acts that establish the procedure for the creation and registration of public organizations, that regulate the procedure for founders to leave a legal entity, as well as other important aspects that determine the legal procedure for the work of this form of public association.

The article focuses on legal conflicts that have existed for several years, inconsistency of regulatory regulation and enforcement in relation to certain legal aspects of the activities of a public organizations, which objectively affects the development prospects of this civil society institution in modern Russia.

**Keywords:** public organizations; founders of a public organization; exit of founders; notification registration; non-system of legal regulation.

***Е. А. Исаева, А. В. Соколов***

*Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова*

*E-mail: elenia2000@mail.ru*

*E-mail: alex8119@mail.ru*

## **Общественные организации как субъекты коллективных действий в современной России: жизнь в условиях меняющейся правовой реальности**

Научная статья

***Е. А. Isaeva, A. V. Sokolov***

*P. G. Demidov Yaroslavl State University*

## **Public organizations as subjects of collective action in modern Russia: life in a changing legal reality**

Scientific article

Общее количество некоммерческих организаций (далее НКО) в Российской Федерации составляет более 216 тысяч [1]. По данным Министерства юстиции Российской Федерации на конец 2018 года в России было зарегистрировано 54533 общественных организаций (непосредственно за 2018 год – 3767, за 2017 – 3874) [2]. Соответственно общественные организации составляют почти четверть от всего общего объема некоммерческих организа-

ций, зарегистрированных в разных организационно-правовых формах.

Если сравнить представленные на федеральном уровне общие цифры зарегистрированных в форме юридических лиц общественных организаций с показателями на уровне региона, то, в частности, в Ярославской области из 2087 действующих на начало 2019 года НКО 480 составляют общественные организации. Из 94 новых некоммерче-

\* Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта № 17-03-00132-ОГН «Коллективные действия граждан по защите и реализации законных прав и интересов в современной России».

© Исаева Е. А., Соколов А. В., 2019

ских организаций, официально созданных в Ярославской области в 2018 году, 31 зарегистрирована именно в форме общественной организации. Данные показатели говорят о том, что общественная организация является самой распространенной на настоящее время организационно-правовой формой НКО в России. Именно поэтому любые изменения правового положения общественных организаций так ощутимы для многочисленных учредителей и членов.

Анализ изменений федерального законодательства в выбранном направлении за последние 5 лет показывает, что особенно важной правовой вехой в жизни НКО в России стало вступление в силу с 1 сентября 2014 года изменений главы 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. Данные новации затронули правовой статус некоммерческих организаций как юридических лиц. Было бы логично предположить, что в соответствии с изменившимися положениями ГК РФ будут в скором времени приведены все профильные нормативные акты, регулирующие деятельность различных организационно-правовых форм НКО, но этого не произошло до сих пор.

Примечательно то, что с 2014 года по настоящее время не было произведено систематизации базовых нормативных актов, определяющих правовую основу создания и деятельности некоммерческих организаций. Это влечет наличие коллизионных норм, пробелов в регулировании тех или иных аспектов жизненного цикла общественной организации как юридического лица. До сих пор в отечественном законодательстве не сформирован единый системный подход к порядку создания, структуре и полномочиям органов НКО, их ответственности, существуют разные стандарты их регистрации и отчетности.

Проект концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации, разработанный Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, был рассмотрен на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 20 апреля 2015 года и вызвал определенные замечания. В частности, не нашла поддержки идея создания единого закона об НКО, который бы распространялся на все виды некоммерческих организаций, перечисленные в пун-

кте 3 статьи 50 ГК РФ. В качестве аргумента был высказан тезис о том, что организационно-правовые формы некоммерческих организаций имеют не так много единых черт и институтов, требующих закрепления и развития в одном общем для них законе [3].

Авторы указанной выше концепции отмечали, что к настоящему моменту положения ФЗ «Об общественных объединениях» дублируют нормы существующего ФЗ об НКО и некоторых других законов на 70 %, что 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. Авторы концепции обоснованно указывают, 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.).

Концепция исходит из того, что 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.

Авторы Концепции предлагают заменить ФЗ «Об общественных объединениях» на ФЗ «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. [4]. Но, как мы указывали выше, данный проект Концепции не был одобрен и принят за основу будущих изменений законодательства, регламентирующего деятельность НКО в России.

Остановимся чуть более подробно на анализе отдельных аспектов специального закона, регулирующего деятельность общественных организаций,

– Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Ряд его положений в настоящее время серьезно противоречит нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, фактически вводя в серьезное заблуждение граждан, желающих зарегистрировать общественную организацию. В частности, это касается членства в общественной организации. В ч. 1 ст. 123.4 ГК РФ сказано, что общественными организациями признаются добровольные объединения граждан. Согласно ст. 8 Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения. Противоречие нормативных актов решается в пользу Гражданского кодекса, что фактически обязывает общественные организации исключать из членов общественные объединения, если таковые имелись. Но если исключение из членов не является в реальности проблемным моментом с точки зрения юридической техники, хотя возможно приведет к изменению самого смысла создания и работы общественной организации, то намного сложнее будет выполнить требование об исключении коллективных членов организации, если они одновременно являются учредителями, особенно если учредителями общественной организации выступали только общественные объединения.

Федеральный закон от 31.01.2016 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в числе прочего дополнил статью 15 Федерального закона «О некоммерческих организациях» пунктом 3, в соответствии с которым учредители (участники) некоммерческих корпораций, учредители фондов и автономных некоммерческих организаций вправе выйти из состава учредителей и (или) участников указанных юридических лиц в любое время без согласия остальных учредителей и (или) участников, направив сведения о своем выходе в регистрирующий орган в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». При этом законодатель указывает, что в случае выхода из состава учредителей и (или) участников последнего либо единственного учредителя и (или) участника он обязан до направления сведений о своем выходе передать свои права учредителя и (или) участника другому лицу в соответствии с федеральным законом и уставом юридического лица.

В данном случае актуальным является текст Письма Минюста России от 08.12.2016 № 11-141929/16 «О разъяснении порядка заполнения заявления по форме № Р11001 и изменения состава учредителей некоммерческой организации», которое закрепляет положение о том, что в силу законодательной конструкции корпораций прием в их состав новых учредителей не представляется возможным. Таким образом, получается на практике ситуация, когда привести в полном объеме состав учредителей в соответствии с требованиями законодательства не представляется возможным. В числе учредителей общественной организации по факту может остаться только 1 коллективный субъект, который не сможет заменить себя на физическое лицо в силу невозможности ввода в общественную организацию нового учредителя.

Как нам кажется, в ситуации с невозможностью вывода последнего учредителя, оставшегося в общественном объединении, затрагивается очень важный правовой аспект, имеющий под собой конституционную основу, – это право на выход из объединения. Статья 30 Конституции Российской Федерации устанавливает, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Получается, что последний учредитель, оставшийся в общественной организации, при невозможности введения новых учредителей, останется в качестве ее учредителя навсегда. И его имя, в случае если это гражданин, будет ассоциироваться с любыми законными/незаконными действиями общественной организации.

В ракурсе данного вопроса также отметим еще одну проблему, связанную с технической спецификой выхода учредителя из общественной организации. Учредителю, планирующему выход, необходимо заполнить заявление по форме Р14001, утвержденной приказом ФНС России от 25 января 2012 года. Указанное заявление необходимо заверить у нотариуса, которому нужно представить в оригинале все учредительные документы организации, из учредителей которой планирует выйти субъект. В случае конфликта данного гражданина и органа управления общественной организации, ему просто будет отказано в удостоверении подписи на заявлении о выходе из состава учредителей, так как он не сможет предоставить оригинал устава и иные обязательные для совершения нотариальных действий документы юридического лица, что нарушит установленное Конституцией Российской

Федерации право выхода из состава общественного объединения.

Остановимся на еще одном важном положении, касающемся количества учредителей общественной организации. Согласно пункту 1 статьи 123.5 ГК РФ количество учредителей общественной организации не может быть менее трех. Но в реальности при первоначальном формировании органов управления, контроля и исполнительного органа трех учредителей бывает недостаточно, чтобы оптимально сформировать органы в общественной организации. Наиболее часто общественная организация учреждается четырьмя или пятью гражданами.

В общественной организации в обязательном порядке формируются следующие органы: высший орган управления (общее собрание членов или съезд (конференция); постоянно действующий коллегиальный орган управления (Правление, Совет и т. п.); единоличный исполнительный орган (Председатель, Директор, Президент и т. п.); контрольно-ревизионный орган (Ревизионная комиссия или Ревизор). Лицо, осуществляющее полномочия единоличного исполнительного органа, не может составлять более 1/4 состава постоянно действующего коллегиального органа управления. При этом указанное лицо не может возглавлять постоянно действующий коллегиальный орган управления, то есть если в организации формируется постоянно действующий коллегиальный орган управления в составе менее 4 членов, то в него не может войти единоличный исполнительный орган.

Как мы отмечали ранее, государство в настоящее время учитывает и официально взаимодействует с теми общественными организациями, которые зарегистрированы в форме юридического лица. Статья 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» дает право создаваемым гражданами общественным объединениям регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Именно так зачастую и работают общественные организации, особенно на муниципальном уровне. Количество неформализованных объединений граждан в России в последние годы реально возрастает. Это утверждение позволяют сделать проводимые нами социологические исследования.

С целью анализа организации и особенностей осуществления гражданской активности и коллективных действий в современной России авторами

была проведена серия опросов экспертов в субъектах Российской Федерации. В 2014 году в исследовании был включен 21 регион, в 2015 – 14, в 2017 – 15, 2018 – 14.

С 2014 года по настоящее время, согласно ответам экспертов, наибольшую активность в субъектах Российской Федерации демонстрируют официально зарегистрированные общественные объединения и формально не зарегистрированные объединения граждан (например, локальные группы, общественные движения, интернет-сообщества и т. п.).

Коалиции, о практике создания которых еще в 2014 году говорили 100 % экспертов, теряют свою популярность в среде общественников. В ходе последнего замера вариант ответа «коалиции не создаются» выбрали 24,6 % участников экспертного опроса. Стоит обратить внимание на практически полный отказ общественников из Ставропольского края от создания каких-либо союзов, будь то «реальные» или виртуальные.

Интернет с его охватом, доступностью и удобством не способствует созданию коалиций общественных организаций и их лидеров. В Сети, по мнению экспертов, объединение гражданских активистов происходит реже, чем в «реальности».

В офф-лайн среде за последние полгода заметно увеличилось число крупных объединений с большим количеством партнеров (более 3). Коалиции из «реальной» жизни по числу партнеров теперь практически не уступают блокам активистов в сети Интернет. В ходе последнего замера о создании союзов в офф-лайн и он-лайн среде с 4 партнерами и более говорили порядка 43 % экспертов.

Мнения организаторов и участников протестных и непротестных акций о практике создания коалиций в офф-лайн и он-лайн среде, в частности о числе их партнеров, очень схожи. Выделяются из общей картины здесь только ответы экспертов, не имеющих опыта участия в каких-либо массовых публичных акциях. Они чаще остальных отрицали практику создания коалиций как таковую.

Преобладание «реальных» и виртуальных коалиций с наименьшим числом партнеров наблюдается в Алтайском крае, Иркутской области, Республике Башкортостан и Ульяновской области. Союзы общественников с большим количеством партнеров (4–5 партнеров и более) чаще всего можно встретить в Воронежской, Иркутской, Калининградской, Костромской, Ростовской областях и Республике Татарстан.

С 2015 года традиционно самыми важными принципами функционирования кооперации общественных организаций и гражданских активистов экспертами признаются: наличие общего интереса (цели), добровольный характер, открытость системы внешних связей и доверие. В целом же эксперты высоко оценили значимость всех представленных в исследовании общепринятых правил коопераций, будь то вопросы финансирования, открытости, равноправия, коммуникации и т. п.

Государство не могло не заметить тенденций роста числа неформализованных общественных объединений и не отреагировать на него. Согласно данным мониторинга с октября 2017 года государственные структуры изменили политику в отношении проявлений различных форм гражданской активности «на улице»: просматривается тенденция к росту тревожных настроений во власти и политика противодействия социальной активности в офф-лайн среде. Особенно часто с беспокойством во властных коридорах и сопротивлением сталкиваются организаторы протестных акций. Это подтверждают данные экспертного опроса 2017 и 2018 годов. В октябре 2017 года о присутствии беспокойства власти относительно поведения общественной активности говорили порядка 38 % экспертов, в июле 2018 такую позицию уже разделили 48 %. Подобное суждение преобладало в ответах экспертов из Республики Башкортостан, Иркутской области, Самарской области, Ставропольского края, Ульяновской и Ярославской областей. Вероятно, изменения политики в данной сфере связаны с ростом гражданской активности, т. е. с участвовавшими проявлениями гражданского участия и действия. Помимо этого, на поведение власти оказывает влияние и тематика (лозунги) активистов. Последние полгода для всех регионов страны они одинаковы и затрагивают тему роста цен на бензин, пенсионную реформу, повышение налогов.

В настоящее время к социальной активности граждан в сети Интернет представители власти стали относиться еще более лояльно и безразлично по сравнению с 2017 годом. Органы власти в регионах Российской Федерации практически отказались от активной поддержки онлайн-активистов (исключение: Республика Татарстан, Алтайский край, Калининградская область, Ростовская и Саратовская области), реже стали оказывать даже незначительную помощь. Наряду с этим, чиновники стали чуть меньше опасаться интернет-акти-

визма. Можно предположить, что переход к такому отношению чиновников к социальной активности граждан в Интернете обусловлен слабым влиянием социальных и политических действий в он-лайн на развитие субъектов.

Реакция государства на рост гражданской активности, в том числе среди незарегистрированных общественных объединений, не заставила себя долго ждать.

25 декабря 2018 года Министерство юстиции Российской Федерации анонсировало разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общественных объединениях” в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами». Минюст предлагает дополнить Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» новой статьей 13.1, предусматривающей законодательное регулирование деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами. Положения нового закона в случае его принятия будут распространяться и на ранее созданные, и действующие без статуса юридического лица общественные объединения, руководители которых будут обязаны в течение месяца со дня принятия его учредителями решений о создании, утверждении устава и формировании органов общественного объединения разместить 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 о создании. Законопроект также обязывает общественные объединения, не являющиеся юридическими лицами, ежегодно не позднее 1 февраля размещать в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сообщение о продолжении своей деятельности.

В качестве обоснования необходимости подготовки проекта нормативного правового акта обозначено отсутствие актуальных, систематизированных сведений об общественных объединениях, не являющихся юридическими лицами, которые необходимы для подачи заявлений в суд о возмещении причиненного вреда в рамках гражданского судопроизводства и внесения заявления о

запрете деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Параллельно запущена новая версия нормативного регулирования деятельности незарегистрированных общественных объединений. 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».

Новая версия законопроекта сместила вектор регулирования с формального уведомления о создании и продолжении деятельности незарегистрированного общественного объединения на личность и источники получения финансовых средств членами руководящего органа объединения, а также на планы заниматься политической деятельностью. И если первый проект был ориентирован на формализацию коллективного субъекта, способного нанести имущественный вред, к примеру в случае проведения митинга, шествия или другого публичного мероприятия, то новый текст, скорее, демонстрирует заинтересованность государства выявить источники финансирования деятельности объединения через раскрытие личных доходов физических лиц, отдельно заметим, не претендующих на должности государственной службы, а просто входящих в орган управления общественного объединения. На наш взгляд, данное положение законопроекта, как минимум, спорно. Текст законопроекта устанавливает обязанность руководителя (лица, входящего в состав руководящих органов) общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, в течение месяца со дня принятия решения о создании такого общественного объединения представить в федеральный орган государственной регистрации (его территориальный орган) или разместить 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 тер-

ритории 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.

Тексты обоих законопроектов содержат положения, которые, на наш взгляд, способны серьезным образом повлиять на институт незарегистрированных общественных объединений в России. В реальности подавляющая часть незарегистрированных общественных объединений и уходила от формализации своего статуса для того, чтобы не обременять себя ни отчетностью, ни финансовыми обязательствами, ни обязанностью следить за изменением законодательства, регламентирующего порядок создания и деятельности юридических лиц. Учредителям достаточно было конституционного права на создание общественного объединения, момент начала деятельности которого никак не привязывался государством к моменту уведомительной регистрации, что является очень спорным положением первого законопроекта.

В реальности именно те, кого, на наш взгляд, хочет выявить и чью деятельность формализовать законопроект, особенно его вторая версия, в последнюю очередь будут уведомлять государство о наличии устава, органа управления, иностранного финансирования и других аспектах своей деятельности. И доказать, что это в реальности незарегистрированное общественное объединение, получающее зарубежные средства, а не группа друзей без какого-либо избранного на общем собрании лидера, будет практически невозможно. Скорее, законопроект, в случае его принятия, станет непосильным обременением для правопослушных и не участвующих в протестной активности советов ветеранов, женщин, инвалидов, сельской молодежи, молодых семей и других общественных объединений.

Вектор на усиление государственного регулирования деятельности общественных объединений вряд ли можно оценить позитивно в ракурсе развития гражданского общества [5, с. 113]. Подобные нормы, вероятнее всего, приведут к резкому

сокращению числа полезных для развития общественных объединений, к снижению позитивной гражданской активности.

В то же время вполне понятна логика законодателя, интерпретирующего действительность с точки зрения формализованных классических структур. Государство в ситуации активного роста коллективных действий [6, с. 132] пытается регулировать их активность, по сути не понимая, что субъекты действуют в новых условиях и руководствуются другими принципами [7, с. 129], которыми невозможно управлять традиционными методами нормативного запрета и дозволения.

Рост активности коллективных действий предопределяет реакцию органов власти, стремящихся стабилизировать ситуацию, создать дополнительные условия для контроля над новыми формами гражданской активности. При этом представляется, что новые общественно-политические реалии требуют разработки новых принципов и подходов в регулировании коллективных действий граждан, а не простой экстраполяции традиционных форм регулирования на формирующиеся практики.

#### Ссылки

1. О результатах работы миноста России в сфере деятельности некоммерческих организаций

за 2018 год. URL: <https://minjust.ru/ru/novosti/o-rezultatah-raboty-minyusta-rossii-v-sfere-deyatelnosti-nekommercheskih-organizacij-za-2018>

2. Россия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб. / Росстат- М., Р76 2018. 522 с. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2018/rusfig/rus18.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/rusfig/rus18.pdf)

3. «Экспертное заключение по проекту Концепции гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации» (принято на заседании Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 20.04.2015 № 141-1/2015) // СПС Консультант Плюс.

4. Концепция гармонизации законодательства о некоммерческих организациях с Гражданским кодексом Российской Федерации. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/337/>

5. Соколов А. В., Исаева Е. А. Гражданское общество в региональном измерении / // Власть. 2015. Т. 23, № 1. С. 113–117.

6. Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. Гражданская активность россиян: тенденции законодательства и общественной практики // Социально-юридическая тетрадь. 2015. № 5. С. 130–148.

7. Головин Ю. А., Фролов А. А. Практики сетевой гражданской активности в современной России // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС. 2016. №2. С. 195–198.