

НОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ: ШАГ ВПЕРЕД И ДВА НАЗАД

Аннотация. Данная статья посвящена анализу последних изменений, произошедших в законодательстве о некоммерческих организациях. Автором делается вывод о том, что указанные изменения привели к еще большему разрушению и без того не слишком системного законодательства РФ о некоммерческих организациях, что объективно может привести к дополнительному “протесту” со стороны отдельных некоммерческих организаций и институтов гражданского общества, а также существенным образом осложнить практику взаимодействия органов публичной власти и некоммерческих организаций при осуществлении государственной регистрации и контроля.

Ключевые слова: юриспруденция, гражданское общество, некоммерческие организации, контроль за некоммерческими организациями, федеральный государственный надзор, конституция, государственная регистрация, система законодательства, публичная власть, государство.

Уже длительное время идея взаимодействия, диалога, социального партнерства государства и институтов гражданского общества постоянно находится в центре внимания и озвучивается российской властью. Еще в Послании Президента РФ палатам Федерального Собрания РФ в 2005 году было отмечено, что «Быть с обществом в ответственном диалоге – политически целесообразно. И поэтому современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии».¹ Еще в одном послании формирование дееспособного гражданского общества рассматривается как одна из стратегических задач развития России.² Модель сотрудничества, которая предлагается публичной властью, предполагает признание особой роли и потенциала гражданского общества, которые могут быть востребованы при анализе законопроектов, принятии управленческих решений, в реформировании государственного аппарата и осуществлении административной реформы и т.д.

Будучи очень чуткой к посылам гражданского общества федеральная власть, региональный и местный уровень власти в последние годы активно

пытаются конструировать «площадки диалога» с различными институтами гражданского общества. Повсеместно появились общественные палаты, советы, гражданские форумы, обязательными стали публичные слушания. Вместе с тем, влияние гражданских институтов на развитие общества зависит от целого ряда факторов: характера реализуемых стратегий в их взаимоотношениях с органами власти; ресурсного потенциала некоммерческих организаций, степени доверия по отношению к ним со стороны населения, готовности общественности эффективно использовать возможности взаимодействия с органами власти.

Правовые основы взаимодействия органов публичной власти и некоммерческих организаций заложена в Конституции РФ. Она конкретизируется и раскрывается в целом ряде федеральных законов, законов субъектов РФ, подзаконных актах разного уровня. Так, согласно Конституции РФ, Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. При этом каждый имеет право на объединение, граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, т.д.

¹ Российская газета.2005.26 апреля.

² Российская газета.2007.27 апреля.

Таким образом, конституционно-правовая модель наполняется межотраслевым содержанием, формируя межотраслевой нормативный комплекс, посвященный взаимодействию власти и некоммерческих организаций.

В последние годы государство, руководствуясь желанием защитить свои интересы от недобросовестных действий отдельных объединений граждан выступило с рядом законодательных изменений, на которых и хотелось бы остановиться отдельно. В п.5 ст. 13.1 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» были внесены изменения, согласно которым для государственной регистрации некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента *при ее создании* в уполномоченный орган или его территориальный орган помимо ранее предусмотренного списка документов представляется заявление о включении некоммерческой организации в предусмотренный пунктом 10 указанной статьи реестр некоммерческих организаций. Понятие некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента раскрывается п.6 ст. 2 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в соответствии с которой, под указанным объединением понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество 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 (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. В этом же пункте дается нормативное толкование понятия политической деятельности, которой признается деятельность осуществляемая на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

Из смысла вышеперечисленных положений, с учетом положений ст. 3 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ и главы 4 части 1 Гражданского кодекса РФ совершенно очевидно, что некоммерческой организацией, выполняющей функцию иностранного агента может быть (за исключением общественных объединений) только та некоммерческая организация, которая уже создана и имеет статус юридического лица. В ином случае, автору представляется сомнительным, что объединение индивидов или организаций имеющие некоммерческие цели и не имеющее статус юридического лица в легальном порядке могло получать указанные в ст. 2 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ денежные средства и уж тем более легально участвовать в политической деятельности. Отсюда вывод, что положения, касающиеся государственной регистрации некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента должны находить свое отражение не в ст. 13.1. федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а в ст. 23 указанного закона, как один из вариантов государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы, путем придание некоммерческой организации дополнительного (специфического) статуса. Таким образом, по нашему мнению, законодатель необоснованно внес изменения в ст. 13.1 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предоставив некоммерческим организациям иметь статус «иностранного агента» уже на стадии создания организации.

Косвенным подтверждением нашего утверждения может служить тот факт, что ст. 23.1. федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не содержит прямого указания на основание для отказа в государственной регистрации некоммерческой организации, которые не представляют заявление о включении некоммерческой организации в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Еще одним новшеством, которое вызывает неоднозначную реакцию с точки зрения правового регулирования со стороны государства взаимоотношений по осуществлению контроля за деятельностью НКО, это смешение в ст. 32 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» понятий контроля и надзора. П.4.1. ст. 32 вышеуказанного закона определяет, что контроль за соблюдением некоммерческими организациями тре-

бований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, осуществляется при проведении федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, за исключением бюджетных и казенных учреждений, и ведомственного контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений.

Федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций осуществляется уполномоченным органом согласно его компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Этот же указ раскрывает содержание функции по контролю и надзору, под которыми понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

Об этом мы упоминаем потому, что вышеуказанным указом Президента РФ определено правовое положение федерального министерства. П. 3 Указа Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» запрещает федеральным министерствам осуществлять функции по **контролю и надзору**, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

При этом особо оговоримся о том, что функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации, определяются указом Президента Российской Федерации, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, – постановлением Правительства Российской Федерации.

Дальнейшее исследование российского законодательства показывает, что Министерство юстиции РФ не может пока являться уполномоченным органом по осуществлению федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций. Компетенция Министерства юстиции РФ определена Указом Президента РФ от 13.10.2004 №1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». В соответствии с данным подзаконным нормативным актом Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в части некоммерческих организаций функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по контролю за соответствием деятельности некоммерческих организаций целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации. Президент РФ не наделял Министерство юстиции РФ функцией по осуществлению федерального государственного надзора. Конечно, некоторые исследователи могут упомянуть на положения п.4.1 ст. 32 федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в соответствии с которой федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций осуществляется уполномоченным органом согласно его компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 11.07.2012 №705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» установлен порядок осуществления федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, более того в п.3 указанного положения определе-

но, что государственный надзор осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами. Однако полагаем, что указанный пункт является «завуалированной» формой превышения Правительством РФ своих полномочий по определению функций федеральных органов исполнительной власти, поскольку ст. 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определяет, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами юстиции и именно он определяет функции указанного федерального органа исполнительной власти.

Также представляете не совсем понятным дублирование в тексте Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11.07.2012 №705 значительного числа норм, закрепленных в федеральном законе от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организа-

циях», например в части полномочий должностных лиц органов государственного надзора. Данное повторение «засоряет» систему законодательства о некоммерческих организациях и снижает уровень прямого применения органами государственной власти федеральных законов в своей правоприменительной деятельности, поскольку практика показала желание гос. аппарата, прежде всего, руководствоваться подзаконными или ведомственными актами.

Это лишь некоторые примеры внесистемной и не совсем обдуманной корректировки законодательства о некоммерческих организациях. Указанные пробелы и без того осложняют непростую организационно-правовую среду взаимодействия органов публичной власти с некоммерческими организациями, не обеспечивая тем самым действенность конституционных прав граждан и некоммерческих организаций. В силу сказанного весьма важно, чтобы любые изменения в столь деликатную сферу отношений как взаимодействие государства и институтов гражданского общества проходили повышенную экспертную оценку, соответствовали конституционным предписаниям, и прежде всего тем, что посвящены механизму ограничения основных прав и свобод.

Библиография

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию //Российская газета, №86, 26.04.2005.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию.
3. Российская газета, №90, 27.04.2007.

References (transliteration)

1. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu //Rossiyskaya gazeta, №86, 26.04.2005.
2. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu.
3. Rossiyskaya gazeta, №90, 27.04.2007.