

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

© 2012 Т.В. Закупень

доктор юридических наук, профессор

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

E-mail: zak1955@mail.ru

Анализируется механизм государственного контроля деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации, обобщаются формы и методы регулирования публичной властью деятельности подразделений иностранных некоммерческих организаций, раскрывается специфика нормативно-правового регулирования государственной регистрации некоммерческих организаций. Особое внимание уделяется особенностям государственного контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций законодательству Российской Федерации и заявленным целям.

Ключевые слова: некоммерческая организация, структурное подразделение иностранной некоммерческой организации, государственный контроль, законодательное регулирование деятельности некоммерческих организаций, создание, реорганизация и ликвидация некоммерческих организаций.

В соответствии с п. 1 ст. 50 ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), п. 1 ст. 2 и п. 3 ст. 26 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ (далее - Закон о некоммерческих организациях) некоммерческой является организация, не преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (членами). Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

В современном демократическом обществе организационные формы и правовые возможности некоммерческих организаций регулируются законодательством. Будучи активными участниками жизни общества, некоммерческие организации наделяются правовым статусом, т.е. правами и обязанностями, правоспособностью и другими юридическими свойствами, позволяющими им выступать в качестве самостоятельных субъектов права². Вместе с тем правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций не сводится к установлению их правового статуса, но затрагивает широкий спектр взаимоотношений некоммерческих организаций между собой, с гражданами и государством. Важно подчеркнуть, что каждая некоммерческая организация - это, прежде всего, субъект права, реализующий свою правоспособность в различных сферах обществен-

ной жизни и в формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству.

Как показали исследования Общественной палаты Российской Федерации, граждане достаточно положительно настроены в пользу государственной поддержки некоммерческих организаций и общественных инициатив. В частности, 57 % из опрошенных полагают, что власти должны создавать благоприятные условия для осуществления деятельности всем некоммерческим организациям, которые не наносят вреда стране и обществу; 15 % опрошенных высказались за оказание помощи всем без исключения общественным организациям; 9 % предлагают оказывать поддержку только тем организациям, которые участвуют в выполнении задач, поставленных руководством страны. И лишь 3 % не признают обязанности властей помогать гражданским инициативам и общественным организациям. Особенно высока (более 60 %) доля выступающих за государственную финансовую поддержку и другие льготы для обществ инвалидов, ветеранских и благотворительных организаций.

И сами некоммерческие организации проявляют заинтересованность в более масштабной поддержке их деятельности со стороны государственных и муниципальных органов власти. По данным Общественной палаты, в помощи городских властей нуждается 44 % некоммерческих организаций, в помощи властей субъектов Федерации - 31 % некоммерческих организаций и в помощи федеральных властей - 21,5 % некоммерческих организаций. При этом

лишь 26 % организаций рассчитывают на поддержку со стороны населения. Характерно то, что в обмен на поддержку государства 35 % некоммерческих организаций готовы обеспечить полную прозрачность своей деятельности, а 32 % - повысить эффективность работы. Большинство организаций считают, что именно власти вносят наибольший вклад в развитие общества и гражданского сознания³.

Первые законодательные акты о некоммерческих организациях в Российской Федерации связаны с принятием в 1993-1994 гг. Конституции Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации закрепила основные конституционные права и свободы некоммерческих организаций - равенство общественных объединений перед законом, свободу деятельности общественных объединений, право граждан на объединение (п. 4 ст. 13, ст. 19, ч. 2 ст. 30). (Конституционный принцип равенства общественных объединений перед законом независимо от их организационно-правовых форм в последующем был отражен в ст. 15 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях".)

Согласно нормам Конституции РФ никто не может быть принужден как к вступлению в какое-либо объединение, так и к пребыванию в нем. Участие или неучастие в общественных объединениях - личное дело каждого. Любые действия или решения, направленные на принуждение к вступлению в объединение (или препятствующие выходу из него), являются противоправными. Конституция РФ (ст. 13) запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Согласно ст. 50 ГК РФ юридические лица могут создаваться как в форме коммерческих организаций, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, так и в форме некоммерческих организаций, не имеющих извлечение прибыли в качестве своей цели и не распределяющих полученную прибыль между участниками. Основные характеристики правового статуса некоммерческих организаций определены в ст. 116-123 ГК РФ.

Пунктом 3 ст. 50 ГК РФ установлено, что некоммерческие организации могут создаваться в фор-

ме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Общие нормы, регулирующие отношения, связанные с созданием и деятельностью вышеперечисленных видов некоммерческих организаций как юридических лиц, содержатся в параграфе 5 гл. 4 ГК РФ. Более конкретизированно деятельность этих организаций регламентируется Законом о некоммерческих организациях. Закон о некоммерческих организациях распространяется на все некоммерческие организации, уже созданные или создаваемые на территории Российской Федерации, за исключением специально предусмотренных данным законом и другими федеральными законами.

Положения Закона о некоммерческих организациях, определяющие создание, реорганизацию и ликвидацию некоммерческих организаций, а также порядок управления некоммерческой организацией, не распространяются на религиозные организации. Деятельность религиозных организаций регулируется, прежде всего, Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" (в редакции от 1 июля 2011 г.).

Особенности правового положения общественных объединений (а они создаются в таких формах, как общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия) определены не Законом о некоммерческих организациях, а Федеральным законом "Об общественных объединениях" (в редакции от 1 июля 2011 г. № 169-ФЗ).

За пределами действия Закона о некоммерческих организациях остались особенности правового статуса такой формы некоммерческой организации, как некоммерческие товарищества. К таковым, в частности, относятся: товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества.

Специальными федеральными законами регулируется правовое положение таких некоммерческих организаций, как община коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 6.1 Федерального закона "О некоммерческих организациях", введена Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 300-ФЗ; Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Вос-

тока Российской Федерации” (в редакции от 2 февраля 2006 г.), негосударственный пенсионный фонд (Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ “О негосударственных пенсионных фондах” (в редакции от 11 июля 2011 г.)), объединение работодателей (федеральные законы от 27 ноября 2002 г. № 156-ФЗ “Об объединениях работодателей” (в редакции от 1 декабря 2007 г., № 5340-1 “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации” (в редакции от 23 июля 2008 г.)), ассоциация экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ “Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации” (в редакции от 8 декабря 2003 г.)), ассоциация (союз) фермерских хозяйств (Федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” (в редакции от 28 декабря 2010 г.)).

Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «“О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации” в Закон о некоммерческих организациях и Федеральный закон “Об общественных объединениях”» внесен ряд существенных изменений. Внесение изменений было вызвано необходимостью комплексной корректировки подходов к правовому регулированию порядка государственной регистрации некоммерческих организаций (за исключением организаций, учредителями которых являются органы государственной власти и органы местного самоуправления) в связи с отсутствием в законодательстве о некоммерческих организациях механизма контроля за их деятельностью.

Как и другие виды юридических лиц, некоммерческие юридические лица подлежат государственной регистрации. Факт государственной регистрации некоммерческой организации и внесение данных о некоммерческой организации в Единый государственный реестр юридических лиц наделяет некоммерческую организацию право- и дееспособностью и позволяет некоммерческой организации выступать в гражданском обороте в качестве юридического лица от своего имени.

Государственная регистрация некоммерческой организации имеет немаловажное значение и для государственных органов, осуществляющих контроль за их деятельностью. В частности, она устанавливает единый механизм контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций законодательству и заявленным целям.

Наконец, только зарегистрированные общественные объединения получают возможность участвовать и в определенных публичных правоотношениях. Например, политические партии могут участвовать в избирательных кампаниях только после государственной регистрации, обязательность которой установлена п. 1 ст. 15 Федерального закона от 11 июля 2001 г. “О политических партиях”.

Однако необходимо отметить, что специфика основных целей деятельности некоммерческих организаций обуславливает возможность их создания без государственной регистрации в качестве юридического лица. Так, необязательно наличие прав юридического лица для общественных и религиозных объединений, а также профсоюзов и их объединений (ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ “Об общественных объединениях”; п. 1 ст. 7 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ “О свободе совести и о религиозных объединениях”; п. 1 ст. 8 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”). В силу п. 1 ст. 2 ГК РФ незарегистрированная в качестве юридического лица некоммерческая организация не является участником гражданско-правовых отношений. Все юридически значимые действия в интересах такой организации осуществляют ее участники (члены) от собственного имени.

С 18 апреля 2006 г. процедура регистрации некоммерческих организаций осуществляется по новым правилам, установленным Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ, внесшим соответствующие изменения в Закон о некоммерческих организациях. В соответствии с указанным Законом порядок их государственной регистрации предусмотрен вновь принятой ст.13.1 Закона о некоммерческих организациях.

Согласно действующему законодательству решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций, или его территориальным органом. Таковым органом согласно п. 1 Указа Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 “Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации” является Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России). Однако сама процедура государственной регистрации некоммерческих организаций осуществляется уполномоченным в соответствии со ст. 2 Федерального закона “О госу-

дарственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей” федеральным органом исполнительной власти на основании принимаемого уполномоченным органом или его территориальным органом решения о государственной регистрации (п. 3 ст. 13.1 Закона о некоммерческих организациях). Согласно Положению о Федеральной налоговой службе, утвержденному Постановлением Правительства от 30 сентября 2004 г. № 506, органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию некоммерческих организаций является Федеральная налоговая служба (п. 5.3.1 и п. 5.5.6 Положения).

Вместе с тем для государственной регистрации отдельных видов некоммерческих организаций может быть предусмотрено специальное правовое регулирование и, в частности, федеральными законами может устанавливаться специальный порядок регистрации отдельных видов юридических лиц (ст. 10 Закона о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Так, специальный порядок регистрации некоммерческих организаций предусмотрен Законом РФ “О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации”, федеральными законами “Об общественных объединениях”, “О политических партиях”, “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности” и “О свободе совести и о религиозных объединениях”. Однако этот специальный порядок лишь учитывает отдельные особенности указанных организаций и не колеблет общих принципов государственной регистрации некоммерческих организаций.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона от 10 января 2006 г. “О некоммерческих организациях” отдельной формой некоммерческой организации установлен исключительный режим регистрации отделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций, регистрация которых осуществляется на федеральном уровне органов юстиции. Указанное положение направлено на обеспечение стабильности гражданского общества и равенства всех субъектов права, действующих для достижения полезных целей и благ. Кроме того, целью принятия этого положения было обеспечение защиты некоммерческих организаций от вмешательства иностранных государств и объединений в их политическую деятельность и ее финансирование, и цель эта достигается за счет установления в Законе положений, соответствующих законодательству иностранных государств, учитывающих их интересы. Принципиально важным является положение о вве-

дении уведомительного учета о создании на территории РФ филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации.

На усиление государственного контроля за деятельностью некоммерческой организации в целях недопущения осуществления ими внеуставной деятельности, легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма, экстремистской деятельности направлены дополнения, внесенные в ст. 32 Закона о некоммерческих организациях в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ. Нормы, содержащиеся в п. 3 - 15 указанной статьи, можно подразделить на две группы: относящиеся ко всем некоммерческим организациям и относящиеся к структурным подразделениям иностранных некоммерческих неправительственных организаций. (Следует отметить, что положения п. 5 и 10 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях, регламентирующие порядок осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций, на государственную корпорацию “Внешэкономбанк”, согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ, не распространяются. Не распространяются положения п. 3, 5, 7, 10 и 14 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях и на государственную корпорацию “Российская корпорация нанотехнологий” (п. 2 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ).)

Нормами действующего законодательства Российской Федерации установлены различные формы контроля, в частности: посещение мероприятий, анализ отчетности, проведение проверок. На сегодня наиболее полную картину деятельности некоммерческих организаций дают проверки, являющиеся основной формой контроля за их деятельностью.

Некоммерческая организация обязана представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в числе прочих полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (п. 3 ст. 32). Для структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации установлена обязанность информировать уполномоченный орган об объеме получаемых данным структурным подразделением денежных средств и иного имущества, об их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фак-

тическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации (п. 4 ст. 32).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2006 г. № 212 "О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций"²⁴ утверждены формы документов, содержащих отчет о деятельности некоммерческой организации, сведения о персональном составе ее руководящих органов, а также документов, содержащих сведения о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (прил. 3). Этим же Постановлением предусмотрено представление иностранной некоммерческой неправительственной организацией в органы юстиции информации об объеме получаемых структурным подразделением иностранной некоммерческой неправительственной организации денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, целях расходования или использования, фактическом расходовании или использовании, расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и использовании предоставленного им иного имущества, а также о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах (прил. 5).

В случае непредставления данной информации в установленный срок соответствующее структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций по решению уполномоченного органа (судебного решения не требуется), причем для этого достаточно однократного непредставления указанной информации в установленный срок.

Право уполномоченного органа на осуществление контроля за соответствием деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству Российской Федерации, а также его права в отноше-

нии некоммерческой организации закреплены в п. 5 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях.

Порядок проведения проверок некоммерческих организаций определяется Административным регламентом исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации (приказ Минюста России от 31 марта 2009 г. № 90). Принятые по итогам проверки решения оформляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. О принятом решении уведомляется некоммерческая организация.

При выявлении нарушения некоммерческой организацией законодательства Российской Федерации или совершения ею действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, компетентный орган вправе вынести некоммерческой организации письменное предупреждение, в котором указываются допущенное нарушение и срок его устранения (не менее месяца).

В случае выявления нарушения филиалом или представительством иностранной некоммерческой неправительственной организации законодательства Российской Федерации или совершения филиалом или представительством действий, противоречащих заявленным целям и задачам, письменное предупреждение выносится руководителю филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Если некоммерческой организацией допущены неоднократные или грубые нарушения действующего законодательства либо действия, противоречащие уставным целям, совершаются систематически, то это является основанием для предъявления компетентным органом в суд требования о ликвидации некоммерческой организации.

Уполномоченный орган, согласно п. 12 ст. 32 Закона о некоммерческих организациях, имеет также право направить структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления на территории Российской Федерации программы или ее части.

Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации после получения решения обязано прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы в указанной в решении части. В случае невыполнения решения о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления на территории Российской Федерации программы или ее части соответствующий филиал или представительство иностранной некоммерческой неправительственной организации исключается из реестра, отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации ликвидируется.

В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.

В данной связи целесообразно упомянуть о правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П “По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана”²⁵: определяя средства и способы защиты государственных интересов, законодатель должен использовать лишь те меры, которые необходимы, строго обусловлены этими целями и исключают для конкретной правоприменительной ситуации возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

Как показала практика, успешность контроля за деятельностью некоммерческих организаций в большой степени зависит от понимания некоммерческими организациями необходимости прохождения процедуры проверок, выполнения в процессе деятельности некоммерческой организации обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации; от понимания того, что результат проведенной проверки является в конечном итоге производной от деятельности самой некоммерческой организации.

Публичная власть вправе рассчитывать на то, что некоммерческие организации будут осуществлять свою деятельность в рамках, очерченных законом, т.е. добросовестно исполнять налоговые обязанности, предоставлять в соответствии с законодательством достоверную информацию, своей деятельностью укреплять основы государственного строя Российской Федерации и т.д. Взывая к “добросовестности”, государство в то же время использует свой публичный статус, осуществляя как нормативное правовое регулирование, так и контроль за участниками гражданского оборота. Причем ослабление воздействия на одном из этих направлений автоматически влияет на эффективность другого. В то же время государственный контроль не должен быть всеобъемлющим, препятствовать реализации социальных целей некоммерческих организаций, создавать благоприятные условия для осуществления их уставной деятельности.

¹ Здесь и далее обзор законодательства осуществлен при использовании СПС “КонсультантПлюс”. URL: www.consultant.ru.

² Предпринимательское право / под ред. Е.П. Губина, П.Г. Лахно. М., 2001. С. 13.

³ О состоянии гражданского общества в Российской Федерации: докл. Общественной палаты Рос. Федерации // Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁴ В ред. постановлений Правительства РФ от 10 апр. 2007 г. № 213, от 8 дек. 2008 г. № 930, от 4 мая 2010 г. № 302, с изм., внесенными Решением Верховного Суда РФ от 14 февр. 2008 г. № ГКПИ07-1201). Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”, версия Проф.

⁵ Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 3.

Поступила в редакцию 01.02.2012 г.