УДК 347.19:061.2

Ульянова И. В.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, студентка 4 курса Юридического факультета (Россия, Орел)

Научный руководитель — **Мироненко Н.В.** Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры «Менеджмент и управление народным хозяйством», кандидат экономических наук

ПРАВОВЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

(Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского пrzоекта №14-02-00119 «Трансформация устойчивости социально ориентированных некоммерческих организаций в условиях формирования межсекторного социального партнерства в РФ»)

Статья посвящена проблемам формирования правовых регламентов регулирования взаимоотношений государства и некоммерческих организаций. Раскрывается содержание правового режима деятельности некоммерческих организаций и предлагаются инструменты его совершенствования.

Ключевые слова: некоммерческие организации, правовые регламенты, регистрация некоммерческих организаций, организационно-правовые формы НКО.

Некоммерческие организации, как важный элемент гражданского общества России, своей деятельностью охватывают всё более широкие общественно значимые сферы. Сегодня мы наблюдаем «встречный поток» инициатив от государства и его граждан по совершенствованию современного мира. Эти инициативы граждан касаются прежде всего условий жизни и социальной среды обитания в нашей стране, что, в свою очередь, не может не отражаться на развитии правового поля деятельности НКО. Некоммерческие организации доказали свою способность работать там, где у государственных структур не хватает сил и средств или попросту не доходят руки в силу ограниченных рамок функционирования госорганов. Структуры гражданского общества, как показывает современная российская и мировая практика, способны помочь и согражданам, и государству в освоении всё более многообразных видов деятельности.

В рамках совершенствования юридической базы деятельности НКО множится число законов, обеспечивающих правовое поле их деятельности, что, на наш взгляд, требует структурного анализа современного российского законодательства в этой сфере.

Высокая общественная значимость деятельности НКО предполагает доступность юридической базы этой сферы для широких слоёв населения, в том числе с относительно низкой правовой подготовкой. Поэтому, на наш взгляд, накопленная правовая база нуждается в объединении в некий правовой регламент, в котором были бы даны исчерпывающие нормативные и правовые условия деятельности НКО и в то же время сохранялась внутренняя мобильность правовой базы для дальнейшего совершенствования.

Для создания правового регламента важно определить его базовые понятия, на которые должна опираться законодательная база. С одной стороны, эти «опорные точки» есть в существующем законодательстве. Но для повышения правовой мобильности законодательной базы НКО этого явно недостаточно.

По нашему мнению, при определении юридической характеристики юридических лиц НКО целесообразно в качестве признаков выделять не только отсутствие цели извлечения прибыли, невозможность ее распределения между участниками, но и заявленные и фактические цели достижения общественных благ, имеющих социальную направленность и ориентированных на выполнение определённых социальных функций.

Однако недостатком правового регулирования, который не устранен по настоящее время, является отсутствие федерального регламента порядка создания, деятельности и ликвидации некоммерческих организаций, регламентации их имущественных прав на средства, поступающие из различных источников. До настоящего времени условия их деятельности определяются несколькими федеральными законами, логика которых порождает противоречивые толкования.

В силу правовой неопределенности продолжается научная дискуссия об их гражданско-правовом статусе.

В условиях совершенствования гражданского законодательства Российской Федерации, направленного на унификацию видов некоммерческих организаций, встает вопрос об открытости перечня организационно-правовых форм НКО и порядка их реорганизации. Так, базовый для некоммерческих организаций Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не закрепляет все многообразие форм некоммерческих организаций. Эта задача возложена на специальные законы об отдельных видах НКО, не во всем между собой согласованные.

Встает вопрос о нормативном регулировании организационно-правовых форм НКО непосредственно в Гражданском кодексе РФ, что позволило бы исчерпывающим образом регулировать статус всех этих организаций как юридических лиц — участников гражданского (имущественного) оборота, порядок их регистрации, функционирования, реорганизации и ликвидации. Этим не должна затрагиваться содержательная сторона деятельности некоммерческих организаций, уже определённая специальными законами.

Речь о юридических лицах — субъектах гражданского права. Для таких случаев правовые рамки специальных законов должны ограничиваться существующей нормой признания этих организаций юридическими лицами и последующей отсылкой к соответствующим нормам Гражданского кодекса РФ.

Обращаясь к анализу практики ликвидации НКО, хотелось бы обратить внимание, что на деле она представляет собой регистрацию прекращения деятельности данного юридического лица без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

В соответствии со ст. 61 ГК РФ существует два вида оснований и, следовательно, два порядка ликвидации юридического лица: обычный и принудительный. Основаниями для обычного порядка ликвидации НКО по решению ее учредителей (участников) либо органа, уполномоченного на то учредительными документами (как правило, это высший орган управления некоммерческой организации), являются: истечение срока, на который была создана некоммерческая организация; достижение цели, для которой она была создана. Принудительная ликвидация некоммерческой организации, как и любого иного юридического лица (санкция за допущенные правонарушения), осуществляется только по решению суда.

Как показывает анализ судебной практики ряда Арбитражных судов в ЦФО, причиной принудительной ликвидации может стать:

систематическая деятельность, противоречащая уставу и целям создания некоммерческой организации;

неоднократное непредставление неком-

мерческой организацией в установленный срок отчетов о своей деятельности и иных сведений, предусмотренных ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Дополнительные основания для ликвидации НКО предусмотрены действующим законодательством Российской Федерации и различаются в зависимости от их организационно-правовой формы.

Так, решение о ликвидации фонда может принять только суд и только по заявлению заинтересованных лиц. Например, если имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна, если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей не могут быть произведены, в случае уклонения в деятельности от уставных целей и в других случаях, предусмотренных федеральным законом.

С подобной судебной практикой мы сталкиваемся в большинстве исследуемых регионов России, что позволяет говорить о системности явления и о сложившейся практике правоприменения.

Особое внимание, на наш взгляд, следует обратить на регистрацию НКО.

В соответствии с действующим законодательством ряд организаций может действовать без государственной регистрации — это все общественные объединения. Им достаточно лишь провести учредительное собрание (съезд, конференцию) и утвердить устав. Но они не приобретут тогда статуса юридического лица, т.е. не смогут приобретать и иметь в собственности имущество, распоряжаться имуществом, заключать гражданско-правовые сделки и т.д. Проще говоря, они не смогут арендовать помещение, открыть счет в банке, купить на имя организации оборудование, получить грант от зарубежного благотворительного фонда и т.д. и т.п.

Также, на наш взгляд, следует обратить внимание и на сроки регистрации НКО.

В частности, по закону государственная регистрация коммерческих организаций и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей осуществляется в срок не более пяти рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган[2], а регистрация некоммерческой организации — в течение тридцати дней[3].

Как показывает практика, это достаточно длительное время, в том числе с учётом взаимодействия между Министерством юстиции РФ и Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций[4].

Поэтому мы считаем, что назрел вопрос об уменьшении срока регистрации некоммерческих организаций до десяти рабочих дней.

Спорным, по мнению экспертов[5], и мы согласны с этим, является и размер государственной пошлины за регистрацию юридических лиц. Государственная пошлина за регистрацию и коммерческой, и некоммерческой организаций составляет 4000 руб., хотя понятно, что коммерческие организации изначально создаются для извлечения прибыли. Высокая планка государственной пошлины за их регистрацию, на наш взгляд, оправданна.

Однако некоммерческие организации, как известно, преследуют другие цели и могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы. Поэтому нам следует согласиться с рядом экспертов о том, что государственную пошлину за их регистрацию необходимо снизить[6].

Отметим, что за регистрацию политической партии государственная пошлина составляет 2000 руб., а за регистрацию физического лица в качестве индивидуального предпринимателя, так же как и коммерческой организации, изначально создаваемой для извлечения прибыли, — всего 800 руб.[7]

Следует отметить, что происходящее в настоящий момент упрощение системы регистрации[8] и открытости для коммерческих организаций должно отразиться и на оптимизации регламентов регистрации НКО. Например, избыточное количество государственных органов, участвующих в регистрации некоммерческих организаций и отсутствие «принципа единого окна», существующего при регистрации коммерческих организаций.

Нельзя не обратить внимания на то, что необходима разработка более совершенной и унифицированной ведомственной формы, так как действующие в настоящее время вызывают сложность в их заполнении, что приводит к росту трансакционных издержек при регистрации и как, следствие, вызывает необходимость внесения изменений в учредительные документы.

В свою очередь, «высокие» денежные затраты при подготовке документов, пре-

доставляемых на государственную регистрацию некоммерческой организации, а именно: оплата удостоверения нотариусом подписи под заявлением о государственной регистрации некоммерческой организации; оплата государственной пошлины за государственную регистрацию юридического лица — также способствуют увеличению трансакционных издержек и дискриминируют социально-ориентированные НКО относительно коммерческих организаций.

Очевидно, что неоптимальное соотношение времени работы органа государственной власти и времени приема документов на государственную регистрацию и недостаточная территориальная распределенность органов Минюста РФ также нивелируют формирование системы правовых регламентов НКО.

И отдельное внимание, на наш взгляд, надо уделить анализу практики ряда оснований в отказе в государственной регистрации некоммерческой организации, позволяющих расширительное толкование при рассмотрении документов при регистрации некоммерческих организаций, не учитывающих степень социальной значимости и характера их деятельности.

Кроме этого некоммерческие организации по сравнению с коммерческими несут так называемую дополнительную нагрузку, выражающуюся в сдаче дополнительной отчетности. Например, общественное объединение обязано: ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом; информировать Минюст РФ об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые устанавливаются Минюстом РФ; ежегодно информировать Минюст РФ о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц; представлять по запросу Минюста РФ решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы, и др.

Видится нецелесообразным предоставление сведений, уже имеющихся в налоговых органах. Минюст РФ может получать данную информацию в рамках взаимодействия с Федеральной налоговой службой. Тем не менее неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок названных сведений является основанием для обращения Минюста РФ в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц. Как видим, за несоблюдение обязанностей общественное объединение подлежит достаточно суровому наказанию.

Начиная с 1 января 2010 г. от необходимости подавать отчеты в Минюст РФ освобождены некоммерческие организации, учредителями (участниками, членами) которых не являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, а также не имевшие в течение года поступлений имущества и денежных средств от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, в случае, если поступления имущества и денежных средств таких некоммерческих организаций в течение года составили до 3 млн. руб.[9] . Данные организации ограничиваются сообщением о продолжении деятельности, подготовленным в свободной форме.

Однако данное нововведение поставило в невыгодное положение не только организации с иностранными участниками или финансированием, но также и общественные объединения. И если к первым в России всегда относились с осторожностью, то почему в таком положении остались вторые — совершенно не ясно. Для соблюдения конституционного принципа равноправия необходимы соответствующие изменения и в Федеральный закон «Об общественных объединениях».

На основании приведённых примеров отметим, что пока российское законодательство недостаточно способствует развитию некоммерческих организаций как важного сектора гражданского общества.

Всемирное движение за демократию, выделяя юридические препятствия на пути гражданского общества, относительно на-

шего государства пишет в своем отчете следующее: «...в России законодательство о неправительственных организациях разрешает правительственным органам требовать представления всей финансовой, рабочей и внутренней документации в любое время и безо всяких ограничений, а также направлять государственных представителей на мероприятия и собрания организации (включая собрания, посвященные внутренним делам или определению стратегии работы)»[10].

Считаем, что для становления гражданского общества в Российской Федерации необходимо использовать опыт развития и поддержки некоммерческих организаций других стран. В большинстве развитых стран проблемы перегруженности некоммерческих организаций и контролирующих их деятельность органов отчетностью не существует: избыточную информацию, не связанную с бонусами и преференциями некоммерческих организаций, там не запрашивают. К такому выводу пришли эксперты Международного центра некоммерческого права (ICNL) во время подготовки общего обзора законодательства о некоммерческих организациях Бельгии, Болгарии, Хорватии, Франции, Германии, Венгрии, Латвии, Румынии и Польши. Соответствующие данные в налоговые органы и другие ведомства некоммерческие организации этих и многих других стран подают в том же объеме, что и коммерческие структуры. Дополнительная обязательная отчетность некоммерческих организаций может быть связана с налоговыми послаблениями, причем они вправе отказаться от льгот (а значит, и от дополнительных отчетов). Те некоммерческие организации, которые получают налоговые бонусы, отчитываются только о своей финансовой деятельности, а не о ее содержании. Такая отчетность способствует профилактике злоупотреблений налоговыми привилегиями. Содержательная отчетность является обязательной для некоммерческих организаций лишь в том случае, если их деятельность связана с получением лицензии, таможенными процедурами, валютными трансакциями и т.д. [11].

Таким образом, в нашей стране пока сохраняются существенные проблемы на пути к становлению и развитию современного правового демократического государства и стабильно развивающегося гражданского общества. Совершенствование законодательства о некоммерческих организациях — одна из предпосылок решения их проблем.

Сегодня российское законодательство ориентировано прежде всего не на упорядочение и стимулирование деятельности некоммерческих организаций, а на минимизацию рисков от их деятельности. Необходимо больше доверия к гражданскому обществу.

Важно отметить, что совершенствование правового поля регулирования (и саморегулирования) деятельности НКО направлено на развитие механизмов участия общественности в решении социальных задач. Одним из условий такого участия и является создание предпосылок и выработка стимулов активизации деятельности НКО по наиболее важным направлениям, которые «неинтересны» для коммерческих структур и затратны для государства. НКО, как показывает мировая практика, могут действовать лучше государства или лучше госучреждений. Этим целям служат правовое обеспечение развития экономических механизмов поддержки деятельности НКО, создание программ и концепций благотворительности и добровольчества, разработка методических и правоприменительных документов[12] в части регулирования деятельности НКО и реализации мер по развитию институтов гражданского общества.

Библиографический список

Гвоздева О.М. Проблемы развития некоммерческих организаций в России// Предпринимательство и право — URL-http://lexandbusiness.ru/

Калинина О.Е. Тенденции реорганизации и ликвидации некоммерческого партнерства // Вестник арбитражной практики. — 2013. — N 2.

Кулькова В.Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30. — С. 37 — 46.

Кулькова В.Ю. Опыт организации и реализации образовательной программы для специалистов социально-ориентированных некоммерческих организаций Республики Татарстан (СО НКО РТ) в развитии системы государственной поддержки третьего сектора// Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. — 2013. — № 3. — С. 96 — 103.

Кулькова В.Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении // Вестник Уни-

верситета (Государственный университет управления). — 2013. — № 15. — С. 17—24.

Кулькова В.Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30. — С. 37—46

REFERENCES

1. Gvozdeva O.M. Problems of development of non-profit organizations in Russia // Business and Law — URL- http:// lexandbusiness.ru/.

2. Kalinina O. Trends reorganization and liquidation of non-commercial partnership // Herald arbitration practice, 2013, № 2.

3. Kulkova V.Y. Russian trends of non-profit organizations in international comparative studies // National interests: priorities and safety. 2012. № 30. S. 37-46.

4. Kulkova V.Y. Experience in organizing and implementing educational programs for socially oriented non-profit organizations in the Republic of Tatarstan (RT CO NGOs) in the development of the system of state support for the third sector // Herald Volga University. VN Tatishcheva. — 2013. — № 3. — S. 96—103.

5. Kulkova V.Y. Theoretical aspects of cross-sector social partnership in modern management // Bulletin University (State University of Management). — 2013. — № 15. — S. 17—24.

6. Kulkova V.Y., Myronenko N.V. Regional Comparative information setizatsii subjects of the Russian Federation // Collections Conference SIC Sociosphere. 2012. № 36. S. 8—11.

[1] Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 33. — Ч. I. — Ст. 3431.

[2] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (в ред. Федерального закона от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ) // Российская газета. 25.05.1995.

[3] Приказ Минюста РФ от 12 ноября 2010 г. № 343 «О порядке взаимодействия Министерства юстиции РФ с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций» // Российская газета. 31.12.2010.

[4] Калинина О.Е. Тенденции реорганизации и ликвидации некоммерческого партнерства// Вестник арбитражной практики. — 2013. — № 2.

[5] Гвоздева О.М. Проблемы развития некоммерческих организаций в России// Предпринимательство и право — URL- http://lexandbusiness.ru.; Кулькова В.Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2012. — № 30. — С. 37—46.

[6] Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» (в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

[7] Мироненко Н.В.Трансформационные процессы предоставления государственных и муниципальных услуг в сегменте рынка информационного посредничества // Вестник ОрелГИЭТ. — 2011. — № 1. — С. 29—35

[8] Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 22.07.2009.

[9] На защите гражданского общества: отчет Всемирного движения за демократию. URL: http:// www.library/ defending_civil_society (дата обращения: 23.04.2014).

[10] Обязательная и публичная отчетность некоммерческих организаций: природа, предназначение, отличия // АСИ, РИНТИ. URL: http://www.infoipi.ru/smi/ smi_doc/otchetnost'_nko.htm (дата обращения: 05.08.2013).

[11] Трансформация правового поля по следующим законам: 1. «О некоммерческих организациях», 2. «Об общественных объединениях» 3. Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации. 4. «Об арбитражных судах в Российской Федерации». 5. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности». 6. «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации». 7. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». 8. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». 9. «Об охране окружающей среды» 10. «Об экологической

экспертизе». 11. Градостроительный кодекс Российской Федерации. 12. Земельный кодекс Российской Федерации. 13. «О рекламе». 14. Законодательство о платежных системах 15. Гражданский кодекс РФ. 16. ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». 17. Гражданско-процессуальный кодекс РФ

Ulyanova I. V., e-mail: irina.ulyanova111@mail.ru, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, 4th year student of the Faculty of Law (Russia, Orel).

LEGAL REGULATIONS OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS

The article is devoted to problems of formation of legal regulations regulating ing relations between the state and non-profit organizations. disclosed content of the legal regime of non-profit organizations, and proposed are tools to improve it.

Keywords: non-profit organizations, legal regulations, registration non-profit organizations, organizational and legal forms of NGO