



**Справка о проекте федерального закона «О внесении изменений в
Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части
установления уведомительного порядка деятельности общественных
объединений, не являющихся юридическими лицами»**

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами» разработан Министерством юстиции РФ и размещён для общественного обсуждения и антикоррупционной экспертизы с 18 января по 14 февраля 2019 года - <https://regulation.gov.ru/projects#npa=87256>.

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

Текст предлагаемой законопроектом статьи 13.1:

*«Статья 13.1. Общественные объединения, не являющиеся юридическими лицами
Общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, считается созданным с момента принятия его учредителями решений о создании, утверждении устава и формировании органов общественного объединения.*

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

Форма уведомления, указанного в части второй настоящей статьи, а также порядок его размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений (далее – федеральный орган государственной регистрации).»

Таким образом, для общественных объединений, не намеревающихся регистрироваться в установленном порядке и приобретать статус юридического лица, возникает ранее не существовавшая обязанность разместить в течение месяца с момента принятия решений о создании ОО и о формировании его органов управления уведомление в сети Интернет. Форма и порядок подачи такого уведомления должны быть утверждены Минюстом.

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



Размещаемое в сети Интернет уведомление о создании ОО должно содержать:

- полное наименование ОО;
- ФИО руководителя и членов органов управления;
- сведения о территории, в пределах которой осуществляется деятельность ОО;
- дату принятия решений о создании ОО, утверждения ее устава и формирования органов управления;
- сведения о структурных подразделениях (для общероссийских, международных или межрегиональных ОО).

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

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

- осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений;

- выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Установление каких-либо дополнительных условий для возникновения прав у общественного объединения нарушает часть 4 статьи 13 и статью 30 Конституции РФ, гарантирующие право на объединение, свободу деятельности общественных объединений и равенство их перед законом, а также противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Определении от 15 февраля 2005 года №49-О¹: *«Федеральный закон "Об общественных объединениях" предусматривает, что право на объединение включает в том числе право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты своих интересов и достижения общих целей; при этом создаваемые по своему выбору и без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (части первая и четвертая статьи 3). Устанавливая заявительный порядок создания общественных объединений, Федеральный закон "Об общественных объединениях" предусматривает, что с момента принятия на съезде (конференции) или общем собрании решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов оно осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя соответствующие обязанности, то есть считается созданным (статья 18)».*

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



В том же Определении Конституционный Суд РФ отметил: *«Законодатель, регламентируя условия, порядок создания и деятельности общественных объединений, а также порядок их государственной регистрации, обязан соблюдать положение статьи 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а осуществляемое им регулирование не должно искажать существо права на объединение и свободы деятельности общественных объединений; возможные же ограничения, затрагивающие эти или иные конституционные права, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 1999 года № 16-П по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях")».*

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

Законопроектом предлагается внести изменения в порядок приостановления деятельности ОО и запрета их деятельности. Согласно действующей редакции закона (ст. 42, 44), в случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, Минюст или прокурор вносят представление об устранении указанных нарушений. Неисполнение данного представления влечет вынесение Минюстом или прокурором решения о приостановлении деятельности ОО на срок до 6 месяцев. Решение о приостановлении деятельности ОО действует до рассмотрения судом заявления о ликвидации ОО либо о запрете его деятельности, подаваемого Минюстом или прокурором. Аналогичные полномочия по приостановлению деятельности ОО и обращению в суд с заявлением о запрете деятельности ОО предоставлены Минюсту и органам прокуратуры в соответствии с Федеральным законом от 25.07.02 №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Иными словами, при наличии соответствующих оснований, общественное объединение, имеющее статус юридического лица, может быть ликвидировано, а в отношении общественного объединения, не зарегистрированного в качестве юрлица, может быть установлен запрет деятельности. Таким образом, механизм приостановления деятельности ОО и запрета его деятельности в действующем законодательстве полностью урегулирован. Однако, не изменяя существующего регулирования, законопроект предлагает в отношении незарегистрированных ОО дополнительно установить, что их деятельность может быть приостановлена только по решению Генерального прокурора (в отношении международных или общероссийских ОО) или прокурора субъекта РФ (в отношении иных ОО или их структурных подразделений). Можно предположить, что Минюст России,



**Юристы
за гражданское
общество**
ассоциация

разрабатывая данный законопроект, пытается избавиться от своих полномочий по приостановлению/запрету деятельности незарегистрированных ОО.

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

Предлагаемое законопроектом регулирование форм и порядка подачи уведомлений Минюстом, позволяет предположить, что на практике это будет реализовано через официальный сайт ведомства, по аналогии с размещением отчетности некоммерческих организаций (в т.ч. общественных объединений). К сожалению, на практике не являются редкостью случаи, когда соответствующая информация на портале Минюста не публиковалась (а опубликованная ранее исчезала). Как правило, Минюстом это объяснялось проблемами технического характера.

В пояснительной записке к законопроекту Минюст делает упор на то, что необходимо урегулировать реализацию права незарегистрированных ОО проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, т.е. фактически предоставить органам власти информацию о руководителях и органах управления ОО, имеющих право осуществлять свою деятельность, не приобретая статуса юридического лица.

В целом, предлагаемые Минюстом изменения законодательства об ОО, можно охарактеризовать как попытку ввести определенные элементы регистрации в отношении ОО, не имеющих статуса юридического лица.