



The International Center for Not-for-Profit Law

1126 16th Street, NW, Suite 400

Washington, DC 20036

(202) 452-8600

(202) 452-8555 (fax)

E-mail: nbourj@icnl.org

www.icnl.org

**Анализ Федерального закона № 18-ФЗ
«О внесении изменений в некоторые законодательные акты
Российской Федерации»¹»**

17 февраля 2006 г.

Введение

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) предлагает вашему вниманию настоящий анализ (далее – «анализ») Федерального закона Российской Федерации № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее «закон»). Закон подписан Президентом Российской Федерации («РФ») 10 января 2006 г. и вступит в силу в течение 90 дней с момента официального опубликования 17 января 2006 г.

Новые положения закона существенно повлияют на деятельность российских и иностранных организаций в России. На данный момент трудно предвидеть все возможные последствия принятия закона, поскольку многое будет зависеть от практики его применения. В законе содержится целый ряд неоднозначных

¹ Федеральный закон Российской Федерации № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 10 января 2006 г. Настоящий анализ подготовлен в рамках проекта, осуществляемого при финансировании Агентства США по международному развитию «Объединение гражданского общества для реформирования законодательства о некоммерческих организациях».

положений, которые, по-видимому, требуют дальнейшего уточнения в подзаконных актах. Кроме того, путем разработки соответствующих правил, форм и инструкций можно будет несколько облегчить бремя, возлагаемое этим законом на гражданское общество. Для всесторонней оценки воздействия нового закона потребуется постоянный мониторинг его применения.

С этими оговорками мы приступаем к анализу основных положений закона. Законом вносятся поправки в четыре ныне действующих законодательных акта: Гражданский кодекс, закон «Об общественных объединениях», закон «О некоммерческих организациях» и закон «О закрытом административно-территориальном образовании».² Поскольку некоторые из поправок, внесенных в законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях», сходны или идентичны, мы построим наш анализ тематически. Исходя из того, что применение данного закона вызовет немало интересных вопросов, мы представим не только международный сравнительный анализ его положений, но и рассмотрим практические последствия этих положений для гражданского общества России. Вначале мы вкратце представим содержание положения закона, а затем проанализируем это положение и потенциальные последствия его применения.

Мы благодарим российских экспертов Аллу Толмасову и Юрия Джигладзе, работающих по проекту «Объединение гражданского общества для реформирования законодательства о некоммерческих организациях», за разработанные ими материалы по данному закону и за рецензирование настоящего анализа. Мы также неоднократно ссылаемся на критическое заключение Совета Европы по проекту этого закона.³

Краткое содержание

Законом вводится ряд новых требований к общественным объединениям (ОО), некоммерческим организациям (НКО) и иностранным неправительственным некоммерческим организациям (ИННО). Эти новые требования ограничивают круг лиц, могущих выступать учредителями организаций в РФ, расширяют основания для отказа в регистрации и надзорные функции государства в отношении организаций. Несколько таких положений дают основания для озабоченности относительно соблюдения Российской Федерацией ее обязательств согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и других международных соглашений. Говоря более конкретно, РФ приняла на себя

² Гражданский кодекс 1994 г., Федеральный закон Российской Федерации № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 19 мая 1995 г., Федеральный закон Российской Федерации № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. и Федеральный закон Российской Федерации № 527-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

³ Дж. Тимен Ван дер Плойг, совместно с Генеральным секретариатом Совета Европы «Предварительное заключение о поправках в федеральные законы Российской Федерации, касающиеся некоммерческих организаций и общественных объединений» (1 декабря 2005 г.) («заключение Совета Европы»).

обязательство согласно статье 11 ЕКПЧ защищать право на свободу объединений и не налагать на это право никаких ограничений, кроме тех, которые «необходимы в демократическом обществе» по веским государственным причинам.

К основным изменениям в законы, регулирующие деятельность ОО, НКО и ИННО, относятся следующие:

- *Отказ в регистрации.* Законом расширен перечень оснований, по которым регистрирующий орган (Росрегистрация) может отказать организации в регистрации. Особую озабоченность вызывают положения, касающиеся отказа в регистрации структурных подразделений ИННО. Теперь по закону регистрирующий орган может отказать филиалу ИННО в регистрации, если его "цели и задачи . . . создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации". Европейский суд по правам человека постановил, что отказ в регистрации на основаниях, почти идентичных указанным, является нарушением обязательств государства по статье 11 ЕКПЧ.

- *Расширение контрольно-надзорных полномочий государства.* Закон увеличивает бремя отчетности для организаций, в том числе требуя от них отчета об объеме средств, получаемых из иностранных источников, и о расходовании или использовании таких средств. Кроме того, закон дает право государственным органам вмешиваться во внутренние дела ОО, НКО или ИННО, в том числе:

1. *Право запрашивать у руководящих органов организации их распорядительные документы.* Регистрирующий орган теперь имеет право запрашивать документы, касающиеся деталей управления организацией, в том числе принимаемые в повседневной деятельности решения, контроль за деятельностью руководства организации и надзор за поступлением и расходованием денежных средств.
2. *Право направлять своих представителей для участия в проводимых организацией мероприятиях.* Закон позволяет государственному органу направлять своих представителей для участия во всех без исключения мероприятиях, проводимых организацией. Таким образом, представители государственных органов теперь смогут присутствовать на стратегических встречах групп по проведению кампаний и акций, на заседаниях правления и на других собраниях, где обсуждаются сугубо внутренние вопросы организации. Такие полномочия государства окажут парализующее воздействие на способность организаций проводить мероприятия и на желание членов организации, клиентов ее служб и других людей посещать эти мероприятия. Это положение противоречит статье 8 ЕКПЧ об уважении частной жизни, защищающей

от необоснованного вмешательства властей в частную деятельность или вторжения на частную территорию.

3. *Контрольно-надзорные полномочия в отношении ИННО.* Закон наделяет регистрирующий орган двумя дополнительными контрольно-надзорными полномочиями, позволяющими вмешиваться в деятельность отделений, представительств и филиалов ИННО. Государство может прекратить осуществление любой программы подразделения ИННО.⁴ В законе не указано, на каких основаниях государственный орган может принять такое решение, и создается впечатление, что решение полностью отнесено на усмотрение этого органа. Закон также дает право регистрирующему органу запретить отделению, представительству или филиалу ИННО направлять денежные средства и иное имущество определенным получателям; такой запрет осуществляется в целях «защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Предоставляемые государству данными положениями широкие полномочия по вмешательству в деятельность подразделения ИННО противоречат статье 11 ЕКПЧ.
- *Ограничения в отношении учредителей ОО или НКО.* Законом вводится новое требование о том, что учредителями, членами и участниками ОО и НКО могут быть лишь те лица, которые законно пребывают или проживают в РФ. В связи с этим требованием встает ряд проблемных вопросов относительно соблюдения РФ ее обязательств по защите права на объединение согласно международным конвенциям, в которых она участвует. Говоря более конкретно, согласно Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), РФ обеспечивает провозглашенные Конвенцией права и свободы «каждому, находящемуся под ее юрисдикцией».

Кроме того, закон запрещает определенным категориям лиц быть учредителями, членами или участниками ОО или НКО. К таковым относятся иностранные граждане, пребывание которых в РФ признано «нежелательным». Некоторым федеральным органам дано право решать, что пребывание того или иного иностранного лица в РФ «нежелательно», и эти органы имеют полную свободу усмотрения в отношении принятия таких решений.

Эти положения дают основания для озабоченности. Потребуется тщательный мониторинг применения закона для определения масштабов возникновения практических проблем в связи с этим законом.

⁴ Закон «О некоммерческих организациях», Статья 23¹.

Анализ поправок к закону «Об общественных объединениях» и к закону «О некоммерческих организациях»

1. Отказ в государственной регистрации

Законом установлены основания для отказа в государственной регистрации НКО. К ним относятся следующие:

- если устав НКО противоречит Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;
- если ранее зарегистрировано НКО с тем же наименованием или если наименование оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;
- если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные законом, представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган; и
- если выступившее в качестве учредителя лицо не может быть учредителем в соответствии с законом.

Кроме того, закон создает новые основания для отказа в регистрации подразделения иностранной организации. К ним относятся следующие:

- если цели ее создания противоречат Конституции или законодательству РФ;
- если ее цели создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации; или
- если ранее оно было зарегистрировано, но исключено из реестра в связи с грубым нарушением Конституции или законодательства РФ.

Законом также установлен порядок отказа в регистрации и порядок обжалования такого отказа.

Эти положения расширяют основания для отказа в регистрации отделениям ИННО и НКО.

- *ИННО.* Отделение ИННО – независимое юридическое лицо, зарегистрированное по закону «О некоммерческих организациях». Этим оно отличается от представительств и филиалов, которые не являются независимыми юридическими лицами. С юридической точки зрения они остаются под контролем своих головных организаций и не регистрируются, а лишь подают «уведомление» (рассматривается ниже, в разделе 5).

Особую озабоченность вызывают положения об отказе в регистрации отделений ИННО. Закон теперь предусматривает возможность отказа в регистрации отделения, если его «цели и задачи...создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации».

Право создания некоммерческих организаций для достижения общих целей признано в международном законодательстве как защищаемое право на свободу объединения.⁵ Осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Лишь «убедительные и веские» причины могут служить основанием для ограничения права на объединений, и эти ограничения подлежат "узкому толкованию".⁶

Европейский суд особо рассмотрел применение оснований для отказа в регистрации, аналогичных приведенным в законе, и постановил, что они не являются «необходимыми в демократическом обществе». В деле *Sidiroupoulos v. Greece* греческий суд отказал объединению в регистрации на том основании, что целью его не была заявленная "пропаганда местной культуры", а была на самом деле «пропаганда идеи о том, что в Греции существует македонское [этническое] меньшинство, что противоречит национальным интересам страны и, соответственно, противозаконно».

Правительство Греции утверждало, что его противодействие регистрации данного объединения было необходимо для поддержания «греческих культурных традиций, исторических и культурных символов». Европейский суд постановил, что такая цель не может служить законным основанием для ограничения государством права на объединение, защищаемого статьей 11, и отметил, что «[и]сключения из права на свободу объединения должны толковаться узко, их перечень является строго исчерпывающим, а даваемое им определение должно носить ограничительный характер".

Далее Суд рассмотрел вопрос о том, был ли отказ в регистрации необходим для обеспечения одной из целей государства, перечисленных в статье 11 - защиты национальной безопасности и предотвращения беспорядков. Суд постановил:

Ни территориальная целостность, ни национальная безопасность, ни общественный порядок не подвергались угрозе в результате деятельности объединения, целью которого была пропаганда культуры данного региона, даже если предположить, что оно частично ставило своей целью пропаганду культуры [этнического] меньшинства; существование меньшинств и различных культур в стране являлось историческим фактом, который "демократическое общество" должно не только

⁵ См. *Sidiroupoulos v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998).

⁶ См. *Sidiroupoulos v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998). *United Communist Party v. Turkey*, 4 Eur. Ct. H.R. 1 (1998).

воспринимать толерантно, но защищать и поддерживать, согласно принципам международного права.

Соответственно, Суд постановил, что отказ объединению в регистрации был нарушением статьи 11.

Основания для отказа в регистрации отделения ИННО не соответствуют строго ограниченному перечню, данному в статье 11. Такие понятия, как «угроза... территориальной неприкосновенности», «национальному единству», «самобытности» или «культурному наследию», выходят далеко за рамки, очерченные в статье Конвенции, и потому не могут считаться законными целями государства, оправдывающими ограничение свободы на объединение.

Приводимые в законе основания для отказа в регистрации отделения ИННО также носят неоднозначный и субъективный характер, предоставляя государственным чиновникам большую свободу усмотрения при определении того, представляет ли проблему деятельность той или иной организации. Даже российские эксперты не в состоянии были объяснить значение понятия "цели, создающие угрозу самобытности". Эти положения не соответствуют стандартам, установленным в ЕКПЧ относительно ограничения права на объединение.⁷

- *Письменное уведомление об отказе.* Регистрирующий орган не обязан представлять отделению письменное обоснование отказа в регистрации со ссылкой на конкретные положения Конституции и законодательства РФ. Регистрирующий орган должен лишь «сообщить заявителю причины отказа», что может быть сделано в устной форме. Такой порядок не обеспечивает элементарной справедливости. Заявитель должен иметь право на получение письменного уведомления о причинах отказа в регистрации, чтобы иметь возможность предпринять соответствующие шаги - либо путем исправления нарушения, либо путем обжалования отказа. Это вызывает особую озабоченность в свете широких и неоднозначных оснований для отказа в регистрации, поскольку чиновники пользуются неограниченной свободой усмотрения при принятии решений о регистрации, без каких-либо стимулов к обоснованию своих решений и практически в отсутствие вероятности того, что решение будет поставлено под сомнение. Новый порядок дополнительно усложнит процесс обжалования. Заявителям будет трудно готовить документы для обжалования, а судам без письменного обоснования причин отказа будет трудно принимать решения.

⁷ В заключении Совета Европы, подготовленном в период рассмотрения законопроекта, подчеркивается, что основания для отказа в регистрации слишком широки и расплывчаты – они «допускают субъективное толкование и так широки, что ими можно легко злоупотребить. Кроме того, эти основания дают возможность принятия решения на основе домысливания и спекуляций о реальных намерениях учредителей организации» в противоречие предостережению Европейского Суда по правам человека о том, что решение о регистрации может приниматься только на основе информации, предоставленной в заявлении на регистрацию.

МЦНП @ 2006 All Rights Reserved

- *НКО.* В прошлом отказать НКО в регистрации можно было только в случае непредоставления необходимых документов или предоставления их в ненадлежащий регистрирующий орган.⁸ Теперь в регистрации может быть отказано, если учредительные документы НКО противоречат Конституции или законодательству РФ, если ранее зарегистрирована НКО с таким же наименованием или если наименование оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Основания для отказа, хотя они и шире существовавших ранее, по большей части соответствуют основаниям, применяемым в других странах. Однако положение о возможности отказа в регистрации в случае, если наименование НКО «оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан», является чрезмерно широким и неопределенным, давая представителям регистрирующих органов значительную свободу усмотрения при принятии решения об отказе в регистрации.

- *ОО.* Закон вносит технические поправки в Федеральный закон "Об общественных объединениях". Отказ в государственной регистрации общественного объединения может быть обжалован в суд либо в вышестоящий орган - если решение об отказе было принято территориальным подразделением Росрегистрации, то отказ может быть обжалован в главном управлении Росрегистрации. ОО могут повторно подать документы на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

⁸ См. Федеральный закон № 76-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 23 июня 2003 г.(закон «О регистрации юридических лиц»).

2. Новый орган, уполномоченный осуществлять контроль над ОО и НКО.

Закон устанавливает новые требования к отчетности ОО и НКО, а также дает государственным органам новые полномочия по контролю деятельности ОО и НКО.

ОО должны теперь информировать орган государственной регистрации об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества. Они должны также предоставлять информацию о расходовании или использовании этих ресурсов. Сроки и форма такой отчетности должны быть установлены Правительством РФ.

НКО должны теперь предоставлять отчет о своей деятельности и о персональном составе руководящих органов. Помимо этого они должны отчитываться о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, полученных из российских и зарубежных источников. Сроки и форма такой отчетности должны быть установлены Правительством РФ.

Неоднократное непредставление требуемых сведений является основанием для обращения уполномоченного органа в суд с заявлением о ликвидации данной организации и ее исключении из Единого государственного реестра юридических лиц.

Закон также дает регистрирующему органу новые контрольно-надзорные полномочия в отношении как ОО, так и НКО, включая право:

- запрашивать у руководящих органов организации их распорядительные документы;
- направлять своих представителей для участия в проводимых организациями мероприятиях;
- не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности организаций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям; и
- запрашивать информацию о финансово-хозяйственной деятельности организаций у некоторых государственных органов, а также у кредитных и иных финансовых организаций.

Закон дает право регистрирующему органу выносить письменные предупреждения руководству организации с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения и срока устранения указанного нарушения, который составляет не менее одного месяца.

В целом контроль и надзор за деятельностью ОО осуществляют Росрегистрация, прокуратура, Федеральная налоговая инспекция и налоговая полиция, а также другие государственные органы. Закон содержит новые требования к отчетности и расширяет полномочия по контролю и надзору.

- *Новые требования к отчетности ОО.* С момента вступления закона в силу ОО должны будут информировать орган государственной регистрации об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества.⁹

В законе предусматривается, что будут приняты правительственные постановления, устанавливающие формы и сроки такой отчетности. В законе не конкретизируется порядок отчетности, хотя организациям, пытающимся соблюсти данное положение, не помешали бы дополнительные разъяснения по целому ряду вопросов, в том числе:

⁹ См. Статьи 29 и 38 закона «Об общественных объединениях».

МЦНП @ 2006 All Rights Reserved

- сроки отчетности;
- форма отчетности;
- наличие упрощенных форм отчетности для небольших организаций;
- наличие исключений из требования отчетности для небольших денежных сумм;
- категории, по которым может предоставляться отчетность об использовании средств (например, гранты или помощь бенефициарам, оплата труда).

Подзаконный акт, дающий ответы на эти вопросы, отчасти облегчил бы бремя выполнения данных требований как для неправительственного сообщества, так и для государственных органов.

Одна из главных причин озабоченности в связи с законом состоит в том, что он уполномочивает государственные органы собирать информацию, не формулируя в связи с этим никакой конкретной цели регулирования ни в данном законе, ни в другом законодательстве. Например, совершенно логично, чтобы от организации, имеющей право на налоговые льготы - например, освобожденной от уплаты налогов - государство требовало отчетности об использовании получаемой таким образом выгоды. Аналогично этому, в случае предоставления государством финансирования какой-либо организации в форме грантов или контрактов требование отчетности необходимо, чтобы обеспечить использование средств в соответствии с целями, на которые они были предоставлены.

Закон же требует от организаций предоставления информации обо всем финансировании, получаемом из иностранных и международных источников, при этом даже не пытаясь привязать данное требование к конкретной цели регулирования и не указывая, каким образом уполномоченные органы будут интерпретировать или использовать полученную информацию. Например, допустим, что в результате проверки регистрирующим органом установлено, что ОО получает средства гранта Фонда "Евразия". Будет ли иметь право регулирующий орган направить общественной организации предупреждение или иным образом поставить под сомнение законность данного источника финансирования - и если да, то на каком основании, учитывая, что по внешним признакам в использовании такого источника средств нет ничего неподобающего или незаконного?

Данное требование, по всей вероятности, будет иметь не предусмотренные законодателем последствия. Например, организации, привлекающие пожертвования населения, могут и не знать, какое гражданство имеют их многочисленные мелкие жертвователи, а потому с практической точки зрения не смогут отчитаться обо всех средствах, полученных из иностранных источников. В результате им придется либо отказаться от некоторых форм привлечения пожертвований населения, либо существенно изменить свою стратегию привлечения средств, чтобы случайно не получить деньги от иностранных

жертвователей, которых впоследствии не удастся установить. Аналогично этому, данное положение делает невозможным получение анонимных пожертвований, поскольку невозможно определить, не являются ли жертвователи иностранцами.

- *Требования к отчетности НКО.* НКО должны теперь представлять отчет о своей деятельности и о персональном составе руководящих органов. Помимо этого, они должны отчитываться о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества из российских и зарубежных источников. Сроки и форма такой отчетности должны быть установлены Правительством РФ.

- *Санкции за непредоставление информации.* Неоднократное непредоставление общественным объединением или некоммерческой организацией в установленный срок требуемых сведений является основанием для обращения уполномоченного органа в суд с заявлением о ликвидации данной организации и с последующим исключением ее из Единого государственного реестра юридических лиц.

Это очень жесткая санкция. После всего лишь двух случаев непредоставления требуемых отчетов может быть подан иск о ликвидации организации. Для сравнения: неоднократное непредоставление налоговой отчетности наказывается штрафом, который налагается на организацию или ее руководство.

- *Контрольно-надзорные полномочия регистрирующего органа.* Контрольно-надзорные полномочия, которыми по закону наделен регистрирующий орган, также вызывают большую озабоченность. Закон предусматривает весьма агрессивные механизмы проверки деятельности ОО и НКО, не обеспечивая процедурных мер защиты. "Сам факт, что Европейская конвенция признает свободу объединений как защищаемое право, неизбежно влечет за собой некоторые ограничения допустимой степени регулирования. . . Самая суть свободы объединения - возможность участников объединения решать, как должна быть организована его деятельность; для этого требуется, чтобы регулирование было минимальным и чтобы бдительно отслеживались любые попытки вмешаться в то, какие решения принимают объединения и их участники в сфере организации своей деятельности".¹⁰ Закон допускает такой уровень вмешательства государства во внутренние дела организаций, который намного превосходит предусмотренные статьей 11 ЕКПЧ ограниченные возможности регулирования права на объединение.

Регистрирующий орган обладает тремя широкими полномочиями, позволяющими вмешиваться во внутренние дела ОО и НКО:

¹⁰ Public Interest Law Initiative, *Enabling Civil Society: Practical Aspects of Freedom of Association*, (Будапешт: 2003), стр.42.

- *Право запрашивать у руководящих органов организаций их распорядительные документы.* Регистрирующий орган теперь имеет право запрашивать документы, касающиеся деталей управления организацией, включая принимаемые в повседневной деятельности решения, контроль за деятельностью руководства организации и надзор за поступлением и расходованием денежных средств. Эти вопросы - исключительно внутреннее дело организации и не должны контролироваться государством в отсутствие веских причин.
- *Право направлять своих представителей для участия в проводимых организациями мероприятиях.* Закон позволяет государственному органу направлять своих представителей для участия во всех без исключения мероприятиях, проводимых организациями. Таким образом, представители государства смогут присутствовать на совещаниях организаций, где принимаются решения о финансировании организаций, ведущих мониторинг коррупции в государственных органах; участие государства может привести к тому, что как грантодатель, так и грантополучатель станут мишенью для нападков со стороны государства с целью помешать выполнению их миссии. Представители государства смогут присутствовать на внутренних стратегических совещаниях сети экологических организаций, планирующих акции протеста против экологической политики государства - и тем самым лишат организации возможности реализовать свою кампанию. Такие полномочия государства окажут парализующее воздействие на способность организаций проводить мероприятия и на желание членов организации, клиентов ее служб и других людей посещать эти мероприятия.

Статья 8 Европейской конвенции защищает право на частную жизнь и применяется для защиты профессиональной и хозяйственной деятельности или используемых для этого помещений от произвольного вторжения публичных властей.¹¹ Из этого можно заключить, что помещения НКО, в том числе общественных объединений, международное право защищает аналогичным образом. Это не препятствует проведению государственными органами инспекции помещений или получению при некоторых обстоятельствах внутренней документации организации, но лишь в определенных пределах и с учетом прав объединений согласно международному законодательству.

- *Право не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности организаций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям.* Регистрирующий орган будет проверять соответствие деятельности множества специализированных организаций заявленным целям этих организаций,

¹¹ См. *Niemetz v. Germany*, решение от 16 декабря 1992 г., Series A, No. 251-B, 16 EHRR (1993), п. 31.

хотя сам регистрирующий орган не может обладать достаточными знаниями и опытом, чтобы судить о том, направлена ли та или иная деятельность на достижение целей организации. Определять, соответствует ли деятельность организации ее заявленной миссии – это в первую очередь прерогатива органов управления данной организации. Вмешательство государства в эту функцию неуместно и нецелесообразно.

3. Требования к отчетности отделений и представительств иностранных некоммерческих неправительственных организаций

Закон устанавливает новые требования к отчетности отделений, представительств и филиалов ИННО.

В отношении своих отделений, представительств и филиалов ИННО должны отчитываться об объеме получаемых ими денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования и об их фактическом расходовании, 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.

Представительство или филиал ИННО могут быть исключены из реестра по следующим основаниям:

- в случае непредоставления всех требуемых сведений;
- в случае, если их деятельность не соответствует заявленным в уведомлении целям.

Уполномоченный орган может направить ИННО в письменном виде свое решение о запрете осуществления заявленной программы или ее части. ИННО обязана прекратить осуществление этой программы, в противном случае она будет исключена из реестра.

Уполномоченный орган может запретить ИННО направлять средства определенным получателям «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Согласно закону, налоговые органы и органы по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма должны устанавливать соответствие расходов и использования имущества ИННО уставным целям, а также соответствие расходов и использования имущества ИННО их заявленным целям и задачам, и сообщать о результатах проверки регистрирующему органу.

Закон дает право организациям обжаловать принятые в отношении их решения.

Отделения, филиалы и представительства ИННО должны будут представлять сведения в регистрирующий орган. Как НКО и ОО, они обязаны будут отчитываться о получении и распределении финансовых средств и иного имущества. Кроме того, они должны будут сообщать о целевом использовании получаемых средств и имущества, о целях их расходования и об их фактическом расходовании, о планируемых программах для осуществления на территории РФ и о направлении физическим и юридическим лицам денежных средств и иного имущества.

Правительство должно принять постановление, устанавливающее порядок такой отчетности. Также предполагается, что будет разработана ее форма. Как мы уже указывали в отношении ОО и НКО, насколько обременительной будет эта процедура, в большой степени зависит от установленного порядка, используемой формы, а также от практики применения.

- *Требования регистрации.* Филиал или представительство ИННО должны сообщать об объеме получаемых ими денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом 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. Вероятно, для подготовки по крайней мере части такой информации потребуются значительные дополнительные затраты, включая затраты труда сотрудников.
- *Контрольно-надзорный орган.* Регистрирующий орган имеет те же полномочия по надзору за отделением, филиалом или представительством ИННО, как и в отношении НКО. О них шла речь выше в разделе 2.
- *Исключение из реестра.* В случае непредставления филиалом или представительством ИННО требуемой информации в установленный срок они могут быть исключены из реестра по решению Росрегистрации. В законе не предусмотрено условие неоднократности - одного случая непредоставления требуемой информации достаточно для исключения из реестра. Кроме того, Росрегистрация имеет право исключить филиал или представительство из реестра по собственному решению без обращения в суд.

Закон дает право регистрирующему органу исключить филиал или представительство ИННО из реестра в случае, если их деятельность не соответствует заявленным в уведомлении целям или представленным в отчетах сведениям.

Закон также позволяет регистрирующему органу исключить отделение, филиал или представительство ИННО из реестра в случае, если они не прекратят деятельность по программе после получения письменного решения регистрирующего органа о запрете этой программы.

- *Дополнительные контрольно-надзорные полномочия в отношении ИННО.* Закон наделяет регистрирующий орган двумя дополнительными контрольно-надзорными полномочиями, позволяющими вмешиваться в деятельность отделений, представительств и филиалов ИННО. Государственный орган может направить структурному подразделению ИННО в письменной форме мотивированное решение о запрете осуществления на территории РФ какой-либо

программы или ее части.¹² В законе не указано, на каких основаниях государственный орган может принять такое решение, и создается впечатление, что решение полностью отнесено на усмотрение этого органа. По получении решения структурное подразделение ИННО должно прекратить свою деятельность по программе; в случае невыполнения может последовать исключение из реестра или ликвидация.

Закон также дает право регистрирующему органу вынести отделению, представительству или филиалу ИННО в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям; запрет налагается «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Эти положения не соответствуют статье 11 ЕКПЧ. Положение, дающее право государству прекратить осуществление конкретных программ ИННО по сути нарушает право на объединение с такой целью, которой служит данная программа. Такое вмешательство может быть оправдано только в случае, если оно необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Тем не менее, закон позволяет государственному органу прекращать осуществление программ по своему усмотрению и без каких-либо ограничений.

Аналогично этому, грубым вмешательством в дела организации является положение, которое позволяет регистрирующему органу осуществлять полицейские функции, пресекая направление средств конкретным получателям. Учитывая, что осуществление данного полномочия равносильно изъятию имущества организации, оно не должно применяться в отсутствие соответствующих процедурных механизмов защиты, т. е. регистрирующий орган не должен иметь право запрещать направление средств или имущества получателям без предварительного обращения в суд и положительного судебного решения.¹³ Кроме того, это положение сформулировано чрезвычайно широко – к примеру, создается впечатление, что регистрирующий орган вправе запретить отделению ИННО выплатить зарплату сотруднику, если сочтет по собственному усмотрению, что такой запрет служит "защите нравственности".

Закон дает ИННО право обжаловать действия государства в отношении организации.

¹² Закон «О некоммерческих организациях», статья 23.

¹³ См. *Enabling Civil Society*, стр. 47.

4. Требования к иностранным гражданам и лицам без гражданства, выступающим в качестве учредителей, членов и участников организаций

Согласно поправкам, внесенным в статью 19 закона «Об общественных объединениях» и в статью 15 закона «О некоммерческих организациях», только «законно находящиеся в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений и некоммерческих организаций. Некоторые лица не могут быть учредителями, членами или участниками организаций, в том числе:

- иностранные граждане и лица без гражданства, чье пребывание в РФ признано «нежелательным»;
- лица, включенные в правительственный перечень находящихся под наблюдением в соответствии с законом о противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- организации, деятельность которых приостановлена в соответствии с законом «О противодействии экстремистской деятельности»;
- лица, в отношении которых решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности; и
- лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Законом также вводится понятие «почетного члена (участника)».

а. Законное нахождение на территории Российской Федерации

і. Соответствие требования Европейской конвенции и лучшей международной практике

Законом вводится новое требование о том, что учредителями, членами и участниками ОО и НКО иностранные граждане и лица без гражданства могут быть лишь в случае, если они законно находятся в РФ. Этого требования не было в предыдущих версиях законов "Об общественных объединениях" и "О некоммерческих организациях".

Данное требование вызывает ряд тревожных вопросов. РФ несет обязательство по статье 1 ЕКПЧ обеспечивать «каждому, находящемуся под его юрисдикцией», защищаемые Конвенцией права и свободы. Право на объединение, включая право создавать объединения и вступать в них, наряду с правом на свободное выражение мнения, защищено ЕКПЧ и, следовательно, должно быть обеспечено всем лицам, находящимся под юрисдикцией государств-участников Конвенции.

Согласно общепринятому толкованию понятия "под юрисдикцией", его нельзя произвольно ограничивать кругом лиц, «законно находящихся» в государстве. Статья 1 ЕКПЧ в первоначально предложенной редакции звучала так, что защищаемые Конвенцией права обеспечиваются «всем лицам, проживающим на территории» государств-участников. От этой формулировки отказались из-за

опасения составителей, что текст будут толковать ограничительно,¹⁴ и заменили ее той, которая имеется сейчас. Согласно постановлению Европейского суда по правам человека, блага Конвенции, по замыслу, распространяются на «всех лиц на территориях государств-участников, даже на тех, кто не считается проживающим на этих территориях в правовом смысле слова».¹⁵

Согласно толкованию понятия "под юрисдикцией" Европейским судом по правам человека, защита Конвенции должна как минимум распространяться на всех находящихся на территории государства-участника лиц, вне зависимости от их «законного нахождения» на этой территории. Таким образом, предоставление права быть учредителем организации лишь «законно находящимся» в РФ лицам противоречит Конвенции. Кроме того, защита Конвенции обеспечивается не только внутри границ государства-участника. Понятие юрисдикции касается и тех лиц, которые находятся за пределами страны, но на которых распространяются «полномочия и ответственность» государства-участника Конвенции.¹⁶

Запрет иностранцам создавать НКО или участвовать в них – явное нарушение статей 10 и 11 ЕКПЧ. Согласно ЕКПЧ, бремя доказывания необходимости ограничения прав лежит на государстве, и поэтому Правительство РФ в случае возникновения такого вопроса должно показать, почему ограничения в отношении иностранцев - учредителей и членов организаций "необходимы в демократическом обществе" для обеспечения конкретных государственных интересов.¹⁷ В данном случае совершенно не ясно, каким государственным интересам может служить запрещение некоторым иностранцам быть учредителями, членами и участниками организаций и как оправдать такой запрет необходимостью его в демократическом обществе.

Насколько значительными будут ограничения на практике, судить пока трудно, но они могут повлечь важные последствия для гражданского общества России. Например, крупная международная бизнес-ассоциация с членством во многих странах не сможет быть создана как ОО или НКО со штаб-квартирой в Москве, поскольку многие ее члены из других стран не будут иметь права участвовать в такой организации. Это будет потерей не только для российских граждан, которые утратят возможность в собственной стране вступать в организации, в которых хотели бы участвовать, но и для экономики страны, которая не получит выгоду от дополнительных денежных поступлений (как прямых, так и косвенных – от гостиниц, ресторанов, путешествий и туризма в связи с участием иностранных граждан), а также от дополнительных рабочих мест, которые могла бы создать такая организация.

¹⁴ См. *Collected Edition of the Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights*, Vol. III, стр. 260.

¹⁵ См. *Bankovic v. Belgium*, (2001) 11 BHRC 435, п. 19/21.

¹⁶ См. *G v. United Kingdom and Ireland* (Application No. 9837/82), п. 25.

¹⁷ См. ЕКПЧ, статья 11; *Sidirouopoulos v. Greece*, 4 Eur. Ct. H.R. 500 (1998).

ii. Толкование и применение требования

Статьи об участии иностранцев-нерезидентов поднимают также ряд практических вопросов в связи с их толкованием.

- *Значение термина «нахождение».* В русском языке термин «нахождение» включает в себя компонент физического присутствия. Исходя из этого значения термина, можно предположить, что закон требует физического присутствия иностранного гражданина в РФ для того, чтобы иностранец мог стать учредителем, членом или участником ОО или НКО.¹⁸

Кроме того, в статье 2 закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁹ разъясняется значение понятия «нахождения» в РФ:

законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу, либо иные...документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации. . .

Таким образом, создается впечатление, что по закону иностранный гражданин, чтобы иметь право стать учредителем, членом или участником ОО или НКО, должен как физически присутствовать в РФ, так и иметь действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу. Из этого можно заключить, что иностранные граждане, не удовлетворяющие этим условиям, не имеют права быть учредителями, членами или участниками ОО или НКО.

- *Кто такие «учредители, члены и участники?»* Налагаемое законом ограничение на иностранное участие касается «учредителей, членов и участников». Два из этих терминов достаточно ясны. Учредитель – лицо, которое создает ОО или НКО.²⁰ Член – это физическое или юридическое лицо (последними по закону "Об общественных объединениях" могут быть лишь ОО), чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его

¹⁸ В английском переводе закона слово «нахождение» переводится терминами “domiciled” и “legally staying”. Для единообразия и простоты употребления в английском тексте анализа используется только термин “domiciled”, хотя русское слово «нахождение» имеет несколько иные компоненты смысла, в отличие от английского термина, как поясняется выше.

¹⁹ Федеральный закон Российской Федерации № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г.

²⁰ См. статью 6 закона об ОО и статью 15 закона об НКО.

устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями и иными документами.²¹

Значение термина «участник» не так ясно. Участники определяются как физические лица и юридические лица (по закону "Об общественных объединениях" - только ОО), выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом.²² Этот термин представляется достаточно широким, охватывающим разнообразный круг лиц, заинтересованных в деятельности организаций. Сюда могут входить бенефициары, пользующиеся услугами организации, лица, задействованные в ее общественных кампаниях, и добровольцы, занятые в ее программах. Если толковать этот термин настолько широко, ограничение на участие иностранцев, безусловно, затронет огромное число людей и организаций с соответствующими серьезными последствиями для гражданского общества. Например, организация, работающая в сфере охраны здоровья и оказывая необходимую медицинскую помощь иностранному пациенту, не имеющему действительной визы, будет считаться нарушающей закон.

- *Подтверждение законного нахождения.* Неясно, какие обязательства существуют у ОО и НКО в отношении подтверждения законного нахождения в РФ их учредителей, членов и участников. В законе не содержится положений, которые налагали бы на ОО и НКО обязательство документально фиксировать законность нахождения в РФ их учредителей, членов или участников и принимать какие-либо меры исходя из таких сведений.

Если закон будет толковаться так, что организации должны добросовестно собирать и постоянно обновлять сведения о законности нахождения в РФ своих учредителей, членов и участников, то такое требование для некоторых организаций окажется непосильным бременем. Если документально подтвердить законность нахождения в РФ небольшой группы учредителей относительно просто, то для организации с большой членской базой постоянно собирать подтверждения законности нахождения в РФ всех своих членов будет весьма тяжело. Что же касается документального подтверждения законности нахождения в стране всех лиц, так или иначе участвующих в деятельности организации, то это почти невозможно. Кроме того, неясно, какого рода подтверждение будет достаточным. Если член организации укажет в заявлении о вступлении, что является либо гражданином РФ, либо законно находящимся в РФ иностранцем, может ли организация принять такое заявление, не требуя иных доказательств?

²¹ Закон «Об общественных объединениях», статья 6. Документы должны позволять учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия.

²² Закон об ОО, Статья 6.

- *Сроки «законного нахождения»* В связи с вышесказанным встает и вопрос о том, является ли физическое присутствие учредителя, члена или участника обязательным в течение всего срока жизни организации. Если иностранный учредитель, член или участник покинет территорию РФ после регистрации организации, неясно, должна ли организация каким-то образом исключить данное лицо, соответственно, из числа учредителей, членов или участников? Не ясно также, должна ли организация активно отслеживать передвижение своих учредителей, членов или участников, и если да, то как с практической точки зрения она может выполнить эту обязанность.
- *Последствия для существующих ОО и НКО.* Закон не говорит ничего конкретного о том, что обязаны делать существующие ОО и НКО с иностранными учредителями, членами или участниками.

ОО и НКО должны привести свои учредительные документы, включая протокол учредительного собрания и устав²³, в соответствии с положениями закона. В протоколах учредительных съездов (общих собраний) ОО и НКО должны быть указаны учредители.²⁴ Предоставим российским экспертам с более обширным опытом в области законодательства РФ выразить мнение о том, будет ли данное положение применяться с обратной силой. Со стороны представляется, что ограничение в отношении иностранных учредителей не может применяться с обратной силой, поскольку создание организации является исторически свершившимся событием, которое на данный момент изменить нельзя. Единственной альтернативой была бы принудительная ликвидация многочисленных существующих организаций с иностранными учредителями, что являлось бы, безусловно, слишком радикальным решением проблемы, которого лучше избежать.

Может ли данное положение применяться с обратной силой в отношении членов существующих ОО, тоже спорный вопрос. Если да, то членским организациям, вероятно, придется в соответствии с предусмотренной уставом процедурой исключить из числа своих членов иностранных граждан, которые не являются "законно находящимися" в РФ. На первых этапах этот процесс ляжет тяжелым бременем на организации, особенно крупные, в связи с необходимостью выявления иностранцев без статуса "законно находящихся" в РФ и уведомления их об исключении.

Отметим, что по законам об ОО и НКО организации должно быть направлено предупреждение со стороны государственного органа о том, что организация нарушает закон, и дан срок на исправление нарушения, прежде чем государство будет иметь право подать на организацию в суд. Поэтому с практической точки

²³ Сроки приведения документов в соответствие с законом различны в зависимости от вида организации. Эти требования рассматриваются ниже в Разделе 7.

²⁴ Закон «О некоммерческих организациях» статья 32; закон об ОО, статья 38.

зрения ОО и НКО получают некое предварительное уведомление о том, что с точки зрения государства, среди их учредителей, членов и участников есть иностранцы без статуса «законно находящиеся» в РФ. После такого предупреждения организации, предположительно, дадут возможность разорвать отношения с этим лицом, прежде чем государство сможет применить какие-либо санкции.

- *Санкции за нарушения.* Законы как об ОО, так и об НКО содержат положения о ликвидации организаций, нарушающих требования этих законов. По закону «Об общественных объединениях» ОО, получившее предупреждение, но не исправившее нарушение, может быть ликвидировано по решению суда.²⁵ По закону «О некоммерческих организациях» деятельность НКО может быть прекращена по решению суда в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, либо осуществления деятельности с неоднократными или грубыми нарушениями закона.²⁶

в. Лица, которым запрещено быть учредителями, членами или участниками ОО и НКО

- *Иностранные граждане, признанные «нежелательными».* Иностранные граждане, пребывание которых в РФ признано «нежелательным», не могут быть учредителями, членами или участниками ОО и НКО. Некоторые федеральные органы²⁷ уполномочены принимать решение о том, что пребывание того или иного иностранного лица в РФ «нежелательно», в случае обнаружения обстоятельств, указанных в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Закон дает каждому из этих федеральных органов власти полномочия определять по собственному усмотрению критерии, по которым лицо признается "нежелательным", и порядок представления и проверки сведений, свидетельствующих о «нежелательности».
- *Лица из перечня подлежащих контролю по закону о противодействии отмыванию денежных средств.* Лица, включенные в государственный перечень в соответствии с Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», не могут быть учредителями, членами или участником ОО или НКО.²⁸ Этот перечень не публикуется. Эту информацию даже нельзя сообщать никому, кроме уполномоченных на то лиц.²⁹ Перечень составляется государственным органом,

²⁵ Закон об ОО, статья 38.

²⁶ Гражданский кодекс, статья 61.

²⁷ К ним относятся МВД, ФСБ, Министерство обороны, Комитет финансового мониторинга, Служба внешней разведки, Министерство юстиции и МИД России.

²⁸ См. Раздел 2, статья 6 Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г.

²⁹ Там же, статья 7, п. 6, и статья 4.

который передает его финансовым организациям для целей отслеживания операций с участием подозреваемых лиц (в первую очередь банкам, фондовым биржам, инвестиционным фондам, кредитным союзам, почтовой службе и т.д.).³⁰

ОО или НКО не имеет реальной возможности оградиться от связей с лицами из этого перечня, поскольку не может знать о том, кто занесен в этот перечень. О том, что с организацией связан кто-то из упоминаемых в перечне лиц, организация может узнать только в случае уведомления со стороны государственного органа. При получении такого уведомления организации остается только прекратить свои отношения с лицом из перечня либо подвергнуться санкциям, если она этого не делает.

Перечень является инструментом, призванным помочь государству контролировать финансовые операции с целью исполнения законодательства о противодействии отмыванию средств и финансированию терроризма. В перечне указаны лица, подозреваемые в переводе денежных средств на незаконные цели.³¹ Однако с принятием закона этот список, возможно, будет использован с целью ограничить право того или иного лица быть учредителем, членом либо участником ОО или НКО, даже если это лицо никогда не было признано нарушившим закон.

Мы предоставим российским специалистам-правоведам, имеющим опыт в данной области, судить о том, есть ли возможность предотвратить парализующее воздействие этого положения на свободу объединения. В других странах отказ в одном из фундаментальных прав человека лишь по причине занесения лица в некий список подозреваемых, при отсутствии официального признания его совершившим преступление считалось бы нарушением защищаемого Конституцией или законодательством права на объединение.

- *Лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.* Лицам, содержащимся на данный момент в местах лишения свободы по приговору суда, запрещено быть учредителями, членами или участниками ОО. Это положение содержит потенциальное противоречие с Конституцией РФ. В статье 32 (3) Конституции РФ уже содержится единственное ограничение прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда: они не имеют права избирать и быть избранными. Во всех иных случаях Конституция гарантирует их права, включая право на объединение.³²

³⁰ Там же, статья 5. Аудиторы, адвокаты и некоторые другие лица могут запрашивать информацию из этого перечня, но ОО и НКО не имеют такого права. Там же, статья 7 (1).

³¹ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» определяет, какие финансовые операции могут вызвать подозрения, а финансовые организации должны сообщать о таких действиях федеральным властям, которые на основе этой информации вносят данное лицо в перечень подозреваемых.

³² Конституция РФ, статья 30 (1).

Это ограничение касается лишь ОО, но не НКО. Как и в отношении других частей данного положения (см. выше п. 15) встает вопрос о возможности его применения с обратной силой.

- *Общественное объединение, деятельность которого приостановлена в связи с участием в экстремистской деятельности и лицо, в отношении которого установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.* По закону ОО или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в связи с участием в экстремистской деятельности могут быть лишены возможности стать учредителями, членами или участниками организации. По закону «О противодействии экстремистской деятельности»³³ суд может приостановить деятельность общественного или религиозного объединения в случае осуществления экстремистской деятельности, «повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда». Деятельность объединения считается приостановленной с момента обращения соответствующего государственного органа в суд с иском против этого объединения. Решение о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения может быть обжаловано в суд.

- *Лица, в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности, не могут быть учредителями, членами и участниками ОО и НКО.* В зависимости от того, какими будут критерии и порядок установления причастности к экстремистской деятельности, эти положения могут оказать парализующее воздействие на свободу объединения. Мы предоставим российским правоведам, имеющим более обширный опыт по данному вопросу, судить о том, какими будут вероятные последствия данных положений для гражданского общества.

с. Почетные члены

Закон допускает избрание иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве почетных членов (почетных участников) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.

Видимо, по замыслу это положение должно дать возможность иностранцам-нерезидентам каким-то образом участвовать в делах ОО и НКО. В отношении почетного членства не существует никаких требований; не обязательно даже согласие иностранца, избираемого в почетные члены организации. При этом

³³ «Закон о противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ, статья 10.

МЦНП @ 2006 All Rights Reserved

данное положение не влечет за собой никаких правовых последствий, поскольку почетный член не приобретает ни прав, ни обязанностей в организации. До принятия поправок любое лицо также могло быть избрано почетным членом организации, поскольку законодательством это не было запрещено.

d. Организации, на которые не распространяются ограничения в отношении учредителей, членов и участников ОО и НКО

Согласно поправке, внесенной в статью 47 закона «Об общественных объединениях», ограничения для учредителей, членов и участников общественных объединений не распространяются на «структурные подразделения международных общественных объединений, создаваемые и действующие в иностранных государствах».

ОО, созданное в РФ, считается «международным», если, в соответствии с его уставом, в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение - организация, отделение, филиал, представительство.

Любой иностранец или лицо без гражданства может стать учредителем, членом или участником такого структурного подразделения. Например, если международная гуманитарная организация, учрежденная в РФ, создаст отделение в Индонезии для участия в восстановлении районов, пострадавших от цунами, у этого отделения могут быть учредители, члены и участники, не являющиеся российскими гражданами.

5. Порядок регистрации

а. Новый регистрирующий орган и новый порядок регистрации НКО

В соответствии с законом НКО теперь должны как и ООО, регистрироваться в Росрегистрации, а не в Федеральной налоговой службе.

НКО теперь подлежат регистрации в соответствии с порядком, установленным в законе «О некоммерческих организациях». НКО подает заявление о регистрации и другие документы в Росрегистрацию, а этот орган принимает решение о том, будет ли организация зарегистрирована. Затем эти сведения после проверки их Федеральной налоговой службой вносятся в Единый государственный реестр юридических лиц. Законом установлен порядок регистрации НКО, указано, какие документы должны быть предоставлены, в течение какого срока регистрирующий орган должен рассмотреть заявление, а также порядок предоставления или отказа в государственной регистрации.

Регистрирующим органом для российских НКО теперь будет Росрегистрация, как и для общественных объединений. Ранее подавляющее большинство НКО регистрировались так же, как и коммерческие юридические лица, т. е. в Федеральной налоговой службе, которая ведет реестр юридических лиц.³⁴

Новый порядок регистрации НКО во многом аналогичен порядку регистрации общественных объединений. Единственным значительным отличием является срок, в течение которого регистрирующий орган должен рассмотреть заявление: для НКО – 14 рабочих дней, а для ООО – 30 дней. Ранее решение принималось в срок до 5 дней.

Ниже вкратце приводятся изменения порядка регистрации НКО. Эти положения распространяются и на регистрацию отделений ИННО.

- *Регистрирующий орган.* Регистрирующим органом для них теперь является Росрегистрация (ранее это была Федеральная налоговая служба).
- *Сроки регистрации.* Установлены следующие новые сроки регистрации:
 - Росрегистрация в течение 14 дней после получения документов принимает решение о регистрации.
 - Затем Росрегистрация направляет в пакет регистрационных документов в Федеральную налоговую службу.³⁵

³⁴ Закон Российской Федерации № 76-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 23 июня 2003 г.

³⁵ Документы, которые должны быть представлены, перечислены в законе «О регистрации юридических лиц».

МЦНП @ 2006 All Rights Reserved

- Федеральная налоговая служба, которая ведет единый государственный реестр юридических лиц, в срок не более пяти рабочих дней со дня получения документов вносит в реестр соответствующую запись.
- Не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, документы направляются обратно в Росрегистрацию.
- Росрегистрация не позднее трех рабочих дней со дня получения информации о внесении записи в реестр, выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

В законе не устанавливается максимальный допустимый срок с момента подачи заявления до получения свидетельства о регистрации. Но учитывая возможные задержки в связи с отправкой документов из Росрегистрации в Налоговую службу и обратно, сроки регистрации НКО вполне могут удвоиться по сравнению с существовавшими ранее.

- *Перечень документов.* Расширен перечень документов, представляемых для регистрации. Дополнительно представляются следующие документы:
 - сведения о составе избранных (назначенных) руководящих органов в двух экземплярах;
 - документы, подтверждающие полномочия на использование имени или символики (в случаях, когда идет речь об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также при использовании полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования).

в. Регистрирующий орган и порядок регистрации ОО

В законе два положения существующего закона «Об общественных объединениях» о регистрации соединяются в одно (статья 21). В соответствии с новыми положениями, органом, уполномоченным регистрировать ОО, остается Росрегистрация. Законом установлены сроки внесения сведений об организации в единый государственный реестр.

Ниже вкратце приводится порядок регистрации ОО:

- *Орган государственной регистрации.* Органом, уполномоченным регистрировать ОО, остается Федеральная регистрационная служба Министерства юстиции (Росрегистрация).
- *Сроки регистрации.* Изменились сроки принятия Росрегистрацией решения по заявлению о регистрации ОО: на это теперь отводится 30 дней. Ранее в

течение 30 дней следовало завершить весь процесс регистрации, включая выдачу свидетельства о государственной регистрации.

Сроки на других этапах процесса регистрации идентичны указанным выше в отношении НКО.

с. Новый порядок создания отделений, представительств и филиалов ИННО.

Статьи 13¹ и 13² закона «О некоммерческих организациях» устанавливают новый порядок создания подразделений ИННО.

Закон определяет ИННО как организации (1) созданные в соответствии с законодательством иностранного государства; (2) учредителями которых не являются государственные органы; и (3) не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. ИННО может осуществлять деятельность в РФ через свои отделения, филиалы и представительства. Отделения признаются формой некоммерческой организации и подлежат государственной регистрации в соответствии со статьей 13¹ закона «О некоммерческих организациях». Их правоспособность на территории РФ возникает со дня внесения в реестр сведений в соответствии со статьей 13¹. Согласно статье 13² закона «О некоммерческих организациях», филиалы и представительства создаются в уведомительном порядке, который существенно отличается от ранее существовавшего для таких юридических лиц.

Поправками в закон об НКО установлен новый порядок создания и деятельности структурных подразделений ИННО. Закон регулирует все виды ИННО, включая фонды и ассоциации. Закон не распространяется на иностранные организации, созданные государственными структурами, независимо от того, участвуют ли учредители в деятельности организации.

Таким образом, из закона не ясно, как будут регулироваться иностранные организации, в создании которых участвовало государство. Как минимум, можно предположить, что закон об НКО к ним неприменим, а значит, его положения, в том числе требования отчетности, не относятся к организациям с государственными учредителями.

ИННО осуществляют свою деятельность в РФ через свои структурные подразделения - отделения, филиалы и представительства. Определение понятия «деятельность» отсутствует. Это может означать, что ИННО, которая в соответствии с установленным порядком не зарегистрировала отделение либо не уведомила регистрирующий орган об открытии филиала или представительства, не может осуществлять никакую деятельность на территории РФ. Пока не ясно, насколько широко будет толковаться данное положение. Например, если ИННО захочет направить представителя в РФ на две недели для проведения оценки ситуации, должна ли она вначале зарегистрировать отделение или направить уведомление об открытии представительства? Может ли ИННО, не регистрируя

МЦНП @ 2006 All Rights Reserved

структурное подразделение и, таким образом, не присутствуя на территории РФ, давать гранты местным организациям? На данный момент ответов на эти вопросы нет, и тем ИННО, которые не прошли процедуру регистрации или уведомления, следует проявлять осторожность в отношении любой, даже незначительной деятельности в РФ.

- *Отделения ИННО.* Отделения иностранных НКО регистрируются в Росрегистрации, как описано выше, согласно статье 13¹ закона «О некоммерческих организациях», наряду с ОО и НКО.
- *Филиалы и представительства.* Согласно закону «О некоммерческих организациях», филиалы и представительства должны проходить процедуру уведомления, как и до принятия поправок. Однако порядок уведомления теперь существенно отличается от существовавшего ранее, предусматривая другой орган государственной регистрации, другие правила и другие основания для отказа. Подробности ниже.
- Положения закона применяются в части, не противоречащей международным договорам Российской Федерации

d. Порядок уведомления о создании представительства или филиала ИННО

По закону ИННО обязаны подавать «уведомление» о создании в РФ своего филиала или представительства.

ИННО в течение трех месяцев со дня принятия решения о создании в РФ филиала или представительства уведомляет об этом Росрегистрацию. Уведомление заверяется уполномоченным органом ИННО. Форма уведомления будет разработана дополнительно.

Законом установлен порядок уведомления, указано, какие документы должны прилагаться к уведомлению, в течение какого срока регистрирующий орган должен рассмотреть уведомление и процедура регистрации уведомления государственными органами.

В законе указаны основания для отказа ИННО во внесении в реестр. К ним относятся следующие:

- если сведения и документы представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке;
- если документы содержат недостоверную информацию;
- если цели создания противоречат Конституции или законодательству РФ;
- если цели «создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации»; или
- если ранее филиал или представительство были зарегистрированы, но исключены из реестра в связи с грубым нарушением Конституции или законодательства РФ.

В законе также определен порядок обжалования отказа во внесении в реестр.

ИННО по принятии решения о создании филиала или представительства в РФ уведомляют об этом уполномоченный орган РФ. Согласно новому порядку, уведомление направляется в Росрегистрацию, а не в МИД, как было раньше.

По российскому законодательству представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту.³⁶ Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Представительства и филиалы должны быть указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица.

Из приведенного выше краткого описания видно, что порядок уведомления очень похож на порядок регистрации отделений ИННО и НКО. Многие действия, которые должна совершить ИННО, и пакет документов для представления такие же, как при регистрации отделения. Кроме того, регистрирующий орган может ответить на уведомление отказом практически на тех же основаниях, что и в случае отказа в регистрации отделения.

- *Основания для отказа.* Перечень оснований для отказа включает наличие у филиала или представительства ИННО целей, которые «создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации». Как уже упоминалось выше в отношении регистрации НКО и отделений, эта формулировка весьма проблематична и противоречит обязательствам России согласно ЕКЧП.
- *Сообщение о решении.* Регистрирующий орган должен в письменной форме сообщить о мотивах отказа, а заявитель может лишь обжаловать «[о]тказ во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве». Эти вопросы рассматривались выше в связи с регистрацией отделений.

6. Принудительная ликвидация отделения ИННО.

В законе предусмотрен порядок принудительной ликвидации отделения ИННО в случаях (1) ликвидации соответствующей ИННО; (2) непредоставления сведений, указанных в соответствующем положении закона, или (3) если его деятельность не соответствует целям, предусмотренным учредительными документами, а также сведениям в представленных отчетах

³⁶ Гражданский кодекс, статья 55.

Закон дает государству широкую свободу усмотрения в отношении ликвидации отделения ИННО. В случае если Росрегистрация решит, что деятельность отделения не соответствует предусмотренным целям, может последовать обращение в суд с заявлением о ликвидации отделения. Такая широкая формулировка дает государству чрезмерную свободу усмотрения. В законе не указаны критерии, по которым устанавливается несоответствие деятельности уставным целям. С практической точки зрения, учитывая, насколько широк спектр видов деятельности НКО, регистрирующему органу будет трудно в достаточной мере ознакомиться со всеми этими сферами деятельности для принятия обоснованного решения о том, соответствует ли та или иная деятельность уставным целям организации.

Закон об НКО допускает принудительную ликвидацию в случае даже однократного непредоставления требуемых сведений.³⁷ Это слишком жесткая санкция за нарушение требований отчетности. Хотя какой-то способ обеспечить соблюдение организациями требований отчетности необходим, при первом случае непредоставления требуемых сведений, как правило, делается предупреждение, а более суровые наказания применяются лишь при продолжающихся нарушениях. Ликвидация должна применяться только в исключительных случаях.

Положения о принудительной ликвидации не относятся к филиалам и представительствам ИННО. Они не являются независимыми юридическими лицами, поэтому само понятие ликвидации к ним неприменимо. Тем не менее, они могут быть исключены из реестра, что по сути лишает их возможности осуществлять свою деятельность в РФ.

7. Положения, касающиеся соблюдения закона существующими организациями

Организации должны привести свои уставы в соответствие с новыми положениями закона. То, какие действия они должны при этом предпринять, зависит от типа организации:

- Ранее зарегистрированные ОО и НКО не должны проходить повторную регистрацию (статья 6). При этом им может потребоваться внесение изменений в учредительные документы - если, к примеру, у них имеются иностранные учредители, которые должны быть исключены.
- Отделения, филиалы и представительства ИННО обязаны подать уведомление о намерении осуществлять свою деятельность в РФ в течение 6 месяцев со дня вступления закона в силу (17 октября 2006 г.)
- Структурные подразделения ИННО, так же, как ОО и НКО, должны привести свои уставы в соответствие с положениями закона.

Ранее зарегистрированные ОО и НКО не должны будут проходить повторную регистрацию. Но им придется привести свои уставные документы в соответствие

³⁷ Закон «О некоммерческих организациях», статья 32.

МЦНП @ 2006 All Rights Reserved

с положениями закона. Необходимость внесения поправок в учредительные документы, скорее всего, затронет многие организации, и всем придется проверить свои учредительные документы на предмет того, нужно ли их менять. Аналогично этому, отделениям ИННО придется привести свои уставные документы в соответствие с положениями закона.

Законом не устанавливается срок, в течение которого ОО, НКО и отделения ИННО должны будут привести свои уставные документы в соответствие с новыми положениями. По мнению российских экспертов, российские организации должны внести необходимые изменения на первом же заседании руководящего органа, уполномоченного принимать такие изменения, после вступления закона в силу.³⁸

Филиалы и представительства ИННО должны направить уведомления регистрирующему органу в течение шести месяцев со дня вступления закона в силу (до 17 октября 2006 г.). Деятельность филиалов и представительств, не выполнивших это требование, будет прекращена после 17 октября 2006 г.

Заключение

МЦНП благодарен за предоставленную возможность высказать свои замечания по поводу закона и надеется на продолжение диалога в дальнейшем, по мере появления практики его применения.

³⁸ Алла Толмасова, Центр развития демократии и прав человека.