

Позиция и предложения по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами».

Минюстом России разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами». Предлагаемые изменения в закон устанавливают обязанность для общественных объединений, созданных при отсутствии намерения получить статус юридического лица для создаваемого НКО, подавать уведомление о создании такого общественного объединения, а также ежегодно отчитываться о деятельности НКО.

В случае выявления деятельности таких общественных объединений без подачи уведомления о создании и предоставления отчетности о своей деятельности. Их деятельность будет приостановлена или они будут ликвидированы с судебном порядке. Как следствие такие НКО будут лишены прав общественных объединений, включая использование наименования, проведение собраний и митингов и распространение информации о своей деятельности.

Предлагаемый проект вызывает озабоченность по ряду оснований.

1. Не понятна цель и соразмерность предлагаемого регулирования деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами.

Вызывает озабоченность целесообразность и необходимость предлагаемого регулирования в части создания дополнительного государственного контроля за деятельностью общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, путем введения обязательной процедуры уведомления о его создании и ежегодного уведомления о продолжении деятельности, а также правовой возможности лишения прав общественных объединений в случае неподдачи соответствующего уведомления.

Согласно статьи 11 «Конвенция о защите прав человека и основных свобод», свобода собраний и объединений 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.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 N 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» уже было разъяснено, что нарушение общественными объединениями, не являющимися юридическими лицами, действующего законодательства, может повлечь применение мер публично-правовой ответственности в

виде приостановления деятельности объединения граждан, его ликвидации либо запрета деятельности. Существует судебная практика запрета деятельности общественных объединений без образования юридического лица.

В связи с этим, не понятно, какую законную и соразмерную цель преследует введение запрета на реализацию права на объединения через общественное объединение без образования юридического лица только на основании того, что данное общественное объединение не уведомило государство о своей деятельности.

Кроме этого, нормы, изложенные в тексте проекта, могут трактоваться широко и неконкретно, в результате чего под его действие могут попадать фактически любые объединения граждан. Из предлагаемого проекта не понятно, когда совместные действия граждан переходят в разряд деятельности в рамках общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, и как граждане могут понять, в каких случаях они начнут нарушать законодательство, не подав соответствующее уведомление о своем объединении. Например, будут ли граждане, объединившиеся для поиска пропавшего человека, иметь необходимость уведомлять о своем общественном объединении? Такая необходимость кажется абсурдной. Но если группа граждан будет выходить на поиск других пропавших людей и в других случаях, является ли это необходимостью подачи советующего уведомления?

Очевидно, что в демократическом обществе нет необходимости регулирования всех объединений граждан и уведомления государства о такой деятельности.

2. Фактическое противоречие проекта с рядом положений гражданского законодательства.

В пояснительной записке к проекту изменений указывается, что в связи с тем, что ранее Верховный Суд РФ в своих судебных актах указывал на невозможность принятия необходимых мер реагирования в отношении общественных объединений, не подавших уведомление о начале деятельности, то выявить надлежащее лицо, привлекаемое к ответственности весьма затруднительно ввиду отсутствия актуальных, систематизированных сведений об общественных объединениях, не являющихся юридическими лицами. Соответственно, необходимо организовать сбор необходимой информации для последующей подачи заявлений в суд о возмещении причиненного вреда в рамках гражданского судопроизводства и внесения заявления о запрете деятельности общественного объединения, не являющегося юридическим лицом.

Фактически механизм, предлагаемый для включения в закон об общественных объединениях, направлен на упрощенную государственную регистрацию общественных объединений, которым ранее предоставлялась возможность осуществлять свою деятельность (приобретать права и обязанности) в рамках реализации прав и обязанностей конкретным гражданином как участником такого объединения.

Оценку такой инициативе со стороны контролирующего органа следует производить с точки зрения справедливости и соразмерности предоставляемых прав и возлагаемых обязанностей на гражданина как участника незарегистрированного общественного объединения.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2012 года N 12-П, исходя из провозглашенной в преамбуле Конституции Российской Федерации цели утверждения гражданского мира и согласия и учитывая, что в силу своей природы некоторые публичные отношения, например, публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование) могут затрагивать права и законные интересы широкого круга лиц - как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них непосредственно не участвующих, - государственная защита гарантируется только праву на проведение мирных публичных мероприятий, которое, тем не менее, может быть ограничено федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности, т.е. в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В пояснительной записке к проекту закона указывается, что введение обязанностей по подаче уведомлений о создании и отчетов обусловлено необходимостью систематизировать и актуализировать информацию об общественных объединениях, не являющихся юридическими лицами, так как данные объединения пользуются правами, предусмотренными статьей 27 Закона N 82-ФЗ, и несут предусмотренные законодательством обязанности.

В частности, такие общественные объединения имеют право проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование и в соответствии с положениями Федерального закона от 19.06.2004 N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Также в случае нарушения общественным объединением, не являющимся юридическим лицом, прав и свобод человека и гражданина и неоднократных или грубых нарушений общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением, не являющимся юридическим лицом, деятельности, противоречащей его уставным целям, деятельность данных объединений может быть запрещена по решению суда.

Однако следует отметить, что действующее законодательство об НКО не наделяет гражданина, принявшего участие в создании общественного объединения без прав юридического лица, особыми правами, которые не могли бы быть реализованы им в рамках гарантированных ему Конституцией РФ прав на объединение и свободу собраний, не создают нового субъекта, который может быть привлечен к самостоятельной ответственности, а также не создают иных оснований для возникновения правоотношений, которые гражданин не мог бы реализовать без создания общественного объединения без прав юридического лица.

Например, возложение на организатора публичного мероприятия гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный участником публичного мероприятия, по сути, обязывает его возмещать вред даже тогда, когда его причинение не связано с действиями (бездействием) самого организатора. Соответственно, уже при подаче

уведомления организатор публичного мероприятия ставится перед выбором - либо принять на себя обязательство возместить любой вред, который может быть причинен участниками публичного мероприятия, либо воздержаться от осуществления гарантированного ему статьей 31 Конституции Российской Федерации права, что не только несовместимо с общепризнанными демократическими стандартами свободы мирных собраний, но и не согласуется с общими принципами юридической ответственности, в том числе справедливости, соразмерности и пропорциональности, поскольку оказывает, по существу, сдерживающее воздействие на реализацию права на свободу мирных собраний и приводит к необоснованному ограничению имущественных прав лица, являющегося организатором публичного мероприятия.

Создание группой граждан незарегистрированной инициативной группой не наделяет ее особыми правами, которые бы выходили за рамки прав имеющихся у создавших ее граждан. Возможность использования наименования, не совпадающего с персональными данными лиц, создавших инициативную группу граждан, не выходит за пределы права на использование псевдонима. В любом случае, обращаясь за реализацией того или иного права, гражданин обязан использовать свои персональные данные. Используя псевдоним, гражданин самостоятельно несет риск последствий, вызванных отсутствием у этих лиц сведений о перемене его имени (статья 19 Гражданского кодекса РФ).

В качестве примера уведомительной регистрации по аналогии может быть рассмотрен порядок создания профессионального союза, которому не требуется для начала своей деятельности, получать документы о государственной регистрации (ст. 8 Федеральный закон "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12.01.1996 N 10-ФЗ). Однако по результатам подачи уведомления о создании профсоюзная организация приобретает статус юридического лица. В то время как подача уведомления о создании общественного объединения не наделяет соответствующую группу особым статусом.

Действия инициативной группы по уведомлению контролирующего органа о создании создают условия для более эффективного осуществления своей контрольной функции органами юстиции, но не наделяют инициативную группу особыми правами, которые бы отсутствовали у граждан до создания такой группы (объединения), что явно не соответствует принципам справедливости и соразмерности при реализации гражданами своих прав.

3. Негативные последствия для практики совместных действий граждан в России.

Введение требования об уведомлении о создании общественного объединения, не являющегося юридическим лицом, которое может рассматриваться как упрощенная государственная регистрация общественных объединений, может вести к фактическому ограничению права на объединения, которое будет выражаться в том, что граждане будут сознательно сужать свою систематическую совместную деятельность.

С одной стороны, очевидно, что граждане могут не хотеть/не видеть необходимости уведомлять государство об объединении для каких-то целей; с другой они

также не готовы нести издержки связанные в уведомлением о своем создании и о продолжении деятельности.

Согласно исследованию неполитического активизма, которое проводил Центр ГРАНИ, продолжение системной деятельности в форме зарегистрированной организации оценивается активистами, скорее, как обременение из-за того, что они будут вынуждены уделять много времени формальной стороне деятельности (отчётности перед государством, поиску средств и отчётности перед донорами, ведению делопроизводства и т.д.), а содержание работы от этого пострадает.

Отсутствие зарегистрированной организации оценивается многими активистами как дополнительная возможность. С одной стороны, это является залогом безопасности, т.к. оставаясь группой физических лиц им как группе «нечего терять». С другой стороны, это повышает доверие населения к ним, так как являются «настоящими общественниками», которые работают «на общественных началах».

Принятие законопроекта может привести к уменьшению практики совместных действий граждан и количества инициатив, в том числе для целей благотворительности, защиты общественных территорий, оказания социальной и гуманитарной помощи уязвимым группам, в том числе в экстренных случаях, для оказания помощи в которых зачастую объединяются граждане.

Полагаем, что в такой редакции закон не может быть принят, поскольку фактически незаконно ограничивает свободу объединений, а также вступает в противоречие с рядом положений гражданского законодательства.

Центр ГРАНИ