

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
к проекту федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественных объединениях» в части установления уведомительного порядка деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами»

По поставленным в запросе на проведение общественной экспертизы вопросам поясняем следующее.

1. Оцените, пожалуйста, целесообразность и обоснованность предлагаемых в законопроекте мер.

Согласно представленной пояснительной записке основными причинами, по которым необходимо актуализировать данные о незарегистрированных в качестве юридических лиц некоммерческих организациях являются:

- право таких некоммерческих организаций проводить собрания, митинги, шествия демонстрации и пикетирования, что в случае нарушений правил проведения публичных мероприятий затрудняет выявление привлекаемых к ответственности лиц. То есть необходимо выявить и определить надлежащего ответчика, поскольку организатор публичного мероприятия несет ответственность за вред, причиненный участниками публичного мероприятия.

- деятельность подобных общественных объединений может быть запрещена в случае нарушений или систематического осуществления деятельности, противоречащей уставным целям.

Закон «Об общественных объединениях», принятый в 1995 году, изначально предоставлял равные права зарегистрированным и незарегистрированным некоммерческим организациям. Но в 2002 году был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ и связанные с ним поправки к другим законам, в том числе к закону «Об общественных объединениях», деятельность которых была поставлена в зависимость от государственной регистрации. Ко второму чтению нормы были смягчены, и объединения без образования юридического лица получили право выступать организаторами публичных мероприятий.

В целом, согласно действующему законодательству, общественные объединения без образования юридического лица лишены и ряда других прав. Так, такие общественные объединения не могут учреждать СМИ и осуществлять издательскую деятельность, участвовать в выборах и референдумах. Зарегистрированным объединениям разрешено выступать с инициативами «по различным вопросам общественной жизни», а не имеющим регистрации — только

«по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей».

В свете подобного нормативного правового регулирования выглядит закономерной попытка законодателя упорядочить деятельность данных общественных объединений, особенно учитывая тот факт, что они могут выступать организаторами публичных мероприятий.

Однако в текущей общественно-политической ситуации подобное ужесточение нормативного правового регулирования может быть воспринято обществом с негативной точки зрения, как контроль за деятельностью институтов гражданского общества. Тем более, что существует множество общественных объединений, которые не ставят своей целью организацию публичных мероприятий. Таким объединениям в случае принятия законопроекта необходимо будет совершать определенные бюрократические действия для продолжения своей деятельности. При том, что ст. 30 Конституции РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений.

Подобной позиции придерживается и Верховный суд РФ. В постановлении пленума №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» Верховный суд РФ разъяснил порядок и процедуру ликвидации таких объединений, отметив, что органы исполнительной власти не вправе подавать административный иск о запрете религиозной группы, если ее руководитель не подал уведомление о начале ее деятельности. В данном же постановлении Верховный суд особо подчеркнул, что неуведомление о начале деятельности религиозной группы само по себе не может являться основанием для запрета.

Таким образом, представляется, что подобные меры являются излишне ограничительными. Можно предусмотреть норму, согласно которой общественная организация в случае проведения публичного мероприятия обязана будет заблаговременно подать соответствующие сведения в Министерство юстиции, чтобы подтвердить факт своего реального существования. Но не обязывать все общественные организации осуществлять подобную уведомительную процедуру ежегодно.

2. На Ваш взгляд, к каким социально–правовым последствиям приведет реализация предлагаемых в законопроекте положений.

Полагаю, что подобные меры усилят рост общественного недовольства и социальной напряженности. В обществе введение таких норм будет расценено как некая ограничительная мера, как ужесточение законодательства. При этом есть опасения, что

обязанность регистрироваться приведет к увеличению штрафов для организаторов публичных мероприятий – руководителей общественных объединений, которых будут привлекать к ответственности не как физических лиц, а как руководителей объединений.

В целом, подобное законодательное регулирование может привести к дестабилизации общества и снижению уровня гражданской активности.

3. На Ваш взгляд, какие организационно–правовые последствия для общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, повлечет принятие законопроекта.

Положительными правовыми последствиями можно считать сужения круга лиц, обладающих право приостанавливать деятельность общественных объединений без образований юридического лица. Законопроектом предлагается полномочием по принятию такого решения за невыполнение предупреждений об устранении нарушений и полномочием по обращению в суд с иском об их запрете наделять только прокуратуру РФ, в то время как в отношении зарегистрированных объединений такие полномочия есть также у Минюста.

В качестве правовых последствий можно предположить распространение в будущем на общественные объединения, не являющиеся юридическими лицами, положений Федерального закона от 20.07.2012 № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

Неисполнение новых требований либо нарушение сроков их исполнения может повлечь возложение на общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, дополнительных мер — например, штрафов за неуведомление об отсутствии регистрации в виде юридического лица.

Подобные правовые последствия, в случае их наступления, могут привести к существенному сокращению числа общественных инициатив, бюрократизации механизмов взаимодействия гражданского общества и власти, а также к росту недоверия населения к политике государства.

Организационными последствиями для общественных объединений могут быть увеличение числа сотрудников, усложнение структуры общественного объединения.

4. Охарактеризуйте, пожалуйста, качество проработки проекта документа: имеются ли в проекте документа положения, допускающие

неоднозначное толкование, правовые пробелы, коррупциогенные факторы, декларативные положения и повторы и т.д.

После анализа норм предлагаемого законопроекта были выявлены следующие противоречия.

Согласно положениям законопроекта общественные объединения, не являющиеся юридическими лицами, будут считаться созданными «с момента принятия учредителями решений о создании, утверждении устава и формировании органов» такого объединения. При этом руководитель некоммерческой организации должен будет разместить в интернете уведомление об этом в течение месяца, указав дату принятия решения о создании организации, полное ее наименование, ФИО — свое и членов органов управления, а также сведения о «территории, в пределах которой осуществляется деятельность», и «о структурных подразделениях — для общероссийского, международного или межрегионального общественного объединения». Только после этого общественное объединение получит предусмотренные законом права «для осуществления уставных целей».

Эта норма прямо противоречит ст. 18 («Создание общественных объединений») Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях». Она предусматривает, что общественное объединение «приобретает права» «с момента принятия» на съезде, конференции или общем собрании решения о создании объединения, утверждении его устава и формирования органов. При этом внесение поправок в данную статью законопроектом не предусмотрено.

Таким образом, на основании вышеизложенного, полагаем, что представленный для общественной экспертизы законопроект нуждается в доработке, поскольку накладывает дополнительные бюрократические обязанности на руководителей общественных объединений, не являющихся юридическими лицами без достаточных на то оснований.

Член научно-консультативного совета при Общественной палате Тюменской области, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права ТюмГУ К.А. Иванова