

СОВЕТ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО КОДИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
103132, Москва, ул. Ильинка, д. 8, стр. 2 Телефон: 606-36-39, факс: 606-36-57

Принято на заседании Совета
20 мая 2013 г.
№ 118-1/2013

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по вопросам регулирования гражданско-правового положения
некоммерческих организаций

В Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее - Совет) поступила просьба советника Президента Российской Федерации, председателя Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека М.А. Федотова (письмо от 18 апреля 2013 г. № А60 9-538) подготовить экспертное заключение в отношении Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Перед Советом поставлены следующие вопросы:

1) в какой степени нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях» дублируют нормы Гражданского кодекса Российской Федерации в части правового регулирования порядка создания и деятельности некоммерческих организаций;

2) существует ли необходимость признания Федерального закона «О некоммерческих организациях» утратившим силу в связи с завершением работы Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства над модернизацией

Гражданского кодекса Российской Федерации и принятием Федеральных законов о внесении изменений в части 1, 2, 3 и 4 Гражданского кодекса Российской Федерации;

3) существует ли необходимость совершенствования и (или) принятия специальных федеральных законов об отдельных формах некоммерческих организаций, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

В письме М.А. Федотова отмечается, что эксперты Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека пришли к выводу о том, что вопросы создания, государственной регистрации, реорганизации, ликвидации, порядка управления некоммерческими организациями, организации взаимодействия со своими членами (для корпоративных форм некоммерческих организаций), имущественного положения этих организаций и ведения их деятельности в достаточной мере урегулированы нормами Гражданского кодекса Российской Федерации. Также Кодекс содержит нормы, регулирующие отдельные формы некоммерческих организаций, и ссылки на специальное законодательство, регулирующее их деятельность.

Обсудив вопросы, связанные с соотношением положений Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Закон об НКО) с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) о юридических лицах, проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятого Государственной Думой в первом чтении, и с положениями подготовленного ко второму чтению проекта федерального закона № 47538-6/2 «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, статью 1 Федерального

закона «О несостоятельности (банкротстве)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее - Законопроект о внесении изменений в ГК РФ), Совет пришел к следующим выводам.

1. Закон об НКО является комплексным законодательным актом, в котором определено не только гражданско-правовое положение отдельных организационно-правовых форм и видов некоммерческих организаций и их участие в имущественном обороте. К содержанию регулирования данного Закона относятся также отношения, не составляющие предмет гражданского законодательства. В их числе: оказание поддержки некоммерческим организациям органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 31, 32), формирование и ведение специальных реестров некоммерческих организаций (ст. 31.2), разграничение полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления (ст. 31.3), осуществление контроля за деятельностью некоммерческих организаций (ст. 32). Не относятся к предмету регулирования гражданского законодательства вопросы деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций и оказания им поддержки со стороны органов власти в силу осуществления ими социально-значимой деятельности (п. 2.1. ст. 2), а также вопросы деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (п. 6 ст. 2 Закона об НКО), что не делает их особыми субъектами имущественного оборота.

Таким образом, Закон об НКО по сравнению с положениями о некоммерческих организациях ГК РФ регулирует более широкий круг отношений.

2. *В части регулирования гражданско-правового положения некоммерческих организаций и их участия в имущественном обороте многие положения ГК РФ и Закона об НКО не совпадают.*

Во многом это объясняется правилом пункта 3 статьи 50 ГК РФ об открытом перечне организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Это правило позволило законодателю значительно увеличить (нередко при отсутствии для этого объективной потребности) число организационно-правовых форм некоммерческих организаций путем включения соответствующих правил о них в Закон об НКО и другие федеральные законы. Так, Закон об НКО ввел в гражданский оборот в качестве его участников не предусмотренные ГК РФ некоммерческие партнерства (ст. 8) и автономные некоммерческие организации (ст. 10). Позднее перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций был существенно расширен. В него вошли общины коренных малочисленных народов (ст. 6.1), казачьи общества (ст. 6.2), государственные корпорации и государственные компании (ст. 7.1, 7.2), правовое положение которых определяется (помимо Закона об НКО) федеральными законами об этих видах юридических лиц.

В результате сопоставления положений ГК РФ и Закона об НКО можно обнаружить:

- правила, которые по существу повторяются в этих двух Законах. Например, нормы, определяющие понятие некоммерческой организации и ее правовое положение (ср. п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 3 Закона об НКО и п. 1 ст. 48, п. 1 ст. 50 ГК РФ), наименование и местонахождение некоммерческой организации (ср. п. 1, 2, 3 ст. 4 Закона об НКО и п. 1, 2, 3 ст. 54 ГК РФ), филиалы и представительства некоммерческой организации (ср. ст. 5 Закона об НКО и ст. 55 ГК РФ) и пр.;

- правила Закона об НКО, не предусмотренные ГК РФ. Например, нормы Закона об НКО о непоименованных в ГК РФ организационно-правовых формах некоммерческих организаций (п. 2 ст. 2, ст. 6.1 - 6.2, 7.1 - 8, 10), о заинтересованности (ст. 27) и пр.

Закон об НКО достаточно подробно регулирует деятельность некоммерческих организаций, на которые распространяется действие его

положений (ст. 1). При этом в посвященной этому вопросу главе IV содержатся не только нормы гражданского законодательства, но и положения, не относящиеся к предмету ГК РФ (ст. 2). Например, требование к материалам, издаваемым некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента (п. 1 ст. 24), ведение некоммерческой организацией учета доходов и расходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (п. 3 ст. 24). Глава IV Закона об НКО не содержит норм, дословно повторяющих нормы ГК РФ, однако некоторые из них по смыслу соответствуют правилам Кодекса (например, некоторые нормы о правоспособности некоммерческой организации).

Что касается правил статьи 13 Закона об НКО о создании некоммерческих организаций, то одни из них не являются новыми (правила, согласно которым некоммерческая организация может быть создана в результате учреждения по решению ее учредителей/участников), другие носят специальный характер (об ограничении создания некоммерческой организации в результате реорганизации).

3. Закон об НКО, как уже отмечалось, является комплексным актом (п. 1 настоящего Заключение). Поэтому *принятие Законопроекта о внесении изменений в ГК РФ в качестве федерального закона не повлечет признание утратившим силу Закона об НКО.*

Законопроект о внесении изменений в ГК РФ не предусматривает признания утратившим силу Закона об НКО. В то же время в соответствии с этим Законопроектом (п. 4 ст. 3) Закон об НКО и другие федеральные законы будут применяться постольку, поскольку они не противоречат ГК РФ. Таким образом, после принятия Законопроекта потребуются серьезная работа по реформированию законодательства о некоммерческих организациях, исключение из него повторов и устранение противоречий.

В принципе из Закона об НКО в перспективе целесообразно исключить нормы гражданского законодательства. Правила о

государственной регистрации некоммерческих организаций следовало бы изъять из него и (при необходимости) включить в общий закон о государственной регистрации юридических лиц, работа по подготовке которого должна быть проведена после принятия Законопроекта о внесении изменений в ГК РФ.

4. В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета 7 октября 2009 г. (п. 9), на базе которой подготовлен Законопроект о внесении изменений в ГК РФ, предполагалось, в частности, отказаться от «трехуровневой» системы гражданских законов. Признано необходимым сократить число законов об отдельных видах юридических лиц путем консолидации ряда таких законов (например, законов о кооперативах) или даже полностью отменить некоторые законы такого рода с перенесением из них отдельных норм в ГК РФ (прежде всего, многие законы о некоммерческих организациях).

Таким образом, необходимость совершенствования специальных федеральных законов о некоммерческих организациях не вызывает сомнений. Поскольку речь идет о совершенствовании гражданско-правового положения некоммерческих организаций, результатом этой работы не должно стать изменение специфики деятельности некоммерческих организаций отдельных форм и видов, а также изменение их социальных или иных общественно-значимых функций, которые они осуществляют на основании закона.

Количество организационно-правовых форм некоммерческих организаций и законов о них и так избыточно. Гражданский кодекс РФ и Законопроект о внесении изменений в ГК РФ не предполагают принятия (в дополнение к уже принятым) других специальных федеральных законов об отдельных организационно-правовых формах некоммерческих организаций. Исключением являются публично-правовые компании, упомянутые в Законопроекте о внесении изменений в ГК РФ (п. 3 ст. 1).

Законопроект о внесении изменений в ГК РФ исходит из того, что особенности гражданско-правового положения предусмотренных Кодексом организационно-правовых форм и видов некоммерческих организаций могут определяться федеральными законами, регулирующими их деятельность. В перспективе «в законах об отдельных видах некоммерческих организаций (общественных объединениях, политических партиях, профессиональных союзах и т.д.) в том, что касается их участия в гражданско-правовых отношениях, должны содержаться лишь отсылки к соответствующим нормам ГК, а не наоборот» (п. 7.1.5 Концепции).

Сказанное не означает, что ГК РФ и Законопроект о внесении изменений в ГК РФ исключают возможность принятия федеральных законов об отдельных видах юридических лиц (например, о фондах). Однако предметом регулирования таких законов должны быть отношения по осуществлению некоммерческими организациями своей основной деятельности, а также другие отношения с их участием, не относящиеся к предмету гражданского законодательства (ст. 2 ГК РФ).

Председатель Совета



В.Ф. Яковлев