

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра гражданского и предпринимательского права

Ю. Г. Лескова

**НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ:  
ПОНЯТИЕ И ВИДЫ**

*Утверждено редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного пособия*

Самара  
Издательство «Самарский университет»  
2011

УДК 347.19  
ББК 67.99(2)3  
Л50

Рецензенты:

канд. юрид. наук, доц. А. М. Понамарев;  
канд. юрид. наук, доц. Ю. С. Поваров

**Лескова, Ю. Г.**

Л50 Некоммерческие организации: понятие и виды : учебное пособие /  
Ю. Г. Лескова. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2011. – 108 с.  
ISBN 978-5-86465-472-9

В учебном пособии содержится анализ норм гражданского законодательства, регламентирующих понятие и признаки некоммерческих организаций. Исследуются содержащиеся в специальной литературе позиции по имеющим теоретическое и практическое значение проблемам правовой характеристики статуса некоммерческих организаций, определяются виды и организационно-правовые формы некоммерческих организаций, раскрывается вопрос о государственной поддержке некоммерческих организаций и государственном контроле за их деятельностью. В пособии показана специфика правового положения отдельных видов некоммерческих организаций (государственных и муниципальных учреждений; саморегулируемых организаций). Учебное пособие подготовлено с учетом норм законодательства РФ по состоянию на 1 февраля 2011 года.

Рекомендовано кафедрой гражданского и предпринимательского права Самарского государственного университета в качестве учебного пособия для изучения соответствующей темы по курсу «Гражданское право, часть первая» и по курсу «Правовое положение некоммерческих организаций». Может быть полезно для педагогических, научных и практических работников.

УДК 347.19  
ББК 67.99(2)3

*Все учебные пособия издательства «Самарский университет»  
размещены на сайте [weblib.ssu.samara.ru](http://weblib.ssu.samara.ru)*

ISBN 978-5-86465-472-9

© Лескова Ю. Г., 2011  
© Самарский государственный  
университет, 2011  
© Оформление. Издательство  
«Самарский университет», 2011

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Некоммерческие организации в системе юридических лиц</b>	5
1.1. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций.....	5
1.2. Понятие и признаки некоммерческих организаций.....	17
1.3. Виды некоммерческих организаций. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций.....	23
1.4. Особенности правового положения структурных подразделений некоммерческих организаций.....	32
<b>Глава 2. Роль и функции государства в процессе деятельности некоммерческих организаций</b> .....	36
2.1. Государственная поддержка некоммерческих организаций.....	36
2.2. Государственный контроль за деятельностью некоммерческих организаций.....	45
<b>Глава 3. Особенности правового статуса отдельных видов некоммерческих организаций</b> .....	58
3.1. Государственные (муниципальные) учреждения.....	58
3.2. Саморегулируемые организации.....	65
<b>Глава 4. Тенденции развития гражданского законодательства о некоммерческих организациях</b> .....	85
<b>Рекомендации по освоению темы «Некоммерческие организации: понятие и виды»</b> .....	91
<b>Заключение</b> .....	94
<b>Список рекомендуемой литературы</b> .....	95
<b>Приложения</b> .....	102
Приложение 1. Концепция развития гражданского законодательства РФ (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) (извлечение).....	102
Приложение 2. Проект изменений в часть первую Гражданского кодекса РФ (извлечение).....	106

## ВВЕДЕНИЕ

В России все больше возрастает роль и значение некоммерческих организаций. Современная юридическая доктрина, уделяя внимание исследованиям экономических и правовых аспектов деятельности коммерческих организаций, зачастую обходит стороной некоммерческий сектор страны. Некоммерческие организации, цель создания которых состоит в достижении разнообразных общественных интересов для создания истинно гражданского общества, в настоящее время испытывают недостаток внимания к себе со стороны и ученых, и практикующих юристов.

Тем не менее совершенствование в последние годы законодательства РФ о некоммерческих организациях повлекло за собой целый комплекс мер по реформированию системы названных организаций. Кардинально изменилось представление о государственных (муниципальных) учреждениях, появились некоммерческие организации с особым правовым статусом (микрофинансовые организации, саморегулируемые организации).

Нельзя не отметить и такой важный этап в переосмыслении положений гражданского законодательства РФ, в том числе закрепляющего статус некоммерческих организаций, как предложение Президента РФ по дальнейшему его реформированию (Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании ГК РФ»). Уже сегодня разработана Концепция развития гражданского законодательства РФ, опубликован проект изменений в ГК РФ (в часть первую, вторую, третью и четвертую). Таким образом, мы стоим на пороге новых перемен, которые будут касаться, безусловно, некоммерческого сектора нашей страны как отражения идеологии по переоценке в обществе и государствене сущности и функциональной значимости некоммерческих организаций.

В настоящем учебном пособии проведен анализ норм действующего законодательства РФ, регулирующего правовой статус некоммерческих организаций, практики его применения, теоретических вопросов по выше обозначенной проблематике, что поможет читателю, во-первых, разобраться с вопросом о специфике правового статуса некоммерческих организаций и, во-вторых, выявить недостатки действующего законодательства в контексте предстоящих изменений законодательства РФ. Таким образом, целью настоящего учебного пособия является освещение ряда вопросов, раскрывающих некоторые аспекты правового статуса некоммерческих организаций по ныне действующему законодательству РФ, а также в свете предстоящих нововведений.

# ГЛАВА 1. НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

## 1.1. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций

К первостепенным международным актам, устанавливающим основы правового статуса некоммерческих организаций, следует отнести: Всеобщую декларацию прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Конвенцию МОТ «О свободе ассоциаций и защите права на организацию» от 9 июня 1948 г., Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г., Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29 июня 1990 г., Парижскую хартию для новой Европы от 21 ноября 1990 г., Венскую декларацию и Программу действий от 25 июня 1993 г. и другие. Названные международные акты провозглашают право физических лиц на объединение и свободу деятельности самих объединений в рамках закона. Многие международно-правовые документы, например Парижская хартия для новой Европы (1990 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), признают важную роль неправительственных организаций в деле поощрения и защиты прав человека, гуманитарной деятельности на национальном, региональном и международном уровнях, подчеркивая важность продолжения по этим вопросам диалога и сотрудничества правительств и неправительственных организаций.

Законодательство о некоммерческих организациях в Российской Федерации начало складываться как система лишь в 1990-х гг., хотя в отдельных нормативных актах более раннего периода признавался специальный статус организаций, действующих в общественных интересах. Сам термин «некоммерческая организация» был введен впервые ст. 18 «Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик» от 31 мая 1991 г.<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. 26 июня. № 26.

официально закрепившей разделение организаций на коммерческие и некоммерческие (к последним относились организации, не имеющие извлечения прибыли в качестве основной цели). Но поскольку к указанному периоду произошел распад Советского Союза, Верховный Совет РФ постановлениями от 14 июля 1992 г. «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы и от 3 марта 1993 года «О некоторых вопросах применения законодательства Союза ССР на территории Российской Федерации» установил, что вышеупомянутые «Основы» применяются на территории РФ с 3 августа 1992 г. к тем гражданским правоотношениям, которые возникли после этой даты. Таким образом, официальной «датой рождения» некоммерческих организаций в российской правовой системе следует считать 3 августа 1992 г. Дальнейшее развитие понятия «некоммерческая организация» связано с принятием в 1994 г. первой части ГК РФ, а затем – ФЗ от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О некоммерческих организациях»<sup>2</sup>.

В законодательстве РФ о некоммерческих организациях установлена система соподчиненности общих норм гражданского, бюджетного, налогового законодательства и специальных федеральных законов и подзаконных нормативных актов, расположенных в зависимости от их юридической силы в определенной иерархической последовательности гражданского права. Верховенство здесь, безусловно, принадлежит Конституции РФ, п. «о» ст. 71 которой относит гражданское законодательство к ведению Российской Федерации, а потому правовое положение, создание, реорганизация и ликвидация некоммерческих организаций как юридических лиц определяются федеральным законодательством. Согласно ст. 30 Конституции РФ, каждый имеет право на объединение, никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Названные конституционные свободы предоставляют широчайшие возможности не только физическим лицам, решившим объединиться, но и некоммерческим организациям, создаваемым для достижения общественно значимых, некоммерческих целей. По мнению С.А. Боголюбова, «предусмотренное ст. 30 Конституции России право означает беспрепятственную возможность граждан объединяться по интересам и целям»<sup>3</sup>. «Указанное право граждан, – продолжает автор, – явля-

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 3.

<sup>3</sup> Боголюбов С. Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» // Государство и право. 1998. № 6 (СПС «КонсультантПлюс»).

ется проявлением фундаментального конституционного положения о свободе мысли и слова, гарантией права на свободу и личную неприкосновенность, общепризнанным мировым сообществом»<sup>4</sup>.

В Российской Федерации конституционно-правовые основы деятельности различных некоммерческих организаций вытекают не только из предписания Конституции РФ о праве каждого на объединение (ст. 30), но и из иных конституционных положений. В их числе право на пользование родным языком (ст. 26), свобода совести (ст. 28), свобода мысли, слова, получения и распространения информации, свобода средств массовой информации (ст. 29), право на митинги и демонстрации (ст. 31), право на управление делами государства (ст. 32), право на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право на свободу труда (ст. 37), защита семьи, материнства и детства (ст. 38), право на социальное обеспечение (ст. 39), право на жилище (ст. 40), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), право на образование (ст. 43), свободу творчества и право на участие в культурной жизни (ст. 44), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Этот далеко не полный перечень конституционных норм позволяет наглядно представить широкий спектр конституционных и отраслевых правовых основ деятельности некоммерческих организаций в России.

Ключевую роль в законодательстве о юридических лицах играет Гражданский кодекс РФ. Он имеет особое функциональное назначение и занимает главное место в гражданском законодательстве, что предопределяет известный уровень абстрактности содержащихся в нем норм<sup>5</sup>. Можно согласиться с мнением В.Ф. Яковлева, который отводит Гражданскому кодексу РФ роль «экономической конституции» в регулировании имущественных отношений<sup>6</sup>. С принятием первой части Гражданского кодекса РФ нормы о некоммерческих организациях сведены в единый раздел «Некоммерческие организации», где представлен перечень их организационно-правовых форм, включены основные характеристики гражданско-правового статуса отдельных некоммерческих организаций, порядок получе-

---

<sup>4</sup> Боголюбов С. Указ. соч.

<sup>5</sup> См.: Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. С. 68.

<sup>6</sup> См.: Яковлев В.Ф. О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса арбитражными судами // Вестник ВАС РФ. 1995. № 5. С. 85–100.

ния и пользования ими имуществом и т. д. Однако перечисленные организации составляют не исчерпывающий их перечень, поскольку п. 3 ст. 50 ГК РФ устанавливает, что некоммерческие организации могут создаваться и в других формах, предусмотренных законом.

Среди других кодифицированных актов следует выделить Налоговый кодекс РФ, в котором определяется порядок и условия уплаты налогов некоммерческими организациями. Бюджетный кодекс РФ устанавливает порядок предоставления субсидий юридическим лицам, в том числе и некоммерческим организациям (ст. 78.1.), а также определяет статус такой некоммерческой организации, как казенное учреждение (ст. 70, 161). Жилищный кодекс РФ закрепляет правовой статус некоммерческих организаций, преследующих цели предоставления гражданам жилых помещений или управления многоквартирным жилым домом: жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов и товариществ собственников жилья (раздел V и VI).

Определяя роль и значение кодифицированных отраслевых актов в законодательной системе, необходимо опираться на принцип приоритетного их применения перед другими федеральными законами (ст. 3 ГК РФ, ст. 5 ЖК РФ, ст. 1, 6 НК РФ). Как справедливо отмечается В.Д. Рузановой, закрепление приоритета кодекса как закона, стоящего во главе отраслевой системы, является важнейшим достижением современной научной мысли и свидетельствует о прогрессивности законодателя<sup>7</sup>.

Специальным актом гражданского законодательства, регулирующим правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческой организации как юридического лица, формирование и использование имущества некоммерческой организации, права и обязанности ее учредителей (участников, членов), основы организации управления в таких организациях, является ФЗ «О некоммерческих организациях». Нормы данного закона закрепляют общие для некоммерческих организаций положения. Отсюда нормы других специальных законов, устанавливающие статус отдельных видов некоммерческих организаций, должны соответствовать положениям ФЗ «О некоммерческих организациях» и не противоречить им, т. е. «названный закон имеет общее значение для нормативных актов, регулирующих правовое положение некоммерче-

---

<sup>7</sup> См.: Проблемы эффективности применения гражданского законодательства / Рузанова В.Д. [и др.]. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. С. 53.



ских организаций, создание которых возможно в соответствии с иными федеральными законами»<sup>8</sup>.

Следует отметить, что, согласно ФЗ «О некоммерческих организациях», действие настоящего закона **не распространяется** на некоммерческие организации, созданные в таких организационно-правовых формах, как:

*1) потребительский кооператив.* Исключение потребительских кооперативов из предмета регулирования названного закона объясняется своеобразной природой этого вида организаций – потребительские кооперативы служат удовлетворению в большей степени материальных потребностей граждан, тогда как иные формы некоммерческих организаций объединяются по признаку удовлетворения духовных потребностей. В юридической литературе по данной проблеме были высказаны разные точки зрения. Так, Е.А. Суханов считает, что возможность распределять потребителем кооперативом доходы от предпринимательской деятельности противоречит природе потребительского кооператива как некоммерческой организации<sup>9</sup>. В.В. Ковязин придерживается мнения, что потребительский кооператив занимает некое промежуточное положение между коммерческими и некоммерческими организациями<sup>10</sup>. С.В. Тычинин полагает, что любые кооперативы, независимо от вида и целей деятельности, не следует относить ни к коммерческим, ни к некоммерческим, поскольку они сочетают в себе признаки и тех, и других<sup>11</sup>. Наличие у потребительских кооперативов специфических признаков предопределяет необходимость специального дифференцированного регулирования их деятельности в зависимости от ее предмета и целей (ГК РФ, а также специальными законами и иными правовыми актами). В сфере потребительской кооперации действует такой закон, как Закон РФ № 3085-1 (ред. 21.03.2002) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»<sup>12</sup> (названный закон не распространяется на сельскохозяйственные потребительские кооперативы и специализированные (гаражные, жилищно-строи-

---

<sup>8</sup> Егоров А.В. Соотношение общих и специальных норм в законодательстве о некоммерческих организациях // Юрист. 2007. № 5 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>9</sup> См.: Гражданское право: в 2 т.: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М.: БЕК, 1998. Т. 1. С. 257.

<sup>10</sup> См.: Ковязин В.В. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций системы МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 71.

<sup>11</sup> См.: Тычинин С.В. Потребительская кооперация с позиций гражданского права // Научные труды. Российская академия юридических наук: в 3 т. Вып. 3. Т. 1. М., 2003. С. 901.

<sup>12</sup> Российская газета. 1997.17 июля. № 136.

тельные, кредитные и другие) потребительские кооперативы). Деятельность сельскохозяйственных потребительских кооперативов регламентируется ФЗ от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 19.07.2009) «О сельскохозяйственной кооперации»<sup>13</sup>. Правовое положение жилищных и жилищно-строительных кооперативов урегулировано разделом 5 Жилищного кодекса РФ. ФЗ от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «О жилищных накопительных кооперативах»<sup>14</sup> предусматривает возможность создания жилищных накопительных кооперативов. Деятельность садоводческих, огороднических и дачных потребительских кооперативов регламентируется ФЗ от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>15</sup>;

2) *товарищество собственников жилья*. Правовой статус товарищества собственников жилья ныне регулируется ЖК РФ (раздел VI). Ранее (до 29 ноября 2007 г.) в ФЗ «О некоммерческих организациях» не было установлено ограничения на его распространение применительно к названной некоммерческой организации. В этой связи многие авторы отмечали, что для ряда некоммерческих организаций, чья деятельность регулируется одним нормативным актом (например Жилищным кодексом РФ в отношении жилищного кооператива, жилищно-строительного кооператива и товарищества собственников жилья) и цель создания идентична (управление многоквартирным жилым домом), установлены разные режимы регистрации их в качестве юридического лица<sup>16</sup>, что является вряд ли допустимым. Ряд ученых отмечает также отличия товарищества собственников жилья от иных некоммерческих организаций: «исходя из сути и правовой природы ТСЖ оно не является общественным объединением в смысле ст. 30 Конституции РФ, так как оно предназначено для исполнения общественно значимой функции по безопасному содержанию жилых помещений»<sup>17</sup>. Отсюда вполне закономерным стало изменение законодательства в части правового регулирования товарищества собственников жилья;

---

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 50.

<sup>14</sup> Там же. 2005. № 1 (часть 1).

<sup>15</sup> Там же. 1998. № 16.

<sup>16</sup> См.: Шаклеина Е.В. К вопросу о государственной регистрации некоммерческих организаций в России на современном этапе // Юридический мир. 2007. № 3 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>17</sup> Певницкий С.Г. Управление многоквартирными домами при помощи специализированных юридических лиц // Закон. 2007. № 6 (СПС «КонсультантПлюс»).

3) *дачные огороднические, садоводческие объединения граждан*. В отношении названных организаций, которые могут создаваться в таких организационно-правовых формах, как некоммерческие товарищества, потребительские кооперативы либо некоммерческие партнерства, действует ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Не распространение действия ФЗ «О некоммерческих организациях» связано также с необходимостью закрепления единого порядка создания названных организаций, имеющих идентичные цели создания. Хотя вызывает недоумение, что некоммерческое партнерство в зависимости от цели своей деятельности подлежит различному правовому регулированию.

На отдельные организационно-правовые формы некоммерческих организаций действие ФЗ «О некоммерческих организациях» **распространяется с ограничениями:**

1) Деятельность *религиозных организаций* регулируется, прежде всего, ФЗ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>18</sup>, поэтому положения ФЗ «О некоммерческих организациях», касающиеся создания, реорганизации, ликвидации, а также управления деятельностью некоммерческих организаций, закрепленные в ст. 13–19, 21–23, 28–30, не применяются в отношении религиозных организаций;

2) Особенности правового статуса *государственных учреждений* predeterminedены спецификой регламентации их деятельности. Согласно п. 5 ст. 1 ФЗ «О некоммерческих организациях», названный закон не распространяется на автономные учреждения, если иное не установлено федеральным законом. Правовой статус автономных учреждений закреплен ФЗ от 03.11.2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 08.05.2010) «Об автономных учреждениях»<sup>19</sup>, поэтому применение ФЗ «О некоммерческих организациях» является излишним. Таким образом, применительно к автономным учреждениям законодателем использована «двухуровневая» регламентация их правового статуса.

По общему правилу ФЗ «О некоммерческих организациях» распространяет свое действие на бюджетные и казенные учреждения за некоторым исключением:

– применительно к бюджетным учреждениям не применяются нормы ст. 13.1 (порядок государственной регистрации некоммерческих организа-

<sup>18</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 39.

<sup>19</sup> Там же. 2006. № 45. Ст. 4626.

ций), пп. 1, 1.1–1.3 ст. 15 (субъектного состава учредителей некоммерческих организаций), ст. 23 и 23.1 (порядок внесения изменений в учредительные документы), абзаца первого п. 2 ст. 24 (порядок осуществления приносящей доход деятельности в части приобретения и реализации ценных бумаг и участия в товариществах на вере в качестве вкладчика), п. 1 ст. 30 (относительно видов исполнительных органов некоммерческих организаций), пп. 3, 3.1, 5, 7 и 10 ст. 32 (осуществление контроля за деятельностью некоммерческих организаций);

– применительно к казенным учреждениям не применяются нормы ст. 13.1 (порядок государственной регистрации некоммерческих организаций), пп. 1, 1.1–1.3 ст. 15 (субъектный состав учредителей некоммерческих организаций), ст. 18, 19, 20, 23 (порядок ликвидации некоммерческих организаций) и 23.1 (порядок внесения изменений в учредительные документы), абзаца первого п. 2 (порядок осуществления приносящей доход деятельности в части приобретения и реализации ценных бумаг и участия в товариществах на вере в качестве вкладчика), пп. 3, 4 (за исключением абзаца четвертого) ст. 24 (положения относительно учетов доходов и расходов по приносящей доходности деятельности, создания других некоммерческих организаций), п. 1 ст. 30, пп. 3, 3.1, 5, 7, 10 и 14 ст. 32 (осуществление контроля за деятельностью некоммерческих организаций);

3) Поскольку, согласно ст. 7.1 ФЗ «О некоммерческих организациях», *государственная корпорация* действует на основании федерального закона, закрепляющего ее особый правовой статус, положения ФЗ «О некоммерческих организациях» в части осуществления контроля за деятельностью некоторых названных организаций (Внешэкономбанка, Российской корпорации нанотехнологий, госкорпораций «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Олимпстрой», «Ростехнологии», госкорпорации по атомной энергии «Росатом») не распространяются. Аналогично решается и вопрос относительно государственной компании «Российские автомобильные дороги» (ст. 3 ФЗ от 17.07.2009 г. № 145-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>20</sup>), т. к. данная организация, так же как и государствен-

---

<sup>20</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 29.

ные корпорации, действует на основании закона, регулирующего ее деятельность. Таким образом, правовое регулирование в законах о государственных корпорациях и государственных компаниях подменяется индивидуальной системой надзора и контроля, установленной отдельными законами;

4) Специальные федеральные законы, регулирующие особый правовой статус некоторых некоммерческих организаций, также могут предусматривать исключения из общих правил, установленных ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях», что связано с особыми государственными и (или) социальными функциями, возложенными государством на эти организации. В частности, порядок осуществления государственного контроля, установленный названным законом, не распространяется на *общество взаимного страхования* (ст. 5 ФЗ от 29.11.2007 г. № 256-ФЗ «О взаимном страховании»<sup>21</sup>), *фонд содействия развитию жилищного строительства* (ст. 2 ФЗ от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О содействии развитию жилищного строительства»<sup>22</sup>), *Центр исторического наследия Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий* (п. 5 ст. 2 ФЗ от 13.05.2008 № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий»<sup>23</sup>). Применительно к этим организациям установлен иной порядок контроля и надзора за их деятельностью. Так, например, в отношении общества взаимного страхования, которое является субъектом страхового дела, осуществляется государственный надзор, регламентированный ст. 30 Закона РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1(ред. от 29.11.2010) «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>24</sup>;

5) *органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления*. Согласно п. 5 ст. 7 ФЗ «О некоммерческих организациях», действие названного федерального закона распространяется на указанные органы, если иное не установлено федеральным законом. Это означает, что если есть отсылка в федеральном законе, регулирующем статус выше приведенных субъектов, к нормам ФЗ «О некоммерческих ор-

<sup>21</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 49.

<sup>22</sup> Там же. 2008. № 30 (ч. 2).

<sup>23</sup> Там же. № 20.

<sup>24</sup> Российская газета. 1993. 12 января. № 6.

ганизациях», то названный закон будет распространяться на органы государственной власти, иные государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления. Такое законодательное определение границ действия ФЗ «О некоммерческих организациях», на наш взгляд, предопределено особым статусом государственных органов и органов местного самоуправления, которые в гражданских правоотношениях не рассматриваются как субъекты (в гражданских правоотношениях они выступают либо от имени публичного образования, либо от своего, но в качестве юридических лиц).

Особенности правового статуса отдельных организационно-правовых форм и видов некоммерческих организаций закрепляются целым рядом федеральных законов: ФЗ от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010) «Об общественных объединениях»<sup>25</sup>; ФЗ от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О негосударственных пенсионных фондах»<sup>26</sup>; ФЗ от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О политических партиях»<sup>27</sup> и т.д. Законодательство РФ о некоммерческих организациях находится в постоянной динамике. В последние годы были приняты такие законы, как, например, ФЗ «Об автономных учреждениях», ФЗ от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О саморегулируемых организациях»<sup>28</sup>.

В сфере регулирования особенностей различных видов некоммерческих организаций действуют также принятые в соответствии с федеральными законами подзаконные нормативные правовые акты, которые конкретизируют общие нормы законов применительно к отдельным видам организаций. Например, деятельность такой организации культуры, как театр, детально регламентирована Положением о театре в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25 марта 1999 г. № 329. Кроме того, возможно создание некоммерческой организации на основании общего положения об организации данного вида. Статья 52 ГК РФ гласит, что в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, может действовать на основании общего положения об организациях данного вида. В ст. 14 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях», которая регулирует вопрос

---

<sup>25</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 21.

<sup>26</sup> Там же. 1998. № 19.

<sup>27</sup> Там же. 2001. № 29.

<sup>28</sup> Там же. 2007. № 49.

о составе учредительных документов некоммерческих организаций, содержится аналогичное положение. Это правило применимо к государственным и муниципальным образовательным учреждениям, поскольку, согласно п. 5 ст. 12 Закона РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 (ред. от 29.12.2010) «Об образовании»<sup>29</sup>, деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ и разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений. Таким образом, типовое положение, регулируя деятельность образовательного учреждения, является дополнительным обязательным правовым актом, утвержденным Правительством РФ, на основании которого будет действовать государственное и муниципальное образовательное учреждение и положения которого включаются в устав такого учреждения. В качестве примера можно привести постановления Правительства РФ от 31.01.2009 г. № 82 (ред. от 10.06.2010) «Об утверждении типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования»<sup>30</sup>, от 12.09.2008 г. № 666 «Об утверждении типового положения о дошкольном образовательном учреждении»<sup>31</sup>, от 18.07.2008 г. № 543 «Об утверждении положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования»<sup>32</sup>.

Правовой статус некоммерческих организаций регулируется также приказами, распоряжениями отдельных министерств и ведомств (например, Приказ Минюста РФ от 31.03.2009 г. № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации»<sup>33</sup> и др.).

Относительно включения в систему источников правового регулирования деятельности некоммерческих организаций нормативных актов

---

<sup>29</sup> Российская газета. 1992. 31 июля. № 172.

<sup>30</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 7.

<sup>31</sup> Там же. 2008. № 39.

<sup>32</sup> Там же. № 30 (часть 2).

<sup>33</sup> Российская газета. 2009. 30 апреля. № 76 (опубликован без приложений 1, 5).

субъектов РФ отметим: органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные акты, содержащие нормы гражданского права (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Вместе с тем не следует забывать и другие принципиальные основы Конституции РФ. Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а по п. «б» ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, по вопросам защиты прав граждан в сфере образования, науки, культуры, спорта, адвокатуры и т. п. субъекты Федерации в соответствии со ст. 76 Конституции РФ могут принимать собственные законы и иные нормативные правовые акты.

Следует также отметить, что субъекты РФ могут принимать законы в части регулирования бюджетных отношений с участием некоммерческих организаций. В качестве примера можно привести Закон Самарской области от 01.12.2010 г. № 130-ГД (ред. от 21.12.2010) «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»<sup>34</sup>, который устанавливает порядок предоставления за счет средств областного бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе субсидий юридическим лицам, в том числе некоммерческим организациям (ст. 11).

Своеобразие правового статуса некоммерческих организаций, взаимная связанность разных подвергающихся правовому регулированию сторон их деятельности ведет к определенному обособлению законодательства о некоммерческих организациях в структуре российского законодательства и соответствующего нормативного массива в структуре российского права. Законодательство о некоммерческих организациях следует рассматривать как комплексную структуру законодательства РФ<sup>35</sup>, а главным предметом закрепления является правовое положение (статус) некоммерческих организаций как субъектов гражданского права.

---

<sup>34</sup> Волжская коммуна. 2010. 3 декабря. № 447 (27394).

<sup>35</sup> См.: Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций в РФ (конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 21.



## 1.2. Понятие и признаки некоммерческих организаций

В соответствии со ст. 50 ГК РФ все юридические лица делятся на коммерческие и некоммерческие организации. Традиционно в литературе к основным признакам некоммерческих организаций относят: специальную правоспособность, отсутствие получения прибыли в качестве основной цели деятельности, ограничение возможности осуществлять предпринимательскую деятельность, запрет на распределение полученной прибыли между участниками, целевой характер использования имущества, оставшегося при ликвидации некоммерческой организации, а также многообразие форм некоммерческих организаций<sup>36</sup>.

Законодатель в качестве одного из критериев разграничения вышеназванных видов организаций избрал соотношение цели извлечения прибыли с другими целями их деятельности. Коммерческие организации – это юридические лица, преследующие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли; напротив, некоммерческие организации не имеют основной целью извлечение прибыли. В юридической литературе неоднократно указывалось на наличие трудностей по определению данного критерия<sup>37</sup>. Ряд авторов (В.А. Дозорцев, О.П. Кашковский, В.А. Рахмилович) считают, что понятия «основная цель деятельности», «основной вид деятельности» оценочны<sup>38</sup>. Как в ГК РФ, так и в ФЗ «О некоммерческих организациях» не содержится признаков, с помощью которых можно было бы отделить основное от неосновного. Этот вопрос осложняется и тем, что любая некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность, хотя только лишь для достижения поставленных перед нею целей. Причем возможны случаи, когда один и тот же вид деятельности одновременно направлен не только на достижение поставленной перед некоммерческой организацией цели (некоммерческие организации

---

<sup>36</sup> См.: Валявина Е.Ю. Развитие законодательства о некоммерческих организациях // Журнал российского права. 2009. № 1.

<sup>37</sup> См., напр.: Гражданское право: учебник / отв. ред. В.П. Мозолин, А.И. Масляев. М.: Юрист, 2003. Ч. 1. С. 147.

<sup>38</sup> См.: Юридические лица: Итоги и перспективы кодификации и совершенствования законодательства: материалы международной научно-практической конференции // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 43; Рахмилович В.А. О достижениях и просчетах нового ГК РФ // Государство и право. 1996. № 4. С. 123; Кашковский О.П. О критериях разграничения коммерческих и некоммерческих организаций // Юрист. 2000. № 5. С. 14.

в соответствии с п. 2 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» преследуют социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные, управленческие и иные цели, направленные на достижение общественных благ), но и на извлечение прибыли. В законодательстве не существует никаких ограничений на возможность получения прибыли от деятельности, направленной на реализацию общественно-полезных целей. Напротив, законодатель исходит из принципа допустимости получения прибыли от общественно-полезной деятельности некоммерческой организации (например, согласно п. 1 ст. 46 Закона РФ «Об образовании», негосударственное образовательное учреждение вправе взимать плату с обучающихся, воспитанников за образовательные услуги, в том числе за обучение в пределах федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований). В то же время коммерческие организации также могут совмещать предпринимательскую и общественно-полезную цель. В этой связи в юридической литературе предлагаются различные подходы, обеспечивающие устранение проблемы определения критериев разграничения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие. По мнению О.П. Кашковского, при разграничении коммерческих и некоммерческих организаций следует учитывать не направления основных целей деятельности, а цели создания. Согласно позиции автора, извлечение прибыли может быть одной из целей деятельности некоммерческой организации, но не целью создания<sup>39</sup>. Однако принятие этой позиции не устранил существующую проблему, т. к. законодатель говорит не о целях деятельности вообще, а об основной, которая и представляет собой реализацию именно цели создания некоммерческих организаций. Цель, ради достижения которой создано юридическое лицо, предопределяет и основную его деятельность. Поэтому следует признать, что основной целью деятельности некоммерческой организации является достижение прежде всего общественных благ. Это означает, что особенностью некоммерческих организаций становится удовлетворение в первую очередь нематериальных, духовных потребностей людей и общества в целом. Именно это и определяет детерминирующую роль невозможности или сложности извлечения прибыли<sup>40</sup>. Думается, законодатель исходил из по-

---

<sup>39</sup> См.: Кашковский О.П. О критериях разграничения... С. 16.

<sup>40</sup> См.: Кошкина М. Негосударственные некоммерческие организации в сфере культуры и искусства. М.: Композитор, 2000. С. 42.

сылки, что цель создания некоммерческой организации, выражающаяся именно в достижении общественных благ, объективно не может порождать для нее в качестве первостепенной задачи получение прибыли от общественно-полезной деятельности, что, соответственно, отражается на ее основной цели деятельности.

К.П. Беляев считает: было бы лучше определить, что для некоммерческих организаций извлечение прибыли вообще не является целью их деятельности, и не делать акцент на неосновной ее характер<sup>41</sup>. Деятельность некоммерческих организаций направлена не на максимизацию прибыли, а на достижение тех или иных общественных благ. Именно основная цель деятельности некоммерческих организаций позволяет выделить из общей массы организации, удовлетворяющие в первую очередь наиболее значимые потребности общества и государства, которые в большинстве случаев не могут быть реализованы на основе материальной заинтересованности организаций. Тем не менее в условиях рыночных отношений ключевая хозяйственная проблема некоммерческих организаций сводится к обеспечению финансовых ресурсов для реализации основных целей деятельности и стабильного развития организации. Поэтому деятельность некоммерческой организации может быть ориентирована и на изыскание различных источников финансирования, в том числе на получение прибыли от предпринимательской деятельности. В настоящее время право на осуществление некоммерческими организациями предпринимательской деятельности предусмотрено нормами ч. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ и п. 2 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях».

Осуществление некоммерческими организациями предпринимательской деятельности необходимо для обеспечения их дополнительными средствами и финансами, которые зачастую являются единственным существующим источником финансирования. Если прибыль необходима и без ее получения основная цель деятельности некоммерческими организациями не может быть достигнута, то нет никаких оснований для запрещения ведения предпринимательской деятельности и, соответственно, извлечения прибыли. Однако создание некоммерческих организаций обусловлено главным образом задачами осуществления общественно-полезной дея-

---

<sup>41</sup> См.: Юридические лица: Итоги и перспективы кодификации и совершенствования законодательства: материалы международной научно-практической конференции. С. 62.

тельности, в отношении которой предпринимательская деятельность носит подчиненный характер. Норма ч. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ предусматривает, что некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям. Указанное положение закона следует понимать в таком аспекте: некоммерческие организации выбирают не те виды предпринимательской деятельности, которые приносят наибольшую прибыль, а те виды деятельности, которые способны либо реализовать общественно-полезную цель их создания на платной, доходной для некоммерческой организации основе, либо не противоречат характеру и существу преследуемых целей. При этом необходимо отметить, что в отличие от коммерческих организаций для некоммерческих участие в предпринимательской деятельности не является обязательным, т. е. предпринимательская деятельность носит лишь способствующий, вспомогательный характер, она может осуществляться или не осуществляться – в зависимости от потребности по усмотрению некоммерческой организации. Получение прибыли можно обозначить как неосновную цель деятельности указанных организаций, т. к. оно не является конечной целью деятельности некоммерческой организации. Тем не менее в юридической литературе справедливо отмечается, что необходимо уделять внимание не только целям создания организации, но и остальным целям ее деятельности. Так, О.А. Чернега полагает, что цель и средства к ее достижению взаимосвязаны: цель не может быть достигнута в случае отсутствия необходимых для ее реализации средств, равно как и наличие средств к достижению цели бессмысленно, если не определена или отпала сама цель<sup>42</sup>, с чем считаем возможным согласиться. Исходя из сказанного следует однозначно подтвердить правомерность выделения как основных целей деятельности некоммерческих организаций, так и иных, направленных на изыскание источников финансирования.

Таким образом, для некоммерческих организаций основная цель деятельности, представляющая собой реализацию задачи создания названных организаций, направлена на достижение именно общественных благ, что, однако, не исключает того, что возможно и наличие иной цели деятельно-

---

<sup>42</sup> См.: Чернега О.А. Правовая модель благотворительности и благотворительных организаций: гражданско-правовой и социологический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 144.

сти некоммерческих организаций – извлечение прибыли, – носящей при этом подчиненный характер, способствующий деятельности основной.

Вторым критерием разграничения коммерческих и некоммерческих организаций, который используется в законодательстве РФ, является разрешение или запрет распределения полученной в результате осуществления предпринимательской деятельности прибыли между участниками организации. Согласно п. 1 ст. 50 ГК РФ, п. 1 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях», некоммерческие организации не вправе распределять прибыль между ее участниками. В юридической литературе данный критерий рассматривается как позволяющий наиболее четко различать коммерческие и некоммерческие организации. Однако при этом указывается, что не все некоммерческие организации осуществляют предпринимательскую деятельность и, соответственно, получают прибыль, а значит, ничего не распределяют<sup>43</sup>. Представляется, что если организация не занимается предпринимательской деятельностью, то она вообще не может быть рассмотрена как коммерческая: коммерческая организация должна приносить прибыль, причем прибыль должна быть результатом основной ее деятельности. Значит, если организация не занимается предпринимательской деятельностью, то основной целью ее деятельности не является получение прибыли и, соответственно, она относится к числу некоммерческих организаций. Второй критерий разграничения организаций на коммерческие и некоммерческие может быть применен только в случае участия организации в предпринимательских отношениях и получения ею прибыли. Причем если для некоммерческих организаций недопустимость распределения прибыли между учредителями является обязанностью, то для коммерческих распределение прибыли между учредителями – это право (п. 1 ст. 50 ГК РФ). В связи с вышесказанным следует однозначно подтвердить необходимость при исследовании второго критерия разграничения организаций на коммерческие и некоммерческие исходить прежде всего из анализа основных целей деятельности той или иной организации.

О.П. Кашковский при рассмотрении вопроса о делении организаций на коммерческие и некоммерческие по признаку разрешения или запрета распределения полученной в результате осуществления предприниматель-

---

<sup>43</sup> См.: Кашковский О.П. О критериях разграничения... С. 18.

ской деятельности прибыли между участниками указывает, что некоммерческие организации могут получать материальные поступления не только в виде прибыли как результата предпринимательской деятельности, но и в виде пожертвований, дара; возможности распоряжения иными, кроме прибыли, видами доходов остались неурегулированными<sup>44</sup>. В юридической литературе высказана точка зрения, что понятия прибыли и дохода с гражданско-правовой точки зрения равнозначны. Так, В.В. Ковязин, анализируя нормы гражданского, бюджетного и налогового законодательства (п. 2 ст. 15 ГК РФ, п. 2 ст. 47 Закона «Об образовании», п. 2 ст. 42 Бюджетного кодекса РФ, ст. 13, п. 1 ст. 38 Налогового кодекса РФ (часть 1)), приходит к выводу, что понятия прибыли и дохода нередко имеют одно и то же значение<sup>45</sup>. О.М. Олейник придерживается позиции, что доход – это то, что облагается налогом по результатам предпринимательской деятельности, это выгода<sup>46</sup>. Как видим, авторы указанной выше позиции по вопросу о соотношении понятий прибыли и дохода предлагают рассматривать доходы как результат предпринимательской деятельности. Однако доходы – это не только результат предпринимательской деятельности (прибыль), в их состав могут быть включены членские взносы, вклады, благотворительные пожертвования, т. е. материальные поступления, не связанные с предпринимательской деятельностью. В обоснование наших взглядов необходимо обратиться к соответствующим нормам Налогового кодекса Российской Федерации. Согласно ст. 247 Налогового кодекса РФ, прибылью признается полученный доход, уменьшенный на величину произведенных затрат. В ст. 41 Налогового кодекса РФ закреплено, что «под доходом понимается экономическая выгода в денежной и натуральной форме, учитываемая в случае возможной ее оценки в той мере, в которой такую выгоду можно оценить». На наш взгляд, экономическая выгода может быть рассмотрена как разница между всем полученным от предпринимательской деятельности и затратами, произведенными для получения выгоды (прибыль), а также это могут быть иные поступления, приводящие к увеличению капитала организации и не требующие затрат на их получение. Исходя из вышесказанного следует отметить, что доход и прибыль – понятия не

<sup>44</sup> Кашковский О.П. О критериях разграничения...

<sup>45</sup> См.: Ковязин В.В. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций системы МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 21–22.

<sup>46</sup> См.: Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник: в 2 т. / отв. ред. О.М. Олейник. М.: Юрист, 2000. Т. 1. С. 24.

равнозначные: прибыль – это результат только предпринимательской деятельности, доход же включает в себя не только прибыль как результат предпринимательской деятельности, но и другие поступления, не связанные с такой деятельностью.

Возвращаясь к вопросу о распоряжении некоммерческих организаций доходами, полученными в виде дара, пожертвований или завещания, отметим, что, как представляется, он должен быть решен так же, как и в случае получения некоммерческими организациями прибыли от предпринимательской деятельности, т. е. они не должны распределяться между учредителями. Связываем мы такое решение вопроса с целями создания некоммерческих организаций, которые не могут быть реализованы на основе имущественной заинтересованности их учредителей. Некоммерческие организации преследуют не цель обогащения их учредителей (участников, членов), а цели, направленные на достижение общественных благ, что предопределяет невозможность распределения ими полученного дохода. Что же касается пожертвования, то из самого законодательного определения следует, что оно обусловлено использованием имущества по определенному назначению (дарение вещи или права в общепользовательных целях). Само же распределение между учредителями имущества, полученного некоммерческой организацией в виде пожертвований, никак не является общепользовательной целью. Таким образом, суть второго признака разграничения коммерческих и некоммерческих организаций должна выражаться в запрете распределения некоммерческими организациями между своими учредителями (участниками, членами) не прибыли, а дохода, получаемого организацией.

### **1.3. Виды некоммерческих организаций.**

#### **Организационно-правовые формы некоммерческих организаций**

Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ, некоммерческие организации могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных и религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других организационно-правовых формах, предусмотренных федеральными законами. ФЗ «О некоммерческих организациях» к числу некоммерческих организаций отнесены государственная корпорация, государственная компания, общины ко-

ренных малочисленных народов РФ, автономная некоммерческая организация, некоммерческое партнерство. Законодательное закрепление различных организационно-правовых форм для коммерческих и некоммерческих организаций «преследует цель безошибочного разделения организаций на коммерческие и некоммерческие»<sup>47</sup>. Однако в юридической литературе В.А. Рахмиловичем высказана точка зрения, согласно которой деление организаций на коммерческие и некоммерческие не всегда может быть связано с организационно-правовой формой и уж, во всяком случае, не может от нее зависеть<sup>48</sup>. На наш взгляд, при решении вопроса о том, является ли организация коммерческой или некоммерческой, нельзя исключить ответа на вопрос, какая организационно-правовая форма юридического лица соответствует ей и к какому виду юридических лиц (коммерческим или некоммерческим) та или иная организационно-правовая форма отнесена законодателем. В противном случае мы будем вынуждены каждый раз при ответе на поставленный вопрос исходить из положений устава и сопоставлять их с нормами ГК РФ, предусматривающими критерии отграничения коммерческих и некоммерческих организаций (основная цель деятельности и порядок распределения полученной прибыли).

Следует обратить внимание и на то, что в последние годы были приняты специальные законы, предусматривающие целый ряд разновидностей некоммерческих организаций. Перечень видов некоммерческих организаций велик и разнороден, а кроме того, он построен на разных основаниях (не только включает организационно-правовые формы, но и направления деятельности), что и отмечается в юридической литературе<sup>49</sup>. Многие ученые убеждены, что столь широкий перечень форм не оправдан, поскольку некоторые из них имеют одинаковую правовую природу, по сути дублируют друг друга. Так, по мнению Е.А. Суханова, торгово-промышленная палата является разновидностью ассоциации<sup>50</sup>. В.А. Рахмилович указывает, что автономная некоммерческая организация идентична предусмотренному ст. 118 ГК РФ фонду и необходимость введения этой формы не впол-

---

<sup>47</sup> Капковский О.П. О критериях разграничения... С. 19.

<sup>48</sup> См.: Рахмилович В.А. О достижениях и просчетах нового ГК РФ. С. 123.

<sup>49</sup> См.: Юридические лица: Итоги и перспективы кодификации и совершенствования законодательства: материалы международной научно-практической конференции. С. 46–48.

<sup>50</sup> См.: Гражданское право: в 2 т.: учебник / под ред. Е.А. Суханова. Т. 1. С. 272.



не ясна<sup>51</sup>. Е.П. Лихотникова замечает, что сегодня остается достаточно сложным вопрос о том, является ли государственная корпорация единой организационно-правовой формой или же это родовое понятие, охватывающее несколько различных видов организаций<sup>52</sup>. Поэтому сегодня ряд правоведов придерживаются позиции, согласно которой необходимо установить исчерпывающий перечень организационно-правовых форм для некоммерческих организаций<sup>53</sup>.

Законодатель же в ряде случаев использует наряду с основной классификацией, связанной с организационно-правовыми формами юридических лиц, иное деление юридических лиц, построенное на направленности деятельности последних. Так, ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. (в ред. 29.06.2004) предусматривает такой вид религиозных объединений, как учреждение профессионального религиозного образования» (п. 6 ст. 8). Учреждения профессионального религиозного образования создаются с целью подготовки религиозного персонала. Необходимо отметить, что религиозное объединение – это прежде всего добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих в РФ, т. е. в законе религиозная организация рассматривается в качестве «добровольного объединения граждан». Согласно ст. 19 названного закона, учреждения профессионального религиозного образования могут быть созданы исключительно религиозными организациями в соответствии с их уставами и законодательством РФ, а не на основе добровольного объединения граждан. К тому же в гражданско-правовом смысле учреждения являются самостоятельными разновидностями юридических лиц – некоммерческих организаций, так же как и религиозные объединения. Для учреждений как некоммерческих организаций характерно то, что они создаются собственником, который сохраняет право собственности на имущество, закрепленное за учреждением. Участники религиозных организаций не обладают какими-либо имущест-

---

<sup>51</sup> См.: Комментарий к Гражданскому кодексу РФ части первой (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2003. С. 138.

<sup>52</sup> См.: Барков А.В., Лихотникова Е.П. Гражданская правосубъектность и право собственности некоммерческих организаций. М.: Юрист, 2004. С. 24.

<sup>53</sup> См.: Юридические лица: Итоги и перспективы кодификации и совершенствования законодательства: материалы международной научно-практической конференции. С. 48; Беляев К.П. О делении юридических лиц на коммерческие и некоммерческие в гражданском законодательстве // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. С.С. Алексеева (Исследовательский центр частного права). М.: Статут, 2000. С. 41.

венными правами по отношению к созданным ими организациям (п. 3 ст. 48 ГК РФ). Следовательно, различный характер прав учредителей на имущество названных организаций, а также порядок создания названных юридических лиц едва ли позволяют рассматривать учреждение профессионального религиозного образования как разновидность религиозного объединения.

Существующая в настоящий момент проблема классификации юридических лиц, построенная на разных основаниях: на организационно-правовых формах юридических лиц и на направленности их деятельности – отчетливо проявляется и в нормах ФЗ «Об общественных объединениях». Статья 11 ФЗ «Об общественных объединениях» выделяет такой вид, как общественное учреждение, под которым понимается не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения. Из формулировки вышеприведенной нормы ФЗ «Об общественных объединениях» возникает вопрос о законности законодательного закрепления столь различных по сути двух видов организационно-правовых форм юридических лиц: общественных объединений и общественных учреждений. ФЗ «Об общественных объединениях» отличает общественное учреждение от других учреждений и собственно иных организационно-правовых форм общественных объединений по цели, ради которой оно создано: оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям. Любое учреждение (а не только общественное), как и все некоммерческие организации, наделяется специальной правоспособностью, т. е. имеет только те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям создания юридического лица (уставным целям). Таким образом, деятельность, противоречащая уставным целям любого вида учреждения, как и любой иной некоммерческой организации, запрещена. Что же касается оказания конкретного вида услуг, которые должны соответствовать интересам участников, то, как нам представляется, этот критерий оценочный. По существу, не ясно, как должен осуществляться учет мнений участников данного учреждения. Кроме того, представляется проблемным вопрос о правах учредителей на имущество общественного учреждения. В соответствии с п. 3 ст. 48 ГК РФ и ст. 30 ФЗ «Об общественных объединениях» собственниками имущества являются общественные объединения, учредители которых не

сохраняют прав на переданное ими этим юридическим лицам в собственности имущество. Как нами было ранее указано, общественные объединения могут создаваться в такой организационно-правовой форме, как учреждение. Проведенный с точки зрения действующего законодательства анализ правового положения общественного учреждения показывает, что последнее может быть собственником закрепленного за ним имущества, а это противоречит ст. 48, 120, 296 ГК РФ. В соответствии с названными статьями ГК РФ учреждения лишены возможности быть собственниками, за ними закрепляется право оперативного управления на переданное им имущество, собственником же остается сам учредитель. Поэтому, исходя из двух факторов, а именно: недопустимости использования для выделения учреждения как вида юридических лиц критерия соответствия целей его создания интересам его участников и наличия противоречия ст. 30 ФЗ «Об общественных объединениях» и ст. 48, 120, 296 ГК РФ – считаем ошибочным выделение такого вида учреждений, как общественное.

Итак, исходя из проведенного анализа гражданского законодательства, касающегося классификации юридических лиц, разделения их на коммерческие и некоммерческие, основанного на использовании таких двух критериев, как организационно-правовая форма юридических лиц и направленность деятельности, следует отметить, что позиция законодателя по данной проблеме не вполне последовательна. Как было нами показано, выделение организационно-правовой формы юридических лиц по критерию направленности деятельности (профессионального религиозного образовательного учреждения, общественного учреждения) и обозначение ее как разновидности другой организационно-правовой формы (религиозной организации, общественного объединения) приводит к коллизии норм внутри гражданского законодательства. Поэтому необходимо отказаться от такой классификации юридических лиц, которая построена одновременно на использовании двух критериев: организационно-правовой формы и направленности деятельности юридических лиц. В этой связи предлагается на законодательном уровне определить понятие «организационно-правовая форма» с целью устранить возможности «дублирования» организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Изучению понятия «организационно-правовая форма юридического лица» как самостоятельного правового явления в цивилистике уделено незначительное внимание. Проблема заключается в том, что нет четкого понятия организационно-правовой

формы юридического лица. Так, например, М.Ю. Тихомиров справедливо указывает, что «далеко не всегда нормы действующего сегодня законодательства о некоммерческих организациях позволяют четко разграничить организационно-правовые формы и виды некоммерческих организаций»<sup>54</sup>. Следствием этого, как нами было уже показано, является то, что отдельные виды юридических лиц, которые существуют в рамках одной организационно-правовой формы, иногда ошибочно причисляют к самостоятельным организационно-правовым формам. Под организационно-правовой формой понимается совокупность признаков, определяющих структуру и деятельность предусматриваемых законом видов юридических лиц. В юридической литературе предлагаются различные критерии отграничения организационно-правовых форм юридических лиц. А.Я. Курбатов указывает, что организационно-правовые формы юридического лица характеризуют по следующим элементам: способы формирования имущества юридического лица; права учредителей (участников, членов) и самого юридического лица на это имущество; основания возникновения и прекращения прав учредителей; порядок взаимодействия учредителей по поводу управления юридического лица; ответственность учредителей (участников) перед кредиторами юридического лица<sup>55</sup>. Наиболее приемлемой считаем точку зрения В.В. Долинской, которая выделяет следующие основные критерии разграничения организационно-правовых форм: имущественную и организационную обособленность, способы формирования имущественной базы, особенности взаимодействия собственников, учредителей, участников, самого юридического лица, в ряде случаев – его структурных подразделений, трудового коллектива, их ответственности друг перед другом, контрагентами, потребителями, конкурентами, государством и обществом<sup>56</sup>. К этим критериям можно добавить цели деятельности организации. Отсюда организационно-правовая форма юридического лица – это закрепленная в ГК РФ

---

<sup>54</sup> См.: Соловьев С.В., Тихомиров М.Ю. Некоммерческие организации: правовое положение, законодательство, учредительные документы / под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 1998. С. 65.

<sup>55</sup> См.: Курбатов А.Я. Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>56</sup> См.: Долинская В.В. Реорганизация юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. № 8; Долинская В.В. Юридические лица. Гл. 6 // Гражданское право: учебник / отв. ред. А.И. Масляев, В.П. Мозолин. М., 2007. Ч. 1. С. 125.

форма функционирования юридического лица в гражданском обороте, благодаря определенной совокупности критериев существенно отличающаяся от иных форм юридического лица. Внутри организационно-правовой формы могут существовать различные виды юридических лиц, которые классифицируются по различным критериям. Например, по целям деятельности фондов можно выделить благотворительный фонд, фонд обязательного социального страхования, негосударственный пенсионный фонд и т. д. По субъектному составу собственников-учредителей учреждения подразделяются на государственные, муниципальные и частные.

Организационно-правовые формы некоммерческих организаций также могут быть классифицированы, и среди них может быть выявлено несколько видов, объединенных одним признаком (например форма собственности, состав учредительных документов, субъектный состав учредителей и т. д.). Таким образом, можно выделить следующие виды некоммерческих организаций.

С точки зрения *места и функций в обществе* некоммерческие организации подразделяются: 1) на некоммерческие организации, которые создаются и функционируют для предоставления экономических благ «третьим» лицам, которые не являются участниками некоммерческих организаций (учреждение, фонд, автономная некоммерческая организация, государственная корпорация); 2) на некоммерческие организации, которые создаются для удовлетворения, прежде всего, потребностей участников НО (ассоциация, союз, некоммерческое партнерство).

*По целям деятельности* можно выделить благотворительные организации; образовательные организации; медицинские организации; религиозные организации; садоводческие, дачные организации и т. д.

*По форме собственности* некоммерческие организации подразделяются на государственные (государственные учреждения) и частные некоммерческие организации (например потребительский кооператив, частное учреждение, автономная некоммерческая организация).

*По составу учредителей* можно выделить некоммерческие организации, учредителями которых могут быть только РФ, субъект РФ, муниципальное образование (государственные учреждения, государственные корпорации, государственные компании); некоммерческие организации, учредителями которых могут быть только юридические лица (союзы и ассоциации); или же любые, за отдельным исключением, субъекты права (все остальные некоммерческие организации).

*По составу учредительных документов* разграничивают договорно-уставные некоммерческие организации – например объединения юридических лиц; уставные некоммерческие организации – например фонды, автономные учреждения.

*По объему вещных прав* организации подразделяются на некоммерческие организации – собственников (например фонд, религиозные организации, общественные объединения) и на некоммерческие организации, наделенные правом оперативного управления (учреждения).

*Наличие или отсутствие членства* в некоммерческих организациях также является существенным критерием для разграничения этих организаций на виды. Некоммерческими организациями, которые характеризуются наличием членства, общей для многих участников цели, независимостью своего существования от смены участников, являются, например, общественная организация, некоммерческие партнерства. К некоммерческим организациям, не основанным на членстве, относятся учреждения, фонды.

Помимо выделения организационно-правовых форм и видов некоммерческих организаций законодателем для выявления характеристики отдельных названных организаций вводится такой критерий, как особый правовой статус. Так, некоммерческие организации могут приобретать при наличии установленных законодателем условий статус саморегулируемых, микрофинансовых и социально ориентированных организаций<sup>57</sup>.

Примером особого правового положения некоммерческих организаций является наделение их статусом микрофинансовой организации, согласно ФЗ от 02.07.2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»<sup>58</sup>. Статус микрофинансовой организации позволит некоммерческим организациям в форме фонда, автономной некоммерческой организации, учреждения (за исключением бюджетного учреждения), некоммерческого партнерства выполнять систематически операции с денежными средствами (выдача займов), а также привлекать денежные средства (с определенными оговорками, установленными нормой ст. 12 ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях») **без получения лицензии**. Как было отмечено в пояснительной записке «К проекту Федерального закона “О микрофинансовой дея-

---

<sup>57</sup> Особенности правового статуса саморегулируемых организаций определены в разделе 3.2. настоящего учебного пособия.

<sup>58</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3435.

тельности и микрофинансовых организациях”», важным аспектом, отличающим микрофинансовые организации от иных организаций, оказывающих аналогичные услуги, выступает социальная направленность. Следует также заметить, что микрофинансовые организации не рассматриваются законодателем как организационно-правовая форма юридического лица, в ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» предусмотрена возможность приобретения *статуса* микрофинансовой организации не только вышеуказанными некоммерческими организациями, но и коммерческими организациями (хозяйственными товариществами и обществами). В то же время названный закон не выявляет особенностей наделения таковым статусом некоммерческих организаций в отличие от коммерческих, что предполагает выявление их специфики исходя из норм ГК РФ и ФЗ «О некоммерческих организациях».

Среди некоммерческих организаций законодателем выделяются социально ориентированные некоммерческие организации, созданные в предусмотренных ФЗ «О некоммерческих организациях» формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 названного закона. Как справедливо отмечает С.П. Гришаев, сам термин «социально ориентированные» является оценочным понятием, и если обратиться к общим целям некоммерческих организаций, указанных в п. 2 ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях», то по существу каждая из них социально ориентированная<sup>59</sup>. Очевидно, для признания той или иной некоммерческой организации социально ориентированной практика будет руководствоваться целями, указанными в ст. 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях». Статус социально ориентированной некоммерческой организации предполагает получение определенных льгот, а в некоторых случаях прямой поддержки со стороны государственных и муниципальных органов.

Как видим, в настоящее время законодателем применительно к некоммерческим организациям вводятся не только новые организационно-правовые формы, виды, но и особые статусы, однако четкого разграниче-

---

<sup>59</sup> См.: Гришаев С.П. Социально ориентированные некоммерческие организации // СПС «КонсультантПлюс». 2010.

ния названных понятий до сих пор нет. Именно поэтому требуется выстроить оптимальную систему некоммерческих организаций, разработать законодательное закрепление организационно-правовой формы и выявить те некоммерческие организации, которые не будут «дублировать» друг друга. На наш взгляд, вполне оправдано предложение авторов Концепции развития гражданского законодательства РФ, одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009, о введении «двухуровневой» гражданско-правовой регламентации статуса некоммерческих организаций в целях сохранения основополагающей роли общих норм ГК РФ<sup>60</sup>. Излишним представляется огромное количество федеральных законов об отдельных видах некоммерческих организаций, порой повторяющих одни и те же положения, а иногда и противоречащих друг другу.

#### **1.4. Особенности правового положения структурных подразделений некоммерческих организаций**

Вопросы правового статуса структурных подразделений некоммерческих организаций носят межотраслевой характер. По общему правилу структурные подразделения некоммерческих организаций могут создаваться как обособленные и необособленные.

Налоговое законодательство к обособленным подразделениям организации относит любое территориально обособленное от нее подразделение, по месту нахождения которого оборудованы стационарные рабочие места. Признание обособленного подразделения таковым производится независимо от отражения его создания в учредительных или иных организационно-распорядительных документах организации и от полномочий, которыми наделяется указанное подразделение. При этом рабочее место считается стационарным, если оно создается на срок более одного месяца (ст. 11 НК РФ). Такое же определение обособленного подразделения организации закреплено и в ФЗ от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (п. 2 ст. 2). В Постанов-

---

<sup>60</sup> Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.



лении Президиума ВАС России от 8 июля 2003 г. № 2235/03 было отмечено, что признание обособленного подразделения организации таковым осуществляется при наличии признаков, предусмотренных п. 2 ст. 11 НК РФ, независимо от вида его деятельности<sup>61</sup>. По мнению МНС России, выраженному в письме от 29 апреля 2004 г. № 09-3-02/1912 «О признании одного рабочего места обособленным подразделением», одно рабочее место для целей Налогового кодекса РФ признается обособленным подразделением<sup>62</sup>.

Обособленные подразделения в ГК РФ представлены в виде филиала и представительства. Они расположены вне места нахождения юридического лица и осуществляют все его функции либо часть и (или) представляют интересы юридического лица вне места его нахождения. В соответствии со ст. 55 ГК РФ такие обособленные подразделения некоммерческой организации, как представительство и филиал, должны быть указаны в учредительных документах. Следовательно, само положение, на основании которого действуют эти структурные подразделения, не подлежит государственной регистрации, ему не присваивается регистрационный номер, и филиалу и представительству не выдается свидетельство о государственной регистрации. Поэтому момент, с которого филиал или представительство считаются созданными, следует соотносить с моментом внесения в устав некоммерческой организации сведений, устанавливающих факт создания филиала или представительства и место его нахождения.

Действующие ГК РФ и НК РФ не выделяют необособленные структурные подразделения юридических лиц. В юридической литературе необособленные структурные подразделения понимаются как внутренние единицы юридического лица, расположенные на территории этого юридического лица (отделы, цеха, подразделения), наделенные функциональной и организационной самостоятельностью<sup>63</sup>. Признание необособленного подразделения таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных документах или иных организационно-распорядительных документах юридического лица. Порядок создания необособленных структурных единиц некоммерческой организация

---

<sup>61</sup> Вестник ВАС. 2003. № 12.

<sup>62</sup> Экономика и жизнь. 2004. № 29.

<sup>63</sup> См., напр.: Изюмов И.В. Правовой статус внутренних структурных подразделений товарной биржи // Внешнеторговое право. 2008. № 2 (СПС «КонсультантПлюс»).

определяет самостоятельно, при этом не требуется уведомления регистрирующих органов.

В юридической литературе по вопросу о правовом положении структурных подразделений некоммерческих организаций была высказана позиция о необходимости наделения собственной правосубъектностью структурных подразделений таких организаций, как университеты, при этом в законе следует указать, какие юридические действия вправе осуществлять самостоятельно структурные подразделения, и отметить, что ответственность за их деятельность несет само образовательное учреждение<sup>64</sup>. Однако в ст. 2 ГК РФ определен исчерпывающий перечень субъектов гражданского права (то есть других участников гражданского оборота не может быть), каковыми могут быть только граждане (физические лица), юридические лица, РФ, ее субъекты и муниципальные образования. Поэтому наделение структурных подразделений вуза определенным объемом правосубъектности возможно только путем признания их юридическими лицами. Действующее законодательство «промежуточной» правосубъектности для экономического оборота не предусматривает. Как правильно было отмечено М.И. Брагинским, имущественная обособленность как основной признак юридического лица исключает возможность одновременного выступления в гражданских правоотношениях и «целого», и его «отдельных частей»<sup>65</sup>. В противном случае одно и то же имущество составляло бы субстрат сразу двух субъектов гражданского права, что следует считать невозможным. Нам представляется, что решение вопроса о правовом положении структурных подразделений путем наделения их определенным объемом правосубъектности (что означало бы появление нового участника гражданско-правовых отношений, не являющегося при этом независимым и самостоятельным) на сегодня противоречит нормам ГК РФ и принципам гражданского права.

Касаясь вопроса особенностей правового регулирования деятельности структурных подразделений общественных объединений, следует отметить ряд противоречий, содержащихся в ФЗ «Об общественных объединениях». В ст. 21 данного закона указано на возможность государственной регистрации отделений общественных объединений, что прямо противоречит ГК РФ. Во-первых, в соответствии со ст. 55 ГК РФ структурными подразделениями юридического

---

<sup>64</sup> См.: Богданов Е.В. Особенности правового положения структурных подразделений образовательных учреждений // Актуальные проблемы правоведения. 2003. № 3. С. 112–114.

<sup>65</sup> См.: Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М.: Юр. лит., 1981. С. 28–29, 40.

лица могут быть признаны только его филиалы и представительства. Отделения юридического лица являются конструкцией, которую не использует ГК РФ. Во-вторых, получив свидетельство о государственной регистрации, структурное подразделение становится юридическим лицом и не может быть частью другого юридического лица. Иначе это было бы прямым нарушением организационного единства некоммерческой организации. В ст. 1 указанного закона в качестве структурных подразделений общественного объединения названы организации, отделения или филиалы и представительства. Таким образом, в один ряд ставятся юридические лица и не юридические лица (подразделения). Еще раз подчеркнем, что в гражданском праве к обособленным подразделениям юридического лица относятся филиалы и представительства (ст. 55 ГК РФ). Как верно отмечает В.А. Рахмилович: «В составе, внутри юридического лица не может существовать другое юридическое лицо, это нарушало бы принцип имущественной обособленности и противоречило ст. 48 ГК»<sup>66</sup>. Признавая структурное подразделение юридическим лицом, ФЗ «Об общественных объединениях» нарушает и другой признак ЮЛ – принцип имущественной обособленности. В соответствии с п. 2 ст. 32 ФЗ «Об общественных объединениях» структурные подразделения общественных организаций имеют право оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственником. Это прямо противоречит ст. 296 ГК РФ, которая наделяет только казенное предприятие и учреждение правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество.

Вызывает возражения и законодательное закрепление статуса отделения иностранной некоммерческой организации. Согласно ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях», такое структурное подразделение иностранной некоммерческой организации, как отделение, является формой некоммерческой организации. Таким образом, законодателем вводится еще одна организационно-правовая форма некоммерческих организаций, которая отличается от других форм тем, что является структурным подразделением иностранной некоммерческой организации (что не допустимо, согласно ГК РФ), проходит особый порядок государственной регистрации и наделяется не вполне «убедительной» правосубъектностью.

---

<sup>66</sup> Рахмилович В.А. О достижениях и просчетах нового ГК РФ.

## ГЛАВА 2.

# РОЛЬ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ПРОЦЕССЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

### 2.1. Государственная поддержка некоммерческих организаций

Согласно п. 1 ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях», государственная поддержка некоммерческих организаций осуществляется в *следующих формах*.

1) Размещение среди некоммерческих организаций государственных и муниципальных социальных заказов в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup>. В отношении названной формы государственной поддержки следует отметить следующее. ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», как указано в ч. 1 ст. 1, регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. В настоящее время преимуществом при размещении государственных заказов, согласно названному закону, обладают учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы и организации инвалидов (ст. 14). Предоставление таких преимуществ детализировано в положениях п. 12 ч. 4 ст. 21, ч. 3 ст. 28,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1).

п. 2 ч. 5.2 ст. 37, ч. 3 ст. 38 названного закона, а преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, кроме того, в норме п. 7 ч. 2 ст. 55 того же закона. Как отмечается в юридической литературе, целями предоставления таких преимуществ являются оказание государственной или муниципальной поддержки таким учреждениям, предприятиям и организациям, расширение возможностей их участия в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и стимулирование такого участия<sup>2</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175 (ред. от 02.06.2008) «О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в рамках реализации указанных норм утверждены Перечень товаров (работ, услуг), при размещении заказов на которые могут предоставляться преимущества учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, и Перечень товаров (работ, услуг), при размещении заказов на которые могут предоставляться преимущества организациям инвалидов<sup>3</sup>.

Относительно других некоммерческих организаций законодателем не установлены какие-либо особенности размещения заказов (в том числе и социальных) среди некоммерческих организаций.

2) Предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку. Представляется, что такая льгота выражается в возможности физическими лицам получить социальный налоговый вычет в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, частично или полностью финансируемым из средств соответствующих бюджетов, а также физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям на нужды физического воспитания граждан и содержание спортивных команд, а также в сумме пожертвований, перечис-

---

<sup>2</sup> См.: Борисов А.Н., Красв Н.А. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный). 5-е издание, перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2009 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2008. № 12. Ст. 1135.

ляемых (уплачиваемых) налогоплательщиком религиозным организациям на осуществление ими уставной деятельности (в размере фактически произведенных расходов, но не более 25 % суммы дохода, полученного в налоговом периоде) (подп. 1 п. 1 ст. 219 гл. 23 «Налог на доходы физических лиц» ч. 2 НК РФ).

3) Предоставление некоммерческим организациям иных льгот. Такая формулировка закона, к сожалению, остается мало понятной и формальной. Ранее, до внесения изменений ФЗ от 05.04.2010 г. № 40 в ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях», законодателем определялось, что к числу таких льгот относится полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом. В настоящее время законодатель все-таки сохранил некоторые случаи безвозмездного пользования государственным имуществом некоммерческими организациями. Так, ФЗ от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 23.07.2008, с изм. от 17.12.2009) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрено, что ряду некоммерческих организаций (благотворительные, религиозные, российские творческие союзы, государственные учреждения, осуществляющие свою деятельность в сфере культуры, и т. п.) объекты культурного наследия, находящиеся в федеральной собственности, предоставляются не на условиях аренды, а на основании договора безвозмездного пользования (ст. 56)<sup>4</sup>. С 14 декабря 2010 г. вступил в силу ФЗ от 30.11.2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», согласно которому передача государственного или муниципального имущества религиозного назначения в безвозмездное пользование религиозной организации осуществляется в случае, если: 1) данное имущество не подлежит отчуждению из государственной или муниципальной собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) передача данного имущества в безвозмездное пользование предложена самой религиозной организацией; 3) данное имущество является помещением, находящимся в здании, строении, сооружении, не относящихся к имуществу религиозного назначения в соответствии со ст. 2 вышеуказанного федерального закона<sup>5</sup>.

Согласно прежней редакции ст. 31 ФЗ «О некоммерческих организациях» (до внесения изменений в нее ФЗ от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ), госу-

---

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 26.

<sup>5</sup> Там же. 2010. № 49. Ст. 6423.

дарственная поддержка могла осуществляться также путем предоставления в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целей с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Такая формулировка закона носила чисто декларативный характер, поскольку оказание государственной поддержки некоммерческим организациям в названной форме осуществлялось, как и ныне, на основании п. 2 ст. 251 гл. 25 «Налог на прибыль организаций» ч. 2 НК РФ, где указывается, что при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются целевые поступления, к которым относятся целевые поступления из бюджета и целевые поступления на содержание некоммерческих организаций, на ведение им уставной деятельности, поступившие безвозмездно от других организаций и (или) физических лиц и использованные по назначению. Такое небольшое исключение из общего правила вряд ли способствовало развитию некоммерческих организаций в России как ранее, так и в настоящее время. Именно поэтому в юридической литературе предлагали внести изменения в налоговое законодательство РФ относительно налогообложения некоммерческих организаций. Так, А.П. Ковалев считал необходимым освободить все виды некоммерческих организаций от налогов на прибыль и имущество организаций, поскольку прибыль некоммерческих организации по своей функциональной роли принципиально отличается от прибыли коммерческого сектора, а развитие некоммерческих организаций объективно имеет, по меньшей мере, такое же значение, как развитие иных элементов инфраструктуры<sup>6</sup>. Однако российским законодателем была выбрана иная позиция – исключить из ФЗ «О некоммерческих организациях» хоть какое-либо указание на возможность получения поддержки в виде предоставления льгот по налогообложению. Можно, конечно, предположить, что в ближайшем будущем изменения налогового законодательства

---

<sup>6</sup> См.: Ковалев А.П. Институционально-экономические основы развития гражданского общества в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Владикавказ, 2008. С. 24. Подобной позиции придерживался и Ю.М. Лермонтов. См.: Лермонтов Ю.М. Тенденции развития налогового законодательства Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

все-таки произойдут, причем не в сторону ухудшения положения названных организаций. В подтверждение сказанного можно привести предложения Президента РФ по совершенствованию законодательства в области поддержки некоммерческих организаций, которые, как мы предполагаем, не могут быть не замечены нашим законодателем («особенностью российского законодательства является то, что оно формируется на основе норм Конституции РФ с учетом ежегодных посланий Президента РФ, в которых глава государства задает парламенту приоритеты законодательной деятельности»<sup>7</sup>): «Мы намерены освободить от налога материальную помощь, оказываемую благотворительными и некоммерческими организациями детям, которые остались без попечения родителей, а также инвалидам. Еще одно предложение. От налога на добавленную стоимость будут освобождены услуги некоммерческих организаций по уходу за больными, за инвалидами, за престарелыми, социальное обслуживание детей-сирот и оставшихся без попечения родителей. Не будут также облагаться налогом на прибыль гранты на поддержку программ охраны здоровья, развития физкультуры и массового спорта»<sup>8</sup>.

Государственная поддержка осуществляется также путем предоставления субсидий некоммерческим организациям. Согласно ст. 78.1. Бюджетного кодекса РФ, в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации могут предусматриваться субсидии автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). В федеральном законе о федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, в том числе в виде имущественного взноса в государственные корпорации и государственные компании. Согласно Письму Министерства финансов РФ № 02-01-04/2523 и Министерства экономического развития РФ № 12064-АП/Д05 «О Применении статей 78 и 78.1 Бюджетного Кодекса РФ», предоставление субсидий юридическим лицам (кроме государственных (муниципальных) учреждений) на безвозмездной и безвозвратной

---

<sup>7</sup> Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>8</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября. № 214.



основе в целях возмещения указанных затрат может осуществляться как до их возникновения, так и по факту возникновения<sup>9</sup>.

В законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ). Соответственно, в Самарской области действует Закон Самарской области «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», в ст. 11 которого закрепляются общие положения о предоставлении субсидий из областного бюджета юридическим лицам (за исключением государственных учреждений) в целях возмещения указанным лицам затрат или недополученных доходов в связи с производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг в отдельных сферах жизнедеятельности общества (например в сфере образования, науки, культуры, социальной поддержки и социального обслуживания и т. д.). Согласно п. 2 ст. 11 названного областного закона, субсидии могут предоставляться также в случае финансового обеспечения непредвиденных расходов за счет средств резервного фонда Правительства РФ. Дальнейшее развитие указанных норм находит свое отражение в постановлениях правительства Самарской области, определяющих порядок и условия предоставления субсидий из областного бюджета. Так, например, Постановление правительства Самарской области от 27.09.2010 г. № 454 «О предоставлении в 2010–2011 годах субсидий некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, на осуществление уставной деятельности в части поддержки инновационных проектов в Самарской области» определяет условия и размер предоставления субсидий некоммерческим организациям, основными видами деятельности которых являются выделение грантов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, создание инновационной продукции и внедрение ее в производство, участие в проведении экспертизы и конкурсного отбора инновационных проектов<sup>10</sup>. Постановление правительства Самарской области от 6 октября 2009 г. № 494 «О предоставлении из областного бюджета субсидий общественным объединениям ветеранов и инвалидов на осуществление уставной деятельности» устанавливает порядок предоставле-

---

<sup>9</sup> Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Волжская коммуна. 2010. 30 сентября. № 360 (27307).

ния субсидий из областного бюджета общественным объединениям ветеранов и инвалидов<sup>11</sup>. Установлены в Самарской области и субсидии некоммерческим организациям, основным направлением деятельности которых является поддержка и развитие профессионального спортивного клуба Самарской области по соответствующему виду спорта (Постановление правительства Самарской области от 12.05.2010 г. № 174 (ред. от 22.12.2010) «Об установлении расходного обязательства Самарской области по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, на осуществление поддержки профессиональных спортивных клубов Самарской области»)<sup>12</sup>.

Еще один вид государственной поддержки некоммерческих организаций – предоставление гранта, направленного на финансирование социальных проектов или стимулирование государством научных исследований и разработок путем предоставления денежных средств, имущества, безвозмездного предоставления услуг и т. д. Государственные гранты предоставляются на условиях, определяемых грантодателем (в нашем случае государством), с обязательным отчетом о целевом использовании гранта. Как правило, предоставление государственных или муниципальных грантов осуществляется по результатам проведенного уполномоченными органами государственной власти или органами местного самоуправления публичного конкурса. Возможность финансирования инициативных проектов научных исследований некоммерческих организаций предусмотрена, например, ФЗ от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. 27.12.2009) «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>13</sup>.

В настоящее время становится особо необходимой и нужной деятельность тех организаций, которые ориентированы на решение социальных проблем в РФ (Конституция РФ в ст. 7 провозгласила, что «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»). Отсюда, бесспорно, значимо предложение Президента РФ Д.А. Медведева о необходимости установления государственной поддержки некоммерческим организациям, выполняющим важные социальные

---

<sup>11</sup> Волжская коммуна. 2009. 10 ноября. № 375(26834).

<sup>12</sup> Там же. 2010. 14 мая. № 166 (27113).

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 35.

функции<sup>14</sup>. В 2010 г. нормы ФЗ «О некоммерческих организациях» были дополнены в части определения статуса социально ориентированных некоммерческих организаций, способов и порядка предоставления им государственной поддержки. Статья 31.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает несколько форм государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям: 1) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций; 2) предоставление льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах; 3) размещение среди социально ориентированных некоммерческих организаций государственных и муниципальных заказов в порядке, предусмотренном ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»; 4) предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Вместе с тем закрепление и провозглашение названных норм в ФЗ «О некоммерческих организациях» не предполагает внесения изменений, например, в Налоговый кодекс РФ, который предусматривал бы предоставление соответствующих льгот в отношении федеральных налогов, или, например, в Бюджетный кодекс РФ, в котором бы определялся порядок оплаты из федерального бюджета образовательных услуг по повышению квалификации работников социально ориентированных некоммерческих организаций. Невнесение в названные законы изменений не случайно – иначе это потребовало бы дополнительных средств из федерального бюджета. Таким образом, может сложиться ситуация, когда провозглашенная в законе государственная поддержка так и останется не реализованной на практике. Многие специалисты отмечают, что закон, не содержащий реальных механизмов поддержки социально ориентированных организаций, может дискредитировать саму идею введения статуса и стать формальным выполнением чиновниками поручения главы государства<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г.

<sup>15</sup> См.: Социально ориентированные НКО. Что это такое?

URL: <http://www.dvaga.ru/mirblago/socialno-orientirovannyye-nko-chto-eto-takoe.html>

Если на федеральном уровне вопросы государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций пока остаются только проблемами, то в ряде субъектов РФ предприняты первые шаги в развитии этого направления. Так, депутаты Законодательного собрания Нижегородской области 30 сентября 2010 г. приняли во втором чтении Закон «О государственной поддержке некоммерческих организаций (НКО) в Нижегородской области»<sup>16</sup>. Для социально ориентированных НКО законом предусмотрены финансовая поддержка из областного бюджета, предоставление льгот по налогообложению, размещение госзаказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. В Ростовской области действует Закон от 11.11.2010 г. № 492-3С «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ростовской области»<sup>17</sup>. В Самарской области постановлением губернатора Самарской области от 02.09.2010 г. № 71 утвержден план реализации в Самарской области ФЗ от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», согласно которому во втором квартале 2011 г. аппарат правительства Самарской области должен разработать и представить на рассмотрение правительства Самарской области проект целевой программы, предусматривающей комплекс мероприятий, обеспечивающих возможность предоставления поддержки организациям некоммерческого сектора<sup>18</sup>.

Как считают многие ученые-правоведы, государственная поддержка некоммерческих организаций должна строиться на условиях равноправия сторон, что является закономерным этапом на пути становления гражданского общества, и от законодательных органов требуются усилия по разработке соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих возникающие общественные отношения. Предлагается принять федеральный закон о социальном взаимодействии (сотрудничестве) государственных органов и неправительственных некоммерческих организаций, т. к. отсутствие соответствующего федерального закона существенно затрудняет реализацию договорных форм социального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления на региональном

---

<sup>16</sup> URL: <http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=183146>

<sup>17</sup> URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=94045>

<sup>18</sup> Волжская коммуна. 2010. 7 сентября. № 326 (27273).

и местном уровнях<sup>19</sup>. В юридической литературе обосновывается также необходимость принятия на федеральном уровне специального закона, комплексно регулирующего вопросы взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций. Представляется, что принятие такого закона, безусловно, будет способствовать улучшению взаимоотношений между государством и некоммерческой организацией, что окажет положительное влияние на усиление роли и функций последних в обществе<sup>20</sup>.

## **2.2. Государственный контроль за деятельностью некоммерческих организаций**

ФЗ от 10.01.2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ»<sup>21</sup> были внесены дополнения в ФЗ «О некоммерческих организациях». Данные дополнения направлены на усиление государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций в целях предотвращения осуществления ими внеуставной деятельности; финансирования терроризма; легализации (отмывания доходов), полученных преступным путем. Контроль за деятельностью некоммерческих организаций возлагался на Федеральную регистрационную службу (в период с 18.04.2006 г. до 14.07. 2008 г.). С 14 июля 2008 г. названные функции, согласно Указу Президента РФ от 14.07.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>22</sup>, переданы Министерству юстиции РФ. В настоящее время полномочия в области проведения контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, а также структурных подразделений иностранных неправительственных организаций заявленным целям и задачам закреплены Указом Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции РФ» от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 23.10.2008) (п. 30.10, 30.16)<sup>23</sup>, Приказом Министерства юстиции РФ от 31 марта 2009 г. № 90 «Об утверждении

---

<sup>19</sup> См.: Кумаритова А.А. Государственные и муниципальные гранты: возникновение, становление и перспективы развития в российском гражданском праве // Журнал российского права. 2008. № 7 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>20</sup> См.: Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций в РФ (конституционно-правовое исследование). С. 17.

<sup>21</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 3.

<sup>22</sup> Там же. 2008. № 29 (ч. 1).

<sup>23</sup> Там же. 2004. № 42.

административного регламента исполнения Министерством юстиции РФ государственных функций по осуществлению контроля за соответствием деятельности НКО уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ».

Применительно к бюджетным и казенным учреждениям законодателем определены иные государственные (муниципальные) органы, на которые возложены функции контроля за деятельностью названных субъектов. Согласно п. 5.1. ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях», такими полномочиями наделяются федеральные государственные органы, осуществляющие функции учредителя названных учреждений. Относительно бюджетных и казенных учреждений субъекта РФ и муниципальных бюджетных и казенных учреждений ФЗ «О некоммерческих организациях» закрепляет, что порядок определения соответствующих органов устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Согласно ФЗ «О некоммерческих организациях», можно выделить несколько способов осуществления Министерством юстиции РФ и его территориальными органами контроля за соответствием деятельности некоммерческой организации уставным целям (исключения из этого правила предусматриваются федеральными законами, например, применительно к государственным корпорациям и государственным компаниям, казенным и бюджетным учреждениям):

1) согласно п. 5 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях», Министерство юстиции РФ (территориальный орган) вправе запрашивать информацию о деятельности некоммерческой организации. При этом допускается запрос к органам управления самой некоммерческой организации в части предоставления распорядительных документов. Что касается предоставления документов о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческой организации, то соответствующий запрос может быть направлен как в государственные органы (органы государственной статистики, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иные органы надзора и контроля), так и в кредитные и финансовые организации;

2) Министерство юстиции РФ вправе направлять своих представителей для участия в мероприятиях, проводимых некоммерческой организацией. После получения Минюстом РФ (территориальным органом) сообщения (информации) о проведении мероприятий от некоммерческой организации, органов государственной власти или из средств массовой информации данное сообщение регистрируется и передается государственному служащему. Этот служащий, направляемый для участия в мероприятии, готовит служебную записку с указанием наименования некоммерческой организации, а также цели, даты и места проведения мероприятия и направляет ее директору департамента по делам некоммерческих организаций (руководителю (заместителю руководителя) территориального органа). В случае согласия директора департамента по делам некоммерческих организаций (руководителя (заместителя руководителя) территориального органа) со служебной запиской государственный служащий, направляемый для участия в мероприятии, информирует некоммерческую организацию о своем участии по телефону или электронной почте. В случае выявления нарушений законодательства РФ при участии в мероприятии государственный служащий, направляемый для участия в мероприятии, готовит проект предупреждения (представления; распоряжения о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации; заявления в суд о приостановлении деятельности некоммерческой организации или ее ликвидации; распоряжения о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления программы или ее части, о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации; распоряжения об исключении филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций). При необходимости государственный служащий, направляемый для участия в мероприятии, вносит мотивированное предложение директору департамента по делам некоммерческих организаций (руководителю (заместителю руководителя) территориального органа) о включении некоммерческой организации в план проверок, формируемый на соответствующий календарный период;

3) согласно п. 3 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях», установлена обязанность некоммерческих организаций самостоятельно предоставлять сведения о своей деятельности к определенному сроку. Условия, порядок, форма предоставления отчетности в Министерство юстиции РФ зависит от состава учредителей, участников, членов (являются ли учредителями иностранные граждане и (или) юридические лица, лица без гражданства), от размера поступлений имущества и денежных средств таких некоммерческих организаций в течение года (до или более трех миллионов рублей). Осуществление контроля за соблюдением некоммерческими организациями законодательства Российской Федерации, в частности представления ими отчетности, является одним из основных направлений реализации контрольных функций Минюста России (его территориальных органов)<sup>24</sup>.

Некоммерческие организации с учредителями (участниками, членами) – гражданами или юридическими лицами РФ, не имеющие в течение года поступлений имущества и денежных средств от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства или имеющие поступление имущества и денежных средств в течение года до трех миллионов рублей, представляют в уполномоченный орган или его территориальный орган заявление, подтверждающее их соответствие уставным целям, и информацию в произвольной форме о продолжении своей деятельности. Кроме того, указанные некоммерческие организации обязаны ежегодно размещать в сети Интернет или предоставлять средствам массовой информации для опубликования сообщение о продолжении своей деятельности не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным.

Некоммерческие организации, имеющие в составе учредителей иностранных граждан или юридических лиц, лиц без гражданства и имеющие поступления в течение года от иных лиц более трех миллионов рублей, обязаны предоставлять в Министерство юстиции РФ (территориальный орган) документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства. Следует отметить, что такой отчет некоммер-

---

<sup>24</sup> Шибаршина Е.И. Проблемы представления отчетности некоммерческими организациями // Налоги. 2010. № 42 (СПС «КонсультантПлюс»).



ческой организации обязательно подается в строго определенной Приказом Минюста РФ от 29.03.2009 № 72 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций»<sup>25</sup> форме. Срок предоставления таких отчетов указанными некоммерческими организациями – не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным (п. 2 Постановления Правительства РФ от 15.04.2006 № 212 (ред. от 04.05.2010) «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»<sup>26</sup>).

Отчет некоммерческой организации в строго определенной форме ежегодно размещается в сети Интернет или в средствах массовой информации, поскольку законодателем установлена обязанность указанной некоммерческой организацией предоставлять отчет не только в Министерство юстиции РФ, но и размещать его в средствах массовой информации (п. 2 Приказа Минюста РФ от 07.10.2010 г. № 252 «О Порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций»<sup>27</sup>).

Согласно Приказу Минюста РФ «О Порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций», отчеты и сообщения размещаются на информационных ресурсах Минюста России в сети Интернет, предназначенных для размещения отчетов и сообщений, доступ к которым осуществляется через официальный сайт Минюста России ([www.minjust.ru](http://www.minjust.ru)) и официальные сайты его территориальных органов в сети Интернет (в то же время в информационном сообщении Минюста РФ от 01.11.2010 г. «О порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций» было указано, что ФЗ «О некоммерческих организациях не устанавливает обязанности размещения отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций именно на информационных ресурсах Минюста России в сети Интернет»<sup>28</sup>). Также отчеты и сообщения дополнительно могут быть размещены в сети Интернет на сайте некоммерческой организации и на иных сайтах в сети Интернет. Срок размещения отчетов и сообщений в сети Интернет не может составлять менее 1 года.

---

<sup>25</sup> Российская газета. 2010. 21 апреля. № 84.

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. 24 апреля. № 17 (2 ч.).

<sup>27</sup> Российская газета. 2010. 22 октября. № 240.

<sup>28</sup> Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

Министерство юстиции в своем информационном сообщении «О порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций» отметило, что размещение отчетов о деятельности или сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций на информационных ресурсах Минюста России в сети Интернет, доступ к которым осуществляется через официальный сайт Минюста России (<http://www.minjust.ru/>), приравнивается к исполнению обязанностей некоммерческих организаций по предоставлению отчетов некоммерческих организаций в Минюст. Таким образом, разместив указанную информацию на информационных ресурсах Минюста России в сети Интернет, дополнительного предоставления отчета не требуется.

В отношении государственной компании, согласно п. 5 ст. 7 ФЗ «О некоммерческих организациях», действует правило, согласно которому государственная компания обязана публиковать отчеты о своей деятельности в порядке, установленном федеральным законом, предусматривающим создание государственной компании.

Ряд федеральных законов об отдельных некоммерческих организациях закрепляет правило о необходимости ежегодного предоставления отчетов в произвольной форме и опубликования отчета об использовании своего имущества. Например, такие положения закрепляются ст. 8 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»: религиозная организация обязана ежегодно информировать Министерство юстиции РФ или его территориальные органы о продолжении своей деятельности. Аналогичные нормы содержатся и в ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях». Кроме того, общественные объединения обязаны информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме получаемых от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме, утвержденной Приказом Минюста РФ «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций». Применительно к общественному объединению закреплено правило о размещении в обязательном порядке в средствах массовой информации отчета не только о продолжении своей деятельности (как это допустимо к религиозным организациям), но и об использовании своего имущества, поскольку общественные объединения, согласно ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях», обязаны к публичному ведению своих имущественных дел.

Особые правила о предоставлении в Минюст РФ отчетов о своей деятельности закреплены относительно благотворительных организаций: любая благотворительная организация вне зависимости от состава учредителей и размеров поступления (доходов) предоставляет в Министерство юстиции (территориальный орган) в произвольной форме отчет, который включает в себя сведения о: финансово-хозяйственной деятельности, подтверждающие соблюдение требований законодательства по использованию имущества и расходованию средств благотворительной организации; персональном составе высшего органа управления благотворительной организацией; составе и содержании благотворительных программ благотворительной организации (перечень и описание указанных программ); содержании и результатах деятельности благотворительной организации; нарушениях требований законодательства, выявленных в результате проверок, проведенных налоговыми органами, и принятых мерах по их устранению. Срок предоставления такого отчета должен определяться, согласно ст. 19 ФЗ от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>29</sup>, до 1 апреля года, следующего за отчетным годом. В тех случаях, если учредителями благотворительной организации являются иностранные граждане или иностранные юридические лица, лица без гражданства и поступления от иных лиц составляют более трех миллионов рублей, благотворительная организация предоставляет до 15 апреля отчет в строго установленной Министерством юстиции РФ форме.

Специальный порядок предоставления отчетности о своей деятельности законодатель предусмотрел в отношении структурных подразделений иностранной некоммерческой организации: они подают по утвержденной форме ежегодно (до 31 октября) информацию о предполагаемых в будущем году программах на территории РФ; ежеквартально (не позднее последнего числа месяца, следующего за отчетным кварталом) информацию об объеме получаемых денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, а также о целях их расходования или использования; ежегодно (до 15 апреля) информацию о фактическом расходовании или использовании полученных в прошедшем году денежных средств и иного имущества, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и использовании предоставленного им иного имущества.

В случае выявления нарушений законодательства РФ при рассмотрении отчетов ответственный специалист Минюста России (территориального ор-

---

<sup>29</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 33.

гана) готовит проект предупреждения (представления; распоряжения о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации; заявления в суд о приостановлении деятельности некоммерческой организации или ее ликвидации; распоряжения о запрете осуществления на территории РФ заявленной для осуществления программы или ее части, о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации; распоряжения об исключении филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций). При необходимости ответственный специалист Минюста РФ (территориального органа) вносит мотивированное предложение директору департамента по делам некоммерческих организаций (руководителю (заместителю руководителя) территориального органа) о включении некоммерческой организации в план проверок, формируемый на соответствующий календарный период.

В тех случаях, если некоммерческая организация неоднократно не предоставляет предусмотренные законодательством РФ отчеты о своей деятельности (в произвольной или утвержденной форме), Министерство юстиции РФ (территориальный орган) обращается в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.

В отношении структурного подразделения (филиала, представительства) иностранной некоммерческой неправительственной организации, не выполнившего требование о предоставлении необходимых сведений, действует иное правило – Министерство юстиции РФ (территориальный орган) может принять решение об исключении из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций самостоятельно, без обращения в суд. При этом иностранная некоммерческая неправительственная организация вправе обжаловать действия Министерства юстиции РФ (территориального органа) в суд по месту нахождения данного государственного органа. Применительно к отделениям иностранной некоммерческой организации, не выполнившим установленные ФЗ «О некоммерческих организациях» требования о предоставлении сведений, такого правила не предусмотрено. Поскольку отделение иностранной некоммерческой организации, согласно ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях», – это форма

некоммерческой организации, то вопрос должен быть решен так же, как и в случае с российскими некоммерческими организациями, т. е. Министерство юстиции РФ вправе обратиться в суд с требованием о ликвидации данной некоммерческой организации.

Проблема представления отчетности, встающая перед некоммерческими организациями, – это одна сторона медали, другая – это проблема непредставления отчетности некоммерческими организациями, встающая перед уполномоченным органом, и, как показывает практика, не исполняют свою обязанность по представлению в уполномоченный орган отчетности не те организации, которые были созданы недавно, а как раз, наоборот, – осуществляющие свою деятельность довольно длительный период<sup>30</sup>. По данным управления Министерства юстиции РФ по Самарской области, с 11.01.2010 г. по 31.03.2010 г. поступило 233 отчета о деятельности религиозных организаций (что составляет 42,8 % от общего числа религиозных организаций, обязанных предоставлять отчеты), 334 отчета о деятельности общественных объединений (что составляет 11,4 % от общего числа общественных объединений, обязанных предоставлять отчеты) и 336 отчетов о деятельности иных некоммерческих организаций (что составляет 14 % от общего числа некоммерческих организаций, обязанных предоставлять отчеты). Основная причина непредставления отчетности некоммерческими организациями – незнание действующего законодательства РФ. В настоящее время в Самарской области управлением Министерства юстиции РФ по Самарской области активно проводится разъяснительная работа, что дает положительную динамику и повышает показатели по данному проблемному вопросу (в 2010 г. проведена работа с приблизительно 1000 некоммерческими организациями);

4) следующим способом государственного контроля со стороны Министерства юстиции РФ является проведение проверок соответствия деятельности некоммерческой организации уставным целям. Согласно п. 19 Приказа Министерства юстиции от 31.03.2009 г. № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных не-

---

<sup>30</sup> Шибаршина Е.И. Проблемы представления отчетности некоммерческими организациями.

коммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации», проверки проводятся в отношении всех некоммерческих организаций, за исключением профессиональных союзов, а также филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Однако следует заметить, что не только на эти некоммерческие организации не распространяются правила о проведении проверок Минюстом РФ, но и на Внешэкономбанк, Российскую корпорацию нанотехнологий, госкорпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Олимпстрой», «Ростехнологии», госкорпорацию по атомной энергии «Росатом», общества взаимного страхования, Центр исторического наследия Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, бюджетные и казенные учреждения. Кроме того, следует помнить, что действие ФЗ «О некоммерческих организациях» (а значит, и положения о возможности проведения проверок Минюстом РФ) распространяется не на все организационно-правовые формы некоммерческих организаций.

Проверки Минюста России в отношении некоммерческих организаций могут быть плановыми и внеплановыми. Плановой является проверка, включенная в план, формируемый на соответствующий календарный период и утверждаемый приказом Минюста России (территориального органа). Основанием для включения некоммерческой организации в план является истечение трех лет со дня государственной регистрации некоммерческой организации или окончания проведения ее последней плановой проверки. Проверка проводится за период деятельности некоммерческой организации, не превышающий трех лет, непосредственно предшествовавших году проведения проверки (проверяемый период). Проверка может проводиться за период деятельности некоммерческой организации, превышающий указанные три года, при наличии информации о том, что при создании данной организации были допущены неустраимые нарушения. При этом проверке подлежит только порядок создания организации. Плановая проверка может быть проведена не чаще одного раза в три года.

Проверка, не включенная в план, утверждаемый приказом Минюста России (территориального органа), является внеплановой. Минюст России

(территориальные органы) проводит внеплановые проверки некоммерческих организаций в случаях:

- необходимости проверки исполнения предупреждений (представлений) об устранении ранее выявленных нарушений;
- обжалования действий (бездействия) некоммерческих организаций, связанных с невыполнением ими требований законодательства Российской Федерации, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и свидетельствующей о наличии признаков таких нарушений.

Обращения в Минюст России (территориальный орган), не позволяющие установить их авторов, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. Проверяющий государственный служащий (председатель комиссии) Минюста России по окончании проверки составляет акт, в котором обязательно содержится вывод по итогам проверки о соответствии или несоответствии деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству Российской Федерации. В случае выявления нарушений законодательства РФ при проведении проверки государственный служащий Минюста РФ (территориального органа) готовит проект предупреждения (представления; распоряжения о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации; заявления в суд о приостановлении деятельности некоммерческой организации или ее ликвидации; распоряжения о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления программы или ее части, о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации).

Помимо Министерства юстиции РФ, законодателем также установлены иные государственные органы, которые полномочны устанавливать соответствие расходования денежных средств и использования иного имущества некоммерческой организацией уставным целям. Согласно ст. 14 ФЗ «О некоммерческих организациях», к числу таких государственных органов относятся:

- федеральные органы государственного финансового контроля. Согласно ст. 1 ФЗ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О Счетной

палате Российской Федерации»<sup>31</sup>, Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Согласно п. 1 ст. 12 названного закона, контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, а также на государственные корпорации и государственные компании. В ст. 12 названного закона установлено, что на деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ. К числу органов государственного финансового контроля относится и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2004 г. № 278<sup>32</sup>, Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля;

– федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный по контролю и надзору в области налогов и сборов, которым, согласно п. 1 Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (ред. от 08.12.2010)<sup>33</sup>, является Федеральная налоговая служба России;

– федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2004 г.

---

<sup>31</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 3.

<sup>32</sup> Там же. 2004. № 25.

<sup>33</sup> Там же. № 40.



№ 307 (ред. от 15.06.2010)<sup>34</sup>, названным государственным органом является Росфинмониторинг.

Указанные государственные органы, согласно п. 14 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях», сообщают о результатах проверки соответствия расходования денежных средств и использования иного имущества некоммерческой организации целям, предусмотренным их учредительными документами, а филиалов и представительств иностранной некоммерческой организации – заявленным целям и задачам органу, принявшему решение о регистрации соответствующей некоммерческой организации, включении в реестр филиала или представительства иностранной некоммерческой организации.

Все вышеприведенные способы и порядок проведения контроля не применяются к некоммерческим организациям, на которые не распространяется действие ФЗ «О некоммерческих организациях» или на которые не распространяется действие норм ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях» в соответствующей части (см. раздел 1.1. настоящего учебного пособия).

---

<sup>34</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 26.

**ГЛАВА 3.**  
**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА**  
**ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

**3.1. Государственные (муниципальные) учреждения**

Принципиальное отличие государственных и муниципальных учреждений от иных юридических лиц заключается в двух основных моментах. Во-первых, в особом порядке создания экономических предпосылок для участия данной категории юридических лиц в гражданских и иных правоотношениях. Во-вторых, в особом значении данных субъектов для общества в целом: от надлежащего функционирования государственных и муниципальных учреждений зависит прежде всего состояние публичного порядка, а уже потом – стабильность гражданского оборота.

В последние годы в РФ проводится активно реформирование системы государственных и муниципальных учреждений. Поставленная задача модернизации статуса учреждений имеет главной целью обеспечение реализации конституционного права граждан на доступную и качественную медицинскую помощь, повышение уровня предоставления образовательных услуг, социальных услуг и т. д. Первым шагом в реформировании стало принятие и вступление в силу в 2006 г. ФЗ «Об автономных учреждениях». Уже к осени 2007 г. в России стали появляться государственные и муниципальные учреждения нового типа – так называемые автономные учреждения. В массовом сознании населения это новое словосочетание в отличие от таких слов, как, например, «монетизация», не приобрело каких-либо позитивных или негативных смыслов. В профессиональной среде, среди людей так или иначе связанных с государственным или муниципальным управлением в социальной сфере, по поводу автономных учреждений до сих пор существуют различные и нередко полярные мнения. Одно можно отметить – появление автономных учреждений было обусловлено новым этапом в развитии общества, экономики и права. А генеральной идеей в 2006 г. стало деление государственных (муниципальных) учреждений на бюджетные и автономные, в основу же такого разграничения был положен критерий исключения ответственности публичных образований по долгам созданных юридических лиц – автономных учреждений.

В бюджетном послании «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» 25 мая 2009 г. Президентом РФ Федеральному Собранию была поставлена задача совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений<sup>1</sup>. Разработка и принятие ФЗ по реформированию системы государственных (муниципальных) учреждений были включены в План мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 гг., утвержденный распоряжением Правительства РФ от 03.12.2009 г. № 1862-р. 23 апреля 2010 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ был принят Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ (ред. от 29.11.2010) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>2</sup>, который вступил в силу с 1 января 2011 г.

Принятый ФЗ № 83-ФЗ предполагает ряд изменений как содержательного, так и редакционного характера. ФЗ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ внес изменения в целый ряд правовых актов, среди которых можно назвать Налоговый кодекс РФ, ФЗ «О банках и банковской деятельности», «О некоммерческих организациях», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О бухгалтерском учете», Закон РФ «Об образовании» и т. д. (претерпели изменения 29 федеральных законов). Наиболее важные и многочисленные изменения затронули ГК РФ, Закон о некоммерческих организациях, Бюджетный кодекс. Одним из ключевых звеньев реформы является совершенствование правового статуса учреждений.

Особенности правового статуса учреждения определяются его типом, в связи с чем пристального внимания требует вопрос о соотношении правового статуса бюджетного, автономного и казенного учреждений. Согласно п. 1 ст. 9.2. ФЗ «О некоммерческих организациях», **бюджетным учреждением** признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости

---

<sup>1</sup> Парламентская газета. 2009. 29 мая. № 28.

<sup>2</sup> Собрание законодательства. 2010. № 19. Ст. 2291.

населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах. Данное определение мало чем отличается от понятия **автономного учреждения**, которое закреплено в норме п. 1 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях». При сравнении норм п. 1 ст. 9.2 ФЗ «О некоммерческих организациях» и п. 1 ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях» можно отметить, что автономные учреждения создаются в сферах жизнедеятельности общества в случаях, установленных федеральными законами, в отличие от бюджетных, создаваемых без каких-либо ограничений. Так же как в деятельности автономного, у бюджетного учреждения можно будет выделить два направления, на каждом из которых действует особый правовой режим, включая специфику финансового обеспечения. Первое направление – это выполнение государственного (муниципального) задания, и финансовое обеспечение осуществляется в виде субсидий с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество. Второе направление – бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного задания, а также в случаях, установленных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (п. 4 ст. 9.2. ФЗ «О некоммерческих организациях»). Все эти правила также имеют место применительно к автономным учреждениям. Кроме того, законодателем вводятся и положения относительно распоряжения имуществом, закрепленным на праве оперативного управления за бюджетным учреждением, полностью повторяющие нормы ранее действующего ФЗ «Об автономных учреждениях». С 1 января 2011 г. нормы ФЗ «Об автономных учреждениях» изменены, законодателем расширена возможность распоря-

жения имуществом автономным учреждением. Так, автономное учреждение сможет вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника без согласия своего учредителя (п. 6 ст. 3 ФЗ «Об автономных учреждениях»). Исключение составит особо ценное движимое имущество, а также недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества (в этом случае необходимо получить согласие собственника).

Как видно из анализа приведенных норм, автономное и бюджетное учреждения наделяются большим объемом правомочия распоряжения в рамках права оперативного управления. Однако свобода такой имущественной деятельности автономного, а теперь и бюджетного учреждения компенсируется отменой субсидиарной ответственности собственника по обязательствам учреждения и отменой финансирования со стороны собственника деятельности названных государственных учреждений. Такой законодательный отказ от субсидиарной ответственности собственника учредителя по обязательствам автономного и бюджетного учреждения полностью противоречит самой правовой природе учреждения как субъекта права оперативного управления. Особенность права оперативного управления заключается в том, что оно является для собственника способом осуществления права собственности, ибо есть средство удовлетворения прежде всего его интересов. Применительно к автономным и бюджетным учреждениям собственник сохраняет широкие полномочия в области управления, определения государственных заданий для названных учреждений, совершения определенных законом сделок, а также осуществления финансового обеспечения выполнения задач с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного имущества, закрепленного за названными учреждениями. Тем самым собственник активно вмешивается в деятельность названных учреждений. Таким образом, независимость таких учреждений носит условный характер. Отсюда встает вопрос: насколько оправдана отмена субсидиарной ответственности собственника по долгам автономного и бюджетного учреждения, если, по сути, собственник активно вмешивается в деятельность учреждения, сохраняя в любом случае право собственности на объекты недвижимого имущества

и особо ценного движимого имущества, закрепленные за автономным учреждением (в отношении бюджетных учреждений у собственника сохраняется право собственности не только на особо ценное движимое имущество и на объекты недвижимого имущества, закрепленные за ним на праве оперативного управления, но и на недвижимое имущество, приобретенное бюджетным учреждением за счет собственных средств от приносящей доходы деятельности)? При этом следует заметить, что решение об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества принимается собственником-учредителем, что вновь подчеркивает широкие полномочия собственника в определении прав учреждения на имущество учредителя. Кроме того, на учредителя возложена обязанность по финансовому обеспечению выполнения государственного задания с учетом расходов на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономными и бюджетными учреждениями. Однако законодателем не предусмотрен механизм реализации этой обязанности и последствия ее неисполнения. В результате возможна ситуация, когда автономное или бюджетное учреждение вынуждено будет само нести расходы на содержание такого имущества, не погашая задолженности перед кредиторами. Думается, для защиты интересов кредиторов законодателю следовало бы не отказываться от субсидиарной ответственности собственника по долгам учреждения или предусмотреть определенные рамки такой ответственности (например в размере стоимости недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за названными учреждениями). Кроме того, норма ст. 2 ФЗ «Об автономных учреждениях», соответственно, предполагает невозможность признания автономного учреждения банкротом, а норма п. 2 ст. 120 ГК – невозможность признания банкротом бюджетного учреждения, что подтверждается нормой п. 1 ст. 65 ГК РФ, согласно которой учреждение не может быть признано банкротом ни при каких условиях. Таким образом, может возникнуть парадоксальная ситуация, когда бюджетное или автономное учреждение не сможет быть признано банкротом, к собственнику предъявить требования невозможно, долги не погашены, а учреждение продолжает осуществлять свою деятельность.

В Концепции развития гражданского законодательства РФ отмечается, что «на нынешнем этапе совершенствования ГК конструкция учреждения как юридического лица, не являющегося собственником имущества,

может быть сохранена. В перспективе следует ориентироваться на модернизацию гражданско-правового положения учреждения в качестве собственника своего имущества, отвечающего по обязательствам перед кредиторами всем своим имуществом (по типу германского Stiftung'a)» (п. 7.2.1). Таким образом, авторы Концепции совершенно верно отмечают, что только при наделении учреждения статусом собственника допустима отмена субсидиарной ответственности собственника.

Следующим типом государственных (муниципальных) учреждений являются **казенные учреждения**, особенности правового статуса которых определяются прежде всего Бюджетным кодексом РФ. Согласно ст. 6 БК РФ, казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Возможность участия учреждения в имущественном обороте обеспечивается обладанием им вещными правами на закрепленное за ним и приобретенное имущество, а границы этой возможности в значительной степени зависят от объема входящего в вещное право правомочия распоряжения. «Распоряжение вещью дает возможность совершения различных, возмездных и безвозмездных сделок, имеющих своим объектом именно эту вещь»<sup>3</sup>. Особенности распоряжения имуществом казенным учреждением определяются ГК РФ. Согласно п. 4 ст. 298 ГК РФ, казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника. «Для лиц лишь постольку открыт доступ к участию в товарном обороте, поскольку они своей волей могут распоряжаться товаром»<sup>4</sup>. Поэтому наделение казенных учреждений правом оперативного управления, в рамках которого предусмотрена возможность распоряжения имуществом, хотя и с согласия собственника, позволяет рассматривать их как самостоятельных участников гражданского оборота.

<sup>3</sup> Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 220.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики. 1925–1989. М.: Статут, 2001. С. 55.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ (в отличие от доходов автономных и бюджетных учреждений, поступающих в самостоятельное распоряжение). Таким образом, казенные учреждения не наделяются правом самостоятельного распоряжения в отличие от автономных и бюджетных. Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества (ст. 120 ГК РФ).

Исчерпывающий перечень казенных учреждений на федеральном уровне определяется п. 1 ст. 31 ФЗ № 83-ФЗ. К сожалению, законодателем не предусмотрена возможность создания федеральных казенных учреждений в таких сферах, как образование и медицина (установлено только создание в медицинской сфере психиатрических больниц специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозориев и противочумных учреждений), что, на наш взгляд, является необходимым и целесообразным, поскольку определенной проблемой в рамках рассматриваемого закона является отсутствие в нем четких описаний содержания возможных государственных заданий, которые учредители (РФ, субъект РФ, муниципальное образование) могут давать бюджетным учреждениям. Думается, такие задания должны быть определены с учетом, прежде всего, норм Конституции РФ, которая провозглашает в том числе и право граждан на бесплатное и доступное образование. Очевидно, что законодатель, закрепляя такой принцип, как общедоступность и бесплатность образования, может выполнить поставленную задачу только в случае сохранения системы государственного образования и определения условий предоставления бесплатного образования. Мы придерживаемся точки зрения, согласно которой наиболее приемлемой формой образовательной организации, выполняющей важнейший принцип – высокий уровень образования, доступность и бесплатность образования (для государственных учреждений) и отвечающей интересам собственников, должно быть признано казенное учреждение.

Таким образом, анализ отдельных норм законодательства РФ, вступившего в силу с 1 января 2011 г., позволяет отметить, что в настоящее время законодателем наметилась тенденция отказа от сохранения конст-



рукции учреждения советских времен. Однако смена «облика» учреждения вряд ли, на наш взгляд, позволит решить те проблемы, которые существуют в настоящее время. Конструкция учреждения как организационно-правовой формы некоммерческой организации вполне выдержала испытание временем, полностью оправдала себя в плане выполнения поставленных государством задач перед обществом. Организационно-правовая форма учреждения позволяет его учредителю реализовывать с помощью создания такого юридического лица свои интересы, при этом оставаясь собственником его имущества и осуществляя весьма значительный контроль в области управления организацией и распоряжения ее имуществом<sup>5</sup>. Можно согласиться с тем, что общая идея ФЗ № 83-ФЗ, как и ФЗ «Об автономных учреждениях», «заключается в сокращении бремени содержания государственных учреждений социальной сферы путем коммерциализации такого рода учреждений»<sup>6</sup>. На наш взгляд, проводимая реформа изменения статуса государственных учреждений преждевременна, и вряд ли названные учреждения, а главное, потребители предоставляемых этими учреждениями жизненно важных услуг выдержат работу в рыночных условиях, поскольку «...образование представляет собой... грандиозный имущественный комплекс, нуждающийся... в достойном и бесперебойном финансировании, без которого невозможно предоставление качественных образовательных услуг»<sup>7</sup>.

### 3.2. Саморегулируемые организации

С середины 90-х годов XX века в нашей стране наметилась тенденция усиления процесса саморегулирования. Важным этапом реформирования законодательства РФ стало принятие и вступление в силу ФЗ «О саморегулируемых организациях», который стал основой существования саморегулируемых организаций (далее – СРО). Использование механизма саморегулирования продиктовано объективной необходимостью, поскольку государство самостоятельно не в силах эффективно регулировать организацию

---

<sup>5</sup> См.: Соменков С.А. Учреждения на современном этапе развития законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 2. С. 14.

<sup>6</sup> См.: Гусева Т.А. Концепция правового регулирования статуса автономных образовательных учреждений // Право и экономика. 2006. № 12 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>7</sup> Козырин А.Н. Школа и современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Реформы и право. 2009. № 1. С. 3.

деятельности миллионов предпринимателей<sup>8</sup>, а значит, как справедливо отмечают ученые-социологи, основным направлением дальнейшего развития саморегулирования является последующее сокращение государственного регулирования за счет «передачи» данных функций негосударственным саморегулируемым организациям<sup>9</sup>. Многие специалисты в сфере здравоохранения видят возможность достижения положительного эффекта в сфере медицины и образования только путем создания саморегулируемых организаций («это позволило бы закрепить механизм организации медицинской помощи, разработать систему эффективного лекарственного обеспечения, разработать стандарты качества медицинской помощи...»)<sup>10</sup>. Л.А. Митяшова считает, что законодательное установление банковского саморегулирования является объективной необходимостью для укрепления и развития банковской системы РФ<sup>11</sup>. Предлагается установить и саморегулируемые организации долговременных жилищно-строительных сообществ, основной деятельностью которых является удовлетворение потребностей граждан и юридических лиц в строительстве нового и приобретении готового жилья<sup>12</sup>. По мнению А.В. Баркова, с течением времени в процессе развития института саморегулируемых организаций в сфере оказания социальных услуг возможен полный переход на данную организационную основу деятельности субъектов оказания такого рода услуг<sup>13</sup>.

Само создание и функционирование СРО преследует цель эффективного осуществления деятельности предпринимателями и субъектами про-

---

<sup>8</sup> См.: Зинченко С.А., Галлов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения // Корпорации и учреждения: сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова. М., 2007. С. 98.

<sup>9</sup> См.: Бодякин Ю.И. Институционализация общественных саморегулируемых организаций как элемента гражданского общества в России: дис. ... канд. соц. наук. Ростов на/Д., 2008. С. 137.

<sup>10</sup> Юридические лица в сфере публичного и частного права / Ковалев И.А. [и др.] // Журнал российского права. 2009. № 6 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>11</sup> См.: Митяшова Л.А. Саморегулирование и банковская деятельность // Законы России. 2009. № 12. С. 55

<sup>12</sup> См.: Швалев А. Саморегулируемые организации как основа стабильной и успешной деятельности долговременных жилищно-строительных сообществ // Юридический мир. 2004. № 8–9. С. 76.

<sup>13</sup> См.: Барков А.В. Цивилистическая концепция правового регулирования рынка социальных услуг: монография. М., 2008. С. 427.

фессиональной деятельности. Именно поэтому тенденции дальнейшего развития законодательства РФ отражены в идее введения института саморегулируемых организаций в самые разнообразные сферы жизнедеятельности общества. Примером того может быть проект федерального закона № 397396-5 «О совершенствовании регулирования жилищных отношений по управлению многоквартирными домами», согласно которому предлагается внести дополнения в ЖК РФ в части установления порядка осуществления саморегулирования деятельности управляющих организаций. Другой пример – внесенный депутатом Государственной Думы В.С. Плескачевским проект ФЗ № 445108-4 «Об актуарной деятельности в РФ», принятие которого обусловлено необходимостью создания правовой основы актуарной деятельности, установления порядка разработки и утверждения стандартов актуарной деятельности и введения института саморегулирования актуариев. Вектор развития регулирования отдельных видов экономической деятельности, направленный в сторону создания в соответствующих отраслях все большего числа СРО, безусловно, влечет повышение влияния данных профессиональных объединений на развитие отраслей хозяйствования. Поэтому при решении вопроса о необходимости введения в сферы жизнедеятельности общества СРО целесообразно исходить из того, насколько созданный в этом случае механизм саморегулирования экономики будет способен одновременно обеспечить реальную независимость и экономическую свободу предпринимательства, защитить права и интересы потребителей, а также интересы общества в целом. Отсюда первоочередным становится выявление сущности СРО с учетом законодательно закрепленных признаков.

Согласно п. 1 ст. 3 ФЗ «О саморегулируемых организациях», саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида. Особенность данных организаций предопределена целью их деятельности. Общее правило о целях деятельности СРО закреплено в норме п. 1 ст. 3 ФЗ «О саморегулируемых организациях», в которой указывается, что целью деятельности СРО является саморегулирование. Саморегулирование законодателем определяется как

самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил (п. 1 ст. 2 ФЗ «О саморегулируемых организациях»). Отсюда предопределены роль и значение саморегулируемой организации – выполнять определенные функции регулятора экономических отношений. Можно вполне согласиться с позицией многих ученых об особом положении СРО, которая является своего рода посредником между государством и участниками рыночных отношений в самых различных сегментах экономики<sup>14</sup>.

В то же время, говоря о специфике правового положения СРО, многие ученые сегодня убеждены в их особом публично-правовом статусе. Так, С.А. Денисов отмечает, что юридические лица, создаваемые участниками гражданского оборота в различных областях экономики в целях самоорганизации своей деятельности, удовлетворения своих частных потребностей и интересов, по смыслу правовых актов, определяющих проведение административной реформы, не должны именоваться саморегулируемыми организациями<sup>15</sup>. Другие же ученые полагают, что у законодателя отсутствует единая позиция относительно правового статуса саморегулируемых организаций: «...российское законодательство устанавливает одновременное существование двух идей саморегулируемых организаций, а именно, основанных на принципе обязательного членства и саморегулируемых организаций как добровольных объединений физических и юридических лиц»<sup>16</sup>. Считаем, что последняя приведенная позиция явно вытекает из норм пп. 1, 2 ст. 5 ФЗ «О саморегулируемых организациях», в которых закрепляется принцип добровольности членства в саморегулируемых организациях и предусмотрено исключение из этого правила, которое может быть установлено иными федеральными законами. Относительно установления обя-

---

<sup>14</sup> См.: Дзгоев Т.В. Правовое положение саморегулируемой организации аудиторов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15; Руф А.Л. Организация деятельности саморегулируемых аудиторских объединений: дис. ... канд. экон. наук. М., 2005. С. 30–31.

<sup>15</sup> См.: Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация // Гражданское право современной России / сост. О.М. Козырь, А.Л. Маковский. М.: Статут, 2008. (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>16</sup> Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемых организаций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 60.

зательности членства в юридической литературе неоднократно подчеркивалась нецелесообразность введения данного правила. Так, точка зрения о возможности создания саморегулируемых организаций только на основе принципа добровольности обоснованно отстаивается Е.А. Павлодским, считающим целесообразным введение саморегулирования, если образование СРО не будет сведено лишь к созданию новых мини-министерств, являющихся дополнительным бременем в сфере предпринимательства<sup>17</sup>. С другой стороны, например, в строительстве имеется большая вероятность причинения вреда в результате непрофессиональной деятельности, что обусловлено обязательным членством в саморегулируемой организации. Но и здесь, как представляется, полное замещение государственных функций контроля за строительным рынком вряд ли допустимо<sup>18</sup>. Отсюда вполне закономерен вывод о необходимости разграничения отношений, с одной стороны, между государством и саморегулируемой организацией, с другой – отношений, которые возникают между членами саморегулируемой организации и самой организацией. Если в первом случае можно говорить о публичных отношениях, то во втором случае – это частные отношения, существующие в рамках гражданского права, основным принципом которого является диспозитивность, право выбора на вступление в ту или иную организацию в качестве члена. Представляется важным отметить, что у любого субъекта гражданского права (в том числе и у юридических лиц<sup>19</sup>) должно быть право выбора, а значит, полная передача функций государственного контроля на саморегулируемые организации не допустима (особенно там, где риски повреждения здоровья человека значительны). В этой связи можно отметить, что в юридической литературе было несколько предложений (например в отношении арбитражных управляющих) по замене обязательного членства добровольным: наряду с саморегулируемой организацией необходимо сохранить независимых управ-

---

<sup>17</sup> См., напр.: Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России // Журнал российского права. 2009. № 1 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>18</sup> См.: Булдаков Д.О. К вопросу о саморегулировании в сфере строительства // Юрист. 2009. № 8 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>19</sup> В юридической литературе высказывалось мнение о том, что принцип добровольности вступления в некоммерческие организации не распространяется на юридические лица (см., напр., Рывкин К.А. Юридические лица как носители основных прав: российская и европейская практика // Журнал российского права. 2007. № 11).

ляющих<sup>20</sup>, предлагалось наделить арбитражный суд правами по назначению независимого арбитражного управляющего в процедуре банкротства<sup>21</sup>. Данные предложения вполне могут быть оценены положительно нашим законодателем, тем более что в ряде стран идет процесс усиления независимости членов саморегулируемых организаций. Ярким примером может служить Великобритания, в которой наряду с управляющими – «членами саморегулируемых организаций» действуют лицензируемые субъекты конкурсного права<sup>22</sup>. Однако, как считает А.Ю. Колябин, обязательность членства в СРО арбитражных управляющих закрепляет позиции СРО арбитражных управляющих не только в области антикризисного управления, но и среди иных некоммерческих организаций, в силу свободного членства в саморегулируемых организациях арбитражных управляющих они могли оставаться существовать только «на бумаге»<sup>23</sup>. С такой точкой зрения вряд ли можно согласиться: получается, чтобы укрепить положение той или иной некоммерческой организации, нужно закреплять нормы об обязательном членстве. Что же касается того, что СРО могут фактически не существовать, то это вряд ли верно, поскольку цель создания саморегулируемой организации не в том, чтобы получить «допуск к профессии», а в том, чтобы защищать интересы работников одной и той же профессии, в том числе и от государственного вмешательства.

Вместе с тем нельзя не отметить, что создание механизма обязательного членства в названных саморегулируемых организациях преследует цель – переложить отдельные функции государственного регулирования на саморегулируемые организации. В постановлении Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева»<sup>24</sup> достаточно часто при определении правового статуса саморегулируемой орга-

---

<sup>20</sup> См.: Витрянский В.В. Пути совершенствования законодательства о банкротстве // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. Спец. прил. 2001. № 3. С. 96.

<sup>21</sup> См.: Калинина Е.В. Правовое положение арбитражного управляющего: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 74; Павлодский Е.А. Саморегулируемые организации России (такая же позиция автора высказана в другой статье. См.: Его же. Саморегулируемые организации: мода или тенденция // Журнал российского права. 2003. № 3).

<sup>22</sup> См.: Колябин А.Ю. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих как юридическое лицо: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 20.

<sup>23</sup> Там же. С. 22.

<sup>24</sup> Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

низации арбитражных управляющих как публично-правовом институте указывается на выполнение ими публичного интереса. На наш взгляд, в данном случае СРО выполняют публично-правовое предназначение (однако государственные полномочия им не передаются).

Ряд ученых, доказывая публично-правовую сущность СРО, основываются на том, что саморегулируемые организации осуществляют контроль над другими частными лицами, что не соответствует принципам гражданского права<sup>25</sup>. Сама идея существования саморегулируемых организаций, выполняющих контрольные функции в отношении своих членов, вряд ли не вписывается в рамки гражданского права. В этой связи можно привести показанные в юридической литературе примеры следующего плана: «неужели ревизионная комиссия, осуществляющая контроль над финансово-хозяйственной деятельностью хозяйственного общества, должна считаться выполняющей публичные функции?», «разве принцип принятия решений большинством голосов в хозяйственных обществах или различный объем прав акционеров в зависимости от количества принадлежащих им акций “подтачивают” основные начала гражданско-правового регулирования, где метод равенства играет основополагающую роль?»<sup>26</sup>. Отсюда считаем необходимым отметить: СРО по своему правовому положению функционирует в сфере частного права, наделение же ее государственно-властными полномочиями может привести к потере самого смысла законодательного термина «саморегулирование». И не случайно характеристика саморегулируемых организаций, как правило, сводится к следующему: «...уж чересчур частные эти субъекты, слишком велик соблазн реализации ими собственных коммерческих интересов»<sup>27</sup>.

Действующее законодательство определяет СРО как некоммерческую организацию, и, соответственно, на нее распространяются нормы ФЗ «О некоммерческих организациях». Как некоммерческие организации СРО характеризуются следующими признаками:

---

<sup>25</sup> См., напр.: Журина И.Г. Можно ли признать саморегулируемую организацию юридическим лицом публичного права // Адвокат. 2009. № 6 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>26</sup> См.: Хохлов Е.С. К вопросу о юридической личности саморегулируемых организаций // Законодательство. 2008. № 4 (СПС «Гарант Эксперт»).

<sup>27</sup> Талалина Э.В. Государственная корпорация как новый субъект права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2 (СПС «КонсультантПлюс»).

1) *основная цель деятельности любой некоммерческой организации, в том числе и СРО, не связана с получением прибыли.* Как нами было отмечено, применительно к саморегулируемым организациям законодатель определяет основную цель деятельности – разработка и установление стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил (п. 1 ст. 2 ФЗ «О саморегулируемых организациях»). Относительно отдельных видов саморегулируемых организаций цели их деятельности могут определяться в законах, регламентирующих их особый статус. Так, в соответствии со ст. 55.1 Градостроительного кодекса РФ основными целями саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства являются:

– предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;

– повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства;

2) *законодателем установлен запрет на распределение полученной прибыли между участниками некоммерческих организаций* (ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Данное правило непосредственно связано с возможностью некоммерческой организации заниматься предпринимательской деятельностью и получением прибыли от занятия такой деятельностью. В настоящее время право на осуществление некоммерческими организациями предпринимательской деятельности предусмотрено нормами ч. 2 п. 3 ст. 50 ГК РФ и п. 2 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях». Применительно к СРО законодателем установлен запрет на осуществление предпринимательской деятельности (п. 1 ст. 14). Но в то же время возможно, что СРО будет учредителем в других коммерческих организациях. Здесь законодатель установил только одно ограничение: саморегулируемая организация не может выступать учредителем в тех коммерческих органи-



зациях, которые занимаются теми же видами деятельности (определить это можно по кодам ОКВЭД), что и члены данной СРО. Закон определяет такой вид деятельности как аналогичный предмету саморегулирования СРО. Также следует отметить, что анализ ст. 12 ФЗ «О саморегулируемых организациях» показывает, что СРО вправе осуществлять иную, приносящую доход деятельность, т.е. оказывать услуги по предоставлению информации на платной основе, предоставлять образовательные услуги, заниматься продажей информационных материалов. Только вот вопрос, почему данные виды деятельности не будут рассматриваться как предпринимательская деятельность, остается открытым. Само определение предпринимательской деятельности дается в п. 1 ст. 2 ГК РФ: «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке». И отсюда предоставление той же информации на платной основе может быть отнесено к предпринимательской деятельности. Как предпринимательская рассматривается и деятельность некоммерческой организации, к которой относится участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчика. Согласно п. 2 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях», к предпринимательской деятельности некоммерческих организаций относится приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и в товариществах на вере в качестве вкладчика.

По мнению А.Н. Колябина, саморегулируемые организации арбитражных управляющих, не занимаясь предпринимательской деятельностью, вряд ли покроют дефицит собственного бюджета взносами своих членов, поэтому правило о запрете СРО заниматься предпринимательской деятельностью излишне<sup>28</sup>. На наш взгляд, норма п. 1 ст. 14 ФЗ «О саморегулируемых организациях» требует изменения, поскольку, прописав прямой запрет на осуществление предпринимательской деятельности, законодатель, тем не менее, установил возможность осуществления ее саморегулируемой организацией.

---

<sup>28</sup> См.: Колябин А.Н. Саморегулируемая организация арбитражных управляющих как юридическое лицо. С. 78.

Анализ норм ФЗ «О саморегулируемых организациях» позволяет сделать вывод о том, что за СРО не закреплена конкретная организационно-правовая форма некоммерческих организаций (в ФЗ «О саморегулируемых организациях» установлено, что саморегулируемые организации – это некоммерческие организации (ст. 3)). В то же время применительно к той или иной сфере деятельности законодатель в ряде случаев определяет организационно-правовую форму СРО. Так, ФЗ от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О рекламе» прямо указано, что саморегулируемые организации в сфере рекламы создаются в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства (ст. 31)<sup>29</sup>. Согласно ст. 55.2 Градостроительного кодекса РФ, саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, создаются в форме некоммерческих партнерств<sup>30</sup>.

Учитывая положения ст. 2 и ч. 3 ст. 3 ФЗ «О саморегулируемых организациях», можно сказать, что СРО могут создаваться только в форме некоммерческих организаций, предусматривающих членство. К таким организациям относятся общественные объединения, некоммерческие партнерства, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы). В юридической литературе высказываются различные позиции по поводу названных организационно-правовых форм применительно к наделению их статусом СРО. Ряд ученых исходит из возможности создания СРО в таких организационно-правовых формах, как некоммерческое партнерство и ассоциация<sup>31</sup>. По мнению В.В. Ефимовой, моделью СРО является исключительно некоммерческое партнерство<sup>32</sup>. В этой связи отметим, что предложенные организационно-правовые формы некоммерческих организаций с точки зрения выполнения функций саморегулирования имеют ряд недостатков.

---

<sup>29</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

<sup>30</sup> Там же. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>31</sup> См., напр.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный). М.: Юстициформ, 2009 (СПС «КонсультантПлюс»); Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О кредитной кооперации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2010 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>32</sup> См.: Ефимова В.В. Роль арбитражного управляющего в процедуре банкротства // Право и экономика. № 12 (СПС «КонсультантПлюс») (Такую же позицию поддерживают другие ученые. См.: Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

Применительно к ассоциациям в юридической литературе говорится, что участие граждан в ассоциациях не предусмотрено, а значит, не подходит для тех случаев, когда участниками выступают индивидуальные предприниматели<sup>33</sup>. Недостатком некоммерческого партнерства с точки зрения функций саморегулирования является закрепленное законодательством право членов данной организации получать при выходе из нее часть его имущества или стоимость этого имущества в пределах стоимости членских взносов, если иное не установлено законом или учредительными документами<sup>34</sup>. Применительно к партнерствам в строительстве и проектировании требования об исключении взаимной ответственности и компенсации в случае выхода участника из саморегулируемой организации не применяются. В этом случае мы имеем какое-то особенное некоммерческое партнерство<sup>35</sup>.

Саморегулируемые организации помимо признаков, свойственных некоммерческим организациям, должны отвечать законодательным требованиям, позволяющим отличить их от иных некоммерческих объединений предпринимателей. Общие требования к саморегулируемым организациям определяются в ст. 3 ФЗ «О саморегулируемых организациях», в числе которых:

*1) объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида*, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное. Под субъектами предпринимательской деятельности понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие определяемую в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность, а под субъектами профессиональной деятельности – физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами (п. 3 ст. 2 ФЗ «О саморегулируемых организациях»). Такая фор-

<sup>33</sup> См.: Ростовцева Н.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в РФ // Журнал российского права. 2006. № 11 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> См.: Булдаков Д.О. К вопросу о саморегулировании в сфере строительства // Юрист. 2009. № 8. С. 50 – 56.

мулировка закона недостаточно четко позволяет определить субъектный состав членов саморегулируемой организации. Так, встает вопрос о возможности объединения в саморегулируемую организацию некоммерческих организаций. Решение поставленного вопроса прежде всего зависит от установления особенностей ведения той или иной деятельности некоммерческими организациями (т. е. могут ли названные организации рассматриваться в качестве субъектов предпринимательской деятельности). Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ, некоммерческие организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям. Отсюда представляется вполне возможным создание и объединение в саморегулируемую организацию некоммерческих организаций, занимающихся предпринимательской деятельностью. Само понятие предпринимательской деятельности закреплено в п. 1 ст. 2 ГК РФ. Применительно к некоммерческим организациям законодателем определяется перечень видов предпринимательской деятельности, к которым относится приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика (п. 2 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Следует отметить, что установленный в п. 2 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях» перечень видов деятельности не только конкретизирует положения п. 1 ст. 2 и п. 3 ст. 50 ГК РФ, но и несколько расширяет их применительно к некоммерческим организациям<sup>36</sup>. Речь идет, в частности, об участии некоммерческой организации в хозяйственных обществах, а также в товариществах на вере в качестве вкладчика, так как вряд ли можно признать такие виды деятельности предпринимательскими при осуществлении их иными субъектами гражданских правоотношений, нежели некоммерческие организации. Судебная практика дает основания рассматривать соответствующие нормы как исключительные и по этой причине не подлежащие распространительному толкованию<sup>37</sup>. Отсюда при определении статуса неком-

<sup>36</sup> См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О некоммерческих организациях» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007 (СПС «КонсультантПлюс»). 2007).

<sup>37</sup> См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований. Книга 5. Том 1. М.: Статут, 2006 (СПС «КонсультантПлюс»).

мерческой организации как субъекта предпринимательской деятельности применительно к вопросу о возможности объединения некоммерческих организаций в саморегулируемую организацию, а также исходя из нормы п. 1 ст. 2 ФЗ «О саморегулируемых организациях», в которой указывается, что субъекты (юридические лица) должны осуществлять определяемую в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность, следует сделать вывод, что участие некоммерческих организаций в хозяйственных обществах и (или) товариществах на вере в качестве вкладчика не является основанием для наделения их статусом субъекта предпринимательской деятельности.

Под понятие субъектов предпринимательской деятельности не подпадают граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями. Такие граждане согласно п. 3 ст. 2 ФЗ «О саморегулируемых организациях», могут объединяться в качестве субъектов профессиональной деятельности. Действующее законодательство не содержит понятия профессиональная деятельность. В юридической литературе отмечается, что к профессиональной деятельности может быть отнесена любая не запрещенная законом экономически значимая деятельность, осуществляемая физическими лицами, при условии, что порядок осуществления такой деятельности должен регулироваться федеральными законами<sup>38</sup>. С.А. Денисов считает, что круг лиц (субъектов саморегулирования) может быть самым широким, а это влечет опасность масштабного «саморегулирования» частной сферы экономики, что несовместимо с принципом недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела (п. 1 ст. 1 ГК РФ)<sup>39</sup>. Кроме того, отдельные виды деятельности могут быть одновременно и предпринимательскими, и профессиональными (например аудиторская деятельность). В этой связи заслуживает одобрения точка зрения А.В. Басовой о необходимости закрепления на законодательном уровне понятия «субъект профессиональной деятельности» (автор предлагает рассматривать под субъектом профессиональной деятельности физическое лицо, осуществляющее регулируемую федеральным законом деятельность посредством личного квалифицированного труда без специальной регистра-

---

<sup>38</sup> См., напр.: Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону «О саморегулируемых организациях» // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

<sup>39</sup> См.: Денисов С.А. Саморегулирование или самоорганизация.

ции, на которое возлагается обязанность быть членом профессиональной организации)<sup>40</sup>.

Хотелось бы также отметить, что требование о количественном составе членов саморегулируемой организации предполагает объединение определенного количества субъектов либо предпринимательской деятельности, либо профессиональной деятельности, т. е. не допустимо объединение тех и других в составе саморегулируемой организации. Данное правило действует даже в тех случаях, когда субъекты осуществляют один и тот же вид деятельности, но обладают различным правовым статусом (предпринимателя или субъекта профессиональной деятельности). В подтверждение сказанного можно привести Письмо Минэкономразвития РФ от 30.12.2009 г. № Д23-4508 «О саморегулируемых организациях в сфере кадастровой деятельности»<sup>41</sup>, согласно которому лица, осуществляющие кадастровую деятельность, но обладающие различным правовым статусом (предпринимателя или субъекта профессиональной деятельности), не могут быть объединены в составе саморегулируемой организации в сфере кадастровой деятельности. Как разъяснено в названном письме, лица, считающиеся кадастровыми инженерами и осуществляющие предпринимательскую деятельность, вполне могут объединяться в саморегулируемые организации, однако, если принять во внимание положения ст. 34 ФЗ от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «О государственном кадастре недвижимости»<sup>42</sup>, такие организации не являются саморегулируемыми организациями в сфере кадастровой деятельности.

Применительно к отдельным видам СРО законодателем установлены иные правила о количественном составе их членов (например, для саморегулируемых организаций аудиторов – не менее 700 физических лиц или не менее 500 коммерческих организаций);

**2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации.** Согласно п. 2 ст. 4 ФЗ «О саморегулируемых организациях», стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности – это требования к осуществлению

---

<sup>40</sup> См.: Басова А.В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 20.

<sup>41</sup> Документ опубликован не был (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>42</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. Большинство ученых, исследуя правовую природу правил и стандартов саморегулируемых организаций, относят их к числу локальных нормативных актов<sup>43</sup>. Рассмотрение правил и стандартов саморегулируемых организаций как локальных нормативных актов позволяет выделить присущие им признаки: нормативность (регулирует не отдельный случай, а повторяющиеся, типичные ситуации и группы отношений в организации, состоит из правил поведения общего характера); системность (можно выделить гражданско-правовые, финансово-правовые, трудовые и административно-правовые нормы); обязательность для членов саморегулируемой организации, трудового коллектива саморегулируемой организации и третьих лиц. Отметим также, что соблюдение норм и стандартов СРО обеспечивается мерами государственного принуждения. ФЗ «О саморегулируемых организациях» устанавливает ответственность за нарушение правил и стандартов, утвержденных СРО. Сами же саморегулируемые организации не только разрабатывают и утверждают стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, но и устанавливают меры дисциплинарного воздействия в отношении своих членов за нарушение требований этих стандартов и правил. Кроме того, правила и стандарты СРО обладают признаком публичности: они в обязательном порядке должны быть представлены СРО в уполномоченный федеральный орган и официально опубликованы. Однако такая общая формулировка на практике приводит к невыполнению требования ФЗ «О саморегулируемых организациях» о публичной открытости информации, в том числе и в тех случаях, когда законодателем определяется порядок раскрытия информации применительно к отдельным видам СРО (например саморегулируемых организаций оценщиков). Поэтому в ФЗ «О саморегулируемых организациях» необходимо четко определить условия и порядок предоставления информации и установить административную ответственность за невыполнение данных требований.

---

<sup>43</sup> См., напр.: Борисов А.Н. Комментарий к ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс», 2008; Басова А.В. Правила и стандарты саморегулируемых организаций как источники предпринимательского права // Юридический мир. 2008. № 4 (СПС «КонсультантПлюс»); Маленко Т.В. Локальный нормативный акт в системе объектов правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 1 (СПС «КонсультантПлюс»).

Многие ученые убеждены, что сами требования и стандарты профессиональной и предпринимательской деятельности саморегулируемых организаций представляют собой определенный вид государственного контроля, одну из форм государственного регулирования различных видов экономической деятельности хозяйствующих субъектов<sup>44</sup>. В этой связи следует отметить, что законодателем путем установления в ФЗ «О саморегулируемых организациях» требования о формировании стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности в соответствии с федеральным законодательством заложен принцип установления минимальных требований к содержанию и качеству тех видов работ и услуг, которые предоставляются членами соответствующих СРО. И в случае установления в стандартах и правилах саморегулируемых организаций только требований закона, как справедливо отмечает Д.О. Грачев, вряд ли может идти речь о саморегулировании<sup>45</sup>, поскольку саморегулирование должно рассматриваться как установление и выполнение лицами требований, правил, стандартов, которые исходят не от государства, а от самих этих лиц.

Нормы ч. 5–7 ст. 4 ФЗ «О саморегулируемых организациях» содержат основные требования к стандартам и правилам СРО, в числе которых требование о соответствии их правилам деловой этики. Отсюда многие авторы приходят к мнению, что разрабатываемые правила и стандарты СРО должны включать в себя нормы, устанавливающие правила деловой этики<sup>46</sup>. В подтверждение можно привести положение ФЗ от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», согласно которому к числу функций саморегулируемой организации оценщиков относится разработка и утверждение стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики (ст. 22.1)<sup>47</sup>. По мнению А.Н. Борисова, норма ст. 4 ФЗ «О саморегулируемых организациях» сформулирована не вполне корректно, поскольку толковать ее можно двояко: 1) правила деловой этики являются составной частью стандартов и правил саморегулируемых организаций; 2) правила де-

---

<sup>44</sup> См., напр.: Кайль А.Н., Батяев А.А. Комментарий к Федеральному закону «О саморегулируемых организациях».

<sup>45</sup> См.: Грачев Д.О. Правила саморегулируемых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2. С. 17.

<sup>46</sup> См., напр.: Кайль А.Н., Батяев А.А. Указ. соч.

<sup>47</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.



ловой этики в качестве самостоятельного документа разрабатываются и утверждаются не саморегулируемыми организациями, а иными организациями или органами<sup>48</sup>. Д.О. Грачев полагает, что принимать «этические кодексы» в саморегулируемых организациях нецелесообразно, но в рамках предпринимательских ассоциаций такие документы эффективны и могут в дальнейшем являться основой для разработки правил саморегулируемой организации<sup>49</sup>. Считаем возможным не согласиться с подобной точкой зрения и привести позицию Ю.А. Тихомирова и Э.В. Талапиной на правовую характеристику этических кодексов: «...они представляют собой свод правил – самообязательств, выполнение которых служит залогом успешной трудовой и производственной деятельности... Кодексы играют роль сводных актов, консолидирующих поведение людей в рамках профессии»<sup>50</sup>. Предметом регулирования в общей системе деятельности саморегулируемых организаций должно быть регулирование прежде всего их профессионального аспекта, поэтому установление этических норм и стандартов в правилах саморегулируемых организаций представляется эффективным и значимым;

3) *обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами*. Способами обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами являются: 1) создание системы личного и (или) коллективного страхования; 2) формирование компенсационного фонда. Необходимо исходить из того, что СРО обязана обеспечивать дополнительную имущественную ответственность своих членов перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами одним из вышеназванных способов. Применение одновременно двух способов обеспечения дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемой организации является правом, но не обязанностью саморегулируемой организации, если, однако, иное не установлено специальными федеральными законами<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> См.: Борисов А.Н. Комментарий к ФЗ «О саморегулируемых организациях».

<sup>49</sup> См.: Грачев Д.О. Правила саморегулируемых организаций. С. 18.

<sup>50</sup> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. О кодификации и кодексах // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 53.

<sup>51</sup> См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (постатейный).

Применительно к первому способу обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями (создание системы личного и (или) коллективного страхования) законодателем в ч. 3 ст. 13 ФЗ «О саморегулируемых организациях» определяются условия договора страхования: размер страховой суммы (не менее тридцати тысяч рублей) и срок (один год). При этом саморегулируемая организация не может обязать своих участников (членов) страховать свою ответственность на большую сумму, что вытекает из положений ФЗ «О саморегулируемых организациях». Сами же участники саморегулируемой организации могут в добровольном порядке застраховать свою ответственность и на большую сумму.

Правила относительно порядка формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации связано с особым его назначением и целью, суть которых сводится к финансовому обеспечению ответственности по возмещению убытков, причиненных членами саморегулируемой организации при исполнении ими своих профессиональных обязанностей (или обязанностей как субъекта предпринимательской деятельности). Соответственно, на компенсационный фонд не может быть обращено взыскание по обязательствам саморегулируемой организации, а также по обязательствам членов саморегулируемой организации, если возникновение таких обязательств не связано с осуществлением регулируемого ею вида деятельности (исключения из этого правила могут иметь место только на основании федерального закона (например в п. 3 ст. 55.6 Градостроительного кодекса)).

В юридической литературе сегодня предлагают изменить установленное законодателем правило об обязанности саморегулируемой организации создавать компенсационный фонд (закрепить право на формирование такого фонда)<sup>52</sup>. Многие юристы отмечают, что требование к формированию компенсационного фонда является императивным для саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве субъектов предпринимательской (профессиональной) деятельности, т. е. в тех отраслях экономики, где государственное регулирование частично было замещено механизмами саморегуляции; что же касается саморегулируемых организаций с добровольным членством, то, например, в ФЗ от 05.03.1999 г. № 46-ФЗ (ред. от 19.07.2009) «О защите прав и законных интересов инве-

---

<sup>52</sup> См.: Грачев Д.О. Правовой статус саморегулируемой организации: дис. ... канд. юрид. наук. С. 92.

сторов на рынке ценных бумаг»<sup>53</sup> говорится о праве саморегулируемых организаций – профессиональных участников рынка ценных бумаг создавать компенсационные и иные фонды (ст. 17 Закона)<sup>54</sup>. На наш взгляд, общее правило относительно обязанности формирования компенсационного фонда закреплено в ФЗ «О саморегулируемых организациях» императивно. Кроме того, вышеприведенная точка зрения не отвечает смыслу и предназначению СРО как юридического лица, отвечающего по обязательствам его участников (это одна из существенных характеристик имеющей статус саморегулируемой некоммерческой организации, отличающая ее от себе подобных), а значит, на практике при приобретении некоммерческой организацией статуса саморегулируемой неизбежно всегда будет возникать вопрос о размере компенсационного фонда (хотя бы в том минимальном размере, который определяется ФЗ «О саморегулируемых организациях»). Поэтому государственные органы в заявлении на государственную регистрацию саморегулируемой организации требуют включать сведения о размере компенсационного фонда. Это находит отражение и в действующем законодательстве. Так, в соответствии с п. 2 ст. 21 ФЗ от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>55</sup> основанием для включения сведений о некоммерческой организации в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих является наличие компенсационного фонда.

Общее правило о размере компенсационного фонда (три тысячи рублей) закреплено в ст. 12 ФЗ «О саморегулируемых организациях». Применительно к отдельным видам саморегулируемых организаций требование о размере вноса в компенсационный фонд повышено. Так, члены саморегулируемых организаций арбитражных управляющих обязаны выплатить членский взнос, который составляет пятьдесят тысяч рублей (ст. 21, 25.1 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»), такой же размер определяется для саморегулируемых организаций, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих подготовку проектной документации (подп. 2 п. 1 ст. 55.4 Градостроительного кодекса РФ); относительно членов саморегулируемой организации оценщиков размер составляет тридцать тысяч рублей (ст. 24.6

---

<sup>53</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

<sup>54</sup> См., напр.: Басова А.В. Правовые проблемы приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой.

<sup>55</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ»); один миллион рублей установлен для членов саморегулируемой организации, осуществляющей строительство (подп. 2 п. 1 ст. 55. 4 Градостроительного кодекса РФ). Законодательством РФ установлено правило о недопущении освобождения члена саморегулируемой организации от обязанности внесения взносов в компенсационный фонд, в том числе путем зачета его требований к саморегулируемой организации.

В некоторых областях деятельности нормативно-правовые акты, регламентирующие условия и порядок приобретения правового статуса СРО, содержат дополнительные требования, обусловленные спецификой тех или иных общественных отношений. Так, ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» называет еще одно условие для получения статуса саморегулируемой организации ревизионными союзами сельскохозяйственной кооперации: «... функционирование некоммерческой организации в качестве аудиторского союза сельскохозяйственных кооперативов или ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов не менее трех лет» (п. 4 ст. 33.1); ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» к числу оснований для включения сведений о некоммерческой организации в Единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих относит: «...участие ее членов не менее чем в ста (в совокупности) процедурах, применяемых в делах о банкротстве (в том числе не завершенных на дату включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих), за исключением процедур, применяемых в делах о банкротстве к отсутствующим должникам» (п. 2 ст. 21).

Итак, проведенный применительно к вопросу о понятии и признаках саморегулируемых организаций анализ действующего законодательства РФ показал необходимость его дальнейшего совершенствования как в части закрепления оптимального решения соотношения государственного регулирования и саморегулирования, так и в части выявления признаков саморегулируемых организаций и определения правового статуса членов саморегулируемой организации.

## ГЛАВА 4.

### ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

В настоящее время в России все больше возрастает роль и значение некоммерческих организаций. Посредством только деятельности коммерческих организаций невозможно удовлетворить потребности общества во многих экономических благах. Удовлетворить потребности общества в общественных благах – это в основном задача некоммерческого сектора страны, основу которого составляют некоммерческие организации различных организационно-правовых форм. Сфера деятельности некоммерческих организаций включает, помимо непосредственной социальной помощи населению, также оказание образовательных, медицинских, правовых услуг, достижения в науке, сохранение традиций и культуры многонационального общества в РФ, разрешение межнациональных конфликтов, законотворческую работу и т. д. Преимущество некоммерческих организаций заключается в том, что они предлагают новые, более рациональные подходы к решению старых проблем. Несомненно и то, что некоммерческие организации в ряде случаев не просто выступают партнером государства, но и фактически «замещают» его, решая проблемы, с которыми государственная система не справляется и на которые в силу многих причин не выделяются средства. Все это повлекло за собой определенные правовые последствия, которые нашли свое отражение в появлении в последние годы новых организационно-правовых форм некоммерческих организаций. Одним из таких примеров является введение в гражданский оборот автономных учреждений. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» во многом воспринял нормы законодательства о коммерческих организациях, «отчего новая форма некоммерческих организаций получилась, по выражению В.В. Залесского, кентавроподобной»<sup>1</sup>. Поэтому не случайно в юридической литературе высказываются сомнения в необходимости существования этой формы некоммерческих организаций. Вызывает «жесточайшую» критику видных ученых и такая организационно-правовая форма некоммерческих организаций, как государственная корпорация. Примени-

---

<sup>1</sup> Шелютто М.Л. Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы (обзор III Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся) // Журнал российского права. 2009. № 1 (СПС «КонсультантПлюс»).

тельно к названной некоммерческой организации в Концепции развития гражданского законодательства РФ отмечается необходимость исключения законодательной возможности создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме госкорпораций, поскольку госкорпорация фактически является специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому статусу (пп. 7.3.1.–7.3.3 Концепции). В России в настоящее время создано 8 государственных корпораций: Агентство по страхованию вкладов (раньше его функции частично выполняло ныне не существующее Агентство по реструктуризации кредитных организаций); Банк развития (Внешэкономбанк), созданный на базе Внешэкономбанка СССР; Фонд содействия развитию ЖКХ (ранее его функции выполняло Минрегионразвития); Роснано (функции прежнего Минпромторга); Росатом (функции Минэнерго, Минпромторга); Ростехнологии (функции Минпромторга, Минобороны, ФГУП, Рособоронэкспорта); Олимпстрой (функции Минрегионразвития); Автодор (функции Росавтодор, ФГУ «Дороги России»)². Президент РФ в Послании Федеральному Собранию 12.11.2009 г. отметил: «Я считаю эту форму в современных условиях в целом бесперспективной. Корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где нам это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам»³.

«Вердикт государственным корпорациям вынес еще 100 лет назад американский писатель А. Бирс, признав их “остроумным изобретением для получения личной прибыли без личной ответственности”. И его негативную характеристику госкорпораций подтвердил опыт их создания в Англии в начале 1980-х годов, когда госпожа М. Тэтчер чуть ли не задерживала войска для их разгона. Россия в XXI в. возродила не только подобные финансово-экономические чудовища, но и пошла дальше по этому пути, придумав совершенно новый и никому еще не понятный феномен под названием “государственная компания”. Вероятно, для того, чтобы по-

---

² См.: Бовт Г. Почему 1000 = 10: Об особенностях юбилея госкорпораций // Аргументы и факты. 2009. № 3. С. 11.

³ Российская газета. 2009. 13 ноября. № 214.

казать, что мы идем “вперед планеты всей”<sup>4</sup>. К сожалению, в Концепции развития гражданского законодательства РФ не нашли отражения предложения относительно государственных компаний, а ведь названная форма некоммерческих организаций была введена не так давно – Федеральным законом «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Законодатель пытался соединить действие институтов доверительного управления и права собственности у одного субъекта. Можно согласиться с позицией авторов, считающих, что «такого соединения не получилось, потому что личная ответственность по своим обязательствам каждого из перечисленных здесь участников свидетельствует о полном отделении имущества государственной компании от всего имущества Российской Федерации. Госкомпания является собственником имущества, переданного ей Российской Федерацией в качестве взноса. Вычленив в такой ситуации доход государственной компании, полученный с использованием имущества на основе доверительного управления и имущества своего собственного, ни теоретически, ни практически невозможно. По нашему мнению, содержание рассмотренной статьи преднамеренно запутано так, что разобраться в нем невозможно»<sup>5</sup>.

Другим примером появления в последние годы новых некоммерческих организаций является введение таких организационно-правовых форм некоммерческих организаций, как общины коренных малочисленных народов РФ и казачьи общества. В отношении организационно-правовых форм некоммерческих организаций в теории российского гражданского права до сегодняшнего дня не утихают дискуссии. Различные ученые называют от 11 до 27 организационно-правовых форм некоммерческих организаций<sup>6</sup>. В Концепции развития гражданского законодательства РФ указывается на необходимость закрепить в ГК РФ исчерпывающий перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций: потребительских кооперативов, общественных организаций, объединений лиц (союзов и ассоциаций), фондов, учреждений (данная позиция нашла отражение в проекте изменения части первой ГК, опубликованном по решению

---

<sup>4</sup> Неопознанный субъект права собственности / Анисимов А.П. [и др.] // Современное право. 2009. № 10.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Сумской Д.А. Некоммерческие организации в теории российского гражданского права // Российская юстиция. 2009. № 6.

Президиума Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 8 ноября 2010 г. на официальном сайте портала российского частного права)<sup>7</sup>. С другой стороны, можно согласиться с позицией тех ученых, которые считают, что «в ГК РФ будет предусмотрена укрупненная организационно-правовая форма и закреплены некоторые общие положения, которые неизбежно будут конкретизироваться и развиваться применительно к отдельным видам некоммерческих организаций соответствующей формы на уровне специальных законов (некоммерческие товарищества – товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические, дачные и т. п.). И продиктовано это будет в большинстве случаев объективными экономическими потребностями. Такая ситуация будет мало чем отличаться от ныне существующей, разве что появлением не новых организационно-правовых форм, а новых видов некоммерческих организаций»<sup>8</sup>. С этой целью необходимо четко и ясно выстроить систему некоммерческих организаций, разработать законодательное закрепление организационно-правовой формы и выявить те некоммерческие организации, которые не будут «дублировать» друг друга.

Концепция развития гражданского законодательства предлагает и иные нововведения применительно к правовому статусу некоммерческих организаций. Так, согласно названной Концепции, гражданско-правовая регламентация в сфере деятельности некоммерческих организаций должна быть «двухурвневой», т. е. функционирование законов общего характера (таких, например, как ФЗ «О некоммерческих организациях») не является целесообразным (п. 1, п. 7.1.5 Концепции). В Концепции развития гражданского законодательства РФ обосновывается необходимость сохранения деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, предлагается дополнить перечень признаков некоммерческих организаций путем указания на ограниченный (специальный) характер гражданской правоспособности некоммерческих организаций, который распространяется на их право осуществлять предпринимательскую деятельность. В этой связи предлагается установить правило о необходимости включения в устав исчерпывающего перечня всех видов разрешенной деятельности. Однако считаем, что перечень разрешенных в законе или уставе видов предприниматель-

---

<sup>7</sup> URL: <http://www.privlaw.ru>

<sup>8</sup> Соيفер Т.В. К вопросу о правовом статусе некоммерческих организаций // Журнал российского права. 2009. № 1 (СПС «КонсультантПлюс»).



ской деятельности не решает проблемы критерия соответствия или несоответствия этой деятельности целям создания некоммерческой организации. Для признания организации некоммерческой не имеет значения, какие именно виды деятельности будут осуществляться для достижения поставленных перед нею целей. Главное, чтобы их достижению способствовал любой вид деятельности, ею осуществляемой и не противоречащей требованию закона. Требование к установлению перечня видов предпринимательской деятельности неизбежно будет стеснять возможности этих организаций по достижению целей их создания.

Следует поддержать авторов Концепции развития гражданского законодательства РФ в необходимости изменения гражданского законодательства в части определения вспомогательной хозяйственной деятельности некоммерческих организаций как «деятельности, приносящей дополнительные доходы». Деятельность, приносящая дополнительные доходы, сочетает в себе некоторые признаки предпринимательской деятельности, предусмотренные ст. 2 ГК РФ: извлечение прибыли, осуществление ее учреждением на свой риск, под свою имущественную ответственность. Но нельзя не обратить внимания на то обстоятельство, что деятельность некоммерческих организаций, приносящая дополнительные доходы, имеет свои специфические черты. В первую очередь необходимо учитывать, что деятельность любой некоммерческой организации, направленная на получение доходов, носит вспомогательный характер. Причем доходы расходуются строго в соответствии с целями и задачами деятельности некоммерческой организации, они являются дополнительными по отношению к имуществу некоммерческой организации. Кроме того, понятие «деятельность, приносящая дополнительные доходы» шире понятия «предпринимательская деятельность», поскольку к первой относятся следующие случаи получения доходов некоммерческими организациями:

во-первых, действия, связанные с разовым извлечением прибыли, а равно приводящие к получению случайных разовых доходов, побочных заработков (под предпринимательской деятельностью следует понимать деятельность, направленную на систематическое получение прибыли);

во-вторых, получение некоммерческими организациями имущества в виде дара, пожертвований, по завещанию.

Итак, исходя из сказанного можно отметить, что ныне действующее гражданское законодательство о некоммерческих организациях несовер-

шенно, а предложения о его развитии не всегда оказываются оправданными<sup>9</sup>. В этих целях необходимо прежде всего четко выстроить систему некоммерческих организаций, определив те функции, которые должны выполнять названные организации, и только затем предпринимать нужные шаги по совершенствованию законодательства. При этом поиск оптимального механизма гражданско-правовой регламентации статуса некоммерческих организаций, включая подбор адекватной организационно-правовой формы, предполагает осуществление комплексного подхода с обязательным учетом их экономического значения, социальной сущности, характера возлагаемых функций и принципов реализации в современных условиях<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Согласимся с Е.В. Нащекиной в том, что постоянные изменения законодательства последнего времени в сфере деятельности некоммерческих организаций не несут стабильности ни гражданскому обществу, ни государству. См.: Нащекина Е.В. О некоторых вопросах развития правовой базы для товариществ собственников жилья // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 2 (СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>10</sup> Сойфер Т.В. К вопросу о правовом статусе некоммерческих организаций.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОСВОЕНИЮ ТЕМЫ «НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ»**

В процессе освоения учебного курса «Гражданское право, часть первая», а также курса «Правовое положение некоммерческих организаций» студент должен изучить положения Конституции РФ, постановления и разъяснения Конституционного Суда РФ по проблемам основ конституционного строя; нормы Гражданского кодекса РФ и относящиеся к ним разъяснения, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ; другие законы и нормативные акты, связанные с применением гражданского законодательства, регулирующего правовое положение некоммерческих организаций. Усвоение названных курсов предполагает выработку у студентов навыков и умений толковать и применять законы и другие нормативные акты; разрабатывать документы правового характера; принимать правовые решения и совершать иные юридические действия в точности в соответствии с законом. Подготовка к семинарским занятиям предполагает обязательный анализ конкретных норм действующего законодательства, регулирующих правовое положение некоммерческих организаций. Работа на семинарских занятиях позволит студентам в дискуссии по сложным проблемам применительно к правовому статусу некоммерческих организаций уяснить основные тенденции их развития и важнейшие общие черты и особенности их участия в гражданском обороте.

### *Основные рекомендации по освоению темы «Некоммерческие организации: понятие и виды»*

1) Следует четко уяснить классификации юридических лиц, наиболее принципиальными из которых является деление в зависимости от их основной цели деятельности и распределения прибыли (ст. 50 ГК РФ). Попробуйте дать оценку тем критериям, на основании которых проводится такое разграничение.

2) Обратите внимание и на то, что перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций закреплен не только ГК РФ, но и специальными законами, регулирующими деятельность отдельных некоммерческих организаций. Уточните, в каких случаях законодатель определяет

организационно-правовые формы, а в каких речь идет о видах некоммерческих организаций.

3) Следует учитывать, что порядок государственной регистрации юридических лиц определяется законодателем в зависимости от вида и организационно-правовой формы создаваемой организации. Для некоммерческих организаций, за исключением товарищества собственников жилья, государственных и муниципальных учреждений, садоводческих, огороднических, дачных объединений граждан и потребительских кооперативов, религиозных организаций, предусмотрен особый порядок государственной регистрации, установленный ФЗ «О некоммерческих организациях». Религиозные организации создаются на основании ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

4) По общему правилу структурные подразделения некоммерческих организаций могут создаваться как обособленные и необособленные. Обособленные подразделения в ГК РФ представлены в виде филиала и представительства. Момент, с которого филиал или представительство считаются созданными, следует соотносить с моментом внесения в устав некоммерческой организации сведений, устанавливающих факт создания филиала или представительства и место их нахождения.

Действующий ГК РФ не выделяет необособленные структурные подразделения юридических лиц. В юридической литературе необособленные структурные подразделения понимаются как внутренние единицы юридического лица, расположенные на территории этого юридического лица (отделы, цеха, подразделения). Признание необособленного подразделения таковым производится независимо от того, отражено или не отражено его создание в учредительных документах или иных организационно-распорядительных документах юридического лица. Порядок создания необособленных структурных единиц юридическое лицо определяет самостоятельно, при этом не требуется уведомления регистрирующих органов.

5) Обратите внимание, что предметом гражданского права не являются отношения по предоставлению субсидий и грантов некоммерческим организациям.

6) Помните, что не на все некоммерческие организации распространяются правила о государственном контроле за их деятельностью, предусмотренные ФЗ «О некоммерческих организациях».

7) Следует четко определиться с типами государственных учреждений и строить свой ответ исходя из критериев разграничения названных учреждений: 1) сфера деятельности; 2) особенности финансирования (в том числе порядок получения и распоряжения денежными средствами); 3) пределы распоряжения имуществом; 4) ответственность по обязательствам.

8) Важно выявить специфику деятельности саморегулируемых организаций и знать принципиальные отличия от других некоммерческих организаций. При этом не следует забывать, что действующее законодательство РФ не относит саморегулируемую организацию к числу организационно-правовых форм юридического лица.

9) Для успешного освоения темы «Некоммерческие организации: понятие и виды» важно не только знать действующее законодательство РФ применительно к данной тематике, но и уметь вырабатывать навыки исследователя в преддверии проводимой реформы совершенствования гражданского законодательства РФ. Поэтому анализ положений Концепции развития гражданского законодательства РФ и проекта части первой ГК РФ будет завершающим этапом освоения проблематики правового статуса некоммерческих организаций.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая рассмотрение вопроса о понятии и видах некоммерческих организаций, можно отметить, что в настоящее время наметилась тенденция развития некоммерческого сектора в России. Функционирование некоммерческих организаций способствует социальной стабильности, достижению качества экономического роста, развитию инновационных технологий, сохранению и приумножению образовательного, научного, культурного потенциала общества.

Задачами нашего государства уже сегодня становятся: во-первых, реформирование бюджетных некоммерческих организаций, а во-вторых, создание условий для деятельности частных некоммерческих организаций. Причем, как нами было показано, некоммерческие организации вовлекаются в процесс предпринимательской деятельности с целью ее регулирования наряду с государственным регламентированием. И все-таки при всем при этом при определении юридической характеристики некоммерческих организаций целесообразно в качестве их признаков выделять не столько отсутствие цели извлечения прибыли, невозможность ее распределения между участниками, сколько наличие у них цели достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных, управленческих и иных целей, направленных на достижение общественных благ.

Необходимо отметить, что законодательство РФ, регулирующее правовое положение некоммерческих организаций, требует серьезного осмысления. Первые такие шаги уже сделаны (на уровне Концепции развития гражданского законодательства РФ и проекта изменений в часть первую ГК). Однако объективные потребности развития экономики и социальной сферы, включая проведение необходимых социальных реформ, требуют создания современных инновационных и одновременно адаптированных к рыночной экономике и конкурентной среде механизмов функционирования некоммерческих институтов. В настоящем учебном пособии была предпринята попытка показать, в каких направлениях следовало бы проводить реформирование системы некоммерческих организаций.

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Нормативно-правовые и правоприменительные акты

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 30.11.2010) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1).
3. Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32.
4. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.
5. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 29.11.2010) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.
6. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 27.07.2010) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32.
7. ФЗ от 30.11.2010 г. № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49.
8. ФЗ от 02.07.2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27.
9. Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49.
10. Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 08.05.2010) «Об автономных учреждениях» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45.
11. Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 215-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «О жилищных накопительных кооперативах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1).
12. Федеральный закон от 27.11.2002 г. № 156-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «Об объединениях работодателей» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48.
13. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2008) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 10.
14. Федеральный закон от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ 28.12.2010) «Об оценочной деятельности в РФ» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.
15. Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.11.2010) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29.
16. Федеральный закон от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ (ред. от 02.02.2006) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 30.

17. Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 19.

18. Федеральный закон от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 16.

19. Федеральный закон от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 30.11.2010) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39.

20. Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 35.

21. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3.

22. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3.

23. Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 23.12.2010) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33.

24. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21.

25. «Основы законодательства РФ о культуре» от 09.10.1992 г. № 3612-1 (ред. от 08.05.2010) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46.

26. Закон РФ от 19.06.1992 г. № 3085-1 (ред. от 21.03.2002) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в РФ» // Российская газета. 1997. 17 июля. № 136

27. Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266 (ред. от 29.12.2010) «Об образовании» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3.

28. Постановление Правительства РФ от 15.04.2006 г. № 212 (ред. 04.05.2010) «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (2 ч.).

29. Постановление Правительства РФ от 31.01.2009 г. № 82 (ред. 10.06.2010) «Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7.

30. Постановление Правительства РФ от 12.09.2008 г. № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 39.



31. Постановление Правительства РФ от 18.07.2008 г. № 543 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении)» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 2).

32. Постановление Правительства РФ от 14.07.2008 г. № 521 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении начального профессионального образования» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 29 (ч. 2).

33. Постановление Правительства РФ от 17.03.2008 г. № 175 (ред. от 02.06.2008) «О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 12.

34. Постановление Правительства РФ от 12.03.1997 г. № 288 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11.

35. Постановление Правительства РФ от 19.03.2001 г. № 196 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 13.

36. Постановление Правительства РФ от 19.09.1997 г. № 1204 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39.

37. Приказ Минюста РФ от 07.10.2010 г. № 252 «О порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций» // Российская газета. 2010. 22 октября. № 240.

38. Приказ Минюста РФ от 29.03.2009 г. № 72 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций» // Российская газета. 2010. 21 апреля. № 84.

39. Приказ Минюста РФ от 31.03.2009 г. № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 30 апреля. № 76 (опубликован без приложений 1, 5).

40. Приказ Минюста РФ от 31.03.2009 г. № 96 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» // Российская газета. 2009. 30 апреля. № 76.

41. Приказ Минюста РФ от 31.03.2009 г. № 98 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации религиозных организаций и регистрации представительств иностранных религиозных организаций» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 19 (прил. 1 к Регламенту не приводится).

42. Закон Самарской области от 01.12.2010 г. № 130-ГД (ред. от 21.12.2010) «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // Волжская коммуна. 2010. 3 декабря. № 447 (27394).

43. Постановление Правительства Самарской области от 27.09.2010 г. № 454 «О предоставлении в 2010–2011 годах субсидий некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями, на осуществление уставной деятельности в части поддержки инновационных проектов в Самарской области» // Волжская коммуна. 2010. № 360 (27307).

44. Постановление Самарской области от 12.05.2010 г. № 174 (ред. от 22.12.2010) «Об установлении расходного обязательства Самарской области по предоставлению субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, на осуществление поддержки профессиональных спортивных клубов Самарской области» // Волжская коммуна. 2010. № 166 (27113).

45. Постановление Правительства Самарской области от 06.10.2009 г. № 494 «О предоставлении из областного бюджета субсидий общественным объединениям ветеранов и инвалидов на осуществление уставной деятельности» (вместе с «Порядком определения объема и предоставления из областного бюджета субсидий общественным объединениям ветеранов и инвалидов на осуществление уставной деятельности») // Волжская коммуна. 2009. № 375 (26834).

46. Постановление Губернатора Самарской области от 02.09.2010 г. № 71 «Об утверждении плана реализации в Самарской области Федерального закона от 05.04.2010 г. 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» // Волжская коммуна. 2010. № 326 (27273).

47. Информационное сообщение Минюста РФ от 01.11.2010 г. порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций» // СПС «КонсультантПлюс») (документ опубликован не был).

48. Письмо Минфина РФ № 02-01-04/2523, Минэкономразвития РФ № 12064-АП/Д05 от 29.08.2008 г. «О применении статей 78 и 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был (СПС «Консультант Плюс»).

49. Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой ГК РФ» от 1 июля 1996 г. № 6/8 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9.

50. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Вестник ВАС. 1998. № 10.

## 2. Литература

1. Барков А.В., Лихотникова Е.Н. Гражданская правосубъектность и право собственности некоммерческих организаций. М.: Юристъ, 2004.

2. Беляев К.П. О делении юридических лиц на коммерческие и некоммерческие в гражданском законодательстве // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. С.С. Алексеева. М.: Статут, 2000.

3. Богданов Е.В. Объединения юридических лиц в сфере образования. Белгород, 2003.

4. Богданов Е.В. Особенности правового положения структурных подразделений образовательных учреждений // Актуальные проблемы правообразования. 2003. № 3.

5. Борисов А.Н. Комментарий к ФЗ «О некоммерческих организациях». М.: Юстицинформ, 2007.

6. Валявина Е.Ю. Развитие законодательства о некоммерческих организациях // Журнал российского права. 2009. № 1.

7. Гриб В.В. Актуальные вопросы взаимодействия общественных палат субъектов Российской Федерации с некоммерческими организациями // Российская юстиция. 2010. № 4.

8. Дутов И.С. Фонд как организационно-правовая форма некоммерческих организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 2.

9. Егоров А.В. Соотношение общих и специальных норм в законодательстве о некоммерческих организациях // Юрист. 2007. № 5.

10. Залесский В.В. Новое юридическое лицо (автономное учреждение) // Журнал российского права. 2007. № 4.

11. Капура М.М. Производственные и потребительские кооперативы: общие и отличительные признаки // Юрист. 2005. № 3.

12. Кашковский О.П. О критериях разграничения коммерческих и некоммерческих организаций // Юрист. 2000. № 5.

13. Кванина В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права: монография. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004.

14. Кирилловых А.А. Автономное учреждение как форма юридических лиц в социальной сфере // Адвокат. 2007. № 4.

15. Кирилловых А.А. Казенное учреждение как некоммерческая организация // *Право и экономика*. 2010. № 9.
16. Кожевников О.А. Публичная власть и некоммерческие организации: некоторые проблемы правового регулирования взаимодействия в сфере экономики // *Право и политика*. 2010. № 8.
17. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. М.: Статут, 2005.
18. Комиссарова Е.Г. Право на предпринимательскую деятельность в составе правосубъектности некоммерческого юридического лица // *Цивилист*. 2010. № 2.
19. Красников Н., Данилов Н. Специализированные государственные или муниципальные некоммерческие организации // *Гражданское право*. 2006. № 1.
20. Кряжевских К.П. Правовая природа самостоятельного распоряжения имуществом, приобретенным финансируемым собственником учреждением на доходы от «предпринимательской» деятельности // *Актуальные проблемы гражданского права* / под ред. О.Ю. Шиловцова: сб. ст. Вып. 6. М.: НОРМА, 2003.
21. Кутлярова Р.Ф. Правовой режим паевого и неделимого фондов сельскохозяйственного кооператива // *Право и политика*. 2007. № 10.
22. Лебедева О.В. Кооперативы в сфере жилищных отношений и предпринимательская деятельность // *Нотариус*. 2006. № 6.
23. Лескова Ю.Г., Серова О.А. Учреждения в системе юридических лиц России. Самара: Самар. гуманитар. акад., 2007.
24. Лескова Ю.Г. Предпринимательская и приносящая доход деятельность некоммерческих организаций // *Цивилист*. 2009. № 2.
25. Лескова Ю.Г. Особенности правового статуса отдельных видов некоммерческих организаций (на примере саморегулируемых организаций, микрофинансовых организаций) // *Право и экономика*. 2011. № 1.
26. Литовкин В.Н. Некоммерческие организации: введение в тему // *Журнал российского права*. 2009. № 1.
27. Лялин Д.Ю. Право собственности государственных корпораций: монография. М.: Юрист, 2005.
28. Маклеина Е.В. К вопросу о государственной регистрации некоммерческих организаций в России на современном этапе // *Юридический мир*. 2007. № 3.
29. Малышев А.В. Налоговый кодекс РФ и сектор негосударственных некоммерческих организаций: понятия и типология // *Налоги (газета)*. 2009. № 1.
30. Мрясова Ю.Р. О правоспособности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих // *Актуальные проблемы частноправового регулирования: материалы международной 7-й научной конференции молодых ученых*. Самара: Изд-во «Универс-групп», 2007.
31. Мухоморов Д.В. Субсидиарная ответственность публичных образований по обязательствам созданных ими учреждений // *Законодательство*. 2002. № 8.

32. Мякина Л.Н. Отдельные моменты организации налогообложения в некоммерческих организациях на добавленную стоимость // *Налоги (газета)*. 2006. № 18.
33. Новак Д.В. К упорядочению системы некоммерческих организаций // *Вестник гражданского права*. 2007. № 3.
34. Петрыкина Н.Н. К вопросу о правовом регулировании порядка государственной регистрации // *Гражданское право*. 2006. № 3.
35. Петюкова О.Н. Государственная регистрация религиозных организаций в РФ: научно-практический комментарий. М.: Юстицинформ, 2007.
36. Ростовцева Н.В. Правовое положение саморегулируемых организаций в РФ // *Журнал российского права*. 2006. № 11.
37. Семеусов В. Предпринимательская деятельность в вузе // *Российская юстиция*. 2000. № 10.
38. Сидоров В. Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций // *Законность*. 2006. № 8.
39. Сидорова В. К вопросу о проблемах учреждения ТСЖ // *Юридический мир*. 2006. № 9.
40. Сойфер Т.В. К вопросу о правовом статусе некоммерческих организаций // *Журнал российского права*. 2009. № 1.
41. Сойфер Т.В. Некоммерческие организации: некоторые проблемы гражданско-правового статуса // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2010. № 2.
42. Соловьев В.Н. Отношения собственности и иные вещные отношения с участием некоммерческих организаций в социальной сфере: монография М., 2008.
43. Соменков С.А. Учреждения на современном этапе развития законодательства // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2010. № 2.
44. Степанов Д.И. В поисках критерия разграничения юридических лиц на два типа и принципа обособления некоммерческих организаций // *Вестник гражданского права*. 2007. № 3.
45. Сумской Д.А. Некоммерческие организации в теории гражданского права // *Российская юстиция*. 2009. № 6.
46. Суханов Е.А. Некоммерческие организации как юридические лица // *Хозяйство и право*. 1998. № 5.
47. Тимофеева К.В. Товарищества собственников жилья. СПб., 2007.
48. Шаклеина Е.В. К вопросу о государственной регистрации некоммерческих организаций в России на современном этапе // *Юридический мир*. 2007. № 3.
49. Шелютто М.Л. Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы (обзор 3-х ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся) // *Журнал российского права*. 2009. № 1.
50. Шибаршина Е.И. Проблемы предоставления отчетности некоммерческими организациями // *Налоги*. 2010. № 42.

**КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ**

**(одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации  
и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009)**

*Извлечение.*

1.1. Гражданско-правовое регулирование статуса юридических лиц характеризуется множественностью действующих законодательных актов, не во всем соответствующих как друг другу, так и Гражданскому кодексу. Отдельные законы отличаются низким юридико-техническим уровнем и неэффективны в своем практическом применении (например, Федеральные законы от 19 июля 1998 г. № 115-ФЗ «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)» и от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»).

Сохранение основополагающей роли общих норм ГК о юридических лицах делает нецелесообразным создание и функционирование отдельных законов общего характера, составляющих дополнительный уровень регулирования «между» ГК и законами об отдельных видах юридических лиц (например, о реорганизации юридических лиц, о некоммерческих организациях <\*> и т.п.). Гражданско-правовая регламентация и в этой сфере должна остаться «двухурневой» (ГК и специальные законы).

-----  
<\*> Положения Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» во многом текстуально воспроизводят нормы ГК, а с другой стороны, в действительности не регулируют статус ряда некоммерческих организаций (например, большинства госбюджетных учреждений). Как самостоятельный законодательный акт этот Закон мог бы иметь предметом вопросы статуса различных некоммерческих организаций, не связанного с их выступлением в гражданском обороте, формы экономической и другой государственной поддержки, осуществление контроля за их деятельностью и иные вопросы, не связанные с их участием в гражданско-правовых отношениях.

< . . . >

1.4. Целесообразно сохранение принципиального деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации (статья 50 ГК), ибо при его отмене последние (различные фонды, учреждения, общественные организации и т. д.) получают необоснованную целевым (ограниченным) характером их правоспособности неограниченную возможность участия в предпринимательской деятельности.

Однако критерии такого разграничения (пункт 1 статьи 50 ГК) должны быть дополнены, в частности, путем указания на то, что ограниченный (специальный) характер гражданской правоспособности некоммерческих организаций в полной мере распространяется на их право осуществлять предпринимательскую деятельность. Кроме того, необходимо положение об исчерпывающем перечислении в их уставах всех видов разрешенной им деятельности (включая предпринимательство, которое должно являться вспомогательным по отношению к основным, главным видам их деятельности), а также об осуществлении разрешенного им предпринимательства только в сферах, соответствующих профилю (характеру) их основной деятельности. Применительно к некоммерческим организациям следует говорить не о предпринимательской, а о вспомогательной хозяйственной деятельности или о «деятельности, приносящей дополнительные доходы».

Представляется также возможным ввести для некоммерческих организаций, предполагающих осуществлять такую деятельность, обязанность формирования соответствующего уставного капитала.

< . . . >

1.6. У юридических лиц должен быть только один учредительный документ – устав. Наличие учредительного договора в качестве учредительного документа не вызывается практической необходимостью (кроме хозяйственных товариществ, в которых учредительный договор имеет силу устава). Вместе с тем уставы должны быть у всех без исключения юридических лиц. Они могут быть типовыми, утверждаемыми в установленном ГК порядке.

< . . . >

5.2. Представляется целесообразным сохранение деления кооперативов на производственные и потребительские и соответствующих этому делению различий в их правовом статусе. В отличие от производственных кооперативов, создаваемых для совместной хозяйственной (предпринимательской) деятельности их членов с целью получения прибыли от производимых товаров и работ (оказываемых услуг и т.д.) и ее последующего распределения между своими членами, потребительские кооперативы как некоммерческие организации создаются исключительно с целью удовлетворения материальных и иных потребностей своих членов, которые не обязаны лично участвовать в деятельности создаваемых ими кооперативов (ограничивая свое участие уплатой паевых и иных необходимых денежных взносов), но и не вправе участвовать в распределении возможных доходов потребительского кооператива от разрешенной им предпринимательской деятельности.

5.3. Законодательные нормы о статусе кооперативов, содержащиеся в настоящее время в многочисленных законах, могут быть объединены в два основных федеральных закона: о производственных кооперативах и о потребительских кооперативах. Это позволит упростить и унифицировать законодательное регулирование в этой сфере, устранить как необоснованное дублирование одних и тех же правил в различных законодательных актах, так и имеющиеся в них взаимные противоречия и несоответствия общим положениям ГК.

< . . . >

7.1.1. Количество организационно-правовых форм некоммерческих организаций в действующем законодательстве явно избыточно (по различным оценкам – более 20).

Единая система правового регулирования организационно-правовых форм некоммерческих организаций отсутствует, а само законодательство о некоммерческих организациях изобилует пробелами, повторами и противоречиями.

Отдельные виды юридических лиц вообще ошибочно отнесены к некоммерческим организациям. Так, потребительские общества и сбытовые (торговые) потребительские кооперативы в действительности являются коммерческими организациями – производственными кооперативами, а товарные и фондовые биржи и негосударственные пенсионные фонды, деятельность которых направлена на извлечение прибыли, – хозяйственными обществами.

7.1.2. Выделение некоммерческих организаций в отдельные виды, которым соответствуют и особые организационно-правовые формы юридических лиц, нередко проведено искусственно, при отсутствии практически значимых признаков, характеризующих особенности их гражданско-правового положения, либо при отсутствии для этого реальной потребности. Так, объединения работодателей и торгово-промышленные палаты по существу являются объединениями юридических лиц; общественные фонды – обычными фондами, от которых практически не отличается автономная некоммерческая организация; огороднические и дачные «некоммерческие товарищества», общества взаимного кредитования и взаимного страхования, общины коренных малочисленных народов не имеют принципиальных формообразующих отличий от потребительских кооперативов; государственные академии наук по существу являются бюджетными учреждениями с несколько расширенными полномочиями (право создания других учреждений – институтов и территориальных отделений и центров) и т. д.

Излишним представляется существование некоммерческого партнерства, которое по целям своей деятельности и организационной структуре близко к ассоциации (союзу). Особой организационно-правовой формой юридического лица по закону считается орган общественной самодеятельности, которому статус юридического лица не нужен.

7.1.3. Различные общественные организации и объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации и объединения выступают в гражданских правоотношениях в качестве юридических лиц исключительно с целью материального обеспечения своей основной деятельности, не являющейся предметом гражданско-правового регулирования, в связи с чем приобретают строго целевую правоспособность. В качестве юридических лиц, осуществляющих определенную хозяйственную деятельность, они выступают в единой по сути организационно-правовой форме (общественных организаций), для которой не имеет существенного значения их основная деятельность, выходящая за рамки гражданского права и не затрагиваемая их гражданско-правовым статусом юридического лица. С этой точки зрения следует также отметить, что федеральные законы, регламентирующие правовое положение таких организаций, в части гражданско-правового регулирования противоречивы и не согласованы ни друг с другом, ни с общими нормами ГК.

7.1.4. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций как юридических лиц (независимо от вполне возможного сохранения в законе их деления на многочисленные виды соответственно различиям в их основной деятельности) должны быть оптимизированы в зависимости от реальных гражданско-правовых особенностей их внутреннего устройства. В ГК следует предусмотреть возможность создания некоммерческих организа-



ций только в формах корпораций, к которым относятся потребительские кооперативы, общественные организации и такие объединения лиц, как ассоциации и союзы (участвовать в которых могут одновременно как граждане, так и юридические лица, причем в любых сочетаниях), либо юридических лиц некорпоративного типа, к которым относятся фонды и учреждения. Данный перечень следует рассматривать как исчерпывающий, но именно для целей функционирования некоммерческих организаций в качестве юридических лиц. Разумеется, реализация этого подхода должна осуществляться не одномоментно, а на протяжении достаточно длительного переходного периода и не должна приводить к ликвидации действующих некоммерческих организаций.

7.1.5. В ГК следует исчерпывающим образом урегулировать гражданско-правовые конструкции указанных форм некоммерческих организаций (порядок создания, структуру и полномочия органов, права и обязанности их членов или участников), что позволит устранить повторы и противоречия в законодательстве. Исключение могут составить лишь правила о потребительских кооперативах, юридическая личность которых наряду с ГК должна регулироваться отдельным федеральным законом.

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.

< . . . >

7.2.4. Действующее российское законодательство в отличие от некоторых европейских правопорядков не знает категории «юридическое лицо публичного права». Данное понятие формировалось в указанных правопорядках исторически и имеет в них существенно различное содержание и разновидности (например, в Австрии к ним относят органы власти и некоторые публично-правовые образования в целом, тогда как в Германии к ним относят также государственные университеты, торгово-промышленные палаты и некоторые другие организации, не являющиеся носителями публичной власти). Это говорит об отсутствии необходимости прямого заимствования указанного понятия в отечественное право.

< . . . >

7.3.3. Фактически госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле ГК и гражданского права вообще, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу.

В связи с этим представляется целесообразным исключение уже сейчас законодательной возможности создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме госкорпораций путем отмены соответствующих правил Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В целях обеспечения более эффективного участия госкорпораций в имущественном обороте целесообразно также определить правило, нормы о каких организационно-правовых формах юридических лиц подлежат применению к гражданско-правовым отношениям с участием госкорпораций.

**ПРОЕКТ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ ПЕРВУЮ  
ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РФ**

**(опубликован по решению Президиума Совета при Президенте РФ  
по кодификации и совершенствованию гражданского  
законодательства от 8 ноября 2010 года на официальном сайте  
портала российского частного права  
<http://www.privlaw.ru>)**

**Извлечение.**

Статья 50. Коммерческие и некоммерческие организации

1. Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

2. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в форме *организационно-правовых форм* хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

3. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме *организационно-правовых форм* потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом *общественных организаций граждан, ассоциаций и союзов, фондов, учреждений, религиозных организаций.*

~~Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.~~

4. ~~Для материального обеспечения основной (уставной) деятельности некоммерческие организации могут осуществлять иную, приносящую им доходы деятельность, виды которой определены в их уставах и соответствуют целям их создания и их основной деятельности.~~

~~Некоммерческая организация, осуществляющая приносящую доходы деятельность, должна иметь обособленное имущество, гарантирующее интересы ее кредиторов, в размере не менее минимального уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью (пункт 2 статьи 66<sup>2</sup>).~~

~~4. Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов.~~

§ 4. Некоммерческие организации-Некоммерческие  
корпоративные организации

*Общие положения о некоммерческих корпорациях*

*Статья 116. Основные положения о некоммерческих корпоративных организациях*

1. Некоммерческими корпоративными организациями признаются юридические лица, учредители (участники) которых приобретают право на участие в управлении их деятельностью (право членства), не преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками (пункт 1 статьи 50 и статья 65<sup>1</sup>).

Некоммерческие корпоративные организации создаются в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций граждан, а также ассоциаций и союзов.

2. Настоящий Кодекс определяет гражданско-правовое положение некоммерческих корпоративных организаций и регулирует их участие в имущественном (гражданском) обороте (статья 2).

Гражданско-правовое положение потребительских кооперативов, права и обязанности их членов определяются в соответствии с настоящим Кодексом законом о потребительских кооперативах, а особенности гражданско-правового положения отдельных видов общественных организаций граждан и ассоциаций (союзов) – законами об их правовом положении.

3. К отношениям по осуществлению некоммерческими корпоративными организациями своей основной (уставной) деятельности, а также другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства (статья 2), правила настоящего Кодекса не применяются, если законом или уставом некоммерческой корпоративной организации не предусмотрено иное.

*Статья 116<sup>1</sup>. Создание и правоспособность некоммерческих корпоративных организаций*

1. Некоммерческие корпоративные организации создаются по решению учредителей, принятому на их общем (учредительном) собрании (конференции, съезде и т. п.), которое утверждает их устав и образует их органы.

Не допускается создание некоммерческих корпоративных организаций, преследующих цели, противоречащие закону или основам нравственности.

2. Некоммерческие корпоративные организации могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, соответствующие целям их создания и деятельности, предусмотренным в их уставах.

3. Некоммерческие корпоративные организации являются собственниками своего имущества.

Учебное издание

**Лескова Юлия Геннадьевна**

## **НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ**

*Учебное пособие*

Редактор *Т. А. Мурзинова*

Компьютерная верстка, макет *Н. П. Бариновой*

Подписано в печать 26.04.2011. Гарнитура Times New Roman. Формат 60x84/16.

Бумага офсетная. Печать оперативная.

Усл.-печ. л. 6,28, уч.-изд. л. 6,75. Тираж 350 экз. Заказ № 2013

Издательство «Самарский университет», 443011, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Тел. 8 (846) 334-54-23

Отпечатано на УОП СамГУ