

Ю Р Ь Е В
Сергей Сергеевич
**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**М О С К В А
1 9 9 9**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СО Д Е Р Ж А Н И Е**

ВВЕДЕНИЕ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Глава I. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. История правового регулирования НКО
2. Система источников правовых норм, касающихся НКО
3. Правосубъектность НКО

Глава II. ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА

НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Конституционная правосубъектность
2. Некоммерческие организации как юридические лица
3. Административная правосубъектность НКО
4. Трудовые отношения в НКО
5. НКО и налоговые правоотношения
6. Проблемы ответственности НКО
7. Защита прав НКО

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ
ФОРМ И ВИДОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Глава I. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ

НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Общественные объединения
- 1.1. Особенности правового положения
- 1.2. Организационно-правовые формы
2. Иные некоммерческие организации

Глава II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ

НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Политические и избирательные объединения
2. Профессиональные союзы
3. Религиозные объединения
4. Благотворительные организации
5. Правозащитные организации
6. Адвокатура
7. Нотариат
8. Торгово-промышленные палаты
9. Национально-культурная автономия
10. НКО в сфере образования, науки и культуры
11. Иные некоммерческие организации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИМЕЧАНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Хронологический перечень законодательных и
нормативных актов об НКО за 1992-1999 гг.

ВВЕДЕНИЕ

Политические и экономические изменения, происходящие на постсоветском пространстве, привели к возникновению новых юридических норм и понятий, к числу которых относится и категория некоммерческих организаций (НКО).

Актуальность исследования процессов их правового регулирования и функционирования обусловлена прежде всего тем, что общество и государство проходят ныне болезненный этап перехода от тоталитарного государственного контроля за всем и вся к состоянию толерантности и саморегулирования, сбалансированности государственных, групповых и частных интересов.

Понятно, что такой баланс в государственно-организованном обществе может быть осуществлён только посредством права.

Нередко НКО именуют "третьим сектором", подразумевая, что иные представлены государством и коммерческими структурами. В таком случае НКО рассматриваются как негосударственные, частные, организации (1). Однако законодательство не даёт оснований для указанного вывода. Согласно Гражданскому кодексу РФ, НКО это организации, не имеющие в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками; других условий для признания статуса НКО в ГК РФ не содержится.

То обстоятельство, что НКО могут являться и государственными, и негосударственными образованиями, обусловлено тем, что деление организаций на коммерческие и некоммерческие произведено в интересах гражданского оборота, т.е. относится к сфере имущественных и связанных с ними неимущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности субъектов.

Если же за основу принять характеристику организации как государственной или частной, то на первый план среди НКО выйдут общественные объединения, под которыми, в широком смысле слова, понимается любая сформированная на добровольной основе организация граждан, преследующая определенные общественно полезные цели.

Спектр социальных интересов, который представляют ныне существующие НКО, весьма значителен, причем с образованием новых НКО он постоянно расширяется и обогащается. Достаточно сказать, что появившиеся недавно национально-культурные автономии, негосударственные пенсионные и паевые фонды, биржи, агентство по реструктуризации кредитных организаций и государственные корпорации являются, согласно соответствующим законодательным актам, некоммерческими организациями.

Всякое НКО представляет собой организационное единство, базирующееся на социальных, прежде всего правовых, нормах и "технических императивах". В отличие от крупных естественно-исторически сложившихся общностей (таких, как народ, нация) и социально-природных коллективов (таких, как семья, род, община) НКО характеризуется наличием сознательно сконструированной системы внутриорганизационных отношений и комплекса организационных средств для целенаправленного воздействия на социальную сферу.

В современном демократическом обществе организационные формы и правовые возможности НКО регулируются законом. Будучи активными участниками социальной жизни, НКО наделяются правовым статусом, то есть правами и обязанностями, правоспособностью и другими юридическими свойствами, позволяющими им выступать в качестве самостоятельных субъектов не только публичного, но и частного права. Вместе с тем, правовое регулирование деятельности НКО не сводится к установлению их правового статуса, но затрагивает широкий спектр взаимоотношений НКО между собой, с гражданами и государством.

Важно подчеркнуть, что, несмотря на, обусловленность самого факта существования НКО частноправовыми отношениями, каждая НКО - это, прежде всего, субъект публичного права, реализующий свою публичную правоспособность в различных сферах общественной жизни и в формах, не противоречащих Конституции и законам государства.

Вопросы правового регулирования НКО имеют четко выраженное международно-правовое измерение. Практика свидетельствует о возрастании значения НКО, включая неправительственные организации, оказывающие серьезное воздействие не только на внутреннюю, но и на внешнюю политику государства. Масштабы влияния неправительственных организаций на международные отношения расширяются, и что особенно важно их усилия плодотворно разворачиваются в сфере международно-правового обеспечения прав и свобод человека. Многие международно-правовые акты, документы ООН, Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе признали важную роль неправительственных организаций в деле поощрения и защиты всех прав человека, в гуманитарной деятельности на национальном, региональном и международном уровнях и подчеркнули важность продолжения по этим вопросам диалога и сотрудничества между правительствами и неправительственными организациями. Следует отметить, что советская юридическая система до конца 80-х годов не выделяла понятия НКО, не уделялось внимания этому институту и в науке; социалистическое право оперировало категорией "общественные организации", правовое положение которых неоднократно освещалось в юридической литературе (2). В начале 90-х годов интересная разработка о независимых благотворительных и некоммерческих организациях США была проведена в Институте проблем управления РАН авторским коллективом под руководством В.А.Филиппова. Правовым аспектам деятельности различных НКО посвящены увидевшие свет в 1992-1999 годах работы Е.В.Зайцевой, А.Б.Агапова, В.З.Гущина, М.В.Ивановой, С.А.Солдатова, С.А.Авакьяна, Т.Д.Матвеевой, В.В.Залесского, Р.Ф.Каллистратовой и других исследователей, обращался к этой теме и автор настоящей работы (3).

Между тем изменения в общественно-политическом и экономическом устройстве страны обусловили бурное развитие законодательства, перемены юридического и фактического характера в правах и обязанностях НКО. Количество законов и подзаконных актов, содержащих нормы, регулирующие деятельность НКО, исчисляется сотнями, сами эти нормы относятся к различным отраслям законодательства. Назрела насущная потребность комплексно проанализировать юридические аспекты функционирования НКО, систематизировать имеющуюся нормативно-правовую базу, предложить своего рода "юридический путеводитель" по НКО.

Настоящая работа появилась как результат научной и практической деятельности автора, содержащиеся в ней суждения апробированы в течение 1990-1999 годов в ходе правовой помощи по созданию и функционированию ряда международных и российских НКО.

Надеюсь, что данное исследование будет полезно руководителям, сотрудникам и участникам некоммерческих организаций, студентам высших учебных заведений и при повышении квалификации специалистов.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА 0 2НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Генезис правового регулирования НКО

Во все века существовали социальные группы, объединяющие лиц не только на экономической, но и на "внехозяйственной", основе. Например, ещё в VII-VI вв. до н.э. среди жителей аттической равнины существовала особая политическая группировка, представлявшая собой центр зарождения местной аристократии. В V веке до н.э. в Афинах организовывались гетерии тайные общества единомышленников-олигархов, направленные против демократического строя, а в Древнем Риме времен республики были оптиматы сторонники аристократии, и популяры, выражавшие интересы всаднического сословия, провинциалов и плебса (1).

В римских законах XII таблиц (V век до н.э.) есть упоминания о коллегиях, которые подразделялись на религиозные (жреческие) и сословно-профессиональные, имевшие отчасти публично-правовой характер: ремесленные цеха, коммерческие корпорации, объединения по общности интересов, благотворительные организации бедных и т.д. Первоначально римское право признавало свободу объединения, его члены могли принять любое положение (устав), если в нем не содержалось ничего нарушающего публичные законы. Этот порядок свободного образования коллегий, заимствованный, по свидетельству римского юриста Гая, из греческого права, просуществовал до конца республики (2). Сенатусконсультом 186 г. до н.э. это право было частично ограничено и запрещены тайные общества приверженцев культа бога Вакха. Более чем через сто лет, в 64 г. до н.э. особым сенатусконсультом упразднены все коллегии и корпорации, но вскоре, в 58 г. до н.э. свобода учреждения коллегий была восстановлена законом Клодия, и изданный тогда же сенатусконсулт предписывал роспуск лишь тайных подрывных организаций, в том числе и военных, ставящих под угрозу нормальную общественную жизнь и особенно выборы. Законом Августа в 21 г. до н.э. все общества, за исключением нескольких самых древних, вновь были распущены. В начале I-го века н.э. право на существование получили лишь корпорации, разрешенные сенатом в общем порядке или специальным решением, а прочие корпорации признавались незаконными. В III-IV вв. профессиональные корпорации, особенно связанные с производством продуктов, стали принудительными; обязанность заниматься одной и той же профессией переходила в них к сыну или зятю. Тем самым римское государство, обеспечив себя гарантированным поступлением продуктов и налогов, практически ликвидировало свободу объединения. Нелишне заметить, что принудительные меры были предприняты со стороны государства в условиях распада прежнего экономического и политического уклада (3).

В средние века в Европе существовали различные религиозные и политические объединения, союзы взаимопомощи, профессиональные организации, гильдии. Как отмечает исследователь западного права Гарольд Дж. Берман, система гильдий и цехов в городах XI-XII вв. происходила, возможно, от ранней германской гильдии, являвшейся военным и религиозным братством. Гильдии более поздней эпохи также многим обязаны движению Мира Господнего X-XI вв., которое частично действовало через присяжные братства, называвшиеся "гильдиями мира". Это были организации добровольцев для взаимной защиты и осуществления права. С возникновением городов в последние десятилетия XI столетия распространились купеческие, благотворительные, ремесленные и иные гильдии светского характера, сохранившие, однако, сильные религиозные черты. Гильдии более поздней эпохи многим обязаны движению Мира Господнего X-XI вв., которое частично действовало через присяжные братства, называвшиеся "гильдиями мира". Это были организации добровольцев для взаимной защиты и осуществления права, которые брали на себя заботу о духовных, а не только материальных сторонах жизни своих членов. Так, типичная гильдия стремилась поддерживать высокие нравственные стандарты поведения, наказывая своих членов за богохульство, азартные игры, ростовщичество и т.п. Гильдия организовывала религиозные церемонии для своего святого и для святого покровителя города. Статуты гильдии часто

начинались с перечисления милостынь, которые она будет раздавать, и благотворительных дел, которые она будет совершать. Важной частью жизни гильдии были религиозные праздники. Там, где гильдии существовали, они выступали и как законодательные органы. Каждая из различных гильдий имела собственные правила, содержание которых варьировалось в зависимости от типа гильдии: купцов, ремесленников, лиц свободных профессий, банкиров, моряков и др. Если речь шла о ремесленных цехах, то выделялись правила производителей шерсти, шелка, кожи, серебра, иных продуктов. Если же о корпорациях лиц свободных профессий, то тут выделялись правила врачей, судей, нотариусов, ряда других профессий. В рамках этих классификаций имелось большое количество названий для названных объединений: *ars, universitas, corporatio, misteria, schola, collegium, paraticum, curia, ordo, matricola, fragila*, а купеческая гильдия называлась *hansa* или *mercandancia*. Тем не менее, правила всех многочисленных гильдий, которые могли существовать в городе, имели много общего, и эти черты были общими для всего Запада. Так, все гильдии были братскими ассоциациями, в которые, между прочим, обычно входили и женщины, в соответствии со своими занятиями. Они налагали на своих членов обязанность помогать товарищам, которые заболели, впали в бедность или судятся, обеспечивать похороны мертвых и заботу об их душах, а также создавать школы для детей членов гильдии, строить часовни, устраивать религиозные действия, предоставлять гостеприимство и организовывать духовное общение. Члены гильдии периодически присягали на братство и клялись никогда не выходить из гильдии и верно соблюдать ее статуты. Гильдии были также и монопольными экономическими объединениями, регулируя такие вопросы, как условия ученичества и приема в члены гильдии, календари рабочих дней и праздников, стандарты качества работ, минимальные цены, расстояние между торговыми и производственными помещениями, условия продажи с целью ограничения конкуренции внутри гильдии, запрещение продажи в кредит кроме как членам гильдии, ограничения на импорт, на иммиграцию и другие протекционистские меры. Строго регулировались гильдейскими обычаями и правилами трудовые отношения с учетом видов работ (*officia*), забастовка считалась тяжким преступлением. Форма управления гильдией была в целом построена по образцу управления городом. Во главе гильдии стояли обычно два или больше представителя; они часто назывались консулами и избирались ежегодно, а иногда каждые полгода и, как правило, без участия городских должностных лиц. Обычно имелось общее собрание гильдии с совещательными полномочиями, а также малый совет для поддержки консулов и других главных исполнительных должностных лиц. Руководящие лица гильдии часто образовывали третейский суд, в который членам гильдии полагалось обратиться, прежде чем переносить свой спор в суд города. Во многих городах Европы руководители гильдий становились магистратами городских коммун (4).

Особенно широко известны купеческие гильдии, которые были и в России. К концу XIX века купеческое сословие делилось на две гильдии, в Европейской России проживало около 245 тысяч купцов и членов их семей; многие купцы занимались благотворительностью, на эти цели только в Москве ими тратилось около двух миллионов рублей ежегодно (5). Благотворительная деятельность общественных учреждений наиболее широко поощрялась государством. В России некоторые благотворительные общества стали учреждаться еще в XIII веке, к 1896 году насчитывалось 1404 благотворительных организации по всей стране. Значительную часть средств благотворительных обществ составляли членские взносы, добровольные поступления и пожертвования. Издавались специальные журналы "Вестник благотворительности" и "Трудовая помощь" (6).

В Англии еще в 1601 году был принят Закон об Исполнении благотворительности, к тексту которого, несмотря на его отмену в 1888 году, до сих пор обращаются английские юристы при разрешении конкретных дел (7).

В период крушения феодального строя гильдии зачастую отождествлялись с его сословным характером; так, хотя 26 августа 1789 г. во Франции была принята "Декларация прав человека и гражданина", провозгласившая, что "цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению. ... Свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому..."(8), однако в июне 1791 г. появился т.н. "Закон Ле Шапелье" "Закон относительно собраний рабочих и ремесленников одного и того же состояния и одной и той же профессии", установивший: "Ввиду того, что уничтожение всякого рода корпораций граждан одного и того же состояния и одной и той же профессии является основой французской конституции, запрещается восстанавливать таковые под каким бы то ни было предлогом и в какой бы то ни было форме. Граждане одного и того же состояния и одной и той же профессии, предприниматели, лавочники, рабочие и подмастерья какой бы то ни было профессии, не имеют права, собираясь вместе, избирать председателя, секретаря, синдика, а равно и вести протоколы, принимать решения и постановления, создавать регламенты относительно так называемых общих интересов..."(9).

Прогрессивные мыслители неоднократно отмечали особую значимость существования независимых объединений. Г.В.Ф.Гегель считал, что корпорации являются неотъемлемой чертой гражданского общества и, наряду с семьёй, составляют нравственный корень государства (10). Следует отметить, что корпорации у Гегеля отличаются от средневековой гильдийской (цеховой) организации, занимавшейся лишь своими внутренними делами; по мнению Гегеля, через корпорации каждый член гражданского общества связан со всеобщими делами: "В наших современных государствах граждане лишь в ограниченной мере принимают участие во всех общих государственных делах; однако, необходимо предоставить нравственному человеку, кроме его частной цели, еще и всеобщую деятельность. Это всеобщее, которое государство не всегда ему дает, он находит в корпорации" (11).

Краткий экскурс в историю регулирования негосударственных организаций показывает, что процесс становления института НКО продолжался длительное время. Те или иные объединения зачастую не дифференцировались по характеру выполняемых ими функций, сочетали экономические цели с задачами профессиональной, религиозной или политической организации. Лишь в период крушения феодального строя, вовлечения широких слоев населения в борьбу за власть и провозглашения формального равенства, прежде всего в сфере частной собственности и политической жизни, государство было вынуждено осуществлять специальное правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций и политических объединений.

Небезынтересно, что французский исследователь Алексис де Токвиль, разграничив три сферы общества собственно государство; гражданское общество, являющееся, прежде всего, арендой частных интересов и экономической деятельности; политическое общество, которое образуют партии и иные политические объединения, а также "гражданские объединения" (религиозные, профессиональные, научные и т.п.), которые не имеют политических задач, подчеркнул, что последние "прокладывают путь политическим объединениям", ограничивая как чрезмерное давление частных интересов, так и возможный произвол государства (12).

В России право на свободу политических партий было провозглашено императорским манифестом "Об усовершенствовании государственного порядка" от 17 октября 1905 года. Из самого текста "Манифеста" видно, что те или иные права не столько дарованы народу императором, сколько завоеваны им в первой русской революции: "Великий обет царского служения повелевает нам всеми силами разума и власти нашей стремиться к скорейшему прекращению столь опасной для государства смуты. Повелев подлежащим властям принять меры к устранению прямых проявлений беспорядка, бесчинств и насилий, в охрану людей мирных, стремящихся к спокойному выполнению лежащего на каждом долга, мы, для успешного выполнения общих предначертанных нами к умиротворению государственной жизни мер, признали необходимым объединить деятельность высшего правительства.

На обязанность правительства возлагаем мы выполнение непреклонной нашей воли:

1. Даровать населению незабываемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

Призываем всех верных сынов России вспомнить долг свой перед Родиной, помочь прекращению сей неслыханной смуты и вместе с нами напрячь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле" (13).

23 апреля 1906 г. выходят "Высочайше утвержденные основные государственные законы", пункт 38 которых гласил: "Российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях, не противных законам. Условия образования обществ и союзов, порядок их действий, условия и порядок сообщения им прав юридического лица, равно как порядок закрытия обществ и союзов, определяется законом" (14).

Однако за месяц до этого, 4 марта 1906 года, в Царском Селе был подписан "Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату о Временных правилах об обществах и союзах", которым "впредь до издания, в соответствии с Манифестом 17-го октября 1905 года, общего закона о союзах и обществах" признавалось "за благо ввести в действие временные, по этому предмету, правила" (15).

Временные правила давали официальные понятия общества, союза и профессионального общества; подчеркивали некоммерческий (бесприбыльный) характер их деятельности; устанавливали порядок их создания; определяли требования к учредительным документам, особенности образования и функционирования объединений в зависимости от участия в гражданско-правовых отношениях, порядок ликвидации и использования имущества этих организаций.

Согласно "Временным правилам...", обществом считалось "соединение нескольких лиц, которые, не имея задачи получения для себя прибыли от ведения какого-либо предприятия, избрали предметом своей совокупной деятельности определенную цель, а союзом соединение двух или нескольких таких обществ, хотя бы через посредство их уполномоченных". Действие названного нормативного акта не распространялось на союзы и общества, преследующие религиозные цели,

и на общества, образуемые учащимися в учебных заведениях. Устанавливалось, что профессиональные общества имеют целью выяснение и согласование экономических интересов, улучшение условий труда своих членов или поднятие производительности принадлежащих им предприятий.

Запрещались общества: а) преследующие цели, противные общественной нравственности или воспрещенные уголовным законом, или же угрожающие общественному спокойствию и безопасности, и б) управляемые учреждениями или лицами, находящимися за границей, если общества эти преследуют политические цели.

За нарушения установленного порядка создания и деятельности обществ предусматривалась уголовная ответственность.

"Временные правила..." содержали ограничения для отдельных категорий подданных Российской империи. Несовершеннолетние, а также учащиеся в низших и средних учебных заведениях не допускались ни к образованию общества, ни к участию в них. Учащиеся в высших учебных заведениях могли создавать общества, действующие вне учебных заведений, а равно к участию в таких обществах, лишь в случаях, если такое право определялось уставами ВУЗов, где они обучались. Ограничивалось право на создание обществ и союзов для лиц, состоящих на военной, военно-морской и иной государственной службе, а также работающих на частных и государственных предприятиях транспорта и связи.

Общества и союзы, как указывалось в пункте 2 раздела I Временных правил, "могут быть образованы без испрошения на то разрешения правительственной власти". Вместе с тем, анализ содержания "Временных правил..." показывает, что порядок создания обществ был сугубо разрешительный.

Для ведения дел об открытии, регистрации, воспрещении и закрытии обществ и союзов образовывались губернские или областные по делам об обществах присутствия. Делопроизводство этих органов возлагалось на канцелярию губернатора или на канцелярию губернского правления, а делопроизводство городских по делам об обществах присутствий на канцелярию градоначальника или военного губернатора.

Лица, желающие образовать общество, были обязаны представить письменное заявление губернатору или градоначальнику. В заявлении надлежало указывать цель общества; имена, отчества, фамилии, звания и места жительства его учредителей; район его действий; порядок избрания распорядителя общества (если предполагалось иметь правление, то способы его образования и пополнения, а также место нахождения правления и распорядителя); порядок вступления и выбытия членов. Если в течении двух недель со времени получения заявления лицам, подавшим заявление, не сообщалось об отказе в удовлетворении заявления, с точным указанием оснований этого отказа, общество считалось созданным и могло осуществлять свою деятельность.

Общества, имеющие отделения, а также союзы, должны были иметь устав; министру внутренних дел предоставлялось "во всякое время, по ближайшему своему усмотрению, закрывать общества, в коих образованы отделения, а также союзы, если деятельность этих обществ и союзов признается им угрожающей общественному спокойствию и безопасности".

Право приобретать и отчуждать недвижимое имущество, иметь денежные средства, заключать договоры, вступать в обязательства, а равно быть истцом и ответчиком в суде предоставлялось лишь тем обществам, которые зарегистрированы в установленном порядке, на основании особого устава. Такой устав должен был содержать название общества, его цель, район и способы деятельности; имена, отчества, фамилии, звания и места жительства его учредителей; порядок вступления и выбытия членов; размер членских взносов и порядок уплаты их; состав правления, способы его образования и пополнения и предметы его ведения, а также место его нахождения; время и порядок созыва общего собрания членов и предметы его ведения; порядок ведения отчетности и порядок изменения устава.

Этим обществам разрешалось для выполнения уставных целей открывать отдельные учреждения и предприятия, устраивать чтения, спектакли, концерты, базары, собирать пожертвования и т.п.

Заявление о желании образовать общество, подлежащее регистрации, представлялось губернатору или градоначальнику учредителями общества с нотариальным засвидетельствованием их законной правоспособности и подлинности подписей, и с приложением заверенного ими проекта устава общества, в двух экземплярах, а также денег, необходимых на оплату публикации об образовании общества. В случае дачи разрешения на регистрацию такого общества производилось внесение общества в особый реестр; общество могло пользоваться правами, указанными в его уставе, лишь со времени внесения общества в этот реестр. Из реестра делопроизводства губернского или городского по делам об обществах присутствия по заявлениям правительственных и частных лиц выдавались соответствующие справки.

"Временные правила..." устанавливали порядок приостановления деятельности и закрытия обществ.

Губернатор или градоначальник были вправе вносить на рассмотрение губернского или городского присутствия по делам об обществах предложения о закрытии обществ, которые допускали те или иные нарушения, а также обществ, уклонившихся от указанных в уставах или заявлениях условий их деятельности, а также таких, об учреждении которых не было заявлено в установленном порядке.

В случае обнаружившихся в деятельности общества, образованного с соблюдением установленного порядка, отступлений от закона или уклонений от обязательных для общества, согласно уставу или заявлению учредителей, условий его деятельности, губернатору или градоначальнику предоставлялось право предложить самому обществу, в назначенный губернатором срок, принять меры к устранению допущенных обществом нарушений. Если деятельность общества угрожала общественной безопасности и спокойствию или принимала "явно безнравственное направление", губернатор или градоначальник были вправе приостановить собственною властью действие общества. О дне слушания дела в губернном или городском по делам об обществах присутствии извещались заинтересованные лица, в том числе лица, подавшие заявление об образовании общества, или распорядители и члены правления общества. Неявка их в заседание не останавливала рассмотрение дела, а явившиеся имели право дачи объяснений. Определения губернского или городского по делам об обществах присутствия могли быть обжалованы лицами, подавшими заявление об образовании общества, или представителями общества, если оно образовалось, в двухнедельный со времени объявления им определения срок, в Первый департамент Правительствующего сената. Губернатор или градоначальник, не согласный с решением большинства членов губернского или городского по делам об обществах присутствия, мог приостановить исполнение такого решения и немедленно представить дело министру внутренних дел, который должен был либо предложить губернатору или градоначальнику привести решение в исполнение, или обратиться в Правительствующий сенат с представлением об отмене вынесенного решения. Все дела об обществах окончательно разрешались в Первом департаменте Правительствующего сената, после заслушивания заключения обер-прокурора, большинством голосов присутствующих сенаторов, в случае же равенства голосов по мнению, принятому сенатором, исполнявшим обязанности первоприсутствующего.

В случае ликвидации общества, если в его уставе не было указаний о назначении принадлежащего обществу имущества, то, по закрытии общества, оставшееся за удовлетворением его долгов имущество поступало в ведение правительства для "употребления по назначению, наиболее отвечающему цели общества". Если же принадлежащее обществу имущество служило для личных пользования и выгод его членов и оно, по постановлению общего собрания, не было пожертвовано для какой-либо благотворительной цели, то, по закрытии общества, оставшееся после удовлетворения его долгов имущество распределялось поровну между всеми членами, входящими в состав общества во время его закрытия.

После падения самодержавия Временное правительство в Декларации от 3 марта 1917 г. провозгласило свободу союзов, 12 апреля 1917 г. приняло постановление о союзах и собраниях, отменившее все ограничения свободы коалиций, а 21 июня 1917 г. издало постановление "О регистрации товариществ, обществ и союзов", установившее судебный порядок их регистрации и ликвидации (16).

В советский период любые негосударственные организации создавались в разрешительном порядке, фактически до начала 90-х годов с одобрения и под контролем партийных органов. Непременным условием их возникновения и деятельности была обязанность работать под партийным руководством для целей коммунистического строительства. Их нормативный статус определялся Постановлениями ЦИК и СНК СССР от 6 января 1930 г. "О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли" и от 7 сентября 1932 г. "О порядке деятельности в пределах Союза ССР иностранных и международных добровольных обществ и союзов", а также Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. "Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах" (17). В СССР действовало большое количество профессиональных, кооперативных, молодежных, спортивных, научных и других добровольных обществ, входивших в политическую систему советского общества. После 1985 года и появления лозунга "социалистического правового государства" были созданы местные, региональные и общесоюзное объединения юристов Союз адвокатов России, Союз юристов СССР, Союз юристов города Москвы и другие, содействующие активной профессиональной деятельности своих членов, развитию сотрудничества между специалистами различных отраслей права, науки и практики, а также между юристами всех стран (18). Незадолго до ликвидации СССР появилось новое законодательство, регулирующее правовой статус ассоциаций граждан: Закон СССР от 9 октября 1990 г. "Об общественных объединениях" и утвержденные на его основе Постановлением Совета Министров СССР от 10 января 1991 г. N 21 "Правила рассмотрения заявлений о регистрации уставов общесоюзных, межреспубликанских и

международных общественных объединений" (19). Упомянутый закон действовал на территории России в части, не противоречащей российскому законодательству, до 25 мая 1995 г., когда вступил в силу Федеральный закон РФ "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 года. Необходимо подчеркнуть, что русское дореволюционное и советское право вплоть до начала 90-х годов XX столетия не оперировали термином "некоммерческая организация". В русском гражданском праве существовало деление юридических лиц на публичные и частные, а также на соединения лиц и учреждения. И в том, и другом случае юридические лица могли не иметь целей извлечения прибыли. Так, из публичных организаций к таковым можно было отнести казенные учебные заведения, монастыри, церкви, а из числа частных музыкальные клубы и сценические кружки, ученые и художественные общества. В случае выделения имущества на определённые цели, независимые от личных интересов прежних собственников, создавались учреждения, к коим, по Г.Ф.Шершеневичу, относили богадельни, ночлежные дома, столовые, учебные заведения (20). Эту конструкцию восприняло и советское гражданское законодательство, с той лишь разницей, что первоначально, согласно ст. 15 ГК РСФСР 1922 года, для создания частных учреждений, как-то больниц, музеев, научных учреждений, публичных библиотек и т.п., требовалось разрешение органов власти, а по ГК РСФСР 1964 г. никакие организации не упоминались как частные (21). Только Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 года в ст. 18 закрепили разделение на коммерческие и некоммерческие организации (к последним относились организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели), но введение в действие названных "Основ" датировалось 1 января 1992 года, и поскольку к тому времени Союз ССР был ликвидирован, Верховный Совет РФ постановлениями от 14 июля 1992 г. "О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы" и от 3 марта 1993 г. "О некоторых вопросах применения законодательства Союза ССР на территории Российской Федерации" установил, что вышеупомянутые "Основы" применяются на территории РФ с 3 августа 1992 года к тем гражданским правоотношениям, которые возникли после этой даты (22). Таким образом, 3 августа 1992 г. можно считать официальным "днем рождения" НКО в российской правовой системе.

2. Система источников правовых норм, касающихся НКО

Среди юристов нет единства по поводу того, что такое источники права. На наш взгляд, источниками права в юридическом смысле являются любые акты, принятые уполномоченными на то субъектами и порождающие правовые последствия, охраняемые государством (23). К источникам правовых норм, касающихся НКО, можно отнести международные договоры и иные международные документы, имеющие силу на территории России; Конституцию Российской Федерации; федеральные конституционные законы; федеральные законы; нормативные правовые акты (в т.ч. законы) субъектов РФ; Указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты органов исполнительной власти; корпоративные (локальные) нормативные акты общественных объединений; договоры; акты судебной власти.

Международные договоры, общепризнанные принципы и нормы международного права в соответствии с частью 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации. В отечественной международно-правовой литературе отмечается, что в процессе создания норм международного права происходит согласование воли суверенных государств (24), что придает этим нормам особое значение. Исходя из этого, в Конституции РФ закреплено, что если международным договором России установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вместе с тем, непосредственное использование в правоприменительной практике международных договоров (особенно в сфере защиты прав человека), как и самой Конституции России, вызывает немалые трудности. Службы охраны правопорядка и их должностные лица в большинстве случаев не знают международных норм, а зачастую не желают ими руководствоваться (25). Именно поэтому внедрение в российскую действительность международных норм означает укрепление прав человека и ступень к действительно демократическому обществу. Не случайно принятая в острой борьбе 25 июня 1993 г. Венская Декларация и программа действий в статье 1 провозгласила: "Всемирная конференция по правам человека подтверждает священный долг всех государств выполнять свои обязательства по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты всех прав человека и основных свобод для всех в соответствии с Уставом ООН, другими договорами, касающимися прав человека, и нормами международного права. Универсальность этих прав и свобод носит бесспорный характер" (26).

Следует отметить, что в рамках СНГ 24 сентября 1993 г. была принята "Декларация глав государств участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод", согласно которой названные государства признали себя обязанными соблюдать права человека, закрепленные в международных нормах, включая документы ОБСЕ, и при необходимости привести национальные законодательства в соответствии с указанными нормами (27).

Учитывая, что права человека определяют суть современной международно-правовой доктрины, признание приоритета международных норм играет важную роль в определении статуса НКО. Не случайно Устав ООН, созданной, чтобы "вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности", предусмотрел функционирование специального органа Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) ООН для проведения исследований, подготовки докладов и рекомендаций по широкому кругу международных проблем, в том числе о соблюдении прав человека, при этом статьей 71 Устава ООН Экономический и Социальный Совет ООН уполномочен "проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию" (28).

К первостепенным международным актам, действующим в Российской Федерации на основании ст. 15 Конституции РФ, относятся Всеобщая Декларация 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., Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. и другие документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Венская Декларация и Программа действий от 25 июня 1993 года, Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Источником международного права признаются и документы международных межгосударственных организаций. В частности, для НКО важны конвенции и резолюции Международной организации труда (МОТ), особенно Конвенция N 11 от 25 октября 1921 г. относительно права на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве, Конвенция N 87 от 9 июля 1948 г. "О свободе ассоциаций и защите права на организацию", а также резолюции и рекомендации ЮНЕСКО, являющейся специализированным учреждением ООН по вопросам образования, науки и культуры (29).

Касаясь материалов международных неправительственных организаций, отечественный ученый Г.И.Тункин справедливо указывает, что "они не являются органами, выражающими волю государств", поэтому их мнения и резолюции не охватываются процессом международного нормообразования; тем не менее, документы неправительственных организаций, во-первых, воздействуют на позицию того или иного государства и способствуют формированию международного права, во-вторых, непосредственно регулируют отношения внутри этих организаций. Многие положения, выработанные неправительственными организациями, признаются доктриной и практикой международных отношений (30).

В национальном законодательстве ведущая роль принадлежит Конституции Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу. Нормы Конституции РФ имеют приоритет над иными нормами; законы и подзаконные акты создаются только на основе Конституции РФ и не должны ей противоречить; Конституция РФ имеет прямое действие на территории России. В главе 2 Конституция РФ закрепляет признанные международным сообществом права и свободы человека и гражданина как в политической, так и в социальной, сферах. Тем самым деятельность НКО получает конституционную основу. Вместе с тем, в связи со спецификой Конституции как основного закона в ней нет и не может быть какой-либо детализации правового статуса и функционирования НКО (31).

Новым для российской правовой системы источником права являются федеральные конституционные законы. Согласно ст. 108 Конституции РФ, они принимаются в особом порядке, исключительно по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. В Конституции России отсылки к федеральным конституционным законам имеются в 14 статьях. Согласно Конституции РФ, только федеральными конституционными законами могут регулироваться режим чрезвычайного положения (ст.ст. 56 и 88) и военного положения (ст. 87), принятие в РФ и образование в её составе нового субъекта РФ (ст. 65), изменение статуса субъекта РФ (ст. 66), описание и порядок официального использования государственного герба, флага и гимна РФ (ст. 70), назначение Президентом РФ референдума (ст. 84), статус Уполномоченного по правам человека в РФ (ст. 103) и Правительства РФ (ст. 114), установление судебной системы РФ (ст. 118), полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов (ст. 128), созыв Конституционного Собрания (ст. 135), внесение изменений и поправок в Конституцию РФ (ст.ст. 136 и 137). В соответствии с пунктом 1 ст. 76 Конституции РФ, федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения федерации. Очевидно, что нормы указанных федеральных конституционных законов серьезно влияют на те или иные элементы правового положения НКО.

Традиционный источник права федеральные законы, принимаемые, согласно ст. 105 Конституции РФ, Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Для НКО основополагающую роль играют законы, непосредственно регулирующие их статус. Так, в настоящее время действуют федеральные законы РФ "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г., "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г., "О свободе совести и о религиозных

объединениях" от 26 сентября 1997 г., "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" от 11 августа 1995 г., "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" от 12 января 1996 г. и другие, в том числе Гражданский кодекс РФ, дающий правовое определение НКО и регулирующий их права и обязанности в гражданских правоотношениях (32).

Вместе с тем, как представляется, федеральный закон о некоммерческих организациях от 12 января 1996 г. не полностью соответствует конституционным положениям в части разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов. В частности, согласно пункта "в" ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а по пункту "б" ст. 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека находится в совместном ведении РФ 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 (на основании федеральных законов) собственные законы и иные нормативные правовые акты. Однако названный федеральный закон РФ от 12 января 1996 г. не содержит даже упоминания о возможности их правового регулирования на уровне субъектов федерации. Для НКО важно иметь в виду, что в субъектах федерации действует правовая система "второго" уровня, состоящая из конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов. Закрепляемые в них нормы новые источники права, зачастую имеющие практическое значение для НКО. Например, ряд нормативных актов, касающихся их функционирования, принят в Москве и Московской области.

Источником правовых норм о НКО являются также указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории России. Имевшие первоначально (при введении поста президента) характер исполнительно-распорядительных актов главы исполнительной власти, они по Конституции РФ 1993 г. представляют собой подзаконные акты главы государства, обладающие после федерального закона наибольшей юридической силой (33). Исполнительную власть в России осуществляет Правительство РФ. По Конституции РФ, оно разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществляет управление федеральной собственностью; осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на территории страны, и обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, и могут быть отменены Президентом России.

В системе источников права по-прежнему большой сегмент занимают нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, особенностью которых является (или, точнее, должна являться) подзаконность. Официальное толкование понятия такого рода актов содержится в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. N 781-II ГД: "Нормативный правовой акт это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение" (34).

Еще до принятия новой Конституции Правительство РФ Постановлением от 8 мая 1992 г. N 305 ввело с 15 мая 1992 г. государственную регистрацию нормативных актов министерств и ведомств РФ, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих межведомственный характер. Указом Президента РФ от 21 января 1993 г. N 104 "О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации" было установлено, что эти акты, принятые после 1 марта 1993 г. и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат официальному опубликованию (35). По оценке специалистов, введение порядка подготовки, проверки, регистрации и публикации ведомственных актов сразу же позволило Министерству юстиции РФ отсеять значительное число таких актов, содержащих положения, нарушающие права и законные интересы граждан (36).

В настоящее время действуют "Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", утверждённые Постановлением Правительства РФ N 1009 от 13 августа 1997 г. (37). Согласно названным "Правилам", нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе самих органов власти в пределах их компетенции. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Со дня вступления в силу упомянутого Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 такие нормативные правовые акты издаются только в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; акты, изданные в ином виде (например, "указания", "письма", "телеграммы" и т.п.) не могут носить нормативный характер и применяться для регулирования деятельности любых организаций, в т.ч. НКО. Нормативные правовые акты подлежат регистрации в Министерстве юстиции РФ и публикации в "Российской газете".

Согласно ст. 11 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются и принимаются органами исполнительной власти с учётом мнения соответствующих профсоюзов (38).

Кроме того, проекты актов нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды, в соответствии с Федеральным законом РФ от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне (39).

Нормативные правовые акты должны подписываться руководителем федерального органа власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Государственной регистрации, а после таковой внесению в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти подлежат следующие акты:

а) содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства, а также закреплённые законодательством гарантии осуществления прав и свобод либо механизм реализации прав, свобод и обязанностей;

б) устанавливающие правовой статус организаций типовые, примерные положения (уставы) об органах, организациях, подведомственных соответствующим органам исполнительной власти РФ, а также устанавливающие статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции;

в) имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему органа, принявшего данный акт.

Следует заметить, что государственной регистрации подлежат все подпадающие под указанные признаки акты, независимо от срока их действия и степени секретности, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну. Нормативные акты Центрального банка России должны издаваться и регистрироваться в таком же порядке.

При использовании в работе НКО нормативных правовых актов надлежит иметь ввиду даты, после которых незарегистрированные акты не могут применяться на территории РФ:

- акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина или имеющие межведомственный характер, принятые после 14 мая 1992 г.;
- акты Центрального банка РФ, непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан, принятые начиная с 4 мая 1995 г.;
- акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, принятые начиная со 2 декабря 1998 г.

Согласно Указу Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", нормативные акты названных органов (за исключением актов, содержащих государственную тайну или сведения конфиденциального характера), не прошедшие государственную регистрацию либо зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний; на такие акты нельзя ссылаться при разрешении споров. В соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона РФ от 17

декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (40).

Нормы, регулирующие те или иные аспекты организации и деятельности НКО, имеются в большом количестве ведомственных нормативных актов. Прежде всего, это акты Министерства юстиции РФ, регулирующие процедуру регистрации общественных и религиозных объединений, крупный массив нормативных актов Министерства финансов РФ и Министерства по налогам и сборам РФ, определяющих формы учета материальных ценностей и исполнение налоговых обязательств НКО, а также некоторые ведомственные нормативные акты, выпускаемые Министерством труда РФ, Центральным банком РФ, Государственным таможенным комитетом РФ, иными органами исполнительной власти.

Особое место в системе источников правовых норм занимают корпоративные (локальные) нормы НКО. Действующее законодательство предусматривает обязательное регулирование именно этими нормами таких важных аспектов, как цели и задачи НКО, структура срок и полномочия руководящих органов. Как правило, исключительно локальными нормами определяются все процедурные вопросы деятельности НКО. Значимость локального регулирования наглядно видна на следующем примере: в 1991 году была образована одна из общественных всероссийских организаций, принят устав, избраны руководящие органы. В данном уставе не были урегулированы вопросы организации и оформления вступления в это объединение территориальных организаций, не содержалось подробных норм о выборах руководящих органов. Воспользовавшись пробелами корпоративного регулирования, группа лиц создала территориальные "параллельные структуры", провела конференцию и в результате отстранила прежнее руководство. Запутанность и неразработанность уставных положений наряду с недостатками в делопроизводстве привели к тому, что руководителям, избранным в установленном порядке, не удалось доказать своей легитимности в суде. В последующем это привело к "кадровой чехарде" и криминальным "разборкам" (41). Не случайно правила процедуры весьма подробно разработаны в международных организациях (42). Корпоративные нормы имеют двойное значение: с одной стороны, они упорядочивают внутреннюю жизнь организации, с другой стороны, принятые без вмешательства извне нормы все же воздействуют на саму принявшую их НКО, так как государственные и иные органы основываются на указанных нормах для определения объема прав данной НКО в конкретных случаях.

Не меньшее значение как источник норм для НКО имеет договор, характеризующийся такими признаками, как добровольность, достижение согласия по всем существенным аспектам, равенство и взаимная ответственность сторон за исполнение обязательств (43). Касаясь взаимоотношения договора и закона, доктор юридических наук Ю.А.Тихомиров правильно отмечает: "Закон, во-первых, признает договор как нормативно значимый способ регулирования общественных отношений в разных сферах государственной и общественной жизни; во-вторых, определяет "договорное поле", т.е. типологию вопросов, для урегулирования которых используется договор; в-третьих, устанавливает конкретную форму, вид договора для тех или иных отношений; в-четвертых, допускает договорное регулирование за пределами сферы собственно законодательного или подзаконного регулирования; в-пятых, вводит процедуры заключения договоров и признание их юридически полнокровными, а также исполнения договорных обязательств; в-шестых, вводит судебную защиту прав и интересов партнеров по договорам в суде конституционном, общем, арбитражном (хозяйственном), третейском; в-седьмых, государство с помощью закона контролирует развитие договорных отношений и путем ограничения, запрета тех из них, которые нежелательны и не соответствуют общим нормам политической деятельности, управления, правилам рыночной экономики, интересам граждан" (44). Договор имеет практическое значение для реализации права на создание НКО, особенно общественных объединений. Учреждая любую негосударственную организацию, граждане прежде всего приходят к соглашению о цели ее образования и существенных условиях функционирования, что закрепляется в уставе и иных учредительных документах. Договором (в различных его формах) закрепляются правоотношения между НКО, а также иными юридическими лицами и гражданами. Весьма распространены договоры о создании избирательных объединений или взаимодействии в период выборов, о проведении совместных мероприятий.

В отличие от договора, являющегося традиционным источником права, отнесение к последним актов судебной власти является не бесспорным. Отношение к ним существенно различается прежде всего из-за отличий мировых правовых систем. Если в англосаксонской правовой системе (США, Великобритания) "пальма первенства" принадлежит именно судебному прецеденту, то в романо-германской правовой семье (континентальном праве) первостепенную роль играет закон, понимаемый в широком смысле слова как любой акт, изданный уполномоченным на то государственным органом. Однако, исходя из правовых реалий, представляется обоснованным утверждать, что правовые системы сближаются, и в России судебные акты начинают играть все

более важную роль. Понятно, что судебное решение по конкретному делу порождает вполне определенные права и обязанности сторон права и обязанности, не существовавшие до вынесения судебного решения. И в этом смысле действие судебной власти не простое "правоприменение", а судья не статист, поскольку его решение является источником права для данного, конкретного случая. Сложнее, с точки зрения российского законодательства, а тем более, прежнего советского подхода к роли суда и судьи, определить более широкое значение актов судебной власти как источников права. Ответ на этот вопрос могут дать, прежде всего, сами законодательные установления. Например, часть 3 ст. 10 ГПК РСФСР определяет, что в случае отсутствия закона, регулирующего спорное отношение, суд применяет закон, регулирующий сходные отношения, а при отсутствии такого закона суд исходит из общих начал и смысла законодательства. Как отмечает доктор юридических наук Р.Е.Гукасян, комментируя упомянутую статью ГПК, "при применении права по аналогии суд исходит из общих принципов правового регулирования" (45).

Думается, что очевидное значение источников права имеют решения Конституционного Суда РФ, которые согласно ст. 6 Федерального конституционного закона РФ "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г. обязательны для исполнения на территории РФ.

В ходе практической деятельности НКО необходимо пользоваться текстами законодательных и нормативных актов, опубликованных в официальных изданиях. Несмотря на то, что ныне почти каждое ведомство издает свои бюллетени, для оптимизации ознакомления с документами большинству НКО достаточно нескольких общепризнанных изданий. К ним относятся следующие издания федерального уровня:

"Собрание законодательства Российской Федерации": публикует подписанные Президентом РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы, вступившие в силу международные договоры РФ, акты палат Федерального Собрания РФ, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ;

Бюллетень Верховного Суда РФ и Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ: публикуют официальные документы и иные материалы названных высших судебных инстанций;

Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти: публикуются в полном объеме принятые федеральными органами исполнительной власти нормативные акты, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ.

Кроме того, необходимо знакомиться с официальными публикациями органов власти того субъекта РФ, где зарегистрировано или действует конкретная НКО.

Компьютерные базы данных, распространяемые частными организациями, равно как и печатная продукция различных негосударственных издательств с текстами нормативных документов, хотя и могут быть полезны для повседневной работы, но не являются официальным источником.

3. Правосубъектность НКО

Под субъектом права в теории понимается индивид или социальная общность, обладающие правосубъектностью, т.е. наделенные способностью иметь и осуществлять юридические права и обязанности. Правосубъектность включает в себя правоспособность способность субъекта быть носителем прав и обязанностей, и дееспособность способность своими действиями осуществлять принадлежащие ему права и обязанности (46).

Признание субъектом права и определение его статуса осуществляются государством, но не могут быть произвольными, ибо зависят от наличия таких общественных отношений, которые имеют существенное значение для государства и в силу этого нуждаются в правовом регулировании, причем пределы этого регулирования устанавливаются исходя из социального назначения и природы субъекта права.

В юридической литературе различают индивидуальных (человек) и коллективных субъектов права, причем, как представляется, правосубъектность социальных общностей (организаций, объединений, государства, нации, народа) вторична и основывается на правосубъектности индивида. Такое понимание исходит из современных подходов к человеку как главному носителю прав и обязанностей. Организация Объединенных Наций создавалась, как указано в Уставе ООН от 26 июня 1945 г., чтобы "вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности", а в ст. 6 Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. провозглашено, что "каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности". Исходя из того, что согласно ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека, каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей, а "воля народа должна быть основой власти правительства", то очевиден вывод о несомненной "первичности" правосубъектности индивидуума перед иными субъектами права.

Для определения правосубъектности НКО весьма важное значение имеет международное признание прав человека и основных свобод как данных с рождения каждому человеку; их защита

и поощрение рассматриваются как первейшая обязанность правительств. На Всемирной конференции по правам человека в Вене (июнь 1993 г.) впервые удалось достичь согласия в том, что права человека должны соблюдаться независимо от региональной или национальной специфики либо уровня развития, а также в том, что права человека не могут быть сугубо внутренним делом государств, а "являются предметом законной обеспокоенности международного сообщества" (47). Эти положения в полной мере относятся и к праву на свободу ассоциации как являющемуся основой для создания и деятельности значительного числа НКО.

Важно отметить вклад международного сообщества в определение понятия неправительственной организации. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1296 (XIV) от 23 мая 1968 г., международной неправительственной организацией (МНПО) считается "любая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения". В Европейской конвенции о признании правосубъектности международных неправительственных организаций, принятой Советом Европы 24 апреля 1986 г., выделяются три признака МНПО: некоммерческая цель деятельности, создание в соответствии с внутренним актом какого-либо государства, осуществление деятельности по крайней мере в двух государствах (48).

Согласно ГК РФ, некоммерческими организациями являются юридические лица (то есть организации, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, могущие отвечать этим имуществом по своим обязательствам, от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде) не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

В российском праве некоммерческая организация становится субъектом гражданских правоотношений с момента ее государственной регистрации, практически же с момента получения свидетельства о регистрации и постановки на учёт в налоговых органах и внебюджетных фондах (пенсионном фонде, фонде социального страхования, фонде медицинского страхования).

ГЛАВА II. ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Конституционная правосубъектность.

В национальном законодательстве Конституция является фундаментом для функционирования правовых институтов, регулируя наиболее важные сферы общественных отношений. В демократических государствах конституционные нормы не могут ограничивать общепризнанные международные принципы и положения в области прав человека. Вместе с тем, очевидно, что национальные конституции, устанавливая основы правового статуса человека и гражданина, не копируют механически международные документы.

Так, большое значение международные акты отводят праву на свободу ассоциации, а в Российской Федерации такое право закреплено в ст. 30 Конституции России: "Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется". Конституция России устанавливает, что в РФ признаются политическое многообразие и многопартийность, предусматривает равенство всех общественных объединений перед законом и запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Конституционно-правовые основы деятельности различных НКО вытекают из таких конституционных положений, как право на пользование родным языком (ст. 26), свобода совести (ст. 28), свобода мысли и слова, получения и распространения информации и 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), свобода творчества и право на участие в культурной жизни (ст. 44), право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48) и других. Этот далеко не полный перечень конституционных норм позволяет наглядно представить широкий спектр НКО, действующих на их фундаменте. Особенно следует подчеркнуть, что согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют, согласно Конституции РФ, смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

2. Некоммерческие организации как юридические лица

Известно, что уже римские юристы различали публичное и частное право. В 1-ой книге Дигест Юстиниана определялось: "Публичное право есть то, которое относится к положению Римского государства, тогда как частное относится к пользе отдельных лиц; существует нечто полезное в общественном отношении и в частном отношении" (1).

В отличие от конституционных норм, устанавливающих основы правового положения государства и личности, гражданское законодательство регулирует иную сферу жизни общества; как указано в Гражданском кодексе РФ, гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Действующее гражданское законодательство России предусматривает возможность функционирования юридических лиц, являющихся коммерческими или некоммерческими организациями. В связи с этим особо важное значение имеет формулировка, примененная законодателем в пункте 1 ст. 50 ГК РФ: "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)". Рассмотрение вопросов становления института юридического лица не входит в задачу данной работы; важно лишь отметить, как правильно подчеркивают отечественные ученые Е.Б.Хохлов и В.В.Бородин, что понятие юридического лица родилось и используется для обслуживания имущественных правоотношений (2).

Некоммерческая организация признается юридическим лицом, если она имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Она должно также иметь самостоятельный баланс или смету. Следовательно, не все организации могут быть юридическими лицами, а лишь те из них, которые соответствуют всем признакам юридического лица, указанным в законе. Высший арбитражный суд РФ на одном из совещаний по судебной-арбитражной практике принял рекомендации, касающиеся статуса юридического лица, указав, что "наделение правами юридического лица не означает создание юридического лица", поэтому при судебном рассмотрении необходимо выяснять, обладает ли та или иная организация всеми правами юридического лица, указанными в законе (3).

В отличие от коммерческих структур, учредители и участники НКО даже в случае участия в образовании имущества НКО, как правило, не могут иметь обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество. Исключением из этого являются потребительские кооперативы и финансируемые собственником учреждения.

Любая НКО как юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Ограничения в имущественных правах допустимы лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом, причем решение об ограничении таких прав может быть обжаловано в суд.

НКО создаются в организационно-правовых формах, предусмотренных Федеральным законом РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" и действуют на основании соответствующих учредительных документов. Любые изменения учредительных документов приобретают силу для третьих лиц с момента их государственной регистрации, а в случаях, установленных законом, с момента уведомления органа, осуществляющего государственную регистрацию, о таких изменениях. Однако юридические лица, их учредители и участники не вправе ссылаться на отсутствие регистрации таких изменений в отношениях с третьими лицами, действовавшими с учетом этих изменений.

НКО как юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами. Еще в 1648 г. известный юрист Г.Гроций писал, что полномочия любой корпорации "обычно осуществляются именем первого лица в корпорации"(4). Порядок назначения или избрания органов НКО определяется законом и учредительными документами. Важно отметить, что лицо, которое в силу закона или учредительных документов НКО выступает от имени НКО, должно действовать в интересах представляемого им НКО добросовестно и разумно. Оно обязано по требованию учредителей (участников) НКО, если иное не предусмотрено законом или договором, возместить убытки, причиненные им такой организацией.

Всякое юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму. Согласно ст. 54 ГК РФ, наименования любых некоммерческих

организаций должны содержать указание на характер деятельности юридического лица. Место нахождения НКО определяется местом его государственной регистрации, если в соответствии с законом в учредительных документах юридического лица не установлено иное. Наименование и место нахождения юридического лица указываются в его учредительных документах.

Гражданским законодательством допускается наличие у юридического лица представительств и филиалов, при этом каких-либо ограничений для создания этих структур НКО законом не предусмотрено. Представительством является обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения НКО, которое представляет её интересы и осуществляет их защиту. Филиалом является обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения НКО и осуществляющее все её функции или их часть, в том числе функции представительства. Представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшей их НКО и действуют на основании утвержденных этой НКО положений. Руководители представительств и филиалов назначаются НКО и действуют на основании доверенности, выданной руководителями НКО. О возможности создания и наличии представительств и филиалов должно быть указано в учредительных документах создавшей их НКО.

НКО отвечают по своим гражданско-правовым обязательствам всем принадлежащим им имуществом. Учредители (участники, члены) НКО не отвечают по её обязательствам (кроме собственников учреждений), а НКО не отвечает по обязательствам учредителей (участников, членов), за исключением случаев, предусмотренных гражданским законодательством либо учредительными документами НКО.

НКО могут быть реорганизованы путём слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования. Порядок реорганизации установлен статьёй 16 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях". Реорганизация НКО может быть осуществлена по решению его учредителей (участников, членов) либо органа НКО, уполномоченного на то учредительными документами. НКО считается реорганизованным с момента государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

Законодательством определен порядок правопреемства при реорганизации НКО. В частности, при разделении или выделении из состава НКО одного или нескольких юридических лиц его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом. Разделительный баланс должен содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая и обязательства, оспариваемые сторонами. Разделительный баланс утверждается учредителями (участниками) НКО и представляется вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших юридических лиц. Непредставление вместе с учредительными документами разделительного баланса, а также отсутствие в нем положений о правопреемстве по обязательствам реорганизованной НКО влечет отказ в государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

Законодательством предусмотрены гарантии прав кредиторов юридического лица при его реорганизации. После принятия решения о реорганизации НКО надлежит письменно уведомить об этом кредиторов. Кредитор реорганизуемой НКО вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков. Если разделительный баланс не дает возможности определить правопреемника реорганизованной НКО, вновь возникшие юридические лица несут солидарную ответственность по обязательствам реорганизованной НКО перед его кредиторами.

Ликвидация НКО (регулируется ГК РФ и ст.ст. 18 и 19 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях") влечет её прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

НКО может быть ликвидировано по решению его учредителей (участников, членов) либо органа НКО уполномоченного на то учредительными документами, в том числе в связи с истечением срока, на который она создана, с достижением цели, ради которой она создана, или с признанием судом недействительной регистрации НКО в связи с допущенными при её создании нарушениями закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер; по решению суда в случае осуществления деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, либо при систематическом осуществлении НКО деятельности, противоречащей его уставным целям, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Требование о ликвидации НКО в связи с допущенными ею нарушениями законодательства может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого требования предоставлено законом. Решением суда о ликвидации НКО на его учредителей (участников) либо орган, уполномоченный на то её учредительными документами, могут быть возложены обязанности по осуществлению ликвидации. Учредители (участники) НКО или орган, принявшие решение о ликвидации, обязаны

незамедлительно письменно сообщить об этом органу, осуществляющему государственную регистрацию, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц сведения о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации. Одновременно по согласованию с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, назначается ликвидационная комиссия (ликвидатор) и устанавливаются порядок и сроки ликвидации; с момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами НКО, при этом названная комиссия от имени ликвидируемой НКО вправе выступать в суде.

Гражданское законодательство подробно регламентирует порядок ликвидации НКО. Прежде всего, ликвидационная комиссия помещает в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридического лица, публикацию о его ликвидации и о порядке и сроке заявления требований его кредиторами. Этот срок не может быть менее двух месяцев с момента публикации о ликвидации. Ликвидационная комиссия принимает меры к выявлению кредиторов и получению дебиторской задолженности, а также письменно уведомляет кредиторов о ликвидации НКО. После окончания срока для предъявления требований кредиторами ликвидационная комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о составе имущества, перечне предъявленных кредиторами требований, а также о результатах их рассмотрения. Промежуточный ликвидационный баланс утверждается учредителями (участниками, членами) НКО или органом, принявшими решение о ликвидации, по согласованию с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц. Если имеющиеся у ликвидируемой НКО денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов, ликвидационная комиссия осуществляет продажу имущества с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений. Выплата денежных сумм кредиторам ликвидируемой НКО производится ликвидационной комиссией в порядке очередности, в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом, начиная со дня его утверждения, за исключением кредиторов пятой очереди, выплаты которым производятся по истечении месяца со дня утверждения промежуточного ликвидационного баланса. После завершения расчетов с кредиторами ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, который утверждается учредителями НКО или органом, принявшим решение о ликвидации, по согласованию с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц. Оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество НКО передается на цели, предусмотренные ее уставом, и распределяется между учредителями (участниками, членами) не подлежит, за исключением случаев ликвидации некоммерческого партнерства и учреждения.

Ликвидация НКО считается завершенной, а НКО прекратившей существование, после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Гражданским законодательством (ст. 64 ГК РФ) установлено, что при ликвидации общественного объединения требования его кредиторов удовлетворяются в порядке очередности. При недостаточности имущества оно распределяется между кредиторами соответствующей очереди пропорционально суммам требований, подлежащих удовлетворению, если иное не установлено законом. В случае отказа ликвидационной комиссии в удовлетворении требований кредитора либо уклонения от их рассмотрения кредитор вправе до утверждения ликвидационного баланса НКО обратиться в суд с иском к ликвидационной комиссии. По решению суда требования кредитора могут быть удовлетворены за счет оставшегося имущества ликвидируемой НКО. Требования кредитора, заявленные после истечения срока, установленного ликвидационной комиссией для их предъявления, удовлетворяются из имущества ликвидируемой НКО, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов, заявленных в срок. Требования кредиторов, не удовлетворенные из-за недостаточности имущества ликвидируемой НКО, считаются погашенными. Погашенными считаются также требования кредиторов, не признанные ликвидационной комиссией, если кредитор не обращался с иском в суд, а также требования, в удовлетворении которых решением суда кредитору отказано.

Важно отметить, что гражданская правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент завершения его ликвидации. В соответствии со ст. 51 ГК РФ, любое юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Данные государственной регистрации включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Нарушение установленного законом порядка образования юридического лица или несоответствие его учредительных документов закону влечет отказ в государственной регистрации юридического лица. Отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица не допускается. Отказ в государственной регистрации, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд. Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

При создании НКО необходимо чётко представлять юридические последствия такого решения. Важно правильно, с учётом целей деятельности, материальных, кадровых и организационных ресурсов, выбрать правовую форму НКО, подумать о размещении офиса, возможностях контроля за своевременным получением НКО адресованной данной НКО корреспонденции и т.д. На мой взгляд, весьма ответственно следует подходить к выбору лица или организации, готовящей учредительные документы и регистрирующей НКО, во всяком случае, нельзя "покупать" готовую НКО, ибо никто не знает, какая "история" может быть за формально "новой" организацией. Государственная регистрация влечет обязательное ведение бухгалтерского учёта, своевременную налоговую отчётность, оформление правоотношений с другими организациями и гражданами. На практике нередко возникают проблемы с арендой офиса. По ныне действующему законодательству, любые сделки с недвижимым имуществом подлежат государственной регистрации, а на это иногда не решаются арендодатели. Зачастую фактическая аренда оформляется договорами о совместной деятельности, однако такая деятельность, согласно закону, требует объединения имущества сторон и ведения обособленного бухгалтерского учёта совместной деятельности (или, как ныне определяет ГК РФ в ст. 1041, "простого товарищества"). Можно воспользоваться нормами ст.ст. 689-701 ГК РФ о безвозмездном пользовании либо создать с арендодателем какую-либо новую совместную организацию, например, общественное объединение без прав юридического лица, что допускается Федеральным законом РФ "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 года.

Возникают также проблемы в сфере авторского права. Следует учитывать, что в РФ действует Закон РФ от 9 июля 1993 г. N 5351-1 "Об авторском праве и смежных правах", а также ряд норм ГК РСФСР 1964 года. Согласно законодательству, авторское право распространяется на произведения, обнародованные либо необнародованные, но находящиеся в какой-либо объективной форме на территории РФ, независимо от гражданства авторов и их правопреемников; на произведения, обнародованные либо необнародованные, но находящиеся в какой-либо объективной форме за пределами РФ, и признаются за авторами гражданами РФ и их правопреемниками; на произведения, обнародованные либо необнародованные, но находящиеся в какой-либо объективной форме за пределами РФ, и признаются за авторами (их правопреемниками) гражданами других государств в соответствии с международными договорами России.

Авторское право распространяется на произведения науки, литературы и искусства, являющиеся результатом творческой деятельности, независимо от назначения и достоинства произведения, а также от способа его выражения. Авторское право распространяется как на обнародованные произведения, так и на необнародованные произведения, существующие в какой-либо объективной форме. Авторское право на произведение не связано с правом собственности на материальный объект, в котором произведение выражено; передача права собственности на материальный объект или права владения материальным объектом сама по себе не влечет передачи каких-либо авторских прав на произведение, выраженное в этом объекте, за исключением случаев, особо оговоренных в законе. Следует подчеркнуть, что согласно пункта 4 ст. 6 Закона РФ "Об авторском праве и смежных правах", авторское право не распространяется на идеи, методы, процессы, системы, способы, концепции, принципы, открытия, факты.

В соответствии с законом, объектами авторского права являются:

- литературные произведения (включая программы для ЭВМ);
- драматические и музыкально-драматические произведения, сценарные произведения;
- хореографические произведения и пантомимы;
- музыкальные произведения с текстом или без текста;
- аудиовизуальные произведения (кино-, теле и видеофильмы, слайдфильмы, диафильмы и другие кино и телепроизведения);
- произведения живописи, скульптуры, графики, дизайна, графические рассказы, комиксы и другие произведения изобразительного искусства;
- произведения декоративно-прикладного и сценографического искусства;
- произведения архитектуры, градостроительства и садово-паркового искусства;
- фотографические произведения и произведения, полученные способами, аналогичными фотографии;
- географические, геологические и другие карты, планы, эскизы и пластические произведения, относящиеся к географии, топографии и к другим наукам;
- другие произведения.

К объектам авторского права также относятся:

- производные произведения (переводы, обработки, аннотации, рефераты, резюме, обзоры, инсценировки, аранжировки и другие переработки произведений наук, литературы и искусства);

- сборники (энциклопедии, антологии, базы данных) и другие составные произведения, представляющие собой по подбору или расположению материалов результат творческого труда.

Производные произведения и составные произведения охраняются авторским правом независимо от того, являются ли объектами авторского права произведения, на которых они основаны или которые они включают.

Согласно ст. 8 упомянутого закона, не являются объектами авторского права:

- официальные документы (законы, судебные решения, иные тексты законодательного, административного и судебного характера), а также их официальные переводы;
- государственные символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и иные государственные символы и знаки);
- произведения народного творчества;
- сообщения о событиях и фактах, имеющие информационный характер.

Авторское право на произведение науки, литературы и искусства возникает в силу факта его создания. Для возникновения и осуществления авторского права не требуется регистрации произведения, иного специального оформления произведения или соблюдения каких-либо формальностей. Переводчикам и авторам других производных произведений принадлежит авторское право на осуществленные ими перевод, переделку, аранжировку или другую переработку. Переводчик и автор другого производного произведения пользуется авторским правом на созданное им произведение при условии соблюдения им прав автора произведения, подвергнувшегося переводу, переделке, аранжировке или другой переработке. По закону, авторское право переводчиков и авторов других производных произведений не препятствует иным лицам осуществлять свои переводы и переработки тех же произведений.

Закон РФ "Об авторском праве и смежных правах" устанавливает (ст.ст. 18-26) случаи использования тех или иных произведений без согласия автора. Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения воспроизведение правомерно обнародованного произведения исключительно в личных целях (за исключением воспроизведения произведений архитектуры в форме зданий и аналогичных сооружений, воспроизведения баз данных или существенных частей из них, а также программ для ЭВМ репродуцирования книг (полностью) и нотных текстов). Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования:

- 1) цитирование в оригинале и в переводе в научных, исследовательских, полемических, критических и информационных целях из правомерно обнародованных произведений в объеме, оправданном целью цитирования, включая воспроизведение отрывков из газетных и журнальных статей в форме обзоров печати;
- 2) использование правомерно обнародованных произведений и отрывков из них в качестве иллюстраций в изданиях, в радио и телепередачах, звуко и видеозаписях учебного характера в объеме, оправданном поставленной целью;
- 3) воспроизведение в газетах, передача в эфир или сообщение по кабелю для всеобщего сведения правомерно опубликованных в газетах или журналах статей по текущим экономическим, политическим, социальным и религиозным вопросам или переданных в эфир произведений такого же характера в случаях, когда такие воспроизведение, передача в эфир или сообщение по кабелю не были специально запрещены автором;
- 4) воспроизведение в газетах передача в эфир или сообщение по кабелю для всеобщего сведения публично произнесенных политических речей обращений, докладов и других аналогичных произведений в объеме, оправданном информационной целью. При этом за автором сохраняется право на опубликование таких произведений в сборниках;
- 5) воспроизведение или сообщение для всеобщего сведения в обзорах текущих событий средствами фотографии, путем передачи в эфир или сообщения для всеобщего сведения по кабелю произведений, которые становятся увиденными или услышанными в ходе таких событий, в объеме, оправданном информационной целью. При этом за автором сохраняется право на опубликование таких произведений в сборниках;
- 6) воспроизведение правомерно обнародованных произведений без извлечения прибыли рельефно-точечным шрифтом или другими специальными способами для слепых, кроме произведений, специально созданных для таких способов воспроизведения.

Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения, но с обязательным указанием имени автора, произведение которого используется, и источника заимствования репродуцирование в единичном экземпляре без извлечения прибыли:

1) правомерно опубликованного произведения библиотеками и архивами для восстановления, замены, утраченных или испорченных экземпляров, предоставления экземпляров, произведения другим библиотекам, утратившим по каким-либо причинам произведения из своих фондов;

2) отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических изданиях, коротких отрывков из правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) библиотеками и архивами по запросам физических лиц в учебных и исследовательских целях;

3) отдельных статей и малообъемных произведений, правомерно опубликованных в сборниках, газетах и других периодических изданиях, коротких отрывков из правомерно опубликованных письменных произведений (с иллюстрациями или без иллюстраций) образовательными учреждениями для аудиторных занятий.

Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения воспроизведение, передача в эфир или сообщение для всеобщего сведения по кабелю произведений архитектуры, фотографии, изобразительного искусства, которые постоянно расположены в месте, открытом для свободного посещения за исключением случаев, когда изображение произведения является основным объектом таких воспроизведений, передачи в эфир или сообщения для всеобщего сведения по кабелю или когда изображение произведения используется для коммерческих целей.

Допускается без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения публичное исполнение музыкальных произведений во время официальных произведений во время официальных и религиозных церемоний, а также похорон в объеме, оправданном характером таких церемоний.

Без согласия автора и без выплаты авторского вознаграждения допускается воспроизведение произведений для судебного производства в объеме, оправданном этой целью.

Организация эфирного вещания может без согласия автора и без выплаты дополнительного вознаграждения делать запись краткосрочного пользования того произведения, в отношении которого эта организация получила право на передачу в эфир, при условии, что такая запись производится организацией эфирного вещания с помощью ее собственного оборудования и для ее собственных передач. При этом организация обязана уничтожить такую запись в течение шести месяцев после ее изготовления, если более продолжительный срок не был согласован с автором записанного произведения. Такая запись может быть сохранена без согласия автора произведения в официальных архивах, если запись носит исключительно документальный характер.

Лицо, правомерно владеющее экземпляром программы для ЭВМ или базы данных, вправе без получения разрешения автора или иного обладателя исключительных прав на использование произведения и без выплаты дополнительного вознаграждения:

1) внести в программу для ЭВМ или базу данных изменения, осуществляемые исключительно в целях ее функционирования на технических средствах пользователя, осуществлять любые действия, связанные с функционированием программы для ЭВМ или базы данных в соответствии с ее назначением, в том числе запись и хранение в памяти ЭВМ (одной ЭВМ или одного пользователя сети), а также исправление явных ошибок, если иное не предусмотрено договором с автором;

2) изготовить копию программы для ЭВМ или базы данных при условии, что эта копия предназначена только для архивных целей и для замены правомерно приобретенного экземпляра в случаях, когда оригинал программы для ЭВМ или базы данных утерян, уничтожен или стал непригоден для использования. При этом копия программы для ЭВМ или базы данных не может быть использована для иных целей, чем указано в подпункте 1 настоящего пункта, и должна быть уничтожена в случае, если владение экземпляром этой программы для ЭВМ или базы данных перестает быть правомерным.

Лицо, правомерно владеющее экземпляром программы для ЭВМ, вправе без согласия автора или иного обладателя исключительных прав и без выплаты дополнительного вознаграждения воспроизвести и преобразовать объектный код в исходный текст (декомпилировать программу для ЭВМ) или поручить иным лицам осуществить эти действия, если они необходимы для достижения способности к взаимодействию независимо разработанной этим лицом программы для ЭВМ с другими программами, которые могут взаимодействовать с декомпилируемой программой, при соблюдении следующих условий:

1) информация, необходимая для достижения способности к взаимодействию, ранее не была доступна этому лицу из других источников;

2) указанные действия осуществляются в отношении только тех частей декомпилируемой программы для ЭВМ, которые необходимы для достижения способности к взаимодействию;

3) информация, полученная в результате декомпилирования, может использоваться лишь для достижения способности к взаимодействию независимо разработанной программой для ЭВМ с другими программами, не может передаваться иным лицам, за исключением случаев, если это необходимо для достижения способности к взаимодействию независимо разработанной

программы для ЭВМ с другими программами, а также не может использоваться для разработки программы для ЭВМ, по своему виду существенно схожей с декомпилируемой программой для ЭВМ, или для осуществления любого другого действия, нарушающего авторское право. Вместе с тем, применение изложенных положений закона не должно наносить неоправданного ущерба нормальному использованию программы для ЭВМ или базы данных и не должно ущемлять необоснованным образом законные интересы автора или иного обладателя исключительных прав на программу для ЭВМ или базу данных.

Кроме того, допускается без согласия автора произведения, исполнителя и производителя фонограммы, но с выплатой им вознаграждения воспроизведение аудиовизуального произведения или звукозаписи произведения исключительно в личных целях.

Необходимо отметить, что авторское право действует в течение всей жизни автора и 50 лет после его смерти. Право авторства, право на имя и право на защиту репутации автора охраняются бессрочно. В случае, если автор был репрессирован и реабилитирован посмертно, то срок охраны прав, предусмотренный законом, начинается действовать с 1 января года, следующего за годом реабилитации, а в случае, если автор работал во время Великой Отечественной войны или участвовал в ней, то срок охраны авторских прав увеличивается на 4 года.

К важным вопросам функционирования НКО как юридического лица относятся виды деятельности НКО и правовой режим имущества НКО. Эти аспекты урегулированы ст.ст. 24-26 Федерального закона РФ "О некоммерческих организациях". В целом, НКО обладают так называемой "специальной" правоспособностью, они не вправе заниматься, образно говоря, "чем угодно", а только теми видами деятельности, которые определены уставом. По закону, НКО может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для обеспечения достижения своих некоммерческих целей. Как гласит закон, такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания НКО, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчика. НКО вправе иметь в собственности любое имущество, находящееся в гражданском обороте, источником которого могут являться любые не запрещенные законом поступления. Полученная НКО прибыль не подлежит распределению между участниками (членами) НКО.

3. Административная правосубъектность НКО

Административная правосубъектность НКО включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с органами государственной власти. Основы правосубъектности НКО в административно-правовой области определяются содержащимися в законодательных и нормативных актах требованиями, относящимися к процессу создания, регистрации и деятельности этих организаций, включая установление круга правоотношений, регулирование которых в уставах НКО является обязательным. Согласно закону, для осуществления целей и задач, определенных в уставах, программных документах, иных актах, НКО свободно распространяют информацию о своих целях и деятельности, а общественные объединения, в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, участвуют в формировании органов государственной власти, а также в выработке их решений и осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством.

В учредительных документах НКО должны определяться, согласно ст. 14 Федерального закона РФ "О некоммерческих организациях", наименование НКО, содержащее указание на характер её деятельности и организационно-правовую форму, место нахождения НКО, порядок управления, предмет и цели деятельности, сведения о филиалах и представительствах, а также иные положения, предусмотренные законодательством.

Следует внимательно отнестись к названию НКО, так как наименование НКО должно быть индивидуальным и не повторяться, по меньшей мере, на территории субъекта РФ. Недопустимы обозначения "федеральный", а также указания на принадлежность к государственным органам. Требуется специальное разрешение использование наименования "Россия", так как ещё в феврале 1992 г. Верховным Советом РФ было принято Постановление N 2355-1 о том, что до принятия и введения в действие Закона РФ "О Государственной символике" наименования "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания в названиях государственных и негосударственных предприятий, учреждений, организаций и других структур используются только с согласия Правительства РФ и в соответствии с законодательными актами России. В связи с этим использование в названиях НКО (за исключением политических партий и профессиональных союзов) наименования "России", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний допускается только с согласия Правительства Российской Федерации и в соответствии с принятыми законодательными актами Российской Федерации (5). Общероссийские общественные объединения, согласно федеральному закону от 19 мая 1995 года, вправе использовать эти наименования без особого разрешения и без уплаты сбора. Основанием для регистрации уставов иных НКО, в названиях которых используются наименования

"Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания, является решение Правительственной комиссии по выдаче разрешений на использование наименований "Россия", "Российская Федерация". За использование указанных наименований уплачивается соответствующий сбор.

Весьма актуальна проблема взаимоотношений НКО со средствами массовой информации. Согласно Закону РФ от 27.12.91. "О средствах массовой информации" НКО вправе учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность (6). Права и обязанности учредителя возникают с момента регистрации средства массовой информации. От регистрации освобождены периодические печатные издания тиражом менее одной тысячи экземпляров. Учредитель утверждает устав редакции и (или) заключает договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором). Договором между учредителем и редакцией (главным редактором) определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между ними: порядок выделения и использования средств на содержание редакции, распределения прибыли, образования фондов и возмещения убытков, обязательства учредителя по обеспечению надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции. Учредитель вправе обязать редакцию поместить бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени (заявление учредителя). Максимальный объем заявления учредителя определяется в уставе редакции, ее договоре либо ином соглашении с учредителем. По претензиям и искам, связанным с заявлением учредителя, последний несет полную ответственность. Если принадлежность указанного сообщения или материала учредителю не оговорена редакцией, она выступает соответчиком. Учредитель не вправе вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором). Учредитель может передать свои права и обязанности третьему лицу с согласия редакции и соучредителей. В случае ликвидации или реорганизации учредителя его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции. Учредитель может выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции. Требование от редакции средства массовой информации со стороны НКО предварительно согласовывать сообщения и материалы, а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов либо воспрепятствование распространению средств массовой информации не допускаются. Вместе с тем, редакция обязана тотчас по изготовлении начального выпуска тиража направить учредителю обязательные бесплатные экземпляры периодических печатных изданий. Учредитель имеет право прекратить или приостановить деятельность средства массовой информации исключительно в случаях и порядке, предусмотренных уставом редакции или договором между учредителем и редакцией (главным редактором).

Учредители, должностные лица, журналисты, авторы распространенных сообщений и материалов несут ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. Вместе с тем, редакция, главный редактор, журналист не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста, если эти сведения присутствуют в обязательных сообщениях; если они содержатся в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб НКО; если они являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений делегатов съездов, конференций, пленумов общественных объединений, а также официальных выступлений их должностных лиц.

Ущемление свободы массовой информации, то есть воспрепятствование в какой бы то ни было форме со стороны должностных лиц НКО законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, в том числе посредством осуществления цензуры; вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции; незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации; нарушения права редакции на запрос и получение информации; незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части; принуждения журналиста к распространению или отказу от распространения информации; установления ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну; нарушения законных прав журналиста влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с гражданским и гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации могут быть обжалованы в суд: отказ в регистрации средства массовой информации,

нарушение регистрирующим органом порядка и сроков регистрации, иные неправомерные действия регистрирующего органа; отказ и отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации либо несоблюдение должностными лицами, работниками пресс-служб органов НКО требований закона; отказ в аккредитации, лишение аккредитации, а равно нарушение прав аккредитованного журналиста.

В деятельности НКО и средств массовой информации нередко возникает противоречие между такими институтами, как право на свободу слова и право на защиту чести и достоинства. Трудность заключается в том, чтобы в ходе журналистской деятельности, а, следовательно, и ее правовой оценки, найти оптимальное соотношение между этими равнозначными конституционными институтами. Важно подчеркнуть, что названные права охраняются не только на национальном, но и на международном уровне. Небезынтересно, что ещё Г.В.Ф.Гегель писал в знаменитой "Философии права" (1820): "Дефиниция свободы печати как свободы говорить и писать, что угодно аналогична пониманию свободы вообще как свободы делать что угодно. Такие речи связаны с совершенно необразованным, примитивным и поверхностным представлением". Касаясь оценочного характера речи или иных суждений, Г.В.Ф.Гегель замечал: "...За пределом прямого призыва к воровству, убийству, мятежу и т.д. простирается область искусства и культуры высказывания, которое для себя представляется совершенно общим и неопределенным... Эта неопределенность ... не позволяет законам достигнуть в этой области той определенности, которая требуется от закона, и так как проступок, неправо и нарушение закона имеют здесь самую особенную, самую субъективную форму, то и приговор превращается в совершенно субъективное решение. ... Обходить существующие в этой области законы можно, поэтому либо пользуясь их неопределенностью, либо изобретая в своих высказываниях такие обороты и формулировки, которые позволяют обойти закон или объявить закон или судебный приговор субъективным суждением. Можно, далее, возражая против того, что данное высказывание есть нарушающее закон деяние, Оутверждать, что оно вообще не деяние, а лишь мнение и мысль или просто слова. Таким образом, исходя из субъективности содержания и формы, из того, что простое мнение и речи не имеют особого значения и важности, настаивают на их безнаказанности и вместе с тем требуют величайшего почтения и уважения именно к этому мнению как к моему достоянию, причем духовному достоянию, и к моим речам как к выражению этого достояния и пользования им. Субстанциональным, однако, является и остается то, что оскорбление чести индивидов ... это преступления, проступки в их разнообразнейших степенях" (7). Видно, что великий философ отчетливо понимал, что свобода слова не является абсолютной, она ограничена иными правами, основанными на приоритете индивида. Труд Гегеля, написанный 177 лет назад, актуален и сегодня. Представляется, что всякое отступление от правовых и моральных принципов в любой сфере жизнедеятельности неизбежно влечет цепную реакцию "взаимонарушений". Если под лозунгом свободы слова нарушается принцип защиты чести и достоинства, то под лозунгом борьбы с преступностью нарушается право на неприкосновенность личности. Сравнения можно продолжить: для реформирования экономики пренебрегают интересами миллионов людей, обесценив их сбережения и не выплачивая зарплату, для восстановления конституционной законности доводят дело до войны. Спрашивается: какова цель этих действий? Приближают ли они нас к гражданскому обществу, к соблюдению норм международного права? Думается, что никакими заботами об общем благе нельзя оправдать распространение непроверенной, тенденциозной, а тем более заведомо ложной информации. В ином случае общество все глубже будет опускаться в пропасть беззакония и произвола. Поэтому приоритет должен быть один личность, соблюдение комплекса прав человека, включая право на защиту чести и достоинства (8).

Касаясь внутренних управленческих отношений НКО, следует отметить, что они регулируются преимущественно корпоративными нормами. Уровень юридической техники и степень проработанности таких норм оказывают серьезное влияние как на правовое положение участников НКО, так и на правовой статус организации в целом. Не случайно ст. 28 Федерального закона РФ "О некоммерческих организациях" предусматривает, что структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления НКО, порядок принятия ими решений и выступления от имени НКО "устанавливаются учредительными документами некоммерческой организации". Вопросы формирования и законодательные требования к высшему органу НКО сформулированы в ст. 29 названного закона. Практика показывает, что нередко небрежность в подготовке и принятии локальных нормативных актов, внутренних документов, соглашений и т.д. влечет негативные правовые последствия для организации, частую смену руководства, приводит к имущественному ущербу и даже к судебной ответственности НКО.

4. Трудовые отношения в НКО

Любые организации, в том числе НКО, являющиеся юридическими лицами, действуя на территории Российской Федерации, подпадают под действие законодательства РФ. При оформлении трудовых отношений следует строго руководствоваться Кодексом законов о труде

(КЗоТ) РФ. Вместе с тем, необходимо чётко представлять, какую деятельность в НКО или для НКО осуществляет тот или иной гражданин, а, следовательно, какая юридическая форма наиболее подходит для данного случая.

Так, согласно ст. 15 КЗоТ РФ, трудовой договор (контракт) есть соглашение между трудящимся и НКО, по которому трудящийся обязуется выполнять работу по определённой специальности, квалификации или должности с подчинением внутреннему трудовому распорядку, а НКО обязуется выплачивать трудящемуся заработную плату и обеспечивать условия труда, предусмотренные законодательством о труде, коллективным договором и соглашением сторон. Следовательно, при приёме на работу НКО должно иметь штатное расписание, содержащее наименования профессий в соответствии с действующими в РФ классификаторами, инструкции, соответствующие утвержденным Минтрудом РФ квалификационным требованиям, и правила внутреннего распорядка. На работника ведётся трудовая книжка, он подлежит социальному и медицинскому страхованию, пенсионному обеспечению и пользуется правом на ежегодный оплачиваемый отпуск в соответствии с законодательством (9).

Не следует полагать, что термин "контракт" позволяет менять условия труда в худшую для работников сторону, ибо по ст. 5 КЗоТ РФ, условия трудовых контрактов, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством о труде, являются недействительными.

Согласно ст. 17 КЗоТ РФ, трудовые договоры (контракты) могут заключаться на неопределённый срок, на определённый срок не более пяти лет или на время выполнения определённой работы, при этом срочный контракт заключается лишь в случаях, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределённый срок с учётом характера предстоящей работы, или условий её выполнения, или интересов работника, а также в случаях, непосредственно предусмотренных законом.

Нередко возникают сложности по разграничению трудовых и гражданско-правовых договоров, поскольку такие договоры, как договор подряда, договор поручения, авторский договор, договор на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, договор на оказание услуг кажутся близкими, по содержанию работы, трудовым договорам. Однако юридическая характеристика этих договоров различна. Гражданско-правовые договоры не влекут подчинения администрации НКО и внутреннему трудовому распорядку НКО, не требуют выполнения любых работ в рамках трудовой специальности, а лишь работ, конкретно указанных в гражданско-правовом договоре, не ограничивают материальную ответственность исполнителя, оплачиваются по соглашению сторон, а не по штатному расписанию НКО.

Иногда возникают вопросы по оплате расходов по привлечению добровольцев (например, оплате проезда, проживания и т.п.). Такие проблемы возникают, как правило, в тех организациях, которые осуществляют предпринимательскую деятельность и формируют состав затрат, относимых на себестоимость продукции (работ, услуг), в силу чего налоговые органы относятся к таким НКО как предпринимательским структурам. Соответственно, необходимо заключать с такими добровольцами договоры гражданско-правового характера, где, отмечая безвозмездность труда гражданина, следует включать пункт о возмещении ему тех или иных затрат. Конечно, лучше вообще не загружать НКО предпринимательской деятельностью для этого существуют хозяйственные общества, и вести все расчёты с добровольцами из необлагаемых налогами взносов.

5. НКО и налоговые правоотношения

В соответствии с Налоговым кодексом (НК) РФ, некоммерческие организации являются участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах. Подробное рассмотрение проблемы "НКО как налогоплательщики" не входит в задачу настоящей работы, поэтому представляется целесообразным остановиться на некоторых практически значимых, с нашей точки зрения, аспектах.

Прежде всего, следует отметить, что налоговое законодательство, по ст. 2 НК РФ, регулирует властные (подчеркнуто нами С.Ю.) отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения. Властный характер налоговых правоотношений в корне отличает НКО как налогоплательщика от НКО как участника гражданского оборота, ибо в последнем случае имеет место равенство сторон, а налоговые отношения построены по принципу подчинения одной стороны (налогоплательщика) другой стороне государству в лице его уполномоченных органов и должностных лиц. Отсюда следует вывод, который, как показывает личный опыт, далеко не всегда очевиден руководителям НКО: то, что допускается ГК РФ (в частности, при оформлении договоров и осуществлении хозяйственных операций), зачастую не воспринимается налоговым законодательством.

Полагаю, что НКО имеет смысл придерживаться в налоговой сфере "стратегической линии", обусловленной некоммерческим характером своей деятельности, оставляя область

предпринимательства для хозяйственных товариществ и иных коммерческих структур, пусть даже созданных с участием НКО. В этом случае доходы НКО не будут облагаться налогом на прибыль и целым рядом иных налогов. Например, по Закону РФ от 27 декабря 1991 г. N 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций" (с последующими изменениями и дополнениями), плательщиками налога на прибыль являются юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а бюджетные учреждения и другие некоммерческие организации, имеющие доходы от предпринимательской деятельности, уплачивают налог с получаемой от такой деятельности суммы превышения доходов над расходами.

При ведении хозяйственной деятельности НКО необходимо учитывать, что составляемые документы должны одновременно соответствовать требованиям нескольких отраслей законодательства, нормы которых содержатся, в частности, в Гражданском кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ и Федеральном законе РФ от 23 февраля 1996 г. N 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" (в ред. ФЗ РФ от 23 июля 1998 г.).

Все хозяйственные операции НКО должны оформляться непосредственно при их совершении либо сразу после окончания той или иной операции. К учету принимаются лишь те документы, которые составлены по форме, содержащейся в альбомах унифицированных форм первичной учетной документации, а если эти формы не предусмотрены, то документы должны содержать обязательные реквизиты, установленные Федеральным законом РФ "О бухгалтерском учете". Точка зрения государства в этой сфере предельно четко сформулирована в пункте 1 ст. 9 упомянутого закона: "Все хозяйственные операции, проводимые организацией, должны оформляться оправдательными (подчеркнуто нами С.Ю.) документами". Иными словами, НКО должны всякий раз оправдываться перед государством, "прикрываться" правильно скроенной бумажкой, и нельзя забывать, что срок хранения документов, явившихся основанием для бухгалтерских записей не менее пяти лет.

Состав, содержание и методические основы формирования бухгалтерской отчетности НКО (кроме бюджетных) установлены Положением по бухгалтерскому учету "Бухгалтерская отчетность организации" ПБУ 4/96, утвержденных Приказом Минфина РФ от 8 февраля 1996 г. N 10. Правила формирования в бухгалтерском учете информации о доходах и расходах НКО определены, соответственно, в положениях по бухгалтерскому учету "Доходы организации" ПБУ 9/99 и "Расходы организации" ПБУ 10/99, утвержденных приказами Минфина РФ от 6 мая 1999 г. NN 32н и 33н и зарегистрированных Министерством юстиции РФ 31 мая 1999 г.

Согласно Федеральному закону РФ "О бухгалтерском учете", общественные объединения и их структурные подразделения, не осуществляющие предпринимательской деятельности и не имеющие кроме выывшего имущества оборотов по реализации товаров (работ, услуг), представляют бухгалтерскую отчетность только один раз в год в упрощенном составе: бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, отчет о целевом использовании полученных средств (10).

Существует жесткая взаимосвязь между правильным ведением бухгалтерского учета, хозяйственной деятельностью НКО и налогообложением. Практика показывает, что НКО, где этой стороне функционирования организации не уделяют достаточного внимания, рано или поздно сталкивается с претензиями налоговых органов и обречена на исчезновение или крупные материальные потери.

6. Проблемы ответственности НКО

Некоммерческие организации несут ответственность наравне с другими субъектами права. Основанием юридической ответственности является правонарушение, а возложение ответственности возможно лишь в определенном процессуальном порядке.

Следует отметить, что такая разновидность НКО, как общественные объединения, подлежат ответственности не только за деяния, наносящие ущерб интересам государства, но и за решения и действия, ущемляющие права граждан, которые пользуются в данном случае судебной защитой. По Закону РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г., каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы. К действиям (решениям) общественных объединений и должностных лиц, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности общественному объединению. Решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежит исполнению

на всей территории Российской Федерации. Об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. В случае неисполнения решения суд принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на общественное объединение или должностное лицо, если установит, что их действия (решения) были незаконными (11).

Для уяснения вопросов ответственности НКО небезынтересна практика Конституционного Суда РФ. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. "по делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 года N 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года N 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года N 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР" содержится ряд принципиальных положений, касающихся ответственности общественных объединений: о правовых основаниях приостановления их деятельности; о разграничении ответственности органов, структурных организаций и членов этих объединений; о судьбе имущества объединения после прекращения деятельности последнего. В частности, Конституционный Суд РФ отметил, что приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, помимо случаев чрезвычайного положения, возможно при наличии тех же оснований, при которых не допускается их деятельность. "Приостановление деятельности общественных объединений должно осуществляться, таким образом, в интересах обеспечения безопасности граждан, государственной и общественной безопасности, нормальной деятельности государственных институтов", указывается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30.11.92. "Во всех этих случаях деятельность общественных объединений приостанавливается до принятия решения судебным органом. Приостановление деятельности общественного объединения при наличии основания предполагать, что оно участвовало в антиконституционных деяниях, обстоятельства которых подлежат расследованию, служит именно этим целям". Суд признал конституционным приостановление деятельности политической партии, осуществленное Президентом РФ как высшим должностным лицом республики во исполнение его обязательств по защите суверенитета России. Касаясь имущественных вопросов, Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ тот пункт Указа Президента РСФСР, которым передавалось государству имущество, собственником которого была КПСС и имущество, находившееся во владении, пользовании и распоряжении органов и организаций КПСС, если его собственник не был определен. Обосновывая данное решение, Конституционный Суд РФ отметил: "Нельзя признать правомерным безоговорочное объявление государственной собственностью той части находившегося в управлении КПСС имущества, право собственности на которой принадлежало ей как общественному объединению (членские взносы, доходы от издательской деятельности), а равно той части указанного имущества, собственник которого был неизвестен. Обращение такого имущества в государственную собственность ... не может по действующему праву производиться актом исполнительной власти. Объявление государственной собственностью имущества, которое в государственной собственности не находилось, не может входить в компетенцию исполнительной власти, если она не уполномочена на это специально актом власти законодательной. В данном случае такой уполномочивающий акт отсутствовал". При этом Конституционный Суд РФ определил, что споры о праве на обращенное в собственность государства имущество могут быть решены на общих основаниях в судебном порядке (12).

Следует разграничивать конституционную ответственность НКО, прежде всего общественных объединений, от административной или гражданско-правовой ответственности, а также от административной или уголовной ответственности руководителей и участников (членов) НКО. При этом необходимо исходить из того, что законные права и интересы НКО представляют его руководящие органы (иногда в лице конкретного гражданина, наделенного полномочиями должностного лица), которые обязаны действовать точно в соответствии с уставными целями. Принятие руководящими органами или их должностными лицами решений либо осуществление действий, противоречащих уставу, является неправомерным. В уголовном праве подобные ситуации квалифицируются как должностные преступления. Разграничение между действиями должностных лиц как органов НКО и действиями должностных лиц как специальных субъектов преступления происходит именно по признаку правомерности (13). Если же должностные лица и органы НКО действуют в рамках устава и предоставленных им полномочий, совершая при этом гражданско-правовые нарушения (например, невыполнение обязательств по сделке), то ответственность несет организация. НКО подлежит юридической ответственности и в том случае, если незаконные решения, противоречащие как уставу, так и законодательству, принимает высший руководящий орган НКО, поскольку в полном объеме волю участников НКО вправе выражать лишь высший руководящий орган; иные органы действуют в рамках предоставленной им

компетенции в соответствии с уставом и любые решения таких органов могут быть дезавуированы высшим руководящим органом. Именно такой подход применен Конституционным Судом РФ, отметившим при разрешении конкретного дела различия между руководящими структурами и первичными организациями политической партии. В Постановлении от 30 ноября 1992 г. Конституционный Суд РФ признал деятельность руководящих органов Компартии неконституционной, а роспуск этих руководящих структур согласно Указу Президента РСФСР от 6.11.91. соответствующим Конституции. Вместе с тем, положение названного Указа о роспуске организационных структур КПСС и КП РСФСР было признано неконституционным "применительно к первичным организациям КП РСФСР, образованным по территориальному принципу, постольку, поскольку эти организации сохраняли свой общественный характер и не подменяли государственные структуры" (14).

Итак, ответственность участников, первичных организаций, НКО в целом и его руководящих органов должна разграничиваться. При рассмотрении вопросов об ответственности НКО надлежит оценить, обладал ли орган или должностное лицо, принявшее неправомерное решение, необходимой для этого компетенцией; соответствует ли такое решение уставу организации и отражает ли оно волю членов данной организации. В том случае, если неправомерные деяния допущены не высшим руководящим органом НКО и в нарушение устава НКО, юридической ответственности подлежит не НКО, а конкретные участники и должностные лица такой организации. За преступления, совершенные участниками (членами) или руководителями НКО, несут ответственность только конкретные лица, чья виновность в инкриминируемых им деяниях доказана в установленном законом порядке.

7. Защита прав НКО

Случается, что НКО сталкиваются с неправомерными действиями государственных органов (чаще всего налоговых), либо с недобросовестными операциями контрагентов, и тогда возникает вопрос о возможности защиты своих прав и законных интересов.

Ст. 53 Конституции России провозглашает право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Конституционная норма реализуется и в отраслевом законодательстве. В частности, по ст. 455 Таможенного кодекса (ТК) РФ, таможенные органы несут ответственность за убытки или вред, причиненные лицам и их имуществу вследствие своих неправомерных решений, действий или бездействия должностных лиц и иных работников при исполнении ими служебных или трудовых обязанностей. Убытки или вред возмещаются "на общих основаниях в порядке, предусмотренном законодательством". Сами же таможенники, допустившие такие факты, несут дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, что предусмотрено ст. 456 ТК РФ.

В ст. 16 Закона РФ "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" от 27.12.91. определено, что "ущерб (включая упущенную выгоду), причиненный налогоплательщикам вследствие ненадлежащего осуществления налоговыми органами и их сотрудниками возложенных на них обязанностей, подлежит возмещению в установленном порядке", а по ст. 13 Закона РСФСР от 21.03.91. "О государственной налоговой службе РСФСР", убытки (в том числе упущенная выгода), причиненные налогоплательщику незаконными действиями госналоговых инспекций и их должностными лицами, возмещаются в порядке, установленном законом.

В соответствии со ст. 20 Закона РФ "О федеральных органах налоговой полиции" от 24.03.93., сотрудники налоговой полиции несут ответственность за свои противоправные действия; вред, причиненный гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям противоправными действиями сотрудника налоговой полиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном уголовным и гражданским законодательством.

Вступивший в силу с 1 января 1999 г. Налоговый кодекс РФ (часть первая) в ст.ст. 35 и 37 также предусматривает ответственность органов налоговой полиции, налоговых и таможенных органов и их должностных лиц за убытки, причиненные налогоплательщикам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия; такие убытки "возмещаются за счёт федерального бюджета в порядке, предусмотренном настоящим кодексом и иными федеральными законами". Следует подчеркнуть, что в первой части налогового кодекса порядок возмещения такого рода убытков не установлен.

По п. 2 ст. 40 Закона РСФСР "О милиции" от 18 апреля 1991 г., "вред, причиненный гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям сотрудником милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством".

Анализ упомянутых законодательных актов показывает, что содержащиеся в них нормы о возмещении вреда имеют отсылочный характер, при этом такая отсылка сделана не на какой-либо конкретный закон, а на иное федеральное законодательство как некую недифференцированную совокупность. Вместе с тем, в настоящее время порядок и условия возмещения вреда регулируются прежде всего гражданским законодательством. Согласно ст. 16 Гражданского

кодекса РФ, "убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием". По ст.ст. 307 и 308 ГК РФ, вследствие причинения вреда возникают обязательства, которые создают определённые обязанности для сторон, в т.ч. по возмещению вреда. Ст. 1069 ГК РФ устанавливает: "Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования". Статьей 1071 ГК РФ предусмотрено, что в случаях, когда в соответствии с ГК РФ или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Такая обязанность, согласно п. 3 ст. 125 ГК РФ, может быть возложена на упомянутых субъектов лишь тогда, когда они выступают от имени соответствующих органов по их специальному поручению. Следует, однако, иметь в виду пункт 3 ст. 2 ГК РФ, устанавливающий, что к имущественным отношениям, основанном на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законом. Исходя из этого, в п. 2 Постановления N 6/8 Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" определено, что в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, следует учитывать, что гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это предусмотрено законодательством, поэтому при формулировании требований о возмещении вреда нельзя "копировать" нормы и правила, применяемые для взыскания убытков при осуществлении предпринимательской деятельности. Весьма важны также процессуальные и организационно-процедурные аспекты. Исходя из практики, можно говорить о том, что существует общая методика возмещения ущерба, возникшего в результате неправомερных деяний чиновников. У пострадавшего юридического лица есть несколько вариантов защиты своих прав: в административном порядке путём подачи жалобы в вышестоящий государственный орган или прокуратуру; в судебном порядке через арбитражный суд; в уголовно-процессуальном порядке, если виновный привлечён к уголовной ответственности, а предприятие признано гражданским истцом. Понятно, что процессуально-правовой режим защиты нарушенного права зависит от избранной тактики и различается, поэтому в каждом конкретном деле необходимо руководствоваться соответствующими законодательными актами. В любом случае важно тщательно подобрать доказательства, подтверждающие факт определенных незаконных действий (бездействия) государственных органов или их должностных лиц; неправомерность этих действий (бездействия); размер понесенных убытков; меры, принятые предприятием по предотвращению и снижению убытков; причинно-следственная связь между неправомерными действиями (бездействием) государственных органов и наступившим вредом, а также иные обстоятельства, имеющие значение для конкретного дела. Небезынтересно, что согласно п. 10 вышеназванного Постановления судебных инстанций N 6/8 от 01.07.96., в состав реального ущерба входят не только фактически понесенные соответствующим лицом расходы, но и расходы, которые это лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Необходимость таких расходов и их предполагаемый размер должны быть подтверждены обоснованным расчетом, доказательствами, в качестве которых может быть представлен в т.ч. договор, определяющий размер ответственности за нарушение обязательств, и т.п. Необходимо чётко представлять, кто является субъектом ответственности, т.е. к кому обращать претензии. Если речь идёт о возмещении вреда, причинённого государственным органом, то надлежащим ответчиком по таким искам являются органы федерального казначейства. По п. 12 упомянутого Постановления N 6/8 от 01.07.96., в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, необходимо иметь в виду, что ответчиком по такому делу должны признаваться Российская Федерация, соответствующий субъект РФ или муниципальное образование в лице соответствующего финансового или иного управомоченного органа.

Предъявление гражданином или юридическим лицом иска непосредственно к государственному органу или к органу местного самоуправления, допустившему соответствующее нарушение, не может служить основанием к отказу в принятии искового заявления либо к его возвращению без рассмотрения. В этом случае суд привлекает в качестве ответчика по делу соответствующий финансовый или иной управомоченный орган.

Не исключается и предъявление гражданского иска в уголовном деле, если установлено, что тот или иной чиновник совершил преступление, предусмотренное, например, ст.ст. 286 (превышение должностных полномочий) и 293 (халатность) действующего Уголовного кодекса РФ, однако в данном случае обязанность по возмещению вреда несёт физическое лицо.

Представляется необходимым подробнее остановиться на некоторых вопросах, связанных с судебным вариантом защиты прав НКО. По закону, любое заинтересованное лицо вправе обратиться в арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (АПК РФ). Согласно ст. 22 АПК РФ, Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений: между юридическими лицами, гражданами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющими статус индивидуального предпринимателя; между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами РФ. Арбитражный суд рассматривает дела с участием организаций и граждан Российской Федерации, а также иностранных организаций, организаций с иностранными инвестициями, международных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если иное не предусмотрено международным договором РФ. К экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, в частности, относятся споры: о разногласиях по договору, заключение которого предусмотрено законом или передача разногласий, по которому на разрешение арбитражного суда согласована сторонами; об изменении условий или о расторжении договоров; о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств; о признании права собственности; об истребовании собственником или иным законным владельцем имущества из чужого незаконного владения; о нарушении прав собственника или иного законного владельца, не связанном с лишением владения; о возмещении убытков; о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; о защите чести, достоинства и деловой репутации; о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке; об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом; о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в безакцептном порядке с нарушением требований закона или иного нормативного акта. Кроме того, Арбитражный суд рассматривает дела об установлении фактов, имеющих значение для возникновения, изменения или прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской деятельности, а также о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан.

Иногда НКО, чьи права нарушены, не обращаются в арбитражный суд, считая, что это бесполезная трата времени и средств, "бумажная волокита". Справедлива ли такая точка зрения? И да, и нет, ибо все зависит от конкретной ситуации. Например, объединение поставило на экспорт продукцию собственного производства на сумму около 400 тысяч долларов США, но контрагент своих обязательств по оплате не выполнил. При проверке обстоятельств, связанных с данной сделкой, установили, что в стране регистрации инофирмы последняя не имеет какого-либо недвижимого имущества и не пользуется доверием деловых кругов. В этих условиях даже положительное решение Арбитражного суда не создало бы реальной возможности получить причитающиеся средства, поэтому было принято решение об обращении не в Арбитражный суд, а в МВД РФ с просьбой о возбуждении уголовного дела по признакам мошенничества; в ходе следствия с помощью Интерпола руководителя инофирмы разыскали, и он быстро погасил свою задолженность перед российским предприятием (15). Более сложный случай когда к юридическому лицу предъявляют необоснованные претензии налоговые органы, и решения зачастую формируются по схеме "спорить себе дороже". Однако надо учитывать, что наши государственные органы, в т.ч. налоговые инспекции, далеки от совершенства, а их должностные лица даже не задумываются, что именно они обязаны работать для общества, а не общество для

них. Поэтому, если НКО убеждено в своей правоте, следует обращаться в суд, настойчиво и последовательно отстаивать свои законные интересы.

С учетом законодательства и практики его применения, можно определить некий "алгоритм" участия в арбитражном судопроизводстве, который состоит из нескольких этапов.

Прежде всего, следует выяснить, нарушены ли права и интересы НКО. Подчеркнем, закон предусматривает защиту лишь законных интересов. Факт нарушения устанавливается на основе юридической оценки имеющихся документов и материалов. Одновременно уточняются иски требования либо, если НКО выступает в качестве ответчика возражения на предъявленный иск. Следует самостоятельно собрать все доказательства, подтверждающие правоту НКО, так как согласно ст. 53 АПК РФ, "каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений". По ст. 52 АПК РФ, доказательствами по делу являются полученные в установленном законом порядке сведения, на основании которых арбитражный суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения спора. Эти сведения устанавливаются письменными и вещественными доказательствами, заключениями экспертов, показаниями свидетелей, объяснениями лиц, участвующих в деле, причем судом принимаются лишь доказательства, имеющие отношение к рассматриваемому делу. Важное значение придается письменным доказательствам актам, договорам, справкам, деловой корреспонденции, иным материалам, при этом существенную роль играют те из них, которые подпадают под категорию "первичных учетных документов", поэтому они должны быть оформлены в соответствии с требованиями Федерального закона РФ от 23.02.96. "О бухгалтерском учете".

Когда все необходимые документы подготовлены, для руководства НКО наступает 2 этап принятия "стратегического решения" участвовать или не участвовать в арбитражном судопроизводстве. На практике к выработке такого решения привлекаются юридическое подразделение, служба безопасности и бухгалтерия. При анализе ситуации затрагиваются следующие вопросы: каковы будут финансовые затраты и финансовый результат; вероятность положительного для НКО исхода дела; вероятность реального исполнения судебного решения; наличие иных факторов, связанных с возможным исходом судебного процесса и имеющих значение для НКО, его руководителей, участников (членов) и собственников (применительно к учреждениям).

Финансовые затраты складываются из судебных расходов и оплаты ведения дела. По ст. 89 АПК РФ, судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела в суде: сумм, подлежащих выплате за проведение экспертизы, назначенной арбитражным судом, вызов свидетелей, осмотр доказательств на месте, а также расходов, связанных с исполнением судебного акта. Как правило, судебные расходы оплачивает "проигравшая" сторона. Размеры госпошлины установлены законом, порядок ее уплаты при подаче искового заявления разъяснен Инструкцией Госналогслужбы РФ N 42 от 15.05.96. по применению Закона Российской Федерации "О государственной пошлине" (письмо Госналогслужбы РФ от 04.07.96. N ВЗ-6-08/458). Суммы госпошлины установлены в процентах от цены имущественного иска, и при исковых требованиях на сумму свыше 1 млн. руб. (в новом масштабе) размер пошлины составляет 16600 рублей + 0,5% от суммы свыше 1 млн. руб., но не свыше тысячекратного размера МРОТ.

Затраты на оплату ведения дела это суммы, выплаченные за подготовку иска и представительство интересов НКО в суде. Если эти процедуры возложены на юрисконсульта, то он получит свою зарплату. Если заключается договор с адвокатом размер вознаграждения зависит от соглашения сторон. В этом вопросе практика подтверждает "классические" изречения про "бесплатный сыр" и скупом, который платит дважды, а точнее неоднократно.

Вероятность положительного результата по делу можно прогнозировать, исходя из существующей арбитражной практики по данной категории дел; имеющихся доказательств правоты НКО; опыта работы юристов НКО в арбитражном процессе.

Реальность исполнения судебного решения зависит от наличия у должника денежных средств и иного имущества, а также правильности действий НКО как при подаче искового заявления, так и после получения исполнительного листа, о чем речь пойдет в дальнейшем.

Иными факторами, имеющими значение для НКО и его руководителей, могут быть любые проблемы: от этических до вопросов собственной безопасности.

Примером принятия решения об участии в арбитражном судопроизводстве является следующее дело: НКО заключила договор на приобретение автомобиля с одной из российских фирм и произвела 100% предоплату, но продавец товар не поставил. Неоднократные переговоры положительного результата не дали. НКО предоставила имеющиеся документы для юридической оценки, в ходе которой выяснилось, что оба подлинных экземпляра договора хранились у продавца. Тем не менее, имелись письма и платёжные поручения, подтверждающие наличие правоотношений между сторонами по купле-продаже. При помощи частного детективного

агентства выяснили, что недобросовестный контрагент платежеспособен. С учетом рекомендаций специалистов руководство решило использовать судебную процедуру. Ответчик в судебные заседания не явился, но рассмотрев собранные доказательства, суд удовлетворил иски. После вступления решения в силу со счета ответчика на основании исполнительного листа в безакцептном порядке была списана вся ранее перечисленная сумма и проценты за ее использование.

Если принято решение об участии в арбитражном судопроизводстве, готовится исковое заявление. Форма и содержание искового заявления установлены ст. 102 АПК РФ, которая гласит, что исковое заявление подается в арбитражный суд в письменной форме, подписывается истцом или его представителем. Важно знать, кто конкретно вправе, согласно уставу, действовать от имени НКО, так как иски, отзывы и иные документы, подписанные ненадлежащим должностным лицом, арбитражным судом не принимаются. В практике были случаи, когда удавалось отстоять интересы НКО при, казалось бы, безнадежной ситуации. Так, к одному из московских НКО были предъявлены иски на крупную сумму. Адвокаты обратили внимание, что исковое заявление подписано не генеральным директором, как того требовал устав истца, а исполнительным директором, а документов, подтверждающих полномочия последнего, истец в суд не представил; было заявлено соответствующее ходатайство, и суд оставил исковое заявление без рассмотрения.

В исковом заявлении, согласно закону, должны быть указаны наименование арбитражного суда, в который подается заявление; наименование лиц, участвующих в деле, и их почтовые адреса; цена иска, если иск подлежит оценке; обстоятельства, на которых основаны иски; доказательства, подтверждающие основания исковых требований; расчет взыскиваемой или оспариваемой суммы; требования истца со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты, а при предъявлении иска к нескольким ответчикам требования к каждому из них; сведения о соблюдении досудебного (претензионного) порядка урегулирования спора с ответчиком; перечень прилагаемых документов. В исковом заявлении указываются и иные сведения, если они необходимы для правильного разрешения спора, а также имеющиеся у истца ходатайства. Истец обязан направить ответчику и иным лицам, участвующим в деле, копии искового заявления и приложений к нему документов, которые у них отсутствуют. К исковому заявлению обязательно должны прилагаться документы, предусмотренные ст. 104 АПК РФ и подтверждающие уплату государственной пошлины, направление копий искового заявления, соблюдение досудебного порядка урегулирования спора, а также обстоятельства, на которых основываются иски. Уплата госпошлины подтверждается, как правило, платежным поручением, при этом к исковому заявлению прилагается подлинник платежного поручения, заверенного круглой печатью банка. Обычно у канцелярии арбитражного суда вывешиваются установленные образцы и реквизиты таких платежных поручений.

Обязательность досудебного порядка урегулирования споров, известного также как "претензионный", может быть предусмотрена федеральным законом для данной категории споров или договором. В этом случае до обращения в суд необходимо предъявить претензию, получить ответ на нее (либо дождаться окончания установленного для ответа срока) и лишь затем подавать исковое заявление. Доказательством соблюдения данного порядка служат текст претензии и квитанция почтового отделения об отправке претензии ответчику.

Копии искового заявления лучше также направлять почтой (заказным письмом с уведомлением о вручении), либо вручать ответчику под расписку (тогда необходимо, чтобы на копии искового заявления расписалось должностное лицо, уполномоченное на прием корреспонденции, с заверением подписи круглой печатью). Квитанция о направлении копии искового заявления прилагается к первому экземпляру искового заявления, направляемому в суд. В ходе подготовки к судебному процессу рекомендуется собрать несколько комплектов копий документов. Первый комплект направляется в суд, второй ответчику, третий выдается представителям НКО, уполномоченным на ведение дела в суде, четвертый остается у руководства НКО для контроля. Подлинники документов, за исключением указанных выше, направлять в суд не рекомендуется их лучше предъявить непосредственно в судебном заседании.

Важное значение имеет личность представителя. Специфика выбора представителей отражается двумя вопросами: "можно ли идти с ним в разведку" и "хороший парень не профессия". Лучше всего, если руководство НКО лично знает кандидата, или он рекомендован. Если НКО, а заключает договор с консультационной фирмой или адвокатурой, желательно поинтересоваться, кто конкретно будет представлять интересы НКО. Кроме того, "лакмусовой бумажкой" служит вопрос о гарантиях положительного результата по делу; ни одна уважающая себя фирма и ни один уважающий себя юрист никогда не дадут никаких гарантий, даже если внутренне уверены в успехе. Хотя по ст. 48 АПК РФ представителем в арбитражном суде может быть "любой гражданин, имеющий надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела", лучше всего, если им будет квалифицированный юрист, имеющий опыт защиты прав НКО в арбитражном

суде. Наряду с ним, не исключено направление в суд и иных представителей, являющихся специалистами в тех или иных сферах деятельности НКО. Необходимо вручить представителю доверенность, а также подлинники и заверенные копии учредительных документов НКО: подлинники представляются суду на обозрение, а копии приобщаются к делу. О стоимости услуг представителя уже говорилось, а суммы могут колебаться от одной до десятков тысяч долларов. Закон жестко регламентирует сроки рассмотрения дел. Согласно ст. 114 АПК РФ, "дело должно быть рассмотрено и решение принято в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления искового заявления в арбитражный суд". В практике Арбитражного суда г. Москвы этот срок четко соблюдается. По пункту 6 ст. 87 АПК РФ, если истец не явился в заседание арбитражного суда и не заявил о рассмотрении дела без его участия, Арбитражный суд оставляет иск без рассмотрения, что не лишает истца права на повторное обращение в общем порядке. Ст. 119 АПК РФ предусматривает, что при неявке в заседание арбитражного суда ответчика, надлежащим образом извещенного о времени и месте разбирательства дела, спор может быть разрешен в его отсутствие; без истца дело рассматривается при наличии его заявления об этом. По ст. 120 АПК РФ, Арбитражный суд вправе (но не обязан) отложить рассмотрение дела в случаях, когда оно не может быть рассмотрено в данном заседании, в том числе вследствие неявки кого-либо из лиц, участвующих в деле, свидетелей, экспертов, переводчиков или необходимости представления дополнительных доказательств. Однако даже при отложении дела оно должно быть рассмотрено в указанный двухмесячный срок. Вместе с тем, согласно ст. 82 АПК РФ Арбитражный суд вправе приостановить производство по делу в случаях назначения экспертизы либо реорганизации предприятия, участвующего в деле.

Экспертиза назначается судом по ходатайству лица, участвующего в деле, для разъяснения возникающих при рассмотрении дела вопросов, требующих специальных познаний. Например, в процессе рассмотрения одного из дел по иску московской организации к госналогинспекции Арбитражный суд г. Москвы обязал составить акт выверки разногласий, после чего стало ясно, что стороны в ряде случаев ссылаются на одни и те же нормативные акты. В связи с этим на основании ст. 66 АПК РФ истцом заявлено ходатайство о назначении комплексной судебно-бухгалтерской и налоговой экспертизы, на разрешение которой поставлены вопросы, требующие специальных знаний. Ответчик ГНИ безмотивно возражал против такой экспертизы. Определением Суда экспертиза была назначена и в течение длительного времени проводилась комиссионно, группой квалифицированных экспертов одного из государственных экспертных учреждений. Эксперты изучили всю документацию, включая хозяйственные и финансовые документы, ранее проверенные налоговой инспекцией, и сделали обоснованный вывод, что операции, отраженные в бухгалтерском учете, не противоречат законодательству РФ, а налоговики не использовали всей совокупности имевшихся документов при составлении акта и вынесенного на его основе решения налоговой проверки. Арбитражный Суд, основываясь на совокупности имеющихся доказательств документах первичной бухгалтерской отчетности, в т.ч. хозяйственной и финансовой документации истца, заключении экспертов по комплексной судебно-бухгалтерской и налоговой экспертизе, других материалах дела, признал оспариваемые акты ГНИ недействительными. В апелляционной и кассационной инстанциях это решение оставлено без изменения, а жалобы ГНИ без удовлетворения.

Касаясь вопроса о реорганизации предприятия, как основания приостановления производства по делу, то в судебной практике такие случаи весьма редки. Конечно, могут найтись желающие применить такой "прием" для затягивания процесса, однако нельзя забывать, что при реорганизации юридического лица все его права и обязанности переходят к правопреемникам, поэтому надежды избежать ответственности посредством реорганизации иллюзорны.

После рассмотрения дела суд выносит решение. Решение Арбитражного суда вступает в законную силу по истечении месячного срока после его принятия. Сторона, не удовлетворенная решением, вправе в течение этого месяца подать апелляционную жалобу, которая рассматривается в месячный срок. Кроме того, лица, участвующие в деле, вправе подать кассационную жалобу на решение арбитражного суда, вступившее в законную силу, и постановление апелляционной инстанции.

Следует учесть, что на любой стадии арбитражного процесса суд вправе по заявлению лица, участвующего в деле, принять меры по обеспечению иска, если непринятие таких мер может затруднить или сделать невозможным исполнение судебного акта. Согласно ст. 76 АПК РФ, такими мерами могут быть: наложение ареста на имущество или денежные средства, принадлежащие ответчику; запрещение ответчику совершать определенные действия; запрещение другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора; приостановление взыскания по оспариваемому истцом исполнительному или иному документу, по которому взыскание производится в безакцептном порядке; приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об освобождении его от ареста. В случае необходимости допускается принятие нескольких мер по обеспечению иска. В частности, по иску к налоговым органам мерами

обеспечения иска является запрет на безакцептное списание денежных средств со счета НКО. По иску к недобросовестному контрагенту, напротив, можно ходатайствовать о наложении ареста на имущество и денежные средства на счетах в учреждениях банков.

Если решение суда не исполняется добровольно, то после вступления судебного акта в законную силу для его принудительного исполнения выдается исполнительный лист. Исполнительный лист на взыскание денежных средств направляется взыскателем банку или иному кредитному учреждению, а в остальных случаях судебному исполнителю. В случае, когда должник продолжает уклоняться от исполнения решения, можно изучить вопрос о возбуждении против должника уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 177 УК РФ (злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности).

Указанные этапы участия в арбитражном судопроизводстве по каждому конкретному делу своеобразны, и для любого существует особый рецепт, сродни рекомендациям врача при индивидуальном лечении. Поэтому, если не откладывать решение тех или иных проблем в "долгий ящик", обращаться в суд для защиты своих прав можно и нужно (16). Как показывает практика, при защите прав НКО наибольший эффект даёт сочетание различных правовых методов, при постоянном сопровождении этого процесса квалифицированными юристами.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ И ВИДОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Научно-практический анализ законодательства показывает, что наряду с общим юридическим статусом любых некоммерческих организаций существуют особенности, присущие отдельным видам и организационно-правовым формам НКО, специфика деятельности которых находит отражение в правовом регулировании. По организационно-правовым формам можно выделить три крупные группы НКО: общественные объединения (общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности); НКО, прямо указанные в законе, но не относящиеся к общественным объединениям (фонды, некоммерческие партнерства, учреждения, автономная некоммерческая организация и государственная корпорация); НКО, действующие на основе специального законодательства. По видам НКО можно классифицировать, исходя из основных целей деятельности, причём нередко сочетание особой (специальной) организационно-правовой формы и вида НКО. Исходя из этого, представляется целесообразным коснуться юридических нюансов, связанных с нормативно-правовой базой функционирования указанных НКО.

ГЛАВА I. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ НКО

1. Общественные объединения

1.1. Особенности правового положения общественных объединений

Официальное понятие "общественного объединения" сформулировано в ст. 5 Федерального закона РФ "Об общественных объединениях" от 19 мая 1995 г., согласно которому "под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения".

По своей правовой природе общественные объединения являются свободными коллективными образованиями, осуществляющими взаимодействие гражданского общества и государства, а также воплощающих международно-признанный правовой институт о свободе ассоциации как составной части неотъемлемых прав человека.

Так, Всеобщая Декларация прав человека от 10.12.48. гласит: "Каждый человек имеет право на свободу ... ассоциаций. Никто не может быть принуждаем вступить в какую-либо ассоциацию" (1). В ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. определено: "Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции" (2).

Касаясь права на профессиональные ассоциации, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. указано (ст. 8):

"1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:

а) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются

законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;

б) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;

с) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других; ...

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства" (3).

Ст.11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы 4 ноября 1950 г., устанавливает: "Каждый человек имеет право на ... свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства" (4).

Генеральная конференция Международной организации труда (МОТ) на 31 сессии в Сан-Франциско приняла 9 июля 1948 г. "Конвенцию о свободе ассоциации и защите права на организацию" (5), согласно которой трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам последних. По ст. 3 этой Конвенции, такие организации имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий, а государственные власти должны воздерживаться от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Устанавливается (ст. 4), что упомянутые организации не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке. Они имеют право создавать федерации и конфедерации, а также право присоединяться к ним, и каждая такая организация, федерация или конфедерация имеет право вступать в международные организации трудящихся и предпринимателей.

Особо отмечается (ст. 7), что приобретение прав юридического лица организациями трудящихся и предпринимателей, их федерациями и конфедерациями не может быть подчинено условиям, способным воспрепятствовать созданию организаций, вступлению в эти организации, осуществлению уставной деятельности.

В ст. 8 Конвенции подчеркивается, что при осуществлении закрепленных в этом документе прав трудящиеся, предприниматели и их организации, другие лица или организованные коллективы обязаны соблюдать законность. Устанавливается, что национальное законодательство не должно затрагивать гарантии, предусмотренные указанной Конвенцией, и применяется таким образом, чтобы не нарушать их.

В отношении распространения положений Конвенции на вооруженные силы и полицию в ст. 9 содержится отсылка к национальному законодательству.

Ст. 10 Конвенции содержит толкование термина "организация", который означает всякую организацию трудящихся или предпринимателей, имеющую целью обеспечение и защиту их интересов.

На членов МОТ возлагаются обязательства принять все необходимые меры с целью гарантировать трудящимся и предпринимателям свободное осуществление права на организацию. Небезынтересно, что задолго до появления названной конвенции МОТ, считающейся одним из основных международных документов о праве на объединение, 25 октября 1921 г. на третьей сессии Генеральной конференции МОТ в Женеве принята Конвенция относительно прав на ассоциацию (в сельском хозяйстве), по которой каждый член МОТ (ратифицировавший Конвенцию), обязался обеспечить всем работающим в сельском хозяйстве те же права на ассоциацию и объединение, какие имеют трудящиеся в промышленности, и отменить все законодательные акты или какие-либо другие постановления, направленные на ограничение этих прав по отношению к трудящимся, занятым в сельском хозяйстве (6).

Следует отметить, что в июне 1978 г. на 64 сессии Генеральной Конференции МОТ в Женеве принята "Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе", применяемая "ко всем лицам, нанятыми государственными

органами". Согласно Конвенции, государственные служащие пользуются, как и другие трудящиеся, гражданскими и политическими правами, которые имеют существенное значение для нормального осуществления свободы объединения при единственном условии соблюдения обязательств, вытекающих из их статуса и характера выполняемых ими функций. В ст. 1 Конвенции отмечается, что ее нормы применяются к высокопоставленным государственным служащим или служащим, осуществляющим особо конфиденциальные функции, а равно к составу вооруженных сил и полиции, согласно правилам, определяемым национальным законодательством. По ст. 4 Конвенции "государственные служащие пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединений в области занятости". Данная конвенция не была ратифицирована ни СССР, ни Российской Федерацией (7). В Конституции Российской Федерации не предусмотрено каких-либо ограничений для членства в общественных объединениях тех или иных категорий граждан. По ст. 19 Федерального закона РФ от 19.05.95., учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, членами молодежных организаций 14 лет, а детских достигшие восьмилетнего возраста, если иное не установлено федеральными законами об отдельных видах общественных объединений; иностранные граждане и лица без гражданства пользуются теми же правами, если иное не предусмотрено федеральными законами или международными договорами России. Однако в других нормативных актах содержатся некоторые ограничения для отдельных социальных групп. Так, военнослужащие, сотрудники налоговой полиции, судьи не вправе состоять членами политических общественных объединений (8).

Согласно закону, общественные объединения могут либо регистрировать свои уставы в органах юстиции и приобретать статус юридического лица, либо функционировать без государственной регистрации и без приобретения прав юридического лица. Уставы общероссийских и международных объединений регистрируются Министерством юстиции России, уставы иных объединений органами юстиции субъектов федерации.

К общероссийским относятся те объединения, деятельность которых осуществляется на всей территории России либо в более половины субъектов федерации. По ст. 65 Конституции РФ, в составе Российской Федерации находится 89 субъектов РФ, то есть для общероссийского статуса необходимо иметь организации не менее чем в 45 из них. Документами, подтверждающими наличие организаций (отделений, филиалов и иных организационных структур) общероссийского общественного объединения, признаются оформленные в установленном порядке протоколы собраний граждан, решения руководящих органов общественного объединения, копии свидетельств о регистрации уставов или положений их региональных и местных отделений. Межрегиональные общественные организации должны распространять свою деятельность на территории менее половины субъектов РФ и иметь там свои структурные подразделения. Региональные общественные объединения осуществляют свою деятельность на территории одного субъекта федерации, а местные в пределах территории органа местного самоуправления. Устав должен предусматривать: название, цели и задачи общественного объединения, его структуру и территорию, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность; условия и порядок приема в члены общественного объединения, выхода из него в случаях, когда объединение имеет фиксированное членство; права и обязанности членов (участников); компетенцию и порядок образования руководящих органов общественного объединения и его организаций, сроки их полномочий; источники образования средств и иного имущества объединения и его организаций; порядок внесения изменений и дополнений в устав; порядок прекращения деятельности общественного объединения. Устав вправе закреплять и иные нормы, относящиеся к работе общественного объединения, не противоречащие законодательству. В уставах общественных объединений, имеющих право ведения предпринимательской деятельности, обязательно указание осуществляемых ими видов деятельности. Заявление о регистрации устава должно быть подано в трехмесячный срок со дня его принятия. К заявлению прилагаются устав в двух экземплярах; выписка из протокола учредительного съезда (конференции), на котором принят устав; сведения об учредителях; документы (протоколы собраний) в подтверждение наличия организаций, входящих в структуру объединения, документ об юридическом адресе общественного объединения и копия платежного поручения об уплате регистрационного сбора.

Протокол съезда (конференции или общего собрания), принявшего устав общественного объединения, должен содержать следующие данные: дату проведения; количество присутствующих (список присутствующих приводится в протоколе или прилагается к протоколу); сведения о рабочих органах (президиуме, мандатной комиссии); повестку обсуждаемых вопросов: о создании общественного объединения, о принятии его устава и формировании руководящих органов; краткое содержание обсуждения вопросов повестки дня; существо принятых решений об учреждении общественного объединения, принятии его устава, избрании руководящих органов и результаты голосования по этим вопросам; подписи председателя и секретаря съезда

(конференции) или общего собрания граждан. В необходимых случаях к протоколу может быть приложена стенограмма съезда (конференции) или общего собрания.

Заявление о регистрации устава орган юстиции обязан рассмотреть в месячный срок со дня его поступления. Органы юстиции вправе осуществлять проверку достоверности материалов, представленных для регистрации устава, путем истребования у обратившегося за регистрацией дополнительных документов и материалов, получения объяснений от представителей общественного объединения и других заинтересованных лиц и организаций, направления запросов в государственные органы и общественные организации и получения их заключений, выезда специалистов по месту нахождения руководящего органа общественной организации для изучения необходимых документов и проведения других мероприятий.

В случае отказа в регистрации заявителем сообщается в письменном виде с указанием положений законодательства, которым противоречит представленный для регистрации устав. Отказ в регистрации устава может быть обжалован в суд.

Имеет определенное значение вопрос символики и эмблематики общественных объединений. В ст. 24 Федерального закона РФ от 19.05.95. определяется, что общественные объединения могут иметь флаги, выпелы и другую символику. Положение о Государственной герольдии при Президенте РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 25.07.94. N 1539, ввело еще один термин, относящийся к атрибутике общественных объединений "геральдические знаки". Согласно названному Положению, регистрация и учет геральдических знаков общественных объединений возложена на Государственную герольдию при Президенте России (9). Небезынтересно, что исторически гербы появились как знаки отличия дворянских родов, и утверждались посредством акта верховной власти, что давало его владельцу определенные привилегии (10). Символика общественных объединений не должна совпадать с государственной символикой России и субъектов РФ, а также с символикой иностранных государств, не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства. В чем отличия символа от эмблемы? Символы это условные знаки, в основе которых лежат простейшие начертания (точка, линия) или геометрические фигуры (треугольник, квадрат, круг и др.), а также знаки, существовавшие с древнейших времен у разных народов для обозначения светил, планет, звезд и стихий (земли, воды, огня, воздуха, ветра, грома, молнии) или для обозначения самого человека. Символом признается любой знак, имеющий геометрическую или иную условную форму и отражающий в этой абстрактной форме то или иное понятие, связанное у человека с получением определенных знаний. В свою очередь, эмблема это не абстрактный знак, а конкретное изображение фигур, конкретное отражение лица, идеи, содержания, существа той или иной организации или понятия, того или иного исторически существующего объекта, и при этом такое отражение достигается, как правило, всегда при помощи исторически-конкретных изображений или фигур, тесно связанных своей историей или происхождением с данным объектом. Доктор исторических наук В.В.Похлебкин, иллюстрируя различия между символом и эмблемой, пишет: "Отдельная партия может иметь эмблему: например, демократы в США имеют своей эмблемой осла, а республиканцы слона, социал-демократы Европы, входящие в Социнтерн, алую розу, а коммунисты Германии сжатую в кулак руку. Но за пределами этих партий данные эмблемы не только воспринимаются как враждебные, но и могут служить источником разных, далеко не одинаковых и притом превратных, субъективных толкований. Так, например, эмблему осла многие могут воспринимать как эмблему упрямства или глупости и уже на этом основании быть отрицательно настроенными к партии демократов. В отношении же символов такое субъективное отношение исключено: в свастике, например, и фашисты, и коммунисты видят только символ фашизма, равно как и в кресте не только христиане, но и представители всех других религий видят прежде всего символ христианства и связывают этот символ не со своим отношением к нему, а в первую очередь с символизируемыми им христианскими догмами и учением, независимо от того, одобряют они их или отвергают" (11).

Конституция России предусматривает равенство всех общественных объединений перед законом. Общие условия взаимодействия государства и общественных объединений предусмотрены ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 г. Установлено, что государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений и в соответствии с Конституцией гарантирует условия для выполнения ими уставных задач. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц не допускается, кроме случаев, когда это предусмотрено законом. Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, решаются соответствующими органами с участием или по согласованию с общественными объединениями.

По Указу Президента РФ "О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию" от 31.12.94. N 2334, деятельность общественных объединений должна осуществляться на принципах информационной открытости, что означает доступность для граждан информации,

представляющей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы; систематическое информирование граждан о предполагаемых или принятых решениях; осуществление гражданами контроля за деятельностью общественных объединений и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан (12). В соответствии с действующим законодательством, граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности общественных объединений и их должностных лиц. Общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах. Редакция имеет право подать заявку в орган общественного объединения на аккредитацию при нем своих журналистов. Органы общественных объединений обязаны аккредитовать заявленных журналистов при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами. Аккредитовавшие журналистов органы обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи. Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия. Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда. Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности общественных объединений и их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну. Общественное объединение вправе потребовать от редакции опровержения не соответствующих действительности и порочащих их честь и достоинство сведений, которые были распространены в данном средстве массовой информации, при этом, если представлен текст опровержения, то распространению подлежит данный текст. Редакция радио-, телепрограммы, обязанная распространить опровержение, может предоставить представителю организации, потребовавшему этого, возможность зачитать собственный текст и передать его в записи. В опровержении должно быть указано, какие сведения не соответствуют действительности, когда и как они были распространены данным средством массовой информации. Общественное объединение, в отношении которого в средстве массовой информации распространены сведения, не соответствующие действительности, имеет право на ответ (комментарий, реплику) в том же средстве массовой информации.

Конституция Российской Федерации и ст. 16 Федерального закона РФ от 19.05.95. предусматривают, что в России запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности России, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Следует особо подчеркнуть, что объединения лиц, преследующие антиконституционные цели, не обладают конституционной (и иной) правоспособностью и не могут рассматриваться как общественные объединения; в случае их возникновения такие структуры при наличии предусмотренных законом оснований подпадают под признаки организованной преступной группы, а их участники подлежат привлечению к установленной законом ответственности. Например, органами внутренних дел была разоблачена организация под названием "Союз истинных арестантов", имеющая свою программу, которая ставила своей целью активное противодействие администрации исправительно-трудовых учреждений. В законодательстве имеется ряд норм, предусматривающих уголовную ответственность за создание и участие в деятельности противоправных организаций, в частности, ст. 208 (организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем), ст. 210 (организация преступного сообщества (преступной организации) и ст. 239 (организация объединения, посягающего на личность и права граждан) Уголовного кодекса РФ (13). Вместе с тем, учитывая возможность функционирования общественных объединений без прав юридического лица, сотрудники органов охраны правопорядка должны с большой осторожностью подходить к юридической оценке деятельности той или иной организации с точки зрения конституционности последней. Практически необходимо выяснять, имеется ли устав объединения (наличие устава является обязательным признаком общественного объединения), а также выявлять намерения

организаторов и участников той или иной группировки и только в том случае, если доказан прямой умысел на создание организации, ставящей противоправные цели, и предприняты конкретные меры по реализации этого умысла (прежде всего факты подбора, вербовки и подготовки членов для ведения противозаконной деятельности), можно делать вывод об антиконституционности такой организации.

Гражданско-правовой режим общественных объединений не отличается от других НКО, за исключением того обстоятельства, что, в отличие от иных юридических лиц, общественное объединение не может быть признано банкротом и ликвидировано как несостоятельное (обанкротившееся).

Кроме того, важно отметить, что из всех НКО только общественные объединения, согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 г., наделены правом обращения в Конституционный Суд РФ судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (14). Рассматривая такие дела, Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права, воздерживаясь от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

1.2. Организационно-правовые формы общественных объединений

Федеральным законом РФ от 19 мая 1995 года установлены следующие организационно-правовые формы общественных объединений: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности.

Общественная организация, по ст. 8 Федерального закона РФ от 19.05.95. организационно-правовая форма общественного объединения, основанного на членстве, созданного на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Её членами могут быть физические лица и юридические лица, общественные объединения. Высшим органом является съезд (конференция) или общее собрание, а постоянно действующим руководящим органом им подотчётный выборный коллегиальный орган, осуществляющий права и обязанности от имени общественной организации в случае её государственной регистрации. В форме общественной организации могут создаваться политические общественные объединения, статус которых имеет существенные особенности.

Общественное движение, в соответствии со ст. 9 Федерального закона РФ от 19.05.95. организационно-правовая форма общественного объединения, состоящего из участников и не имеющего членства, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками движения. В законе подчеркивается, что объединение в форме общественного движения должно быть массовым, однако ни минимального числа "сочувствующих", ни определения "массовости" закон не содержит. Также, как и в общественной организации, высшим органом движения является съезд (конференция) или общее собрание, а постоянно действующим руководящим органом им подотчётный выборный коллегиальный орган, осуществляющий права и обязанности от имени общественного движения в случае его государственной регистрации. Наряду с общественной организацией, общественное движение является формой, в которой могут создаваться политические общественные объединения.

Общественный фонд, согласно ст. 10 Федерального закона РФ от 19.05.95. организационно-правовая форма не имеющего членства общественного объединения, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. За последние годы фонды получили в России широкое распространение. Французское слово "фонд" происходит от латинского fundus "основание" и применительно к организации толкуется в словарях как учреждение для оказания материальной помощи. Однако у нас фондами подчас называли отнюдь не благотворительные заведения, а после принятия законов об общественных объединениях и, чуть позже, о некоммерческих организациях, отнесение того или иного фонда к определенной законом правовой форме ещё более осложнилось. Касаясь общественных фондов, следует отметить, что таковые являются разновидностью некоммерческих фондов. Особенности правового положения общественных фондов отражены в ст.ст. 7, 10, 30, 34 Федерального закона РФ "Об общественных объединениях" от 19.05.95., ст.ст. 118 и 119 ГК РФ.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

Согласно закону, в случае государственной регистрации общественного фонда он осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном ГК РФ. Учитывая, что по закону целью общественного фонда является формирование имущества и его использование на общественно полезные цели, т.е. общественный фонд участвует, прежде всего, в имущественных отношениях, без государственной регистрации и приобретения тем самым прав юридического лица общественный фонд реально не сможет функционировать, хотя как разновидность общественного объединения (которые, согласно закону, могут не регистрироваться в органах юстиции), общественный фонд вправе не регистрироваться и не приобретать права юридического лица. Кроме того, фонд не может являться политическим общественным объединением.

Общественные фонды могут действовать на основе доверительного управления. Права собственника имущества, поступающего в общественные фонды, а также созданного и (или) приобретенного ими за счет собственных средств, осуществляют от их имени постоянно действующие руководящие органы, указанные в уставах этих общественных фондов. При этом учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

Следует отметить, что имущество, переданное общественному фонду его учредителями (учредителем), является собственностью этого фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими общественного фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Общественный фонд обязан использовать имущество для целей, определенных в его уставе, и вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых создан, и соответствующей этим целям. Для осуществления предпринимательской деятельности общественные фонды вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них. Каждый общественный фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Помимо общеобязательных сведений, установленных законом, Устав общественного фонда должен содержать: наименование, включающее слово "фонд"; сведения о цели фонда; указания об его органах, в т.ч. о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда, о порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения, о месте нахождения фонда, о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации. Устав общественного фонда может быть изменен органами этого фонда, если уставом предусмотрена возможность его изменения в таком порядке. Если сохранение устава в неизменном виде влечет последствия, которые было невозможно предвидеть при учреждении общественного фонда, а возможность изменения устава в нем не предусмотрена либо устав не изменяется уполномоченными лицами, право внесения изменений принадлежит суду по заявлению органов общественного фонда или органа, уполномоченного осуществлять надзор за его деятельностью.

Решение о ликвидации общественного фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц. Так, общественный фонд может быть ликвидирован: если его имущества недостаточно для осуществления целей фонда и вероятность получения необходимого имущества нереальна; если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены; в случае уклонения фонда в его деятельности от целей, предусмотренных уставом; в других случаях, предусмотренных законом.

В случае ликвидации общественного фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в уставе фонда.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация иных видов фондов (частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и других) могут регулироваться соответствующим законом о фондах (на 1 декабря 1999 г. такой закон не принят).

Общественное учреждение, как указано в ст. 11 Федерального закона РФ от 19.05.95., является организационно-правовой формой общественного объединения, не имеющего членства и ставящего своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям данного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителями (учредителем). В общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками (но не учредителями или потребителями услуг) учреждения; этот орган имеет право совещательного голоса, но не вправе распоряжаться имуществом учреждения, если иное особо не установлено учредителями. В случае государственной регистрации общественного учреждения оно обязано осуществлять свою деятельность в соответствии с гражданским законодательством.

Хотелось бы заметить, что в отличие от членов общественных организаций, участников общественных движений или органов общественной самодеятельности, лица, имеющие отношение к общественным учреждениям или фондам, вряд ли могут именоваться "участниками". Не случайно в законодательстве ряда зарубежных стран лица, содействующие программам различных благотворительных и иных некоммерческих организаций, именуются "донорами",

"добровольцами", "жертвователями", но не участниками (15). Изучение правовой природы общественных объединений дает основание для сомнений в возможности отнесения к ним фондов и учреждений, поскольку формирование имущества и оказание услуг есть деятельность исключительно в области гражданского оборота, т.е. в частно-правовой, а не в публично-правовой сфере, к которой относится функционирование общественных объединений.

Органом общественной самодеятельности, по ст. 12 Федерального закона РФ от 19.05.95., является организационно-правовая форма общественного объединения, не имеющего членства, целью которого является совместное решение различных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Названный орган формируется по инициативе заинтересованных граждан, строит работу на основании устава и не имеет вышестоящих органов или организаций.

Кроме того, допускается создание союзов (ассоциаций) общественных объединений на основе учредительных договоров и/или уставов, принятых этими союзами и порождающих образование нового общественного объединения.

2. Иные некоммерческие организации

Некоммерческие фонды. Согласно ст. 7 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", фондом признается не имеющая членства НКО, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам фонда, а фонд по обязательствам учредителей. Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества. Обязательным органом фонда является попечительский совет, который формируется и действует по нормам, содержащимся в уставе фонда. Попечительский совет должен действовать на общественных началах, осуществлять надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда и соблюдением им законодательства. Учредительным документом фонда является устав, утвержденный учредителями (участниками). Учредителем фонда может быть одно лицо.

Некоммерческие партнерства. По ст. 8 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", некоммерческим партнерством признается основанная на членстве НКО, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленное на достижение общественно полезных целей. Члены некоммерческого партнерства вправе участвовать в управлении делами и получать информацию о деятельности партнерства, по своему усмотрению выходить из членов партнерства, а если иное не установлено законом или учредительными документами партнерства получать при выходе из партнерства часть его имущества или стоимость этого имущества (за исключением членских взносов), в порядке, предусмотренном учредительными документами партнерства; аналогичны имущественные права членов при ликвидации партнерства или исключении того или иного члена из партнерства.

Учредительными документами некоммерческого партнерства являются устав, утвержденный учредителями (участниками), а также, по желанию последних учредительный договор. Некоммерческое партнерство единственная форма НКО, учредителем которой не может быть одно лицо, иные НКО могут быть созданы одним учредителем. Некоммерческое партнерство вправе преобразоваться в общественную организацию, фонд или автономную НКО.

Учреждения. В соответствии ст. 9 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", учреждением признается НКО, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Особенности правового положения отдельных видов государственных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Учредительными документами учреждения являются решение собственника о создании учреждения и устав, утвержденный собственником. Учреждение может быть преобразовано в фонд, автономную НКО, хозяйственное общество.

Следует подчеркнуть, что согласно пункту 1 ст. 296 ГК РФ, учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения им. Вместе с тем, по пункту 1 ст. 298 ГК РФ, учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться как закрепленным за ним имуществом, так и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Согласно пункта 2 ст. 120 ГК РФ, по своим обязательствам учреждение отвечает находящимися в его распоряжении

денежными средствами. Высший Арбитражный Суд РФ, рассмотрев вопросы судебной практики, связанные с обращением взыскания на имущество учреждений, в информационном письме от 14 июля 1999 г. N 45 со ссылкой на упомянутые нормы гражданского законодательства указал, что в случае недостаточности денежных средств учреждения взыскание не может быть обращено на иное имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления собственником, а также на имущество, приобретенное учреждением за счет средств, выделенных по смете (16). Однако, по пункту 2 ст. 9 федерального закона о НКО, при недостаточности денежных средств учреждения субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник.

Автономная некоммерческая организация. Ст. 10 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" предусмотрено, что автономной некоммерческой организацией признается не имеющая членства НКО, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг. Учредители автономной НКО могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами.

Учредительными документами автономной НКО являются устав, утвержденный учредителями (участниками), которые вправе также заключить учредительный договор. Автономная НКО вправе преобразоваться в общественную организацию либо в фонд.

Государственная корпорация. Данная организационно-правовая форма НКО является новой. На основании ст. 7.1 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" (в редакции Федерального закона РФ от 8 июля 1999 г. N 140-ФЗ), государственной корпорацией признается не имеющая членства НКО, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Любая государственная корпорация создается на основе специального федерального закона, устанавливающего особенности её правового положения.

Кроме того, ст.ст. 11 и 12 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях" определено, что НКО в форме ассоциаций или союзов могут создаваться коммерческими организациями в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов. Далее, любые НКО могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) некоммерческих организаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из анализа развития правового регулирования и действующего законодательства можно сделать вывод, что существование некоммерческих организаций имеет давнюю историю. Первоначально самостоятельные организации граждан не различались по целям их деятельности, во многом носили "производственный" характер; особенно отчётливо это проявилось в средневековых корпорациях. Капиталистическое производство породило новую структуру социума; уже не все социально-значимые вопросы можно было решить посредством бизнеса, а формально-демократическое государство требовало соблюдения "правил игры" с участием политических объединений. Все это привело к возникновению института "некоммерческих организаций" в развитых правовых системах, хотя русское дореволюционное и советское право не имели категории "некоммерческая организация". В российской правовой системе этот термин был официально закреплён с 3 августа 1992 года.

Ныне источником норм о НКО являются международные договоры и иные международные документы, имеющие силу на территории России; Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные законы; федеральные законы; нормативные правовые акты (в т.ч. законы) субъектов РФ; Указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты органов исполнительной власти; корпоративные (локальные) нормативные акты НКО; договоры; акты судебной власти.

Некоммерческие организации полноценные субъекты права. Вместе с тем, они обладают специальной правоспособностью, то есть вправе осуществлять только те виды деятельности, которые указаны в их уставе. Основы правосубъектности НКО базируются на конституционно-правовых началах, особенно с учетом того фактора, что в соответствии с Конституцией России, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

По законодательству РФ, 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). НКО признается юридическим лицом, если она имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего

имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, а также имеет самостоятельный баланс или смету. Очень важна внешняя и внутренняя административная правосубъектность НКО, правильное регулирование трудовых отношений в НКО, внимательное ведение дел НКО как налогоплательщика.

НКО несут ответственность наравне с другими организациями за те или иные правонарушения, причем применение мер ответственности возможно лишь в определенном процессуальном порядке. В случае нарушения прав и законных интересов НКО они могут избрать несколько вариантов защиты: в административном порядке путём подачи жалобы в вышестоящий государственный орган или прокуратуру; в судебном порядке через арбитражный суд; в уголовно-процессуальном порядке если виновный привлечён к уголовной ответственности, а НКО признано гражданским истцом.

Имеются особенности правового регулирования НКО в зависимости от их организационно-правовых форм и видов. В настоящей работе автор изложил своё видение системы НКО, обращая внимание на существенные стороны их организации и деятельности и даже не пытаюсь "переписать" все нормативные акты, касающиеся НКО по нашим подсчетам, их число приближается к тысяче. Если же читатели согласятся с тем, что перед ними своеобразный "юридический путеводитель" по НКО, то свою цель автор полагает достигнутой.

ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1. Политические и избирательные объединения

В Российской Федерации нет специального закона о политических партиях. Вместе с тем, Федеральным законом РФ от 19 июля 1998 года N 112-ФЗ введено понятие "политического общественного объединения", особенности правового регулирования которых могут предусматриваться специальным законом.

Политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Политическим общественным объединением не может быть признано:

- объединение, зарегистрированное в качестве профсоюза, религиозной или благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в форме общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности;
- объединение, по уставу которого допускается членство или принадлежность к нему иностранных граждан, иностранных или международных организаций;
- объединение, ассоциирующее граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку;
- объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям;
- любые коммерческие объединения;
- объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов;
- объединение, неполитический характер которого специально определен федеральным законом.

Организационно-правовыми формами политических общественных объединений являются общественная организация (для политической организации, в том числе политической партии) и общественное движение (для политического движения).

В уставе должно быть четко указано на принадлежность НКО к политическим общественным объединениям. Политическое общественное объединение подлежит обязательной государственной регистрации, оно не вправе получать финансовую и иную материальную помощь на деятельность, связанную с их участием в выборах, от иностранных государств, организаций и граждан.

Важно отметить, что для участия в выборах НКО должна быть зарегистрирована в качестве политического общественного объединения не позднее, чем за один год до соответствующих выборов. Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. в российское законодательство была введена категория "избирательное объединение", под которым понималось общественное объединение, созданное и зарегистрированное в установленном законом порядке и устав которого предусматривал участие в

выборах посредством выдвижения кандидатов (1). Ныне в законодательстве о выборах содержатся понятия "избирательного объединения" и "избирательного блока", базирующиеся на категории "политическое общественное объединение". Особенности статуса избирательных объединений и их финансирования изложены в статьях 32-34, 62 и 63 Федерального закона РФ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 24 июня 1999 года (2).

2. Профессиональные союзы

Особенности правового положения профсоюзов закреплены специальным актом Федеральным законом РФ от 12 января 1996 г. "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (3). По закону, профсоюз это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Особенностью профсоюзов является практически неограниченное право на членство в них, начиная с 14 лет. Законом предусмотрено, что трудящиеся, а также лица, обучающиеся в высших и средних специальных учебных заведениях, без какого бы то ни было различия имеют право добровольно создавать по своему выбору и без предварительного разрешения профсоюзы, а также право вступать в профсоюзы при условии соблюдения уставов. Граждане вправе создавать профсоюзы на предприятиях, в учреждениях, организациях и на других местах работы, независимо от форм собственности. Запрещается всякое вмешательство, способное ограничить права профсоюзов или воспрепятствовать их осуществлению.

В отличие от других НКО, профсоюзы приобретают права юридического лица путем уведомительной регистрации.

Основные права профсоюзов таковы:

- представительство и защита социально-трудовых прав и интересов работников;
- содействие занятости;
- ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их выполнением;
- участие в урегулировании коллективных трудовых споров, в том числе организация и проведение забастовок, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий;
- взаимодействие с работодателями, их объединениями, органами государственной власти и местного самоуправления;
- паритетное участие в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, формируемыми за счет страховых взносов, а также профсоюзный контроль за использованием средств этих фондов;
- участие в коллегиальных органах управления предприятием;
- бесплатное и беспрепятственное получение информации по социально-трудовым вопросам;
- подготовка и повышение квалификации профсоюзных кадров;
- осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде, за состоянием охраны труда и окружающей природной среды;
- участие в процессе приватизации государственного и муниципального имущества;
- защита интересов работников в органах по рассмотрению конкретных трудовых споров;
- социальная защита работников.

Согласно Закону РСФСР "О занятости населения в РСФСР" от 19 апреля 1991 г., с целью выработки согласованных решений по определению и осуществлению политики занятости населения на республиканском и местном уровнях создаются координационные комитеты содействия занятости населения из представителей, рекомендуемых профессиональными союзами. Профсоюзы, их органы и организации вправе участвовать в разработке государственной политики занятости населения. Профсоюзные организации, их выборные органы имеют право: вносить в органы исполнительной власти субъектов федерации предложения о перенесении сроков или временном прекращении реализации мероприятий, связанных с высвобождением работников; осуществлять защиту социальных гарантий трудящихся в вопросах обеспечения занятости, приема на работу (службу), увольнения, предоставления льгот и компенсаций в соответствии с законодательством. Массовое высвобождение работников, связанное с рационализацией производства, совершенствованием организации труда, ликвидацией, перепрофилированием предприятия, его структурных подразделений, полной или частичной приостановкой производства по инициативе органа управления, работодателя, может осуществляться лишь при условии предварительного (не менее чем за три месяца) письменного

уведомления соответствующих профсоюзных органов. Органы управления, работодатели проводят по предложению профсоюзов взаимные консультации по проблемам занятости. По итогам консультаций могут заключаться соглашения, предусматривающие мероприятия, направленные на содействие занятости. Профсоюзные организации, их выборные органы вправе требовать от работодателя включения в коллективный договор конкретных мер по обеспечению занятости. Предложения профсоюзных органов в связи с массовым высвобождением работников, направленные в соответствующие органы власти и управления и работодателям, подлежат рассмотрению в установленном порядке. Установлено, что контроль за реализацией законодательства о занятости населения и соблюдением установленных социальных гарантий осуществляется как соответствующими государственными органами, так и профессиональными союзами и другими общественными организациями (4).

Значительные права профсоюзы имеют в сфере социального партнерства и разрешения трудовых споров. Согласно Указу Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г., введена практика ежегодного заключения генеральных и отраслевых соглашений по социально-экономическим вопросам между правительством, полномочными представителями объединений профсоюзов и предпринимателей, а 24 января 1992 г. образована Российская трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых отношений, а профсоюзам предоставлено право делегировать своих представителей для участия в ее заседаниях. Постановлением Совета Министров Правительства РФ от 12 июля 1993 г. N 647 утверждено "Положение о порядке подготовки и заключения Генерального соглашения и отраслевых (тарифных) соглашений", которым определены права профсоюзов при заключении этих правовых документов. При этом равноправие сторон отмечены как один из принципов подготовки названных актов. Установлено, что право на ведение коллективных переговоров с целью заключения Генерального соглашения и отраслевых (тарифных) соглашений предоставляется представителям соответствующих общероссийских профсоюзов и иных уполномоченных работниками общероссийских представительных органов в соответствии с законодательством Российской Федерации. При наличии на отраслевом уровне общероссийского профсоюза стороной отраслевого (тарифного) соглашения выступает этот профсоюз. При наличии на отраслевом уровне нескольких общероссийских профсоюзов (объединений профсоюзов), иных уполномоченных работниками общероссийских представительных органов каждому из них предоставляется право на ведение переговоров от имени объединяемых им членов профсоюзов или представляемых им работников в рамках единой комиссии. Определено, что общероссийские отраслевые профсоюзы вносят в Министерство труда РФ единый проект отраслевого (тарифного) соглашения. Профсоюзам предоставлено право контроля за соблюдением данных соглашений (5).

Профсоюзы имеют право на ведение коллективных переговоров с администрацией, собственником или уполномоченным им органом управления и заключение коллективных договоров, соглашений, контролируют их выполнение. Права профсоюзов при заключении коллективного договора предусматриваются Законом РФ "О коллективных договорах и соглашениях" от 11 марта 1992 г. Администрация, собственник или уполномоченный им орган управления обязаны вести переговоры о заключении коллективного договора, соглашения, если профсоюзы выступают с таким предложением (6).

Кодекс законов о труде РФ, иные законодательные акты предусматривают полномочия профсоюзов по защите прав трудящихся непосредственно на предприятиях (7).

3. Религиозные объединения

Религиозные объединения являются наиболее древними из всех видов НКО. Юридической основой для их функционирования служит прежде всего право каждого на свободу совести. В настоящее время сложилась система законодательных и нормативных актов, реализующих указанное конституционное право граждан, главным из которых является Федеральный закон РФ от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и о религиозных объединениях" (8).

Религиозным объединением признается добровольное объединение граждан РФ, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание;
- совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

По закону, религиозной группой считается добровольное объединение граждан, образованное для совместного исповедания и распространения веры, действующее без государственной

регистрации и без прав юридического лица, при этом необходимое помещение и имущество предоставляются в пользование такой группы её участниками.

Религиозной организацией является добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

Наименование религиозной организации должно содержать сведения о её вероисповедании.

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации подразделяются на местные (состоящие не менее чем из десяти совершеннолетних участников, постоянно проживающих в одной местности) и централизованные.

Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее десяти граждан РФ, объединённых в религиозную группу, у которой имеется подтверждение её существования на данной территории на протяжении не менее пятнадцати лет, выданное органами местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания. Централизованные религиозные организации образуются при наличии не менее трёх местных религиозных организаций одного вероисповедания в соответствии с собственными установлениями религиозных организаций, если таковые не противоречат закону.

Следует отметить, что ст. 239 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за создание и участие в функционировании религиозного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных акций. Наряду с этим, по ст. 148 УК РФ, уголовно-наказуемым деянием является незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов.

4. Благотворительные организации

Статус благотворительных организаций урегулирован специальным Федеральным законом РФ от 11 августа 1995 г. "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" (9). По закону, благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и немунципальная) НКО, созданная для реализации предусмотренных законом благотворительных целей путём осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Установлено, что благотворительные организации могут создаваться в формах общественных организаций, фондов, учреждений, и в "иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций". Учреждения как благотворительные организации вправе создавать лишь сами благотворительные организации. Государственные и муниципальные структуры не вправе учреждать благотворительные организации, последние вправе создавать хозяйственные общества, но не имеют права участвовать в таких обществах совместно с другими лицами.

Благотворительные организации обладают специальной правоспособностью, иначе говоря, они обязаны заниматься только строго целевой деятельностью и расходовать денежные средства исключительно на благотворительные программы.

Цели благотворительной деятельности, как они указаны в ст. 2 упомянутого закона:

социальная поддержка и защита граждан, включая материальную поддержку малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;

- подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;
- содействие укреплению мира, дружбы и согласия между народами, предотвращению социальных, национальных, религиозных конфликтов;
- содействие укреплению престижа и роли семьи в обществе, защите материнства, детства и отцовства;
- содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности;
- содействие деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан, а также пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан;
- содействие деятельности в сфере физической культуры и массового спорта;

- охрана окружающей природной среды и защита животных;
- охрана и должное содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения.

Закон особо подчеркивает, что направление денежных и иных материальных средств, оказание помощи в иных формах коммерческим организациям, а также поддержка политических общественных объединений и избирательных кампаний благотворительной деятельностью не является и не может осуществляться благотворительными НКО. Кроме того, установлен более строгий, чем для иных НКО, режим контроля за расходованием денежных средств и имущества благотворительных организаций.

5. Правозащитные организации

Законодательство РФ не содержит определения "правозащитной организации", хотя исследователи отмечают специфику таких НКО, как нацеленных на обеспечение прав и интересов широких слоев населения и конкретных лиц, а не только на реализацию узкогрупповых интересов (10). Именно правозащитные структуры содействуют становлению и полноценному функционированию гражданского общества, а при взаимодействии с государственными органами способны обеспечить более эффективный контроль за соблюдением прав и свобод человека. Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. N 864 "О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации" предписано установить сотрудничество аппарата Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ с правозащитными организациями, а органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано оказывать правозащитным организациям помощь в их деятельности, в том числе предоставлять помещения и здания на льготных условиях (11).

В сфере защиты интересов людей действуют и общественные организации по защите прав соотечественников и решению межнациональных проблем. На Всемирной конференции по правам человека в Вене (июнь 1993 г.) подчеркивалось, что уважение прав человека и основных свобод без какого бы то ни было различия является основополагающей нормой международного права в области прав человека; скорейшее и полное искоренение всех форм расизма и расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости является одной из первоочередных задач международного сообщества. Отмечалось, что правительствам следует принимать эффективные меры для их предотвращения и борьбы с ними, а неправительственные организации призывались активизировать усилия по обеспечению сотрудничества и координации их деятельности в борьбе с этим злом.

В последнее время усилилось значение организаций, защищающих права соотечественников за рубежом, беженцев и вынужденных переселенцев. Согласно Федеральному закону РФ от 24 мая 1999 г. "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", сотрудничество с некоммерческими организациями соотечественников строится на уровне высших органов власти. В настоящее время при Государственной Думе Федерального Собрания РФ действует Совет соотечественников, а при Правительстве РФ Правительственная комиссия по делам соотечественников за рубежом (12). Предусмотрено осуществлять взаимодействие с российскими общественными организациями в целях поддержки соотечественников, а также использовать возможности неправительственных организаций для воздействия на общественное мнение в тех государствах ближнего зарубежья, где нарушаются права человека.

6. Адвокатура

Адвокатура является особой формой и видом НКО. По действующему "Положению об адвокатуре РСФСР", утвержденному Законом РСФСР от 20 ноября 1980 г., основной задачей адвокатуры является оказание юридической помощи гражданам и организациям (13). Работа адвокатуры базируется на закрепленном в ст. 48 Конституции РФ и гарантированном государством праве каждого на квалифицированную юридическую помощь, а также на общепризнанных международных нормах, в частности, "Основных положениях о роли адвокатов", принятых VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступлений в августе 1990 г. в Нью-Йорке. Отсюда понятно, что адвокатура не частное дело юристов; адвокатура есть публично-правовой институт, без которого невозможно функционирование демократического правового государства.

Следует подчеркнуть, что российская адвокатура родилась во времена судебной реформы 1864 года, воплотившей либеральные начала в праве и заложившей базу для появления целой плеяды выдающихся адвокатов. Советская монополизированная система адвокатуры была создана на потребу тоталитарного режима. Если в период нэпа существовало две параллельные системы правовой помощи населению через юридические консультации, созданные большевистской властью, и через традиционные частные адвокатские конторы, в которые предпочитало обращаться население, то в годы "большого террора" произошло объединение адвокатов, все адвокатские коллективы административно передали в подчинение областным коллегиям; как указывалось в 1938 г. в журнале "Советская юстиция", отныне "бюро юридических коллективов

будут занимать такое же положение по отношению к президиумам коллегий, какие бригады занимают по отношению к колхозам" (14). Вышедшее в августе 1939 г. Положение об адвокатуре окончательно интегрировало адвокатуру в тоталитарно-государственную систему и явилось моделью для всех последующих законов об адвокатуре. После вступления страны на рельсы рыночной экономики потребовались изменения в системе адвокатуры, её возвращение к первоначальному облику. Появились новые коллегии адвокатов. Ныне адвокатура является своеобразным "полем боя" между сторонниками и противниками преобразований, ибо, хотя социалистическое государство так и не смогло полностью подчинить адвокатуру (так как по своей природе адвокатская деятельность связана с выражением интересов индивидуума), однако это государство породило единую централизованную советскую адвокатуру, и современным следствием сталинской политики стало неизбежное неприятие иных форм адвокатской деятельности, неприятие подлинно независимой адвокатуры, столь необходимой России.

По "Основным положениям о роли адвокатов", "адвокатам должно быть предоставлено право формировать самоуправляемые ассоциации для представления их интересов, постоянной учебы и переподготовки и поддержания их профессионального уровня. Исполнительные органы профессиональных ассоциаций избираются их членами и осуществляют свои функции без внешнего вмешательства. Профессиональные ассоциации должны кооперироваться с Правительством для обеспечения права каждого на равный и эффективный доступ к юридической помощи, чтобы адвокаты были способны без неуместного вмешательства со стороны давать советы и помогать своим клиентам в соответствии с законом и признанными профессиональными стандартами и этическими правилами" (15).

По законодательству России, Коллегии адвокатов являются добровольными объединениями лиц, занимающихся адвокатской деятельностью. Они создаются по заявлению группы учредителей юристов с высшим юридическим образованием, или по инициативе органа исполнительной власти. Предложения об образовании коллегии направляются в Министерство юстиции РФ, которое после согласования направляет документы в органы власти субъекта РФ для утверждения и регистрации. В России действуют как региональные (в субъектах РФ), так и межтерриториальные коллегии адвокатов, осуществляющие широкий спектр правовой работы.

Так, адвокаты Межтерриториальной коллегии адвокатов "Межрегион" при оказании квалифицированной юридической помощи:

- дают консультации и разъяснения по правовым вопросам, устные и письменные справки по законодательству;
- организуют систематизацию и учет нормативных актов;
- осуществляют предварительную проверку соответствия действующему законодательству приказов, распоряжений и других документов правового характера, подготавливаемых клиентом (доверителем), и участвуют в подготовке этих документов;
- дают письменные заключения по юридическим вопросам;
- производят юридическую оценку подготавливаемых, заключаемых и действующих договоров и международных контрактов;
- оказывают правовую помощь структурным подразделениям и работникам предприятия (предприятий);
- ведут претензионно-исковую работу;
- участвуют в официальных переговорах, проводимых Доверителем;
- осуществляют правовое обеспечение исполнения договоров (контрактов);
- участвуют в рассмотрении материалов о выявлении и взыскании долгов, готовят юридические заключения по дебиторской задолженности;
- дают консультации по юридическим аспектам возмещения ущерба, причиненного Доверителю юридическими или физическими лицами;
- готовят необходимые документы и осуществляют представительство и защиту интересов Доверителя по экономическим и иным делам (спорам) в арбитражных судах и судах общей юрисдикции;
- осуществляют представительство и защиту интересов Доверителя в международном коммерческом арбитраже в России и за рубежом по делам, возникающим из внешнеэкономических контрактов;
- оказывают содействие в формировании и представляют Доверителя в третейских судах, в том числе в третейских судах, специально создаваемых в отдельных случаях рассмотрения споров с участием Доверителя (ad hoc);
- готовят необходимые документы и осуществляют представительство и защиту интересов Доверителя по делам об административных правонарушениях;
- защищают интересы Доверителя в правоотношениях, связанных с частной детективной или оперативно-розыскной деятельностью;

- участвуют на предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, представителей потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков, если это необходимо в интересах Доверителя;
- представляют интересы Доверителя в органах законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, а также в органах прокуратуры, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы налоговой полиции и Государственного таможенного комитета РФ, включая их территориальные органы;
- готовят необходимые документы и представляют интересы Доверителя в конституционном судопроизводстве;
- оказывают юридическую помощь в качестве личного (семейного) адвоката;
- оказывают иную юридическую помощь Доверителю;
- содействуют в организации аудиторской и нотариальной помощи.

Конкретные виды и мероприятия в сфере юридической помощи определяются Доверителем и осуществляются уполномоченными на то адвокатами на основании письменных или устных заявок Доверителя.

Юридическая помощь, связанная с иностранным законодательством, предоставляется после проведения, при необходимости, консультаций с соответствующими иностранными адвокатами.

Обязанности адвокатов по отношению к Доверителю при оказании юридической помощи включают:

- консультации Доверителя о его правах и обязанностях с разъяснением принципов работы правовой системы, поскольку они относятся к правам и обязанностям Доверителя;
- оказание помощи Доверителю любыми законными способами и совершение правовых действий для защиты его интересов;
- оказание Доверителю помощи в судах, административных и иных органах, а также обеспечение иной квалифицированной юридической помощи.

При оказании юридической помощи адвокаты обязаны исходить из интересов Доверителя, не допуская своими действиями какого бы то ни было ухудшения положения Доверителя, регулярно информировать Доверителя о состоянии дел, своевременно отвечать на запросы и согласовывать с Доверителем все свои действия, имеющие принципиальное значение для обеспечения прав и законных интересов Доверителя. Адвокаты, представляющие интересы Доверителя, не вправе без согласования с Доверителем заключать соглашения об оказании юридической помощи конкурентам Доверителя, а равно иным юридическим и/или физическим лицам, интересы которых противоречат интересам Доверителя.

Права и обязанности адвокатов при исполнении ими процессуальных функций определяются соответствующим законодательством.

Важно отметить, что сведения, полученные адвокатами при исполнении профессиональных обязанностей, не подлежат разглашению. В соответствии с законодательством РФ, адвокат не может быть допрошен об обстоятельствах, ставших ему известными при исполнении профессиональных обязанностей, а также не может привлекаться к оперативно-розыскной работе правоохранительных ведомств.

Согласно вышеупомянутым "Основным положениям о роли адвокатов", на правительства возлагается обязанность обеспечить адвокатам:

- а) возможность исполнить все их профессиональные обязанности без запугивания, препятствий, беспокойства и неуместного вмешательства;
- б) возможность свободно передвигаться в стране и за рубежом, консультировать Доверителя в своей стране и за границей;
- в) невозможность наказания или угрозы такового и обвинения, административных, экономических и других санкций за любые действия, осуществляемые в соответствии с признанными профессиональными обязанностями, стандартами и этическими нормами.

Обязанностью компетентных властей является обеспечение адвокату возможности своевременного ознакомления с информацией, документами и материалами любого дела, касающегося его Доверителя.

На государственные органы возлагается обязанность соблюдения конфиденциальности коммуникаций и консультаций между адвокатом и Доверителем в рамках их отношений, связанных с выполнением адвокатом своих профессиональных функций.

7. Нотариат

Согласно Основам законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-1, нотариат в РФ призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от

имени Российской Федерации (16). Каждый нотариус, занимающийся частной практикой, должен быть членом нотариальной палаты.

Нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, получившие или желающие получить лицензию на право нотариальной деятельности.

Нотариальные палаты образуются в каждом субъекте РФ, но не более чем одна палата на субъект федерации. Нотариальная палата является юридическим лицом и организует свою работу на принципах самоуправления. Деятельность нотариальной палаты осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъектов РФ и своим уставом.

Устав нотариальной палаты принимается собранием членов нотариальной палаты и регистрируется в порядке, установленном для регистрации уставов общественных объединений.

Нотариальная палата представляет и защищает интересы нотариусов, оказывает им помощь и содействие в развитии частной нотариальной деятельности; организует стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышение профессиональной подготовки нотариусов; возмещает затраты на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов; организует страхование нотариальной деятельности.

Руководят нотариальной палатой избранные собранием членов нотариальной палаты правление и президент нотариальной палаты. Полномочия собрания членов нотариальной палаты, правления нотариальной палаты и президента нотариальной палаты регламентируются уставом нотариальной палаты.

Федеральная нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение нотариальных палат субъектов РФ, основанное на их обязательном членстве; её устав принимается собранием представителей нотариальных палат и регистрируется в порядке, установленном для регистрации уставов общественных объединений.

Федеральная нотариальная палата:

- осуществляет координацию деятельности нотариальных палат;
- представляет интересы нотариальных палат в органах государственной власти, предприятиях, учреждениях, организациях;
- обеспечивает защиту социальных и профессиональных прав нотариусов, занимающихся частной практикой;
- участвует в проведении экспертиз проектов законов Российской Федерации по вопросам, связанным с нотариальной деятельностью;
- обеспечивает повышение квалификации нотариусов, стажеров и помощников нотариусов;
- организует страхование нотариальной деятельности;
- представляет интересы нотариальных палат в международных организациях.

Высшим органом Федеральной нотариальной палаты является собрание представителей нотариальных палат. Руководят Федеральной нотариальной палатой избранные тайным голосованием на собрании представителей нотариальных палат правление и президент, полномочия которых регламентируются уставом Федеральной нотариальной палаты (17).

8. Торгово-промышленные палаты

Специфика торговых палат как особых объединений предпринимателей и коммерческих организаций нашла своё отражение в Законе РФ от 7 июля 1993 г. "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" (18). Согласно Закону, торгово-промышленная палата (ТПП) является юридическим лицом негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей.

ТПП создаются в целях содействия развитию экономики РФ, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово-экономических и научно-технических связей предпринимателей России с предпринимателями зарубежных стран.

ТПП образуются на основе принципа добровольного объединения их учредителей на территории одного или нескольких субъектов РФ, а также на территории других административно-территориальных образований России, при этом на одной и той же территории может быть создана только одна ТПП.

Торгово-промышленные палаты имеют право:

- осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий в предпринимателей;
- представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных органах;

- оказывать содействие российским и иностранным предприятиям и предпринимателям в патентовании изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрации товарных знаков, знаков обслуживания и наименований мест происхождения товаров;
- проводить по поручению российских и иностранных предприятий и предпринимателей экспертизы, контроль качества, количества и комплектности товаров;
- удостоверять в соответствии с международной практикой сертификаты происхождения товаров, а также другие документы, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности;
- вести негосударственный Реестр российских предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в РФ и за рубежом;
- организовывать международные выставки, а также обеспечивать подготовку и проведение выставок российских товаров за границей;
- создавать, реорганизовывать и ликвидировать в РФ и за границей предприятия и учреждения, а также совместно с иностранными предприятиями и предпринимателями учреждать смешанные торгово-промышленные палаты;
- издавать газеты, журналы и другие печатные материалы для обеспечения предпринимательской деятельности;
- самостоятельно определять методы осуществления своей деятельности, устанавливать структуру, штатное расписание, численность работников, формы и размеры оплаты труда и материального стимулирования их труда;
- открывать свои филиалы и представительства, в том числе за границей;
- для разрешения экономических споров в соответствии с законодательством Российской Федерации образовывать третейские суды, утверждать положения о них и порядок рассмотрения споров третейскими судами;
- осуществлять иные полномочия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Существенно, что юридические документы, выданные ТПП в пределах их компетенции, признаются на всей территории Российской Федерации.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации:

- выдает разрешения на открытие в РФ представительств иностранных торговых палат, смешанных торговых палат, федераций, ассоциаций и союзов предпринимателей, а также иностранных фирм и организаций, в сотрудничестве с которыми заинтересованы члены торгово-промышленных палат;
- свидетельствует обстоятельства форс-мажора в соответствии с условиями внешнеторговых сделок и международных договоров РФ, дерации, а также торговые и портовые обычаи, принятые в РФ;
- определяет порядок ведения негосударственного Реестра предприятий и предпринимателей, финансовое и экономическое положение которых свидетельствует об их надежности как партнеров для предпринимательской деятельности в РФ и за рубежом.

При ТПП РФ действуют Международный коммерческий арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия.

9. Национально-культурная автономия

Своеобразным видом НКО в форме общественной организации является национально-культурная автономия, статус которой определен Федеральным законом РФ от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии" (19). Как указывают исследователи, впервые идея такого рода автономии получила разработку в трудах австрийских социал-демократов К.Реннера и О.Бауэра, в основе концепции которых положена идея о том, что источником и носителем национальных прав должны быть не территории, ибо борьба за обладание ими влечёт межнациональные распри, а сами нации, точнее национальные союзы, создаваемые посредством личного добровольного волеизъявления. Создание нации на основе индивидуального, "членского", внутритерриториального признака и придание такой нации, а не территории, публично-правового статуса К.Реннер и О.Бауэр расценивали как наилучший способ решения национальных проблем и обеспечения прав этнических меньшинств (20).

В строгом смысле слова, ничего более "автономного", нежели иная общественная организация этнических меньшинств, национально-культурная автономия не предоставляет. В.И.Ленин и большевистская партия выступали против национально-культурной автономии, и в СССР национально-культурные автономии не создавались. В России они стали появляться только после принятия упомянутого Федерального закона, согласно которому национально-культурная автономия это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определённым этническим общностям,

на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Главным отличием от других общественных организаций является специальная правоспособность национально-культурной автономии, определяемая вышеупомянутыми целями её функционирования, а также усложнённый порядок создания: национально-культурную автономию вправе учреждать не граждане, а только юридические лица национальные общественные объединения.

Нельзя не отметить, что опасность национализма и необходимость упрочения стабильности и безопасности как отдельных государств, так и мирового сообщества в целом, приводят политиков к осознанию того, что власть должна представлять весь народ, а не какую-либо его часть. Дальнейшее возникновение новых государств не приветствуется большинством политиков или исследователей уже в XIX в. учёные отмечали, что расчленение государств и возврат к состоянию племенной раздробленности не является наилучшим для этнических групп. Выход, который был найден территориальной автономии, самостоятельности в определённых сферах государственной жизни. В зависимости от целей и правового статуса автономные образования могут быть территориальными или национально-территориальными, но в любом случае представляют собой оптимальный вариант сочетания различных интересов, в том числе в этнонациональных отношениях. Отечественные учёные начала XX в. справедливо подчёркивали, что "господствующая в государстве власть, представляя отдельным народностям известную политическую самостоятельность, хотя бы в форме автономии, создаёт счастливый выход национальным притязаниям; такое решение вопроса всегда свидетельствует о политической прозорливости правительства, так как упорно сдерживаемые и подавляемые стремления могут, в конце концов, вызвать невыгодный для обеих сторон и обильный жертвами разрыв" (21). Различают административную и политическую автономию; последняя обладает правами не только в административной, но и в законодательной областях. Территориальная и национально-территориальная автономия достаточно широко применяется в практике государственного строительства и позволяет нейтрализовать возможные сепаратистские тенденции, а также обеспечить права и интересы меньшинств с тем, чтобы признать все народы, проживающие на территории той или иной страны, "государствообразующими", исключив их деление на "основное" и "неосновное" население, и обеспечить каждому этносу реальное участие в политической жизни государства (22).

10. НКО в сфере образования, науки и культуры

Законодательством достаточно подробно урегулирована деятельность некоммерческих организаций в сфере образования, науки и культуры.

Основным законодательным актом для образовательных НКО является Закон РФ "Об образовании" (в редакции Федерального закона РФ от 13 января 1996 г.). Согласно законодательству, образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. Образовательное учреждение должно быть юридическим лицом, по форме может являться государственным, муниципальным, негосударственным (частным, общественных и религиозных объединений).

Образовательные учреждения подразделяются на типы, в зависимости от характера образовательных программ и субъектов образовательного процесса.

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется типовыми положениями, утверждаемыми Правительством РФ; для негосударственных образовательных учреждений эти положения выполняют функцию примерных. Государственный статус образовательного учреждения устанавливается при его государственной аккредитации. Образовательные учреждения вправе образовывать образовательные объединения (ассоциации и союзы) в целях развития и совершенствования образования, действующие на основе своих уставов (23).

Согласно законодательству, негосударственные научно-исследовательские институты и академии также могут пройти государственную аккредитацию. Установлено, что Российская академия наук, отраслевые академии наук являются имеющими государственный статус некоммерческими организациями (учреждениями). Они создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента РФ или Правительства РФ, ежегодно представляют Президенту РФ и в Правительство РФ отчёты о проведённых научных исследованиях, научных и (или) научно-технических результатах, а также предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных и прикладных наук (24).

Музеи создаются в форме учреждений для осуществления культурных, образовательных и научных функций некоммерческого характера. Учреждение государственных музеев производится на основании акта Правительства РФ. Уставы (положения) негосударственных музеев утверждаются их учредителями и регистрируются в установленном порядке (25).

Законом установлен статус библиотек в РФ. По Федеральному закону РФ от 29 декабря 1994 г. "О библиотечном деле", библиотека информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражированных документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам; библиотека может быть самостоятельным учреждением или структурным подразделением предприятия, учреждения, организации. Библиотеки могут быть учреждены органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Государственные и муниципальные библиотеки, централизованные библиотечные системы (добровольные объединения библиотек) получают статус юридического лица с момента их государственной регистрации. Статус других библиотек определяется их учредителями (26).

11. Иные некоммерческие организации

Кроме ранее указанных некоммерческих организаций, существует значительное число иных видов и форм НКО потребительские кооперативы, садоводческие товарищества, негосударственные пенсионные фонды и другие, и о некоторых из них представляется целесообразным кратко упомянуть.

Свои особенности имеют физкультурно-спортивные объединения и физкультурно-спортивные организации. В частности, общероссийскими могут быть признаны те из них, которые по сложности культивируемых видов спорта и другим особенностям не имеют возможности действовать, как указано в Федеральном законе РФ от 29 апреля 1999 г. "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", "более чем на 50 процентах территории Российской Федерации", перечень таких объединений определяется соответствующим федеральным органом исполнительной власти совместно с Олимпийским комитетом России. Далее, в руководящие органы общероссийских физкультурно-спортивных объединений избираются граждане РФ. Общероссийские официальные соревнования могут проводить только спортивные федерации, аккредитованные в установленном Правительством РФ порядке. Спортивные школы и училища олимпийского резерва являются особым видом учреждений дополнительного образования. Продукция и услуги в области физкультуры и спорта подлежат лицензированию (27).

В целях содействия молодежным и детским организациям законодательно установлены критерии отнесения к таковым тех или иных НКО. Так, согласно Федеральному закону РФ от 28 июня 1995 г. "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений", государственная помощь оказывается при условии, что объединение является юридическим лицом, действует не менее одного года с момента его государственной регистрации, насчитывает не менее трёх тысяч членов или заявленная для финансирования программа предусматривает предоставление социальных услуг не менее чем трём тысячам детей или молодёжи. По закону, к молодёжным относятся объединения граждан в возрасте до 30 лет, к детским до 18 лет. Эти объединения должны быть включены в Федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой (28).

Недавно в российских городах появились Товарищества собственников жилья форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом; их деятельность регулируется Федеральным законом РФ от 15 июля 1996 г. "О товариществах собственников жилья" (29).

Касающиеся многих людей в России "шесть соток" находятся в поле зрения Федерального закона РФ от 15 апреля 1998 г. "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", согласно которому такие НКО учреждаются гражданами в форме садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества, потребительского кооператива или некоммерческого партнерства, на добровольных началах для содействия её членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства (30).

2Сельскохозяйственные потребительские кооперативы создаются на основании Федерального закона РФ от 8 декабря 1995 г. "О сельскохозяйственной кооперации" сельскохозяйственными товаропроизводителями (гражданами и (или) юридическими лицами) при условии их обязательного участия в хозяйственной деятельности данного кооператива. Потребительские кооперативы являются некоммерческими организациями и в зависимости от вида их деятельности подразделяются на перерабатывающие, бытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие, кредитные, страховые и иные кооперативы, образованные для выполнения одного или нескольких из вышеуказанных видов деятельности. Такой кооператив учреждается, если в его состав входит не менее двух юридических лиц или не менее пяти граждан (31).

Помимо сельскохозяйственных, функционируют потребительские общества в системе потребительской кооперации. По законодательству, потребительское общество это добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц, созданное, как правило, по территориальному

признаку, на основе членства путём объединения его членами имущественных паевых взносов для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности в целях удовлетворения материальных и иных потребностей его членов (32). Необходимо отметить, что по ст. 116 ГК РФ потребительские кооперативы указаны как некоммерческие организации, однако по пункту 3 ст. 1 Федерального закона РФ от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", этот закон не распространяется на потребкооперативы.

Саморегулируемые организации участников рынка ценных бумаг предусмотрены Федеральным законом РФ от 5 марта 1999 г. "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг". Эти НКО в соответствии с правилами и стандартами их деятельности осуществляют контроль за исполнением своими участниками (членами) законодательства РФ о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, вправе рассматривать жалобы на действия своих членов, направлять имеющиеся материалы в правоохранительные органы, а в целях возмещения ущерба, понесенного инвесторами физическими лицами создавать компенсационные и иные фонды (33).

Как особая организационно-правовая форма НКО социального обеспечения рассматриваются негосударственные пенсионные фонды, исключительным видом деятельности которых, согласно Федеральному закону РФ от 7 мая 1998 г. "О негосударственных пенсионных фондах", является негосударственное пенсионное обеспечение участников фонда на основании договоров о негосударственном пенсионном обеспечении населения с вкладчиками фонда в пользу участников фонда. Деятельность фонда подлежит лицензированию и включает аккумулирование пенсионных взносов, размещение пенсионных резервов, учёт пенсионных обязательств фонда и выплату негосударственных пенсий участникам фонда (34).