
ПОЗДНЯКОВА АННА СЕРГЕЕВНА

кандидат юридических наук, ст. преподаватель Оренбургского института
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург,
ул. Комсомольская, 50, oAPozdniakova@msal.ru

ИМУЩЕСТВЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

POZDNYAKOVA ANNA CERGEEVNA

*candidate of legal sciences, senior lecturer of the Department of Civil law and civil
procedures of Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after
O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, oAPozdniakova@msal.ru*

PROPERTY STATUS OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Аннотация. Статья посвящена проблематике имущественного аспекта правового статуса общественных организаций. Исследуются не запрещенные законом источники поступлений средств для достижения уставных целей и реализации уставных задач общественных организаций. Обоснована необходимость внешней финансовой поддержки некоммерческих организаций. Сделан вывод о том, что действующее законодательство обеспечивает необходимое и достаточное разнообразие источников поступлений с целью формирования имущества общественных организаций. Обосновывается, что целевое использование имущества общественных организаций должно обеспечиваться максимальной открытостью его деятельности и одновременно предполагает наличие механизмов контроля исполнения указанного требования закона.

Ключевые слова: право на объединение, общественные объединения, общественные организации, политические партии, членские взносы, пожертвования.

Review. The article is devoted to the problems of the property aspect of the legal status of public organizations. Sources of funds that are not prohibited by law are explored to achieve the statutory goals and implement the statutory tasks of public organizations, which are divided into internal and external. The need for external financial support for non-profit organizations is substantiated. It is concluded that the current legislation provides the necessary and sufficient variety of sources of revenue for the purpose of forming the property of public organizations. It is substantiated that the targeted use of the property of public organizations should be ensured by maximum openness of its activities, including financial and economic indicators, and at the same time presupposes the presence of state control.

Keywords: right to association, public associations, public organizations, political parties, membership fees, donations.

Пункт 1 статьи 123.4 ГК РФ в качестве общественной организации называет добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, для представления и защиты общих интересов и достижения иных не противоречащих закону целей. В зависимости от целей объединения граждан, вида интересов и потребностей, удовлетворения которых граждане хотят достичь таким объединением, общественные организации подразделяются на политические партии, профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления. Согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ данный перечень не является исчерпывающим.

Общественные организации, в свою очередь, входят в группу общественных объединений, представляют собой некоммерческие корпоративные юридические лица, обладают специальной правоспособностью, действуют на основе принципов законности,

добровольности, гласности, равноправия их членов и самоуправления.

Членами и участниками общественной организации могут быть физические лица и юридические лица, образованные в форме общественных объединений. Они не имеют имущественных прав в отношении корпорации и не отвечают по ее обязательствам.

По данным Росстата, в Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2023 г. зарегистрировано 78238 общественных организаций, что составляет 2,4 % к общему количеству юридических лиц (3314503) и 27,1 % к общему количеству некоммерческих организаций (289033)¹. Общественные объединения, являясь, по сути, самой древней формой организации совместной деятельности людей, существовавшей еще до возникновения государства, в настоящее время представляют собой эффективный инструмент реализации неимущественных прав граждан, который, однако, используется не в должной мере, а в некоторых случаях используется не по назначению.

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/statistic>. (дата обращения: 12.11.2023).

ГК РФ особо подчеркивает, что к отношениям по осуществлению общественными организациями своей основной деятельности, а также к другим отношениям с их участием, не относящимся к предмету гражданского законодательства (ст. 2), правила ГК РФ не применяются, если иное не предусмотрено законом или уставом организации (п. 6 ст. 50 ГК РФ). Данное положение закона исходит из того, что деятельность некоммерческих организаций лежит за пределами гражданского права, поскольку они не имеют своей целью получение прибыли, вместе с тем вправе осуществлять приносящую доход деятельность при обязательном соблюдении предусмотренных законом условий. Гражданское законодательство определяет лишь основы правового статуса общественных организаций и регулирует, главным образом, организационные отношения, возникающие в процессе создания, осуществления деятельности и ликвидации общественных организаций².

Суть гражданско-правовой конструкции юридического лица заключается в объединении имущества, которое обособляется путем отделения от личного имущества учредителей (участников). Иными словами, объединение граждан в форме общественной организации невозможно без объединения имущества. Имущественное положение некоммерческих организаций в целом, и общественных организаций в частности, также находится в поле зрения гражданского права, поскольку имущественная самостоятельность характерна для субъектов правоотношений, основанных на равенстве и автономии воли их участников, является гарантией исполнения принятых на себя обязательств. Очевидно, что общественные организации для достижения своих целей должны обладать обособленным имуществом. В большинстве случаев деятельность общественных организаций направлена на достижение общественно-полезных целей, далеко выходящих за пределы вопросов, касающихся пользы своих участников. Речь идет о так называемых «организациях общественной выгоды»³.

Являясь объединениями граждан на основе общности их интересов, общественные организации признаются законодателем институтом гражданского общества, поскольку способны влиять как на внутреннюю, так и на внешнюю политику государства. В соответствии с п. 9 Указа Президента РФ «Об утверждении основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских ду-

ховно-нравственных ценностей» от 9 ноября 2022 г. № 809⁴ общественные организации участвуют в осуществлении государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, к которым относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России. Как отмечено в Докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2022 год, в условиях существующего геополитического кризиса, когда диалог между государствами на официальном уровне труднодостижим, на помощь приходят некоммерческие организации⁵. При этом материальная обеспеченность деятельности таких организаций с трудом может основываться лишь на взносах членов и участников. «Без финансовой поддержки такие организации, которые не имеют в качестве основной цели извлечение прибыли, не могут эффективно реализовывать стоящие перед ними задачи и, в конечном итоге, обречены на “вымирание”»⁶.

Источники поступлений средств для достижения уставных целей и реализации уставных задач общественных организаций условно можно разделить на внутренние и внешние, причем к внутренним относятся лишь взносы членов объединения, если их уплата предусмотрена уставом. Так, на этапе создания общественная организация наделяется необходимым имуществом, в том числе переданным ей учредителями (членами) в качестве вступительных и членских взносов. Права общественной организации и ее структурных подразделений по управлению принадлежащим корпорации имуществом определяются в уставе организации (п. 6 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «Об общественных объединениях»⁷, далее - Закон об общественных объединениях). Принятие решения о размере и порядке уплаты ее членами членских и иных имущественных взносов отнесено законом к исключительной компетенции съезда (конференции) или общего собрания членов общественной организации. Следует особо отметить, что уплата членских взносов является обязанностью члена об-

² Организационные отношения направлены на возникновение и упорядочение имущественных либо личных неимущественных отношений, возникающие между юридически равными и имущественно самостоятельными участниками. См.: Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: автореф. дис...канд.юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С.16.

³ См., например, Аленкин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2019. С. 3; Карлина Т.Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 84; Жуков И.В. Место и роль общественного объединения в российском обществе // Труды Института государства и права РАН. 2011. № 5. С. 68.

⁴ Собрание законодательства РФ. .2022. № 46. Ст. 7977.

⁵ Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. – Режим доступа: <https://report2022.oprf.ru/ru-RU/Introduction.html> (дата обращения: 12.11.2023).

⁶ Курбанов Р.А. Право на финансирование НКО как неотъемлемый элемент права на свободу объединений: международные и региональные стандарты и нормы российского законодательства о праве на свободу объединений // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2016. № 1. С. 107.

⁷ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // «СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

публичной организации, логичным последствием реализации гражданином конституционного права на объединение. Судебной практике известно немало примеров принудительного исполнения данной обязанности⁸.

В соответствии со ст. 31 Закона об общественных объединениях имущество общественного объединения, наряду с внесением вступительных и членских взносов, формируется на основе добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности общественного объединения; гражданско-правовых сделок; внешнеэкономической деятельности общественного объединения; других не запрещенных законом поступлений. В ст. 29 Федерального закона «О политических партиях»⁹ речь идет о порядке формирования денежных средств политической партии, а не ее имущества. К источникам поступления относятся вступительные и членские взносы, если их уплата предусмотрена уставом политической партии. При этом совокупный размер вступительного и (или) членских взносов одного члена партии в течение календарного года не может превышать предельный размер суммы пожертвований от одного физического лица, предусмотренный п. 8 ст. 30 Закона о партиях. Денежные средства политической партии также пополняются за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с Законом о партиях, пожертвований, поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности, поступлений от гражданско-правовых сделок, других не запрещенных законом поступлений.

Как отмечает профессор Е.А. Суханов, в материально-хозяйственном обеспечении различных видов общественно полезной деятельности принимают участие не только сами общественные организации как корпоративные юридические лица, но и юридические лица, созданные ими в других организационно-правовых формах, чаще всего в виде унитарных некоммерческих организаций - фондов и учреждений¹⁰. Вместе с тем, общественные организации могут инициировать создание коммерческих организаций, прибыль которых может быть использована для достижения уставных целей, вправе приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Например, статья 42 Устава Всероссийской общественной организации «Русское географическое общество» помимо перечисленных в

Законе об общественных объединениях источников формирования имущества общества называет доходы от хозяйственных товариществ, обществ и иных хозяйственных организаций, созданных Обществом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. В подобных случаях доходы коммерческой организации, учредителем которой является общественная организация, а также поступления от приносящей доход деятельности, осуществляемой самой общественной организацией, от проводимых ею мероприятий следует отнести к внутренним источникам поступлений.

Особого внимания, на наш взгляд, требует рассмотрение вопроса о внешних источниках формирования имущества общественных организаций, поскольку, с одной стороны, внешние поступления позволяют повысить эффективность деятельности организации по достижению уставных целей, с другой стороны, способны посягнуть на ее независимость в осуществлении уставной деятельности, которая, как уже было отмечено, является общественно значимой, поскольку может «воздействовать на личные неимущественные права граждан, существенно влиять на социальные, политические и нравственные устои общества»¹¹. В процессе осуществления деятельности общественной организации важно не допустить реализации незаконных интересов лиц, финансирующих такую деятельность.

Вопросы финансирования деятельности общественных организаций извне тесно связаны с конституционным правом на объединение. Закон предусматривает две возможности реализации права граждан на объединение. Первый вариант заключается в объединении в неформальные образования без создания юридического лица, следовательно, без предварительного разрешения компетентного государственного органа в лице Министерства юстиции РФ, второй вариант – в создании общественной организации как самостоятельного субъекта права. В последнем случае также возможно участие в деятельности такой организации не в качестве члена, а в качестве ее участника, то есть, лица, «сочувствующего» уставным целям объединения, финансирующим его деятельность без обязательного оформления условий своего участия. Представляется, что внесение имущественных взносов участниками общественной организации в отличие от членских взносов должно осуществляться исключительно на добровольной основе.

Пожертвования денежных средств, недвижимости, фондовых инструментов относятся к внешним источникам поступлений, из которых формируется целевой капитал общественной организации. Статья 2 Федерального закона от 30.12.2006 № 275-ФЗ «О

⁸См., например, Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13.03.2023 № 88-5052/2023; Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 31.03.2023 по делу № 88-5449/2023; Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 10.02.2023 по делу № 88-3667/2023; Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 22.12.2020 № 88-19252/2020 и др.

⁹Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // Российская газета. 2001. № 133.

¹⁰Суханов Е.А. О систематике юридических лиц в современном российском праве // Кодификация российского частного права 2019. Под ред. Д.А. Медведева. М.: «Статут», 2019.

¹¹Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. проф. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2021, (автор главы - Цепов Г.В.). С. 169.

порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹² к средствам формирования целевого капитала наряду с изложенными относит неиспользованный доход от доверительного управления имуществом, приобретенным в качестве пожертвования или по завещанию и переданным общественной организацией в доверительное управление управляющей компании в целях получения дохода, что еще раз подтверждает соблюдение правила о невозможности распределения имущества общественной организации между ее членами, либо его использования в противоречии с уставными целями.

Следует отметить, что для достижения уставных целей общественной организации используется не само имущество, полученное в виде пожертвования или по завещанию, а регулярный и долгосрочный доход от использования данного имущества, переданного в доверительное управление. Закон позволяет сформировать несколько фондов целевого капитала, к примеру, для достижения разных целей или по договорам с разными жертвователями в соответствии со ст. 582 ГК РФ. Примечательно, что общественные объединения сами могут использовать принадлежащее им имущество на благотворительные цели несмотря на отсутствие соответствующего положения в уставе.

В ряде случаев действуют ограничения возможности жертвования имущества в пользу общественных организаций. Так, общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, могут принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов, только в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О политических партиях» и законодательством Российской Федерации о выборах. Так, законом предусмотрены ограничения на общую сумму ежегодных пожертвований.

Отправной точкой формирования многопартийной политической системы Российской Федерации стало принятие Конституции в декабре 1993 года, закрепившей в ст. 13 идеологическое многообразие, обусловленное «отказом от руководящей роли в общественной и государственной жизни одной политической партии»¹³. С осознанием необходимости формирования системы многопартийности была признана необходимость финансовой поддержки политических партий. Однако, сложно отрицать, что при получении средств из внешних источников возникает угроза попадания партии в политическую и экономическую зависимость.

Возможность финансирования деятельности общественных организаций из-за рубежа находится под контролем государства в связи с непосредственным его влиянием на вопросы национальной безопасности. Запрещено финансирование деятельности политических партий как со стороны иностранных государств, иностранных юридических лиц, апатридов, в том числе международных организаций и общественных движений, так и субъектов права, выполняющих функции иностранного агента.

На сегодняшний день важнейшим источником поступления финансовых средств общественных организаций является государственное финансирование, представляющее собой один из способов государственной поддержки. Как отмечает Аленкин И.В., взаимоотношения государства и таких общественных объединений, как благотворительные, социально ориентированные, а также организации - исполнители общественно-полезных услуг, существуют в стимулирующем режиме¹⁴. Государство может взять на себя обязанность целевого финансирования отдельных общественно полезных программ, проводимых в жизнь общественными организациями. Государственное финансирование политических партий в Российской Федерации было введено с принятием Федерального закона «О политических партиях» в 2001 году и началось в 2004 году по итогам прошедших в 2003 году выборов в Государственную Думу, что было обусловлено «низким уровнем доходов партий, получаемых от вступительных и членских взносов, при этом значительной роли пожертвований»¹⁵.

Отсутствие прозрачного механизма использования имущества общественных организаций для достижения уставных целей позволяет создавать такие объединения с целью осуществления противоправной деятельности. Примером может служить нашумевшее дело о создании общественной организации по защите прав потребителей в целях извлечения незаконной прибыли путем проведения проверочных закупок алкогольной продукции с использованием несовершеннолетних, выглядящих гораздо старше 18 лет¹⁶. Судом установлено, что уставом созданной общественной организации право ее сотрудников на проведение проверочной закупки не закреплено, более того, такая деятельность допускается только с ведома и под контролем органа, осуществляющего оперативно-розыскные мероприятия. Однако, решающим фактором в рассматриваемом случае выступила возможность беспрепятственного присвоения правонарушителями, являющимися учредителями и участниками этой организации, денежных средств, полученных под видом добро-

¹² Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 38.

¹³ Бондарчук И.В. Объединение граждан как юридическая категория: судебно-конституционный опыт стран СНГ и современные перспективы законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 184.

¹⁴ Аленкин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. С. 25.

¹⁵ Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2015. С. 119.

¹⁶ Хилиута В.В. Вымогательство или мошенничество? // Законность. 2023. № 7. С. 50.

вольных пожертвований от лиц, которые продали несовершеннолетнему спиртное, под угрозой распространения данных сведений. Налицо корыстная заинтересованность учредителей, обусловленная возможностью присвоения имущества общественной организации. Ведь если бы все имущественные поступления объединения направлялись исключительно на достижение закрепленной в уставе цели – защита прав потребителей, у его членов вряд ли бы возникло желание добывать средства для реализации данной цели преступным путем.

По результатам ликвидации общественной организации, после расчетов с кредиторами, целевой характер оставшегося имущества и запрет на его распределение между учредителями, членами или участниками объединения сохраняется, оно направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо на цели, определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях – решением суда. В силу принципа гласности решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати. Банкротство общественных организаций законом не предусмотрено.

Таким образом, действующее отечественное законодательство, закрепляющее правовой статус общественных организаций, в том числе их имущественное положение, формировавшееся на протяжении

трети века в новых социально-экономических условиях – в правовом государстве с рыночной экономикой, обеспечивает необходимое и достаточное разнообразие источников поступлений с целью формирования имущества общественных организаций. Вместе с тем имущественное положение общественных организаций обладает определенной спецификой, основанной на особом правовом статусе некоммерческих организаций, который характеризуется наличием специальной правоспособности, целевым назначением принадлежащего им имущества, наличием специальных источников приобретения имущества, в том числе исключающих дальнейшее самостоятельное распоряжение им и т.д.¹⁷

Целевое использование имущества общественных организаций должно обеспечиваться максимальной открытостью его деятельности, в том числе финансово-экономических показателей, и одновременно предполагает наличие эффективного контроля с целью недопущения создания некоммерческих организаций для легализации несанкционированных денежных потоков. Предусмотренные законом формы отчетности, а также контрольные меры со стороны государства являются объективно необходимыми для достижения максимальной прозрачности деятельности общественных организаций, ее исключительной направленности на достижение общественно-полезных целей и в конечном итоге направлены на защиту государственного суверенитета.

Библиографический список

1. Аленькин И.В. Общественные объединения в системе конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. – 30 с.
2. Бондарчук И.В. Объединение граждан как юридическая категория: судебно-конституционный опыт стран СНГ и современные перспективы законодательства // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 4. – 182-190 с.
3. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. проф. А.П. Сергеева. – М.: Проспект, 2021. – 1040 с.
4. Жуков И.В. Место и роль общественного объединения в российском обществе // Труды Института государства и права РАН. – 2011. – № 5. – С. 67-73.
5. Карлина Т.Д. Общественное объединение: понятие, основные черты, принципы создания и деятельности // Бизнес в законе. – 2007. – № 3. – С. 83-86.
6. Кирсанов К.А. Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – 29 с.
7. Курбанов Р.А. Право на финансирование НКО как неотъемлемый элемент права на свободу объединений: международные и региональные стандарты и нормы российского законодательства о праве на свободу объединений // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2016. – № 1. – 106-111 с.
8. Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2015.
9. Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2013. – 54 с.
10. Суханов Е.А. О систематике юридических лиц в современном российском праве /Под ред. Д.А. Медведева. – М.: Статут. 2019. 492 с.
11. Хилюта В.В. Вымогательство или мошенничество? // Законность. – 2023. – № 7. – С. 49-52.

Рецензент: Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

¹⁷ Сойфер Т.В. Концепция некоммерческих организаций в российском гражданском праве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С.14.