

Научная статья

УДК 347.471

DOI 10.35266/2949-3455-2024-2-9



ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УКАЗАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В НАИМЕНОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Анастасия Ивановна Андриенко^{1✉}, Дарья Романовна Магалатий²

^{1,2}Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

¹*andrienko_ai@surgu.ru*[✉], <https://orcid.org/0000-0001-9189-9717>

²*magalatij_dr@edu.surgu.ru*, <https://orcid.org/0009-0005-5897-0194>

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативных требований к указанию территориальной сферы в наименованиях общественных объединений в Российской Федерации и практики их применения. Исследование основывается на анализе нормативных правовых актов, определяющих требования к наименованию общественных объединений, а также сравнении ответов территориальных подразделений Министерства юстиции РФ на запросы, касающиеся трактовки данных требований. Авторы статьи исследуют различные подходы к толкованию законодательства о необходимости включения в наименование общественных объединений указания на территориальную сферу. Результаты опроса территориальных управлений Минюста РФ демонстрируют неоднозначность в понимании и применении соответствующих требований законодательства. В статье рассматриваются возможные последствия различных подходов к указанию территориальной принадлежности для правовой определенности и защиты прав на наименование общественных объединений. В заключение формулируются рекомендации по унификации практики применения нормативных требований, направленные на устранение правовой неопределенности и обеспечение защиты прав общественных объединений на их уникальное наименование в соответствии с конституционными принципами.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные объединения, регистрация общественного объединения, наименование общественного объединения, Министерство юстиции РФ

Для цитирования: Андриенко А. И., Магалатий Д. Р. Правовые аспекты указания территориальной сферы в наименовании региональных общественных объединений // Вестник Сургутского государственного университета. 2024. Т. 12, № 2. С. 85–90. DOI 10.35266/2949-3455-2024-2-9.

Original article

LEGAL ASPECTS OF INDICATING THE TERRITORIAL AREA IN LEGAL NAMING OF REGIONAL PUBLIC ASSOCIATIONS

Anastasiya I. Andrienko^{1✉}, Darya R. Magalaty²

^{1,2}Surgut State University, Surgut, Russia

¹*andrienko_ai@surgu.ru*[✉], <https://orcid.org/0000-0001-9189-9717>

²*magalatij_dr@edu.surgu.ru*, <https://orcid.org/0009-0005-5897-0194>

Abstract. The article analyzes the regulatory requirements for indicating the territorial area in the legal naming of public associations in the Russian Federation and the practice of their application. The study is based on the analysis of regulatory legal acts that define the requirements for the name of public associations, as well as a comparison of the responses of territorial divisions of the Ministry of Justice of the Russian Federation to requests for interpretation of these requirements. The authors explore various approaches to the interpretation of legislation on the need to include an indication of the territorial area in the name of public associations. The findings of a survey of territorial departments of the Ministry of Justice of the Russian Federation demonstrate ambiguity in the understanding and application of the relevant legal requirements. The article examines

the possible consequences of different approaches to indicating territorial affiliation for legal certainty and protection of the naming rights of public associations. In conclusion, recommendations are proposed for unifying the practice of applying regulatory requirements, aimed at eliminating legal uncertainty and ensuring the protection of the rights of public associations to their unique name in accordance with constitutional principles.

Keywords: civil society, public associations, registration of a public association, legal name of a public association, Ministry of Justice of the Russian Federation

For citation: Andrienko A. I., Magalaty D. R. Legal aspects of indicating the territorial area in legal naming of regional public associations. *Surgut State University Journal*. 2024;12(2):85–90. DOI 10.35266/2949-3455-2024-2-9.

ВВЕДЕНИЕ

Развитие гражданского общества во многом зависит от деятельности общественных объединений. Конституционная реформа 2020 г. усилила социальную составляющую Конституции РФ и значение общественных объединений для государства и гражданского общества [1–3]. В связи с этим представляется важным анализ деятельности органов исполнительной власти при их взаимодействии с общественными объединениями. Такой анализ позволит выявить потенциальные проблемы и коллизии в действующем законодательстве, что станет основой для разработки предложений по его совершенствованию и адаптации к современным условиям. Кроме того, он способствует повышению эффективности правоприменительной практики, укреплению правовой базы для защиты и развития общественных объединений.

Общественные объединения, осуществляющие активную деятельность, в большинстве случаев действуют в качестве юридического лица. Процесс регистрации общественных объединений должен проходить в строгом соответствии с законом и гарантировать осуществление конституционного права на объединение.

В части субъектов РФ сложилась практика, когда региональным общественным объединениям отказывают в регистрации в качестве юридического лица, если в их наименовании отсутствует прямое указание на субъект РФ, на территории которого общественное объединение будет осуществлять свою деятельность. Целью настоящей статьи является поиск наиболее актуальной практики определения территориальной сферы в наименованиях

региональных общественных объединений, обеспечивающей защиту права общественных объединений на их уникальное наименование в соответствии с конституционными принципами.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Для достижения цели исследования был осуществлен анализ нормативных правовых актов, устанавливающих критерии определения наименований общественных объединений. Авторами был проведен опрос управлений Министерства юстиции РФ в субъектах РФ о применении статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях» в части требований к наименованию региональных общественных объединений. Применение сравнительного метода позволило обобщить и сопоставить полученные результаты, выявить особенности подходов к регистрации общественных объединений в субъектах РФ. Также в ходе исследования был осуществлен анализ доктринальных источников, что позволило сформулировать возможные последствия различных подходов к указанию территориальной сферы деятельности общественных объединений для правовой определенности и защиты права общественных объединений на наименование.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» (далее – Закон) «официальное наименование общественного объединения должно содержать указание на его организационно-правовую форму, территориальную сферу и характер его деятельности» [4]. В процессе правоприменения сложился неоднозначный подход

к определению того, что именно понимается под «территориальной сферой» применительно к региональным общественным объединениям (далее – РОО). В практике управлений Министерства юстиции РФ (далее также – Минюст РФ) в субъектах РФ существует несколько вариантов понимания данной нормы.

Первый вариант заключается в том, что необходимо указать в наименовании на то, что общественное объединение является «региональным», «местным» и т. д., например региональная общественная организация помощи детям «Солнышко». Второй вариант – необходимо помимо слова «региональное» включать наименование конкретного субъекта РФ. Например, региональная общественная организация помощи детям Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Солнышко».

Статья 14 Закона определяет территориальную сферу деятельности РОО как «деятельность, осуществляемую в соответствии с их уставными целями в пределах территории одного субъекта Российской Федерации» [4]. Подчеркнем формулировку «в пределах территории одного субъекта РФ». Статья не содержит прямого указания на необходимость включать наименование конкретного субъекта РФ. Субъект Российской Федерации и муниципальное образование указываются в Уставе РОО как «место нахождения постоянно действующего исполнительного органа» (ст. 12 Закона).

В комментариях к Закону предусматривается, что общественные объединения имеют следующие варианты выбора территориальной сферы деятельности:

- «– в пределах Российской Федерации (общероссийские);
- в пределах нескольких регионов (межрегиональные);
- в пределах одного региона (региональные)...» [5, 6].

Также добавляется, что должно быть сделано обязательное указание на территориальную сферу деятельности общественного объединения в заявлении № РН0001 о его государственной регистрации при создании. В 5-м разделе заявления указывается территориальная сфера деятельности, например

«Российская Федерация» для общероссийских общественных объединений, «Самарская область» для РОО, осуществляющих деятельность в Самарской области [5].

Таким образом, авторы комментариев к Закону считают, что при регистрации РОО для указания на его территориальную сферу деятельности необходимо включать в его наименование слово «региональный».

В сентябре – декабре 2023 г. авторами был проведен опрос управлений Минюста РФ в субъектах РФ. В обращении был задан вопрос о практике применения статьи 28 Закона: «Обязаны ли учредители включать в наименование создаваемого ими общественно-общественного объединения указание на субъект РФ, на территории которого будет осуществляться его деятельность? Либо в наименовании достаточно указать, что общественное объединение является региональным?»

72 территориальных управления Минюста РФ перенаправили обращение в Минюст РФ, обосновывая это тем, что разъяснение законодательства и практики его применения, а также оказание иной консультативной помощи по запросам граждан и организаций не входят в компетенцию территориального органа Минюста России.

9 территориальных управлений Минюста РФ предоставили развернутый ответ по данному вопросу.

Среди подразделений Минюста РФ, представивших ответ:

- 5 обозначили наличие обязанности указания в наименовании РОО территориальной сферы деятельности с добавлением субъекта РФ (Томская область, Мурманская область, Кемеровская область – Кузбасс, Калининградская область, ХМАО-Югра);
- 3 ответили, что наименование регионального общественного объединения может как содержать указание на субъект РФ, в пределах которого осуществляется деятельность, так и быть без такого указания (Свердловская область, Калужская область, Республика Башкортостан);
- 1 настоятельно рекомендовало указывать в наименовании регионального общественного

объединения субъект РФ (Новосибирская область).

Территориальные подразделения Минюста РФ ссылались на статьи 14 и 28 Закона, а также на главу 4 Гражданского кодекса РФ. Аргументы территориальных подразделений Минюста РФ за указание в наименовании РОО наименования субъекта РФ заключались в следующем:

– деятельность общественного объединения ограничена пределами конкретного субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления; указание на конкретный субъект или муниципальное образование в полном официальном наименовании общественного объединения является обязательным (Мурманская область);

– с учетом регламентированного Законом территориального принципа деятельности общественных объединений (перечень субъектов РФ содержится в статье 65 Конституции РФ), а также во избежание регистрации в пределах одного субъекта РФ более одного общественного объединения с одним и тем же наименованием, при проведении проверки представленных для государственной регистрации документов, Главное управление рекомендует заявителям включать в его наименование указание на территорию, в пределах которой действует общественное объединение (Новосибирская область).

Департамент законодательства и правоприменения в сфере некоммерческих организаций Министерства юстиции РФ сообщил следующее:

«Обязанность указания в наименовании общественного объединения наименования субъекта Российской Федерации законодательством не предусмотрена.

Однако в государственной регистрации общественного объединения может быть отказано, если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же наименованием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории (п. 4 ст. 23 Закона).

При этом Законом (ст. 5) и Федеральным законом «О некоммерческих организациях»

(п. 3 ст. 2) установлено, что общественная организация является некоммерческой.

Некоммерческая организация, наименование которой зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право его использования (п/п 1.1 ст. 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

В государственной регистрации некоммерческой организации может быть отказано, если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием (п/п 2 п.1 ст. 23.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях») [7].

Таким образом, Министерство юстиции РФ пришло к выводу, что наименование регионального общественного объединения может как содержать указание на субъект РФ, в пределах которого осуществляется деятельность, так и быть без такого указания. Представляется, что такое толкование статьи 28 Закона отражает конституционное содержание права на объединение и наиболее соотносится с конституционным смыслом права общественных объединений на наименование.

По результатам проведенного опроса территориальных подразделений Минюста РФ можно констатировать, что обязанность указания в наименовании общественного объединения на конкретный субъект Российской Федерации не вытекает из буквального толкования Закона. Тем не менее указание на территориальную сферу деятельности может быть обосновано необходимостью обеспечения уникальности наименования в пределах одной территориальной сферы деятельности.

Толкование нормы Закона о наименовании региональных общественных объединений необходимо осуществлять в их взаимосвязи с конституционными нормами (статьями 2, 18, 30). Ограничение прав учредителей регионального общественного объединения в выборе наименования приводит и к ограничению права на объединение. Конституционные права могут быть ограничены только на основании закона в строго определенных Конституцией РФ границах.

Дополнительным аргументом в пользу точности зрения о праве общественного объединения

самому решать, указывать ли конкретный субъект РФ в своем наименовании, может служить факт, что субъект Российской Федерации и сам вправе изменить свое наименование. На практике такое происходило неоднократно. Например, в 2019 г. Кемеровская область приняла решение об изменении наименования на Кемеровская область – Кузбасс.

Изменение наименования субъекта РФ повлечет обязанность всех региональных общественных объединений, содержащих в своем наименовании наименование субъекта РФ в «старой» редакции, инициировать процесс внесения изменений в сведения о наименовании юридического лица. Это создаст неблагоприятные последствия – дополнительную и неоправданную административную нагрузку как на сами общественные объединения, так и на уполномоченные органы исполнительной власти.

Интересно предложение И. В. Бондарчука «запретить включать в наименование общественных объединений обозначения, противоречащие общественным интересам, приводящие к недопустимому восприятию организации за счет использования слов, вызывающих у граждан стойкую ассоциацию с участием государства в деятельности данной организации» [8]. Эти аргументы могут быть применены и к вопросу, рассматриваемому в настоящей статье. Ассоциации с участием государства в деятельности общественного объединения

могут возникнуть и при указании в наименовании регионального общественного объединения конкретного наименования субъекта РФ. Что также может повлечь неблагоприятные последствия для общества и государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, на практике существует разнообразие в понимании требований Федерального закона «Об общественных объединениях» к указанию территориальной сферы в наименованиях региональных общественных объединений. Некоторые управления Министерства юстиции РФ в субъектах Российской Федерации настаивают на необходимости включения наименования конкретного субъекта РФ в наименование регионального общественного объединения, в то время как другие управления считают достаточным указание на региональный характер деятельности без уточнения конкретного субъекта РФ.

Для устранения правовой неопределенности и обеспечения защиты прав общественных объединений на наименование, а также во избежание ограничения конституционного права на объединение наиболее актуальной представляется практика, при которой указание в наименовании региональных общественных объединений наименования субъекта Российской Федерации является правом, а не обязанностью учредителей общественного объединения.

Список источников

1. Барахоева Е. А., Батыгова М. З. Конституционные гарантии осуществления деятельности общественных объединений // Образование и право. 2022. № 5. С. 97–101. DOI 10.24412/2076-1503-2022-5-97-101.
2. Васильев С. А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина : моногр. М. : Вузовский учебник : ИНФРА-М, 2024. 116 с.
3. Суровцева А. А. Общественные объединения в правовой системе государства // Сборник научных работ серии «Право». 2023. № 1. С. 80–95.
4. Об общественных объединениях : федер. закон Рос. Федерации от 19.05.1995 № 82-ФЗ // Рос. газ. 1995. № 100. Доступ из СПС «Гарант».

References

1. Barakhoeva E. A., Batygova M. Z. Constitutional guarantees for the implementation of the activities of public associations. *Obrazovanie i pravo*. 2022;(5):97–101. DOI 10.24412/2076-1503-2022-5-97-101. (In Russ.).
2. Vasilyev S. A. Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodeistviia obshchestvennykh obedinenii s pravookhranitelnyimi organami Rossii v sfere zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina. Monograph. Moscow: Vuzovskii uchebnik: INFRA-M; 2024. 116 p. (In Russ.).
3. Surovtseva A. A. Public associations in the legal system of the state. *Sbornik nauchnykh rabot serii "Pravo"*. 2023;(1):80–95. (In Russ.).
4. Federal Law of the Russian Federation of May 19, 1995 No. 82-FZ "On Public Associations". *Rossiiskaia gazeta*. 1995. No. 100. Accessed through Law assistance system "Garant". (In Russ.).

5. Шашкова О. В. Комментарий к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Доступ из СПС «Гарант».
6. Комментарий к Федеральному закону «Об общественных объединениях» / под общ. ред. В. И. Шкатулла. М. : Юстицинформ, 2003. 270 с.
7. О некоммерческих организациях : федер. закон Рос. Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Рос. газ. 1996. № 14. Доступ из СПС «Гарант».
8. Бондарчук И. В. О практике применения статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях» на территории Республики Крым // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 41–46.
5. Shashkova O. V. Commentary on Federal Law of May 19, 1995 No. 82-FZ “On Public Associations”. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
6. Shkatulla V. I., ed. Commentary on Federal Law “On Public Associations”. Moscow: Iustitsinform; 2003. 270 p. (In Russ.).
7. Federal Law of the Russian Federation of January 12, 1996 No. 7-FZ “On Non-Profit Organizations”. *Rossiiskaia gazeta*. 1996. No. 14. Accessed through Law assistance system “Garant”. (In Russ.).
8. Bondarchuk I. V. Application of Article 28 of the Federal Law “On Public Associations” in the territory of the Republic of Crimea. *Actual Problems of Russian Law*. 2018;(1):41–46. (In Russ.).

Информация об авторах

А. И. Андриенко – старший преподаватель.
Д. Р. Магалатий – студент.

Information about the authors

A. I. Andrienko – Senior Lecturer.
D. R. Magalaty – Student.