

УДК 342.728

DOI 10.34822/2312-3419-2020-3-64-69

**О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ»,
«НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ»
И «СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ»**

А. И. Андриенко

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

E-mail: Andrienko_ai@surgu.ru

В статье обозначена проблема терминологической неопределенности при использовании понятий «общественные объединения», «некоммерческие организации» и «социально ориентированные некоммерческие организации». Несмотря на наличие легальных определений указанных выше понятий, на практике возникают вопросы о том, какой из терминов необходимо употреблять, в том числе при подготовке нормативных правовых актов. Автор приглашает к дискуссии о разграничении понятий «общественные объединения», «некоммерческие организации» и «социально ориентированные некоммерческие организации». Обозначены области совпадения понятий и принципиальные различия; сделан вывод о том, что основное разграничение понятий должно осуществляться в зависимости от характера правоотношений: термины «общественные объединения» и «социально ориентированные некоммерческие организации» употребляются в публичных правоотношениях, термин «некоммерческие организации» – в частноправовых отношениях. Также автор считает важным использование только трех исследуемых понятий, так как они охватывают все организации, участвующие в развитии гражданского общества в России и решающие социальные проблемы.

Ключевые слова: общественные объединения, некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, право на объединение, негосударственные организации, неправительственные организации, третий сектор, социальное государство.

Для цитирования: Андриенко А. И. О соотношении понятий «общественные объединения», «некоммерческие организации» и «социально ориентированные некоммерческие организации» // Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 3 (29). С. 64–69. DOI 10.34822/2312-3419-2020-3-64-69.

**RELATION OF CONCEPTS “PUBLIC ASSOCIATIONS”,
“NON-PROFIT ORGANIZATIONS”
AND “SOCIAALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS”**

A. I. Andrienko

Surgut State University, Surgut, Russia

E-mail: Andrienko_ai@surgu.ru

The article outlines the problem of terminological ambiguity when using the concepts “public associations”, “non-profit organizations” and “socially oriented non-profit organizations”. Despite the existence of legal definitions for these concepts, in reality, it is difficult to choose the right term, for example, during the preparation of regulatory legal acts. The author discusses the differentiation between the concepts of “public associations”, “non-profit organizations” and “socially oriented non-profit organizations”. The article defines the similarities between concepts and their fundamental differences. The author concludes that the main differentiation of concepts should be based on the nature of legal relations as the terms “public associations” and “socially oriented non-profit organizations” are used in public legal relations, whereas the term “non-profit organizations” is used in private legal relations. Moreover, the author considers it is important to use only these three concepts since they cover all organizations involved in the development of civil society in Russia and solving social problems.

Keywords: public associations, non-profit organizations, socially oriented non-profit organizations, right to association, non-public organizations, non-governmental organizations, third sector, welfare state.

For citation: Andrienko A. I. Relation of Concepts "Public Associations", "Non-Profit Organizations" and "Socially Oriented Non-Profit Organizations" // Surgut State University Journal. 2020. No. 3 (29). P. 64–69. DOI 10.34822/2312-3419-2020-3-64-69.

ВВЕДЕНИЕ

Конституционная реформа 2020 г. обозначила развитие социальной сферы в качестве одного из приоритетов государственного развития. Вместе с тем выросло значение социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) для государства как надежных партнеров в создании благоприятных условий жизни для граждан, в обеспечении конституционной цели – становления России как социального государства. Объемы государственной поддержки увеличиваются, расширяются границы возможностей СОНКО получать различные блага от государства (имущественная, информационная и иные виды поддержки) [1, с. 54–79].

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 СОНКО также показали свою значимость: с одной стороны, они встали в ряды тех, кто устраняет неблагоприятные последствия пандемии, а с другой – стали пострадавшей стороной, нуждающейся в дополнительной поддержке государства.

Сложная правовая конструкция (сочетание трех понятий «общественные объединения» (далее – ОО), «некоммерческие организации» (далее – НКО) и СОНКО) ставит вопрос о соотношении данных понятий.

Актуальность вопроса объясняется тем, что значимость социально ориентированных некоммерческих организаций для государства с каждым годом возрастает. Однако правоприменитель подчас использует юридические термины некорректно, адресуя поддержку государства не тем субъектам права, которые определены законом. Вопросы возникают и на стадии правотворчества – важно обеспечить использование терминологии в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Важна единообразная практика поддержки СОНКО. Для того чтобы обеспечить единые правила определения статуса некоммерческих организаций, претендующих на государственную поддержку, необходима терминологическая база, исключающая возможность неоднозначного толкования.

Основной целью данного исследования является активизация научной дискуссии по вопросу соотношения понятий ОО, НКО и СОНКО и формулировка авторского отношения к озвученной проблеме. Проблема соотношения понятий ОО, НКО и СОНКО является актуальной для развития института СОНКО в целом, для правотворчества и правоприменения, но при этом данному вопросу уделено недостаточно внимания в доктрине конституционного права.

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере реализации конституционного права на объединение, терминологическое формирование понятий ОО, НКО и СОНКО, практика их применения. При этом право на объединение рассматривается как ключевое право, лежащее в основе развития и ОО, и НКО, и СОНКО.

Анализируются нормативные правовые акты, определяющие правовой статус ОО, НКО и СОНКО. Сквозь призму теоретических выводов О. А. Кожевникова [2], В. В. Лысенко [3], А. В. Маркитантова [4] и других ученых рассматривается положение общественных объединений, некоммерческих организаций и социально ориентированных некоммерческих организаций.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Легальные определения понятий ОО, НКО и СОНКО даются, соответственно, в ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях» [5] (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ), ч. 1 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации [6] (далее – ГК РФ) и ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» [7] (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), ч. 2.1 ст. 2 Федерального закона № 7-ФЗ. И если общественное объединение определяется перечислением его отличительных признаков, то некоммерческой организации определение дается через отрицание (нет цели извлекать прибыль, полученная прибыль не рас-

пределяется между участниками). Данный факт уже затрудняет понимание конкретных признаков некоммерческой организации.

Проблемы с соотношением понятий «общественные объединения» и «некоммерческие организации» не новы. Так, В. В. Лысенко считает, что «получилась немного запутанная система, в которой положения одного нормативного акта накладываются на положения другого» и существуют принципиальные недостатки Федерального закона «Об общественных объединениях», которые противоречат Гражданскому кодексу России и Федеральному закону «О некоммерческих организациях» [3, с. 47]. Исследователь также акцентировала внимание на том, что в легальном определении общественных объединений используется понятие «некоммерческие формирования». Использование термина «формирование» не добавило ясности в вопрос разграничения понятий «некоммерческие организации» и «общественные объединения».

С внесением изменений в ГК РФ в 2014 г. [8], когда перечень организационно-правовых форм НКО стал закрытым, появились новые проблемы соотношения ГК РФ, Федерального закона № 7-ФЗ и Федерального закона № 82-ФЗ. Так, самостоятельной организационно-правовой формой НКО была признана общественная организация, но в качестве ее разновидности названы политические партии, органы общественной самодеятельности (п/п 2 ч. 3 ст. 50 ГК РФ), которые Федеральным законом № 82-ФЗ определены как самостоятельные организационно-правовые формы ОО (ст. 7, 12, 12.2 Федерального закона № 82-ФЗ). Непростая ситуация складывалась и с общественным движением: в 2014 г. общественные движения были включены в состав общественных организаций [8]. Лишь в 2015 г. ситуацию исправили и признали общественные движения в качестве самостоятельной организационно-правовой формы НКО [9]. Эти и некоторые другие разночтения ГК РФ и Федерального закона № 82-ФЗ создают проблемы при правоприменении. Так, общественные учреждения перестали быть самостоятельными юридическими лицами по ГК РФ. При этом, к примеру, активно участвуют в тушении пожаров добровольные пожарные дру-

жины, большинство из которых создавались как общественные учреждения.

В доктрине конституционного права используются и иные близкие по смыслу понятия. Например, кроме термина «негосударственные объединения», используемого А. В. Маркитантовым еще в 2002 г. [4], предлагались термины, охватывающие по своему предполагаемому содержанию все существующие формы объединений как общественных, так и некоммерческих организаций. Например, О. А. Кожевников пишет о «негосударственных организациях» [2], В. В. Лысенко о «неправительственных организациях» [3].

Если в теории использование данных терминов оправдано, то использование иных терминов в нормативных правовых актах создает неопределенность: неясно, какие именно организации имеют право претендовать на государственную поддержку. Считается, что так называемый президентский грант предоставляется СОНКО. Но Указ Президента Российской Федерации «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества» принят в целях обеспечения поддержки «некоммерческих неправительственных организаций» [10]. Необходимо учитывать, что в соответствии с федеральным законодательством поддерживаются, в первую очередь, социально ориентированные некоммерческие организации. И использование в нормативных правовых актах иных терминов приводит к коллизиям, пробелам, а также может стать коррупциогенным фактором.

Проблема соотношения понятий ОО и НКО усложнилась с появлением понятия СОНКО [11]. Ранее автор обращал внимание на то, что, с одной стороны, СОНКО – это статус, которым могут обладать некоторые некоммерческие организации, и их правовая природа должна вытекать из частного права. С другой стороны, цель и виды деятельности СОНКО, определенные ч. 1 ст. 31.1 Федерального закона № 7-ФЗ, находятся в области публичного права (затрагивают интерес всего общества), а значит, основа развития института СОНКО – это публичное (в частности – конституционное) право [12].

СОНКО не являются организационно-правовой формой юридического лица, они создаются в формах, определенных Федеральным законом № 7-ФЗ. Характеристика «социально ориентированные» отражает характер деятельности некоторых некоммерческих организаций.

В таблице представлены организационно-правовые формы общественных объединений и некоммерческих организаций, а также указано, могут ли юридические лица, создаваемые в соответствующих организационно-правовых формах, быть социально ориентированными. В связи с тем, что по Федеральному закону № 7-ФЗ социально ориентированными могут быть некоммерческие орга-

низации, созданные в формах, определенных данным законом, автор ограничился только формами, прямо указанными в Федеральном законе № 7-ФЗ.

Таблица позволяет увидеть некоторые различия между Федеральным законом № 82-ФЗ, Федеральным законом № 7-ФЗ и ГК РФ, а также области совпадения анализируемых в статье понятий. Например, общественная организация является и общественным объединением, и некоммерческой организацией (при условии ее регистрации в качестве юридического лица), и СОНКО (при условии указания в Уставе на виды деятельности, определенные ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

Таблица

Сравнение организационно-правовых форм ОО, НКО и СОНКО

Организационно-правовая форма	Общественное объединение (ст. 7 Федерального закона № 82-ФЗ)	Некоммерческая организация (ч. 3 ст. 50 ГК РФ, ч. 3 ст. 2 Федерального закона № 7-ФЗ)	Социально ориентированная некоммерческая организация (ч. 2.1 ст. 2, ст. 31.1 Феде- рального закона № 7-ФЗ)
Общественная организация	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО
Общественное движение	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО
Общественное учреждение	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Не самостоятельная (разновидность учреждения)	Может быть СОНКО как учреждение
Общественный фонд	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Не самостоятельная (разновидность фонда)	Может быть СОНКО как фонд
Орган общественной самодетельности	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Не самостоятельная (разновидность обществен- ной организации)	Может быть СОНКО как общественная организация
Политическая партия	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Не самостоятельная (разновидность обществен- ной организации)	Не может быть СОНКО
Автономная некоммерче- ская организация	Не является общественным объединением	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО
Община коренных малочисленных народов Российской Федерации	Не является общественным объединением	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО
Казачье общество	Не является общественным объединением	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО
Некоммерческое партнерство	Не является общественным объединением	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО
Ассоциации и союзы	Не является общественным объединением	Самостоятельная организа- ционно-правовая форма	Может быть СОНКО

Примечание: составлено автором.

Нам видится, что социально ориентированные некоммерческие организации стали по факту тем элементом, который выделил среди некоммерческих организаций часть, реализующую конституционное право на объединение и, в первую очередь, являющуюся субъектом публичного права. О том, что СОНКО являют-

ся формой реализации права на объединение, автор писал ранее [12].

Стоит обратить внимание и на то, что с 31.01.2016 Федеральный закон «О некоммерческих организациях» регулирует лишь особенности гражданско-правового регулирования [13]. В части же полномочий орга-

нов государственной и муниципальной власти по поводу поддержки и взаимодействия с СОНКО закон пополняется новыми нормами. Следовательно, данный закон в настоящее время содержит как нормы частного права, так и публичного. В Гражданском кодексе указание на социально ориентированные организации отсутствует.

Таким образом, разграничение понятий необходимо осуществлять, в первую очередь, по характеру правоотношений: понятия «общественные объединения» и «социально ориентированные некоммерческие организации» употребляются в публичных правоотношениях, некоммерческие организации – в частноправовых отношениях.

Важным правилом для правотворчества и правоприменения должно стать использование именно тех понятий, которые закреплены легально: ОО, НКО и СОНКО. Особенно важно это в правотворчестве, при создании отдельных организационных структур в органах власти, отвечающих за поддержку и взаимодействие с указанными лицами.

Необходимо согласовать нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях», Федерального закона «Об общественных объединениях» и ГК РФ. Возможен вариант переименования Федерального закона «О некоммерческих организациях» в Федеральный закон «О социально ориен-

тированных некоммерческих организациях». Все нормы, регулирующие создание и деятельность НКО, могут содержаться в Гражданском кодексе России; нормы, определяющие правовой статус СОНКО, – в Федеральном законе «О социально ориентированных некоммерческих организациях». В этой ситуации также необходимо будет привести в соответствие Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон «Об общественных объединениях».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос о соотношении понятий ОО, НКО и СОНКО должен стать предметом активной дискуссии. В данной статье предложен общий взгляд на проблему в силу того, что объем исследуемых общественных отношений очень широк и требует глубокого научного исследования. Важными, на наш взгляд, являются два основных вывода. Первый – о разграничении понятий ОО, НКО и СОНКО по характеру правоотношений, субъектами (участниками) которых они являются. Второй – о необходимости остановиться на тех понятиях, которые уже закреплены легально. Опасно множить сущности. Лучший выход для правотворчества и правоприменения – это приведение к единому знаменателю уже существующих и активно используемых понятий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад Общественной палаты РФ О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2019 год. 2020. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_OPRF_2019_19122019.pdf (дата обращения: 27.08.2020).
2. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 346 с.
3. Лысенко В. В. Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений: опыт России, Молдовы и Приднестровья : моногр. М. : Проспект. 2017. 256 с.
4. Маркитантов А. В. Негосударственные объединения в Российской Федерации (Теория и практика конституционно-правового регулирования) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 194 с.
5. Об общественных объединениях : федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

REFERENCES

1. Doklad o sostoianii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii za 2019 god. URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/doklad_OPRF_2019_19122019.pdf (accessed: 27.08.2020). (In Russian).
2. Kozhevnikov O. A. Pravo nekommercheskikh organizacij: Doctoral Dissertation (Law). Yekaterinburg, 2008. 346 p. (In Russian).
3. Lysenko V. V. Pravovoj status i rol obshhestvennykh obedinenij v sisteme vnutrigosudarstvennykh i mezhdunarodnykh otnoshenij: opyt Rossii, Moldovy i Pridnestrovya : monograph. Moscow : Prospekt. 2017. 256 p. (In Russian).
4. Markitantov A. V. Negosudarstvennye obedineniya v Rossijskoj Federacii (Teoriya i praktika konstitucionno-pravovogo regulirovaniya) : Doctoral Dissertation (Law). Yekaterinburg. 2002. 194 p. (In Russian).
5. Ob obshhestvennykh obedineniyakh : federalny zakon ot 19.05.1995. No. 82-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. No. 21. Article 1930. (In Russian).

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.08.2020).
7. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
8. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.
9. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон «О политических партиях» : федер. закон от 23.05.2015 № 133-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2985.
10. О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества : указ Президента Российской Федерации от 30.01.2019 № 30. URL: <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 27.08.2020).
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций : федер. закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.
12. Андриенко А. И. Социально ориентированные некоммерческие организации как форма реализации конституционного права на объединение // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16, № 2. С. 245–249. DOI 10.19073/2658-7602-2019-16-2-245-249.
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31.01.2016 № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 559.
6. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (pt. 1) ot 30 noyabrya 1994, No. 51-FZ (ed. 31.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed: 27.08.2020). (In Russian).
7. O nekommercheskikh organizatsiyakh: federalnyi zakon ot 12.01.1996 No. 7-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 1996. No. 3. Article 145. (In Russian).
8. O vnesenii izmenenii v glavu 4 chasti pervoi Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i o priznanii utrativshimi silu otdelnykh polozhenii zakonodatelnykh aktov Rossiiskoi Federatsii : Federal Law of 05.05.2014 No. 99-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2014. No. 19. Article 2304. (In Russian).
9. O vnesenii izmenenij v chast pervuyu Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii i v Federalnyj zakon “O politicheskikh partiyakh” : Federal Law of 23.05.2015 No. 133-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2015. No. 21. Article 2985. (In Russian).
10. O grantakh Prezidenta Rossiiskoi Federatsii, predstavliaemykh na razvitie grazhdanskogo obshchestva : decree of the President of the Russian Federation of 30.01.2019 g. No. 30. URL: <http://kremlin.ru/> (accessed: 27.08.2020). (In Russian).
11. O vnesenii izmenenii v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiiskoi Federatsii po voprosu podderzhki sotsialno orientirovannykh nekommercheskikh organizatsii : Federal Law of April 5, 2010 No. 40-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2010. No. 15. Article 1736. (In Russian).
12. Andrienko A. I. Socially Oriented Non-Profit Organizations as a Form of Realization of the Constitutional Right to Association // Siberian Law Review. 2019. Vol. 16, No. 2. P. 245–249. DOI 10.19073/2658-7602-2019-16-2-245-249. (In Russian).
13. O vnesenii izmenenii v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiiskoi Federatsii : Federal Law of 31.01.2016 No. 7-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2016. No. 5. Article 559. (In Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Андриенко Анастасия Ивановна – преподаватель кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет, Сургут, Россия.

E-mail: Andrienko_ai@surgu.ru

ABOUT THE AUTHOR

Anastasia I. Andrienko – Lecturer, Department of Public and Municipal Law, Surgut State University, Surgut, Russia.

E-mail: Andrienko_ai@surgu.ru