

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Ананич С.М.

начальник отделения исследований в сфере экономического развития и экологии Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

Основная роль в экономическом механизме функционирования государства традиционно отводится коммерческим организациям, поскольку их участие в экономических отношениях способствует достижению высоких и устойчивых темпов экономического роста и стимулированию предпринимательской активности. Значение некоммерческих организаций для экономики страны обычно считается второстепенным и малозначимым ввиду направленности их деятельности на достижение иных целей – некоммерческих. Вместе с тем, нельзя найти оптимальных подходов к определению юридического статуса некоммерческих организаций (объему и содержанию их гражданской правоспособности и т.д.), не учитывая экономических основ их деятельности, сфер функционирования и отводимой им роли [1]. Правила поведения, установленные государством, должны обеспечить осуществление тех целей, которые возникают как общественно необходимые цели [2, С. 18].

В экономической литературе выдвинуты и обоснованы различные теории, объясняющие объективную необходимость деятельности некоммерческих организаций в условиях рыночной экономики [3, С. 12-17]. И хотя единый взгляд на сущность и значение данных образований в науке отсутствует, анализ теорий позволяет сделать вывод, что так или иначе в основе появления большинства видов некоммерческих организаций лежат экономические предпосылки, обусловленные недостатками рыночного механизма хозяйствования [1]. Используя исключительно рыночные факторы развития невозможно обеспечить все многообразие общественных потребностей, поскольку в ряде случаев применение экономических свойств оказывается неэффективным или невозможным при реализации отдельных видов материальных благ.

По мнению социологов и политологов, основой гражданского общества выступают социальные группы, имеющие разнообразные интересы. Это определяет значительную разобщенность гражданского общества и присущую ему конкуренцию индивидов, что преодолевается их объединением в различные сообщества [4, С.48]. Преследуемые субъектами общественно полезные (некоммерческие) цели достигаются путем организации и деятельности некоммерческих юридических лиц, которые представляют сферу частных интересов и действуют на основе

самоуправления и координации, юридического равенства и автономии воли. Как отмечается в литературе, именно некоммерческие организации составляют основу гражданского общества, без которого невозможны ни существование правового государства, ни реализация принципов демократии, ни, как следствие, дальнейшее развитие цивилизованных рыночных отношений [1].

Многообразие и неоднородность некоммерческих организаций по сравнению с коммерческими предопределяет необходимость поиска законодателем оптимальной модели правовой регламентации статуса некоммерческих юридических лиц с учетом их социальной сущности и экономического значения.

В соответствии со ст. 46 Гражданского кодекса Республики Беларусь [5] (далее – ГК) юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и (или) распределяющие полученную прибыль между участниками (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Соответственно для деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие законодатель использует два критерия – основная цель деятельности и возможность распределения прибыли между участниками (ст. 46 ГК).

Несмотря на высказанную в литературе критику нормативного закрепления классификации юридических лиц на коммерческие и некоммерческие [См: 6, с. 100–101; 8, с. 122–123; 9, с. 148], а также указание на наличие определенных трудностей при применении данной классификации ввиду недостаточной четкости критериев [9, с.115; 10, с. 33; 11, с. 99] и отсутствии последовательного законодательного регулирования, порождающего трудности в практической деятельности [См: 12; 13, с. 122; 14; 15; 16, с. 10–11; 17, с. 316], следует согласиться с мнением о том, что само по себе такое деление всех юридических лиц на два лагеря является принципиальным шагом, имеющим первостепенное значение в систематизации всех юридических лиц как участников гражданских правоотношений [18, с. 392]. Классификация юридических лиц на коммерческие и некоммерческие позволяет выявить все разновидности юридических лиц, определить (выделить) правовой статус конкретных их групп и провести разграничение организаций с неодинаковыми типами правосубъектности, предусмотреть их организационно-правовые формы и тем самым исключить возможность создания не закрепленных законом организаций [19, с. 45–47]. Однако нормативное закрепление статуса некоммерческих юридических лиц в настоящее время нельзя определить как детальное и достаточное для обеспечения эффективной деятельности данных субъектов.

Устанавливая недопустимость для некоммерческой организации определения в качестве основной цели деятельности извлечения прибыли,

законодатель не сформулировал основные цели деятельности некоммерческих организаций, которые не связаны с извлечением прибыли. В ст. 46 определены лишь возможные цели создания таких организаций: для достижения социальных, природоохранных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и юридических лиц, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи в соответствии с законодательством, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Также некоммерческие организации могут создаваться для удовлетворения материальных (имущественных) потребностей граждан либо граждан и юридических лиц в случаях, предусмотренных ГК и другими законодательными актами.

Отсутствие в ГК исчерпывающего перечня целей деятельности некоммерческих организаций в ряде случаев компенсируется нормами законодательных актов о соответствующих видах таких организаций, а также указанием на конкретные цели деятельности в учредительных документах некоммерческих организаций. Однако отсутствие в законодательстве четких критериев определения целей некоммерческих организаций порождает проблемы в правоприменении, связанные с установлением статуса конкретного юридического лица. Как указывается в литературе, такая ситуация порождает произвольную трактовку данного положения не только самими участниками, но и контролирующими органами [20].

В европейском законодательстве вопрос участия некоммерческих организаций в предпринимательской деятельности решается по-разному. В одних государствах таким организациям предоставлена возможность осуществления предпринимательской деятельности в неограниченном объеме (например, Франция), в других странах некоммерческие организации наделяются правом ведения предпринимательской деятельности в ограниченном объеме (например, Германия), а в третьих – не существует понятия организаций, преследующих общественно полезные цели в качестве основной цели деятельности (в частности, Великобритания) [21, с. 16-17].

Согласно законодательству Республики Беларусь для некоммерческих организаций осуществление предпринимательской деятельности является дополнительной сферой деятельности, по существу направленной на обеспечение основных, некоммерческих целей. Условием участия некоммерческих организаций в гражданском обороте является изначальный приоритет социальных, благотворительных, культурных и иных общественно значимых функций над экономическими, коммерческими.

Практические вопросы реализации некоммерческими организациями права на осуществление предпринимательской деятельности и неоднозначное отношение правовой науки к допустимости законодательного закрепления данного права [22; 16; 23; 24; 25, с. 45] фактически послужили

основой формирования точки зрения о «расщеплении» специально-юридического понятия «предпринимательская деятельность», поскольку для коммерческих юридических лиц данное понятие применяется со всей совокупностью закрепленных ГК признаков предпринимательской деятельности, а для некоммерческих – предполагается осуществление такой деятельности для иных целей, кроме как извлечение прибыли [26]. В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. [27] указывается, что применительно к некоммерческим организациям следует говорить не о предпринимательской, а о вспомогательной хозяйственной деятельности или о «деятельности, приносящей дополнительные доходы» (п.1.4 раздела III). Представляется, что данный подход требует дополнительного обоснования и обсуждения ввиду необходимости сохранения правовой определенности используемых в гражданском законодательстве терминов.

Обсуждение вопроса об эффективности использования закрепленных в гражданском законодательстве критериев деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие приводит к формированию различных подходов.

Некоторые авторы полагают, что два основных отличительных признака отграничения некоммерческих организаций от коммерческих не позволяют провести четкий раздел между ними. Извлечение прибыли, равно как и распределение прибыли, есть признак, который в определенной степени может характеризовать и некоммерческую организацию, и организацию коммерческую; и порой отличить коммерческую организацию от некоммерческой можно лишь по организационно-правовой форме [12]. Высказываются также сомнения в необходимости легального закрепления деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации как с точки зрения последовательности его нормативной регламентации, так и практических последствий такой классификации [6, с. 100-101; 7, с. 122-123; 8, с. 148].

Классификация юридических лиц на коммерческие и некоммерческие позволяет выявить все разновидности юридических лиц, определить (выделить) правовой статус конкретных их групп и провести разграничение организаций с неодинаковыми типами правосубъектности, предусмотреть их организационно-правовые формы и тем самым исключить возможность создания не закрепленных законом организаций [19, с. 45-47]. С одной стороны, установленный законодательно для некоммерческих организаций приоритет социальных функций над экономическими позволяет им в определенных сферах действовать более эффективно. Поэтому отказ от деления на коммерческие и некоммерческие организации лишит последних объективных экономических преимуществ. С другой стороны, отмена указанного деления юридических лиц приведет к необоснованному

расширению возможностей участия некоммерческих организаций в предпринимательской деятельности за счет отсутствия ограничения по целям и предмету деятельности, что на практике создаст дополнительные проблемы, связанные с обеспечением интересов кредиторов по обязательствам.

Полагаем, оба критерия разграничения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие должны быть сохранены. Вместе с тем необходимо проведение определенных законодательных новаций с учетом социальной сущности и экономического значения некоммерческих организаций, их функций и принципов деятельности. Представляется целесообразным установление четких ограничений на осуществление некоммерческими организациями предпринимательской деятельности с учетом необходимости ее соответствия целям и предмету деятельности данного юридического лица и нормативное закрепление для всех некоммерческих организаций правила о допустимости использования прибыли только для реализации основных целей деятельности организации.

ГК закрепляет лишь общие принципы правового положения некоммерческих организаций как юридических лиц и содержит нормы, посвященные их отдельным формам: потребительским кооперативам, общественным и религиозным организациям (объединениям), республиканским государственно-общественным объединениям, учреждениям, фондам, ассоциациям (союзам) и государственным объединениям. Особенности правового положения указанных организаций более детально определяются в специальных нормативных правовых актах. В частности, это Закон Республики Беларусь от 25 февраля 2002 г. № 93-З «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 43 «О деятельности организаций застройщиков, гаражных кооперативов и кооперативов, осуществляющих эксплуатацию автомобильных стоянок», Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 1911 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства», Закон Республики Беларусь от 4 мая 1994 г. «Об общественных объединениях», Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-ХІІ «О политических партиях», Закон Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2054-ХІІ «О свободе совести и религиозных организациях», Закон Республики Беларусь от 19 июля 2006 г. № 150-З «О республиканских государственно-общественных объединениях», Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 302 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности фондов».

Отдельные положения, влияющие на определение правосубъектности некоммерческих юридических лиц, содержатся в нормативных правовых

актах иной направленности. Такие акты непосредственно не регулируют порядок создания и деятельности некоммерческих организаций, но определяют цели создания и функции таких организаций в определенной сфере. В частности, это Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 148-З «О поддержке малого и среднего предпринимательства», Закон Республики Беларусь от 29 октября 1991 г. № 1202-XII «Об образовании», Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII «О здравоохранении», Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2445-XII «О физической культуре и спорте», Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XIII «О научной деятельности».

Анализ законодательства, определяющего правовой статус некоммерческих организаций, позволяет сделать вывод о неопределенности их правового положения ввиду отсутствия четкой системы организационно-правовых форм некоммерческих организаций, предусмотренных ГК и иными законодательными актами. Положения нормативных правовых актов в данной сфере содержит множество пробелов и предписаний, которые не согласуются ни с нормами ГК, ни между собой, что свидетельствует об отсутствии необходимой стройности и логичности нормативного регулирования деятельности некоммерческих организаций.

Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законодательными актами (п. 3 ст. 46 ГК). Данная формулировка свидетельствует о том, что перечень некоммерческих организаций, установленный ГК, не является исчерпывающим. Иные формы некоммерческих организаций могут предусматриваться не только ГК, но и иными законодательными актами.

В частности, в соответствии с законодательством к некоммерческим организациям относятся садоводческие товарищества (Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 г. № 50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ»), товарищества собственников (Закон Республики Беларусь от 8 января 1998 г. № 135-З «О совместном домовладении», Указ Президента Республики Беларусь от 14 октября 2010 г. № 538 «О некоторых вопросах деятельности товариществ собственников и организаций застройщиков»), торгово-промышленные палаты (Закон Республики Беларусь от 16 июня 2003 г. № 208-З «О торгово-промышленной палате»), постоянно действующий международный арбитражный суд (Закон Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 279-З «О международном арбитражном (третейском) суде»), орган территориального общественного самоуправления (Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»), Белорусская нотариальная палата (Закон Республики Беларусь от 18 июля 2004 г. № 305-З «О нотариате и нотариальной деятельности»),

территориальная коллегия адвокатов и адвокатское бюро (Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 334-З «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь»). В итоге, после принятия значительного числа законодательных актов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, появилось множество организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц. Многие из них на самом деле не являются новыми, поскольку не обладают специфическим набором признаков, отличающим их от иных организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Представляется, что для образования системы некоммерческих юридических лиц, основанной на принципах единства и дифференциации, необходимо четко сформулировать организационно-правовые формы некоммерческих юридических лиц в ГК, отразив в соответствующих нормах все их необходимые признаки. Поэтому обоснованным представляется отраженный в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. [27], подход, согласно которому предлагается установить в ГК исчерпывающий перечень форм некоммерческих организаций.

Сложившаяся в Республике Беларусь система правового регулирования деятельности некоммерческих организаций включает в себя два уровня: ГК и специальное законодательство, определяющее особенности деятельности отдельных видов некоммерческих юридических лиц.

В отдельных государствах СНГ действуют общие законы «О некоммерческих организациях», регулирующие деятельность некоммерческих организаций в различных организационно-правовых формах (в частности, Россия [28], Кыргызстан [29], Узбекистан [30], Казахстан [31]). Действительно, создание и деятельность некоммерческих организаций охватывает широкий круг общественных отношений различной отраслевой принадлежности, что обусловлено особыми целями деятельности данных субъектов. В этом плане принятие единого для всех некоммерческих организаций законодательного акта могло решить основные вопросы определения правового положения некоммерческих юридических лиц, включая вопросы создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, формирования и использования имущества, прав и обязанностей учредителей. Однако опыт применения норм законов «О некоммерческих организациях» показал недостаточную эффективность содержащихся в них положений ввиду отсутствия целостной системы регулирования отношений, основанной на единых принципах. В этом плане обоснованным представляется отказ белорусского законодателя от разработки и принятия Закона «О некоммерческих организациях». Основное внимание должно быть сосредоточено на совершенствовании действующего законодательства о некоммерческих организациях, включая корректировку соответствующих

норм ГК, в целях наиболее полного отражения различных аспектов деятельности некоммерческих юридических лиц. Неоднородность некоммерческих организаций и многообразие целей создания и сфер их деятельности предопределяет необходимость поиска оптимальной модели правовой регламентации статуса некоммерческих юридических лиц с учетом их экономического значения, социальной сущности и характера выполняемых функций.

Список цитированных источников

1. Сойфер, Т.В. К вопросу о правовом статусе некоммерческих организаций / Т.В. Сойфер // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.
2. Братусь, С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С.Н. Братусь. М., 1947. С.18.
3. Неганов, Ф.М. Экономические и социальные основы деятельности некоммерческих организаций / Ф.М. Неганов, А. Б. Ситкин. Уфа, 2006, С. 12-17.
4. Бляхман, Б.Я. Гражданское общество: Теоретическая конструкция и практическая реальность / Б.Я. Бляхман // Весник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. 2005. № 4. С. 48.
5. Гражданский кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-3 // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.
6. Толстой, Ю.К. К разработке теории юридического лица на современном этапе / Ю.К. Толстой // Проблемы современного гражданского права: сб. ст. – М.: Городец, 2000. – С. 81–112;
7. Рахмилович, В.А. О достижениях и просчетах нового Гражданского кодекса Российской Федерации / В.А. Рахмилович // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 117–127.
8. Гражданское право России. Общая часть: курс лекций / редкол.: О.Н. Садилов (отв. ред.). – М., 2001. – 779 с.
9. Андреев, В.К. Гражданский кодекс Российской Федерации и новейшее законодательство / В.К. Андреев // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 110-117.
10. Козлова, Н.В. Юридические лица в современном российском гражданском праве: теория и практика / Н.В. Козлова // Законодательство. 1996. – № 2. – С. 33-38.
11. Габов, А.В. Некоммерческие организации: теоретические и практические проблемы / А.В. Габов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 10. – С. 92-110.
12. Вербицкая, Ю.О. О делении организаций на коммерческие и некоммерческие / Ю.О. Вербицкая // КонсультантПлюс: Версия

- Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.
13. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. – М.: Контракт; Инфра-М, 1997. – 777 с.
 14. Сойфер, Т.В. К вопросу о правовом статусе некоммерческих организаций / Т.В. Сойфер // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.
 15. Ивкова, О.В. Критерии разграничения юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации / О.В. Ивкова // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.
 16. Костенко, Н.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / Н.В. Костенко ; Омский гос ун-т. – Екатеринбург, 2004. – 24 с.
 17. Гутников, О.В. Право собственности некоммерческих организаций / О.В. Гутников // Право собственности: Актуальные проблемы. – М., 2008. – 731 с.
 18. Беляев, К.П. Некоммерческие организации в системе юридических лиц / К.П. Беляев // Цивилистические записки: межвуз. сб. научн. тр. – Москва-Екатеринбург. – 2004. – Вып. 3 – С. 392.
 19. Суханов, Е.А. Система юридических лиц / Е.А. Суханов // Государство и право. – 1991. – № 11. – С. 42–50.
 20. Бодяк, Н.Е. Проблемы формирования института некоммерческих юридических лиц в гражданском праве / Н.Е. Бодяк // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.
 21. Ивкова, О.В. Участие некоммерческих организаций в предпринимательской деятельности: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / О.В. Ивкова ; СПб., 2004. – 22 с.
 22. Кашковский, О.П. Правовое регулирование предпринимательской деятельности некоммерческих организаций: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. / О.П. Кашковский. М. 2000.
 23. Сидоров, В.Н. Правосубъектность некоммерческих организаций: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. / В.Н. Сидоров М. 2008.
 24. Авилов, Г.Е. Юридические лица в современном российском гражданском праве / Г.Е. Авилов, Е.А. Суханов // Вестник гражданского права. 2006. № 1.
 25. Дозорцев, В.А. Состояние и проблемы совершенствования законодательства о некоммерческих организациях: Материалы международной научно-практической конференции / В.А. Дозорцев // Журнал российского права. 1998. № 10-11. С. 45.

26. Комиссарова, Е.Г. Право на предпринимательскую деятельность в составе правосубъектности некоммерческого юридического лица / Е.Г. Комиссарова // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012
27. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации : решение Совета при Президенте Рос. Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, 7 окт. 2009 г. // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012
28. О некоммерческих организациях : федер. Закон Рос. Федерации, 12 янв. 1996 г., № 7-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2012.
29. О некоммерческих организациях : Закон Кыргызской Респ., 15 окт. 1999 г., № 111 // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ.РУ». – М., 2012.
30. О негосударственных некоммерческих организациях: Закон Респ. Узбекистан, 14 апр. 1999 г., № 763-І // ИПС «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] / ООО «ПравоИнформ.РУ». – М., 2012.
31. О некоммерческих организациях : Закон Респ. Казахстан, 16 янв. 2001 г., № 142-ІІ // ТОО «Компания Инфо Тех Сервис». – Астана, 2012.