

Гражданско-правовой статус общественных движений

Аннотация. Необходимость совершенствования законодательства в сфере регулирования отношений с участием общественных объединений назрела давно. Решение проблемных вопросов будет способствовать более эффективному и беспрепятственному осуществлению права на объединение. Сегодня общественные движения и общественные организации не относятся к одной организационно-правовой форме некоммерческих организаций, тем не менее в науке гражданского права нет единого мнения относительно того, насколько это оправданно. Особенности общественного движения названы цели создания, а также то, что в отличие от общественной организации участники общественного движения не приобретают права членства в нем, а просто поддерживают цели его создания и деятельности. При этом анализ уставов многих общественных движений показывает, что их участники, как правило, фиксируют свое участие в общественном движении путем подачи индивидуальных заявлений, прохождения процедуры регистрации и учета, что нивелирует разницу со статусом членов общественной организации. Кроме того, понятия участия и членства в гражданском законодательстве обычно отождествляются, в то время как в законодательстве об общественных объединениях их статус различается в зависимости от того, имеется ли процедура формализации участия либо нет. Думается, недостаточная определенность в правовом статусе общественных движений как юридических лиц связана не только с выявленными противоречиями в законах, которыми он регламентируется, но также и с тем обстоятельством, что в науке гражданского права не выработан единый подход к определению категории организационно-правовой формы юридических лиц. Вопрос о достаточности выделения специфики целей создания для формирования отдельных видов юридических лиц требует своего разрешения.

Ключевые слова: общественное движение; общественная организация; общественное объединение; некоммерческая организация; юридическое лицо; гражданско-правовое сообщество; организационно-правовая форма; участник; член; учредитель.

Для цитирования: Аюшеева И. З. Гражданско-правовой статус общественных движений // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 9. — С. 95–102. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.095-102.

The Civil Law Status of Social Movements

Irina Z. Ayusheeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
aiusheeva@gmail.com

Abstract. The need to improve legislation in the field of regulating relations involving public associations has been overdue for a long time. The solution of problematic issues will contribute to a more effective and unhindered exercise of the right to association. Currently, social movements and public organizations do not belong to the same organizational and legal form of non-profit organizations. Nevertheless, there is no consensus in the doctrine of civil law as to how justified this approach is. The objectives of the creation are named as the peculiarities of the social movement, as well as the fact that, unlike the public organization, the participants of the social movement do not acquire the right of membership. They just support the objectives of its creation and operation. At the same time, the analysis of the charters of many social movements shows that their participants, as a rule, fix their participation in the social movement by submitting individual applications, going through the registration and accounting procedures, which eliminates the difference with the status of members in a public organization. In addition, the concepts of participation and membership in civil legislation are usually identified, while in the legislation on public associations their status differs depending on whether there is a procedure for formalizing participation or not. It seems that the lack of certainty in the legal status of social movements as legal entities is connected not only with the revealed contradictions in the laws that regulate it, but also with the fact that the civil law doctrine has not developed a unified approach to determining the category of organizational and legal form of legal entities. The issue concerning sufficiency of highlighting the specifics of the creation objectives for the formation of certain types of legal entities still needs resolution.

Keywords: social movement; public organization; public association; non-profit organization; legal entity; civil society; organizational and legal form; participant; member; founder.

Cite as: Ayusheeva IZ. Grazhdansko-pravovoy status obshchestvennykh dvizheniy [The Civil Law Status of Social Movements]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(9):95-102. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.095-102 (In Russ., abstract in Eng.).

Согласно ст. 30 Конституции России право граждан на объединение является одним из важнейших прав человека. В развитие данного конституционного положения в Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ (далее — Закон об объединениях) было дано их понятие, а также перечислены организационно-правовые формы, среди которых названы общественная организация; общественное движение и ряд других. Перечисленные объединения могут приобрести статус юридического лица: в ГК РФ названы отдельные организационно-правовые формы юридических лиц (общественная организация, общественное движение и т.д.), но это требование не является обязательным. Фактиче-

ски общественные объединения могут функционировать без образования юридического лица, чаще всего в форме гражданско-правового сообщества, которое может принимать решения собраний, имеющих юридические последствия для участников такого собрания. При этом определение гражданско-правового статуса таких общественных объединений, действующих в качестве гражданско-правового сообщества без образования юридического лица, однако получающего возможность принимать юридически значимые решения собраний, до настоящего времени требует конкретизации.

В специальном нормативном акте об общественных объединениях также была предпринята попытка определить особенности их от-

¹ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

дельных организационно-правовых форм. Тем не менее указанные в этом законе особенности не всегда соответствуют положениям действующего ГК РФ, в связи с чем при создании, регистрации в качестве юридического лица и дальнейшем функционировании различных общественных объединений неизбежно возникают проблемы, связанные с необходимостью поиска путей решения указанных противоречий.

Необходимость совершенствования законодательства в сфере регулирования отношений с участием общественных объединений назрела давно. Решение имеющихся проблемных вопросов будет способствовать более эффективному и беспрепятственному осуществлению права на объединение граждан.

В специальном законодательстве об объединениях общественное движение определяется как такой их вид, который носит массовый характер, состоит из участников, не признаваемых при этом членами такого движения, преследует общественно полезные, в том числе политические, социальные цели, поддерживаемые его участниками. Оно может приобрести статус юридического лица.

Одноименная организационно-правовая форма общественных движений как юридических лиц поименована в ГК РФ. Общественные движения отнесены к некоммерческим корпоративным организациям. Указано, что общие положения ГК РФ применяются к общественным движениям при условии, что иное не предусмотрено специальным Законом об объединениях.

В определении общественного движения, данного в ГК РФ, не упоминается членство: нет акцента на том, что участники общественного движения не приобретают права членства. Очевидно, это объясняется тем, что в ст. 2 и 65.1 ГК РФ права участия и права членства по своей сути отождествляются.

Между тем в Законе об объединениях указываются различия в статусе их членов и участников. Так, согласно ст. 6 указанного нормативного правового акта права членства в общественном объединении приобретают лица, которые пода-

ют заявления, иные документы, позволяющие вести их учет.

Участниками же общественного объединения признаются лица, которые просто выражают поддержку его целям или даже его отдельным акциям. Участники не обязаны оформлять свое участие документально. Норма является диспозитивной, в уставе можно предусмотреть необходимость регистрации участника. В остальном правовой статус участников и членов общественных объединений не разграничивается.

Корпоративный характер общественного движения находит свое отражение в структуре его органов. Высшим органом управления общественного движения является общее собрание его участников (съезд, конференция). В этой некоммерческой организации также формируется выборный коллегиальный постоянно действующий руководящий орган, подотчетный общему собранию участников, назначается единоличный или коллегиальный исполнительный орган. Необходимо отметить, что сходная структура органов предусмотрена также и для общественных организаций.

До проведенной в 2014 г. реформы законодательства о юридических лицах в ГК РФ перечень некоммерческих организаций, в отличие от коммерческих, не был закрытым. Некоммерческие организации могли создаваться не только в формах, указанных в ГК РФ, но также и в других формах, предусмотренных законом. В ГК РФ упоминались именно общественные организации, которые отождествлялись с объединениями. В его первоначальной редакции общественными и религиозными организациями (объединениями) признавались добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей, а понятия их участников и членов не разграничивались. Такая же норма на современном этапе содержится в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»². Таким образом, в первоначальной редакции ГК РФ и в названном законе о неком-

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

мерческих организациях не было упоминания об общественных движениях как самостоятельной форме некоммерческих организаций, но и в том и в другом нормативном правовом акте содержались отсылки к специальному закону, которым определяются особенности правового положения общественных объединений как участников гражданско-правовых отношений. Таким законом явился Закон об объединениях, в котором общественное движение было названо одной из их организационно-правовых форм, как и общественная организация.

Наличие общих черт у общественных организаций и общественных движений повлияло в процессе проведенной в 2014 г. реформы положений ГК РФ о юридических лицах на то, что к общественным организациям были отнесены в том числе политические партии, профсоюзные организации, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления и общественные движения³. Однако уже в следующем году в ст. 50 ГК РФ были внесены изменения, общественные движения исключены из перечня общественных организаций, им был предоставлен самостоятельный статус отдельной организационно-правовой формы⁴.

Можно ли считать обоснованным выделение общественных движений в качестве самостоятельной формы юридических лиц, признавать их самостоятельными субъектами гражданского права?

В Концепции, разработанной в целях совершенствования гражданского законодательства⁵, было обращено внимание на слишком большое число различных видов некоммерческих организаций при отсутствии единой их системы, так и не

выработанной с момента принятия первой части ГК РФ. В этой сфере как на момент проведения реформы, так и в настоящее время обнаруживается значительное количество пробелов, повторов, противоречивых норм. Целый ряд некоммерческих организаций выделены в отдельные организационно-правовые формы юридических лиц искусственно, без указания на практически значимые признаки, отражающие особенности их гражданско-правового положения, либо при отсутствии для этого реальной потребности. Особо было обращено внимание на необходимость оптимизации классификации различных видов юридических лиц в зависимости от реальных гражданско-правовых особенностей их внутреннего устройства. Авторы концепции предлагали исчерпывающим образом урегулировать гражданско-правовые конструкции указанных форм некоммерческих организаций в ГК РФ. В качестве самостоятельной формы общественных объединений в ГК РФ предлагалось включить прежде всего общественные организации.

При оценке проведенной реформы гражданского законодательства в юридической литературе было обращено внимание на то, что в результате ее проведения в рамки нескольких форм юридических лиц было помещено все многообразие некоммерческих организаций. Были высказаны опасения, что в связи с этим увеличиваются риски появления объединений похожих друг на друга так называемых рамочных форм. Однако также отмечалось, что нельзя разграничивать отдельные виды организационно-правовых форм по несущественным или малочисленным критериям⁶. В науке также вы-

³ Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

⁴ Федеральный закон от 23.05.2015 № 133-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и в Федеральный закон “О политических партиях”» // СЗ РФ. 2015. № 21. Ст. 2985.

⁵ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.) // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 11. С. 6.

⁶ Лескова Ю. Г. Реформирование системы некоммерческих организаций в гражданском законодательстве РФ: новые правила и новые проблемы // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 1899–1905.

сказывалась позиция о том, что большое количество различных форм юридических лиц не вполне соответствует социальным ценностным ожиданиям⁷. Таким образом, в целом закрепление в ГК РФ закрытого перечня некоммерческих организаций было оценено положительно, хотя также высказывалась и противоположная позиция⁸.

Последующее выделение некоторых организационно-правовых форм, в том числе общественных движений, и внесение изменений в ГК РФ уже после проведенной реформы объяснялось необходимостью придания определенности правового статуса таким юридическим лицам, которые не могли существовать в рамках ранее определенных форм некоммерческих юридических лиц⁹. Тем не менее в пояснительной записке к закону¹⁰ причины выделения общественных движений из общественных организаций не были названы, не были перечислены те существенные или многочисленные признаки, которые позволяют считать их самостоятельной формой юридических лиц и при этом не позволяют вписать их в форму общественной организации.

Исходя из анализа легального определения общественного движения, его особенностями можно назвать общественно полезные цели создания, а также то, что участники общественного движения не приобретают права членства в нем, а просто осуществляют поддержку целям его создания и деятельности¹¹, в отличие от общественной организации, отмечается массовый характер движения¹².

Выше указывалось, что понятия участника и члена, отождествляемые в ГК РФ, в Законе об объединениях разграничиваются по признаку формализации участия: если участие в объединении оформляется личным заявлением или иным документом, то такой участник приобретает статус члена объединения, если же такой фиксации участия нет, то статус члена не приобретается, остается только статус участника объединения. Тем не менее норма является диспозитивной и в уставе может быть предусмотрена возможность фиксации участия в общественном объединении путем подачи соответствующего заявления или иного документа: фактически в таком случае нивелируется разница между категорией участника и члена общественного объединения.

Важно отметить, что все юридические лица являются организациями, им присущ признак организационного единства. В том случае, если общественное движение регистрируется в качестве юридического лица, должны быть сформированы его органы. Высшим органом управления является конференция (съезд) участников, их общее собрание. В целях принятия участия в управлении корпоративной организацией, коей является общественное движение, как правило, в их уставах закрепляется правило о том, что участники для реализации своих корпоративных прав должны подавать заявление, регистрировать иным образом свое участие в общественном движении. Органы управления общественного движения формируются именно теми участниками, которые оформили свое уча-

⁷ Кожокарь И. П. Аксиологические дефекты нормативной подсистемы механизма гражданско-правового регулирования // *Власть закона*. 2017. № 3. С. 69–92.

⁸ См., например: Андреев В. К. Юридические лица как субъекты экономической деятельности // *Журнал российского права*. 2016. № 5. С. 35–44.

⁹ См.: Кодификация российского частного права, 2019 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. Д. А. Медведева. М. : Статут, 2019 ; Гутников О. В., Оболонкова Е. В. К вопросу о закреплении закрытого перечня некоммерческих организаций в Гражданском кодексе Российской Федерации // *Гражданское право*. 2020. № 5. С. 18–21.

¹⁰ Система обеспечения законодательной деятельности [сайт]: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/759252-6> (дата обращения: 13.02.2023).

¹¹ См.: *Гражданское право: участники правоотношений : учеб. пособие для бакалавров* / отв. ред. В. В. Долинская, В. Л. Слесарев. М. : Проспект, 2017. С. 222.

¹² *Гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. Е. Е. Богдановой*. М. : Проспект, 2020. Т. 1. С. 180.

ствие в организации, иначе управлению ею становится затруднительным. Тем самым нивелируется одна из отличительных черт общественного движения. Фактически в общественном движении выделяются те участники, которые, как и члены в общественной организации, формализуют свое участие путем подачи заявления или иного документа, приобретая корпоративные права. Иные участники, которые лишь поддерживают цели создания общественного движения, не приобретают корпоративные права в том же объеме.

Например, в п. 4.4 устава Всероссийского общественного движения «Волонтеры Победы» указано, что физические лица принимают участие в движении на основании письменного заявления, затем их участие оформляется решением соответствующих штабов (центрального, региональных или местных). Новый участник фактически регистрируется (ставится на учет) в региональном или местном отделении. Аналогичные правила устав содержит для участников, которые являются юридическими лицами. Они также должны подать заявление в центральный, региональные штабы, приложить к нему протокол уполномоченного органа общественного объединения, намеревающегося вступить в движение. Затем по решению либо центрального, либо региональных штабов они ставятся на учет в региональном отделении движения по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения¹³.

В пункте 4.4 устава Общероссийского общественного гражданско-патриотического движения «Бессмертный полк России» указано, что прием в участники движения осуществляется на основании решения центрального, регионального или местного отделения путем подачи письменного заявления гражданина. Принятый

гражданин ставится на учет как в едином реестре участников движения, так и в региональном и местном отделении¹⁴.

В некоторых случаях в уставе не содержится требование о подаче заявления, однако так или иначе регламентируется порядок принятия в движение в качестве участника. Например, в п. 5.2 устава Общероссийского общественного движения «Народный фронт “За Россию”» указывается, что решения о приеме в состав участников движения, а также об их исключении принимает центральный штаб¹⁵.

В некоторых уставах указывается, что подача заявления является правом участника движения. Например, в п. 5.4 устава Общероссийского общественного движения в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России» указано, что участники вправе оформить свое участие соответствующим заявлением, поданным в центральный, региональный или местный совет. Организацию учета участников осуществляет центральный исполнительный комитет движения¹⁶.

На основании анализа учредительных документов целого ряда общественных движений можно сделать вывод о том, что в большинстве из них так или иначе решается вопрос о фиксации участия в деятельности движения путем подачи заявлений, постановки на учет, принятия решения о возможности участия в движении, ведения реестра участников и т.п. Действительно, иной подход вызвал бы затруднения при определении участников организации, которые приобретают корпоративные права, прежде всего права на участие в формировании высшего органа управления корпоративной организации и права управления ею. В этом смысле массовый характер поддержки общественного движения с практической позиции не позволил

¹³ Всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы» [сайт]: URL: [https:// волонтерыпобеды.рф/docs](https://волонтерыпобеды.рф/docs) (дата обращения: 14.02.2023).

¹⁴ URL: <https://www.polkrf.ru/about/dokumenty/ustav-dvizheniya> (дата обращения: 14.02.2023).

¹⁵ Общероссийский народный фронт [сайт]: URL: <https://onf.ru/structure/documents-0/> (дата обращения: 14.02.2023).

¹⁶ Общероссийское общественное движение в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России» [сайт]: URL: https://www.potrebitel-russia.ru/uploads/files/Ystav%202017_2.pdf (дата обращения: 14.02.2023).

бы formalизовать и закрепить весь объем корпоративных прав участников движения. В связи с указанным при регистрации общественного движения в качестве юридического лица важно всё же формализовать круг тех участников, которые смогут реализовать свои корпоративные права в полном объеме. В ситуации, когда участники подают заявления и ставятся на учет в различных реестрах, возникает неравенство возможностей тех участников, которые оформили свое участие в соответствии с уставом, а также тех, кто просто выразил поддержку движению, например присоединившись к его разовой акции, мероприятию. Фактически статус зарегистрированных участников общественного движения становится мало отличимым от статуса членов общественной организации. Следовательно, один из указанных выше отличительных признаков общественного движения практически исчезает либо его значение минимизируется.

Таким образом, в общественном движении как юридическом лице зачастую остается один отличительный признак, позволяющий отграничить его от общественной организации, а именно общественно полезные цели его создания. Однако и общественная организация может иметь достаточно широкий спектр тех целей, ради которых создается: она может создаваться в целях удовлетворения духовных, иных немате-

риальных потребностей членов, для представления и защиты общих интересов, но кроме этого ее можно создать и для достижения иных не противоречащих закону целей, к которым можно было бы отнести в целом любые общественно полезные цели.

Недостаточная определенность в правовом статусе общественных движений как юридических лиц по сравнению с другими видами общественных объединений связана не только с выявленными противоречиями в законах, которыми он регламентируется, но также и с тем обстоятельством, что до настоящего времени не выработан единый подход к определению категории организационно-правовой формы юридического лица, к соотношению данного понятия с категориями разновидности юридических лиц тех или иных форм, что требует проведения дальнейших исследований и совершенствования законодательства, определяющего правовое положение юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций. Очевидно, что выделение только одного признака — специфических целей создания юридического лица — может быть недостаточно для формирования самостоятельной организации, следует конкретизировать те критерии, которые могут быть положены в основу разделения юридических лиц на отдельные организационно-правовые формы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев В. К. Юридические лица как субъекты экономической деятельности // Журнал российского права. — 2016. — № 5. — С. 35–44.
2. Гражданское право: участники правоотношений : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. В. В. Долинская, В. Л. Слесарев. — М. : Проспект, 2017. — 272 с.
3. Гражданское право : учебник : в 2 т. Т. 1 / под ред. Е. Е. Богдановой. — М. : Проспект, 2020. — 440 с.
4. Гутников О. В., Оболонкова Е. В. К вопросу о закреплении закрытого перечня некоммерческих организаций в Гражданском кодексе Российской Федерации // Гражданское право. — 2020. — № 5. — С. 18–21.
5. Кодификация российского частного права, 2019 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгало [и др.] ; под ред. Д. А. Медведева. — М. : Статут, 2019. — 492 с.
6. Кожокаръ И. П. Аксиологические дефекты нормативной подсистемы механизма гражданско-правового регулирования // Власть закона. — 2017. — № 3. — С. 69–92.

7. Лескова Ю. Г. Реформирование системы некоммерческих организаций в гражданском законодательстве РФ: новые правила и новые проблемы // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 9. — С. 1899–1905.

Материал поступил в редакцию 20 февраля 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreev V. K. Yuridicheskie litsa kak subekty ekonomicheskoy deyatel'nosti // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2016. — № 5. — С. 35–44.
2. Grazhdanskoe pravo: uchastniki pravootnosheniy: ucheb. posobie dlya bakalavrov / otv. red. V. V. Dolinskaya, V. L. Slesarev. — M.: Prospekt, 2017. — 272 s.
3. Grazhdanskoe pravo: uchebnik: v 2 t. T. 1 / pod red. E. E. Bogdanovoy. — M.: Prospekt, 2020. — 440 s.
4. Gutnikov O. V., Obolonkova E. V. K voprosu o zakreplenii zakrytogo perechnya nekommercheskikh organizatsiy v Grazhdanskom kodekse Rossiyskoy Federatsii // Grazhdanskoe pravo. — 2020. — № 5. — С. 18–21.
5. Kodifikatsiya rossiyskogo chastnogo prava, 2019 / V. V. Vitryanskiy, S. Yu. Golovina, B. M. Gongalo [i dr.]; pod red. D. A. Medvedeva. — M.: Statut, 2019. — 492 s.
6. Kozhokar I. P. Aksiologicheskie defekty normativnoy podsistemy mekhanizma grazhdansko-pravovogo regulirovaniya // Vlast zakona. — 2017. — № 3. — С. 69–92.
7. Leskova Yu. G. Reformirovanie sistemy nekommercheskikh organizatsiy v grazhdanskom zakonodatelstve RF: novye pravila i novye problemy // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. — 2014. — № 9. — С. 1899–1905.