

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

И. В. Бондарчук*

О практике применения статьи 28 Федерального закона «Об общественных объединениях» на территории Республики Крым¹

Аннотация. Статья посвящена практике применения ст. 28 Федерального закона «Об общественных объединениях», ограничивающей право некоммерческих организаций использовать в наименовании общественного объединения наименований органов государственной власти, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, или наименований, сходных с указанными наименованиями до степени смешения. Исследование позволяет заключить, что общественные организации нередко используют в своих наименованиях составные части наименований органов и институтов публичной власти (комитет, агентство, служба, инспекция, управление, департамент и т. п.), употребляют слова и выражения, созвучные функциям и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления («контроль», «надзор», «госбезопасность», «городской совет» и др.). Подобная практика приводит к тому, что у граждан возникает стойкая ассоциация с участием государства в деятельности данных организаций либо с особой значимостью деятельности данной организации в государственных интересах, возникает недопустимое восприятие организации в обществе. В связи с этим автор предлагает 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.

Ключевые слова: объединение граждан, свобода объединений, некоммерческие наименования, право на использование наименования, злоупотребление правом, законодательные ограничения, принцип невмешательства, Республика Крым, судебная практика.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.86.1.041-046

¹ Статья подготовлена в рамках программы проведения XXVI конференции Южно-Российской парламентской ассоциации, 31 мая — 2 июня 2017 г., г. Ростов-на-Дону.

© Бондарчук И. В., 2018

* Бондарчук Илья Владимирович, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, руководитель секретариата Комитета Государственного Совета Республики Крым по законодательству, член научного совета по правотворчеству при Председателе Государственного Совета Республики Крым bondoc@ukr.net
295000, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. К. Маркса, д. 18

Особая роль, которую некоммерческие организации играют в обществе, является, с одной стороны, поводом для их поддержки государством, а с другой — причиной злоупотреблений или неправомерного использования некоторых значений в их наименовании. Такие названия могут выступать фасадом для «общественных» организаций. К примеру, если организация использовала в своем наименовании устоявшееся для широкой публики выражение «борьба с коррупцией», очевидно, что высока вероятность введения общественности в заблуждение относительно деятельности такой организации. В частности, опасность состоит в том, что некоммерческие организации, исходя из своей «благотворительной» сущности, обладают положительным общественным восприятием, которое может быть использовано в качестве прикрытия незаконных интересов.

При этом справедливо утверждение зарубежного автора о том, что если в общественном сознании возникают ассоциации с некоммерческим наименованием, которое, к примеру, предполагает создание конкретной организации с целью осуществления благотворительности, а потом обнаруживается, что наименование попросту вводит в заблуждение большую часть людей, то будет подорвана вера общественности во все благотворительные организации².

Представляется, что данное рассуждение применимо и к современным российским реалиям общественного восприятия соответствия деятельности организации ее наименованию.

По общему правилу любое юридическое лицо имеет свое наименование, которое долж-

но содержать ряд обязательных признаков, позволяющих индивидуализировать субъекты правоотношений. В отечественной юриспруденции большинство авторов едины во мнении, что наименование является одним из важнейших признаков юридического лица и основным показателем самостоятельности юридического лица в гражданском обороте и в отношениях с судебными органами³.

В соответствии с п. 1 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму. Наименования некоммерческих организаций должны также содержать указание на характер деятельности юридического лица.

Пункт 1 ст. 4 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴ устанавливает, что некоммерческая организация имеет наименование, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и характер деятельности, и что некоммерческая организация, наименование которой зарегистрировано в установленном порядке, имеет исключительное право его использования.

Между тем, принимая часть IV ГК РФ, федеральный законодатель пошел по пути закрепления исключительных прав на фирменное наименование, носящих имущественный характер, только за юридическими лицами, являющимися коммерческими организациями (ст. 1225, п. 1 ст. 1473 ГК РФ). Такой подход, по мнению Конституционного Суда РФ, свидетельствует о том, что на наименования некоммерческих организаций правила § 1 гл. 76 ГК РФ не распространяются⁵.

² Kahoe Sh. M. Non-Profit Corporations' Names // 21 Clev. St. L. Rev. 114 (1972). P. 120. URL: <http://engagedscholarship.csuohio.edu/clevstlrev/vol21/iss1/13> (дата обращения: 10 апреля 2017 г.).

³ Ерофеев К. Б. Некоммерческие организации: особенности правового регулирования наименования // Мир политики и социологии. 2015. № 8. С. 132 ; Нащеккина Е. В. Об особенностях формирования некоторых организационно-правовых форм некоммерческих организаций // Вестник ХГАЭП. 2012. № 4-5 (61). С. 74.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 10.02.2009 № 244-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы союза производителей сельскохозяйственной техники и оборудования для АПК «Союз-агромаш» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 4 Федерального закона «О некоммерческих организациях»» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://www.ksrf.ru>.

Аналогичной позиции придерживаются и высшие суды общей юрисдикции. Так, Пленумы Верховного Суда РФ № 5 и Высшего Арбитражного Суда РФ № 29 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» указали, что наименование некоммерческой организации не является средством индивидуализации юридических лиц в смысле положений ч. IV ГК РФ, на них не распространяется правовая охрана, установленная § 1 гл. 76 ГК РФ. Исходя из этого правила, предусмотренные ст. 1473 ГК РФ (в том числе запреты, содержащиеся в п. 4 данной статьи), на некоммерческие организации не распространяются⁶.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что в соответствии с пп. 2 п. 4 ст. 1473 ГК РФ в фирменное наименование юридического лица не могут включаться полные или сокращенные официальные наименования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Согласно пп. 5 п. 4 ст. 1473 ГК РФ в фирменное наименование юридического лица не могут включаться обозначения, противоречащие общественным интересам и принципам гуманности и морали.

Несмотря на тот факт, что данные правила, по сути, исключены из сферы использования наименований некоммерческих организаций, Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁷ (далее — Федеральный закон № 82-ФЗ) для общественных объединений в усеченном варианте устанавливаются специальные законодательные ограничения. В соответствии со ст. 28 указанного Закона в наименовании общественного объединения не допускается использование наименований органов государственной власти, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, если иное не установлено законодательством

Российской Федерации, или наименований, сходных с указанными наименованиями до степени смешения.

Однако на практике и этого правила некоторые объединения не придерживаются. Общественные организации нередко используют в своих наименованиях составные части наименований органов и институтов публичной власти (комитет, агентство, служба, инспекция, управление, департамент и т. п.), употребляют слова и выражения, созвучные функциям и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления («контроль», «надзор», «госбезопасность», «городской совет» и др.).

В результате за счет использования слов, вызывающих стойкую ассоциацию у граждан с участием государства в деятельности данной организации либо с особой значимостью деятельности данной организации в государственных интересах, возникает недопустимое восприятие организации в обществе.

Данное обстоятельство может приводить к злоупотреблениям со стороны как самого объединения, использующего такое наименование на бланках и печатях организации, так и его отдельных членов, реализующих свои уставные права, к сожалению, не всегда в социально-полезном русле, а иногда и вовсе с целью введения в заблуждение.

В настоящее время в Республике Крым достаточно распространенным является использование в наименованиях общественных организаций названия исполнительного органа государственной власти Республики Крым специальной компетенции — Комитета по противодействию коррупции Республики Крым, созданного постановлением Совета министров Республики Крым от 25.08.2015 № 492. Например, это Крымская региональная общественная организация «Комитет по борьбе с коррупцией», Крымская региональная общественная организация «Управление по борьбе с коррупцией», Крымская

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 26.03.2009 № 5/29 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Официальный сайт ВАС РФ. URL: www.arbitr.ru.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

республиканская общественная организация «Комитет по противодействию коррупции в органах государственной власти» и др.

Кроме того, актуальными являются вопросы, связанные с использованием наименований федеральных органов государственной власти в наименованиях зарегистрированных на территории Республики Крым (региональных) общественных объединений, а именно: Крымской региональной общественной организации «Федеральный комитет по борьбе с организованной преступностью и коррупцией», Крымской региональной общественной организации «Федеральный комитет по контролю за исполнением судебных решений», Крымской региональной общественной организации «Федеральный комитет по надзору в сфере борьбы с организованной преступностью и терроризмом».

Несмотря на наличие в федеральном законодательстве запрещающей нормы, в наименованиях региональных общественных объединений, зарегистрированных на территории Республики Крым, в отдельных случаях используются сокращенные наименования органов государственной власти. К примеру, местная общественная организация «Керченский городской союз ветеранов войны, военной службы, МВД и МЧС», общественная организация «Союз ветеранов ГАИ и ГИБДД Крыма»⁸.

Заметим, что законодательное требование к наименованию общественного объединения о запрете использования наименований органов государственной власти имеет конституционно-правовую природу, поскольку ограничивает конституционное право — право на объединение. Соответственно, допустимые пределы ограничения этого права также должны быть соразмерны конституционно значимым целям.

В данном контексте особо тщательно анализу при применении института запрета (ликвидации) общественных организаций должны подвергаться позиции, сформулированные в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами»⁹. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ, использование объединением граждан в своем наименовании наименований органов государственной власти относится к грубым нарушениям и влечет за собой ликвидацию либо запрет деятельности объединения граждан в судебном порядке (п. 26 постановления).

Судебная практика в этом вопросе имеет явно противоречивый характер, о чем свидетельствует анализ существующих решений местных судов. Так, например, нельзя не поддержать позицию суда, отказавшего регистрирующему органу в удовлетворении искового заявления о ликвидации Свердловской областной общественной организации инвалидов органов внутренних дел Главного управления внутренних дел Свердловской области «Защита», поскольку суд пришел к выводу, что создание данной организации обусловлено исключительно общественно полезными целями и задачами¹⁰. Примечательно, что в большинстве подобных случаев суды устанавливают несоответствие наименования общественных организаций указанным требованиям законодательства и признают их прекратившими свою деятельность (таковы решения в отношении общественной организации «Ветераны

⁸ Информация о зарегистрированных общественных организациях в Республике Крым приведена по состоянию на 27.04.2017. См.: Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: www.unro.minjust.ru.

⁹ Российская газета. 09.01.2017. № 1.

¹⁰ Решение Свердловского областного суда от 31.10.2012 № 3-112/2012 по заявлению Главного управления Минюста РФ по Свердловской области к Свердловской областной общественной организации инвалидов органов внутренних дел Главного Управления внутренних дел Свердловской области «Защита» о ликвидации и исключении сведений из ЕГРЮЛ // СПС «КонсультантПлюс».

военной службы, правоохранительных органов и специальных служб «Черномор»¹¹, общественной организации ветеранов внутренних дел и внутренних войск Крыловского района «Ветеран ОВД»¹², отделения Московской областной общественной организации «Ассоциация общественных приемных при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе в Московской области»¹³ и др.), что по своим правовым последствиям равнозначно запрету их деятельности.

Вместе с тем запрет деятельности может касаться лишь тех общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации)¹⁴, а создание общественной организации инвалидов и ветеранов с использованием наименований органов государственной власти обусловлено исключительно общественно полезными целями и задачами.

В связи с этим полагаем, что, с одной стороны, необходимо на законодательном уровне сформулировать четкие критерии отнесения общественных организаций к организациям, объединяющим инвалидов и ветеранов — представителей органов государственной власти,

в наименованиях которых допускается использование наименований органов государственной власти, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

При этом существенным недостатком Федерального закона № 82-ФЗ остается то, что он не дает четкой определенности в вопросе применения юридико-технической конструкции «наименования, сходные с наименованиями органов государственной власти до степени смешения».

Очевидно, что наименование любого объединения, коммерческого либо некоммерческого, дает организации правовую определенность. Эта определенность призвана сохранить в высшей степени возможную целостность восприятия организации в обществе, и эта целостность восприятия должна начинаться с наименования объединения.

Представляется целесообразным законодательно закрепить, что в целях соблюдения принципа взаимного невмешательства институтов гражданского общества и государства, установленного в ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 82-ФЗ, в наименование общественной организации не могут включаться обозначения, противоречащие общественным интересам, приводящие к недопустимому восприятию организации за счет использования слов, вызывающих стойкую ассоциацию у граждан с участием государства в деятельности данной организации.

¹¹ Решение Октябрьского районного суда города Новороссийска от 28.08.2013 по делу № 2-3117/2013~М-3191/2013 по заявлению Управления Минюста РФ по Краснодарскому краю к общественной организации «Ветераны военной службы, правоохранительных органов и специальных служб “Черномор”» о прекращении деятельности // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Решение Крыловской районного суда Краснодарского края от 14.11.2013 по делу № 2-521/2013~М-552/2013 по заявлению Управления Минюста РФ по Краснодарскому краю к общественной организации ветеранов внутренних дел и внутренних войск Крыловского района «Ветеран ОВД» о прекращении деятельности // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Решение Электростальского городского суда Московской области от 01.12.2011 по делу № 2-1685/2011 по заявлению Управления Минюста РФ по Московской области к общественной организации «Ассоциация общественных приемных при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе в Московской области» о прекращении деятельности // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См., в частности: определение Верховного Суда РФ от 04.07.2006 по делу № 21-Г06-2 по заявлению прокурора Кабардино-Балкарской Республики в части прекращения деятельности и ликвидации организации «Государственный Совет Балкарии» // СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ерофеев К. Б.* Некоммерческие организации: особенности правового регулирования наименования // Мир политики и социологии. — 2015. — № 8. — С. 132—143.
2. *Нащёкина Е. В.* Об особенностях формирования некоторых организационно-правовых форм некоммерческих организаций // Вестник ХГАЭП. — 2012. — № 4-5 (61). — С. 74—81.
3. *Kahoe Sh. M.* Non-Profit Corporations' Names // 21 Clev. St. L. Rev. 114 (1972). P. 114—121. URL: <http://engagedscholarship.csuohio.edu/clevstlrev/vol21/iss1/13> (дата обращения: 10 апреля 2017 г.).

Материал поступил в редакцию 18 мая 2017 г.

APPLICATION OF ARTICLE 28 OF THE FEDERAL LAW “ON PUBLIC ASSOCIATIONS” IN THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF CRIMEA

BONDARCHUK Ilya Vladimirovich – PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of Public Law Disciplines at the Crimean Branch of the Russian State University of Justice, Head of the Secretariat of the State Council Committee of the Republic of Crimea for Legislation, Member of the Scientific Council for Law-Making under the Chairman of the State Council of the Republic of Crimea
Bondoc@ukr.net
295000, Russia, Republic of Crimea, Simferopol, ul. K. Marksa, d. 18

Abstract. *The paper in question is devoted to the application of Article 28 of the Federal Law “On Public Associations” that restricts the right of non-commercial organizations to use in the name of a non-governmental association the names of government agencies, bodies of local self-government, Armed Forces of the Russian Federation, other forces and military units unless otherwise established by the legislation of the Russian Federation, or the names similar to the names mentioned above to the degree of confusion. In a similar vein, the research allows to conclude that public organizations often use constituent parts of names of governmental bodies and institutions (Committee, Agency, Service, Inspection, Department, etc.) in their names, use words and expressions consonant with functions and activities of governmental agencies and bodies of local self-government (“control,” “supervision,” “State Security,” “City Council,” etc.). As a result, citizens associate the activities of the non-governmental organization with the State and its involvement into the activities of the organization, or with the particular importance of the activities of this organization for the public interest. Thus, an unacceptable perception of the organization in society appears. Thus, the author suggests that designations contradicting public interests, leading to the unacceptable perception of the organization due to the use of words that cause persistent association with the participation of the State in the activities of the non-governmental organization should be prohibited in the names of non-governmental organizations.*

Keywords: *association of citizens, freedom of association, non-commercial names, right to use the name, abuse of the right, legislative restrictions, principle of non-intervention, Republic of Crimea, jurisprudence.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Erofeev K. B.* Nekommercheskie organizacii: osobennosti pravovogo regulirovaniya naimenovaniya // Mir politiki i sociologii. — 2015. — № 8. — S. 132—143.
2. *Nashhyokina E. V.* Ob osobennostyax formirovaniya nekotoryx organizacionno-pravovykh form nekommercheskix organizacij // Vestnik XGAE’P. — 2012. — № 4-5 (61). — S. 74—81.