

**Анализ
законодательства об
общественных объединениях,
действующего на территории
левобережного региона
Республики Молдова**

**Анализ законодательства об общественных объединениях,
действующего на территории левобережного региона
Республики Молдова**



Проект финансируется Европейским Союзом
Делегация Европейского союза в Республике Молдова
Телефон: 00 373 22 505210
Факс: 00 373 22 272622



**Проект внедряется Центром Ресурсов Неправительственных
Организаций по Правам Человека (CReDO)**
Адрес: ул. Ал. Хыждэу 95 А, Кишинэу, Республика Молдова
Телефон: 00 373 22 212816
Факс: 00 373 22 225257
E-mail: credo@credo.md
www.credo.md

*Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают мнение
Европейской Комиссии.*

**Анализ законодательства об общественных объединениях,
действующего на территории левобережного региона
Республики Молдова¹**

Содержание

- Введение (§ 1. – 9.)
1. Краткий обзор международных стандартов в сфере свободы объединений
 - 1.1. Ключевые международные стандарты (§ 10. – 16.)
 - 1.2. Краткая характеристика международных стандартов (§ 17. – 19.)
 2. Анализ законодательства левобережного региона по вопросам создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации общественных объединений на соответствие международным стандартам
 - 2.1. Конституционные нормы и профильное законодательство (§ 20. – 32.)
 - 2.2. Создание и выбор правового статуса (§ 33. – 39.)
 - 2.3. Учредители, члены и участники (§ 40. – 56.)
 - 2.4. Количество учредителей (§ 57. – 59.)
 - 2.5. Цели создания и деятельности (§ 60. – 63.)
 - 2.6. Регистрация (приобретение статуса юридического лица) (§ 64. – 85.)
 - 2.7. Государственная пошлина (§ 86. – 92.)
 - 2.8. Отказ в регистрации (§ 93. – 106.)
 - 2.9. Перерегистрация (§ 107. – 113.)
 - 2.10. Обжалование отказа в регистрации и перерегистрации (§ 114. – 115.)
 - 2.11. Ликвидация (§ 116. – 134.)
 3. Выводы
 - 3.1. Общие выводы и рекомендации (§ 135. – 140.)
 - 3.2. Резюме основных выводов, сделанных в исследовании (§ 141. – 178.)

¹ Исследование провёл Евгений Голощапов, LL.M. - магистр международного права прав человека (Эссекский университет, Великобритания), юрист, независимый эксперт по правам человека.

Введение

1. Настоящее исследование содержит анализ соответствия отдельных положений законодательства левобережного региона² Республики Молдова в сфере свободы объединений стандартам (нормам) международного права прав человека. Положения законодательства, включённые в исследование, затрагивают сферу создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации общественных объединений.
2. Иные вопросы, связанные с законодательством об общественных объединениях, а также вопросы реализации этого законодательства на практике в сферу исследования не входят.
3. Насколько известно, исследования подобного рода ранее не публиковались, поэтому настоящая работа является первым исследованием, в котором подробно и комплексно анализируются упомянутые аспекты законодательства левобережного региона.
4. Данное исследование не претендует на исчерпывающий анализ законодательства в затрагиваемой сфере. В рамках иных исследований могут быть подняты новые вопросы, а также расширен анализ тем, поднятых в настоящей работе. Полезным будет исследовать практику применения властями законодательства, анализируемого в настоящей работе.
5. Для проведения исследования были использованы нормативные акты левобережного региона, содержащиеся в открытых источниках. Основным методом исследования был сравнительный анализ нормативных актов левобережного региона со стандартами международного права прав человека. В качестве источников международного права использовались международные договоры о правах человека, применимые в Европе, общие принципы прав человека, документы межгосударственных организаций и их органов, а также работы наиболее квалифицированных специалистов по международному праву прав человека.
6. В первой части исследования представлен краткий обзор и характеристика международных стандартов в сфере свободы объединений. Ключевыми международными стандартами для

² Исследование посвящено анализу законодательства в сфере свободы объединений, действующему на территории левого берега Днестра, которая также известна как «Приднестровская Молдавская Республика», «ПМР», «самопровозглашённая Приднестровская Молдавская Республика» и «Приднестровье». Вместе с тем, никакие территориальные споры и вопросы о статусе этой территории не входят в сферу исследования, т.к. настоящее исследование посвящено анализу исключительно правовых вопросов в сфере свободы объединений. Именно поэтому, чтобы дистанцироваться от политических аспектов, в исследовании в качестве названия этой территории используется максимально нейтральный термин «левобережный регион». При цитировании нормативных актов, использованные в них названия либо не изменялись, либо могли опускаться без ущерба для смысла.

В исследовании анализируется законодательство, которое фактически (*de facto*) существует и применяется в левобережном регионе, и отличается от законодательства, действующего в правобережном регионе.

Ничто в данном исследовании не должно пониматься или толковаться как признание или непризнание какого-либо статуса левобережного региона, а также как оспаривание территориальной целостности Республики Молдова.

настоящего исследования являются положения ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и ст. 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), которые также содержат критерии допустимых *ограничений* свободы объединений.

7. Вторая часть исследования является наиболее объёмной и содержательной в части сравнительного анализа. В ней на соответствие международным стандартам детально анализируются положения Конституции и иных нормативных актов левобережного региона, регулирующие создание, регистрацию, перерегистрацию и ликвидацию общественных объединений. Так, анализируются положения:
 - о создании и выборе формального или неформального правового статуса для ОО;
 - о возможности стать учредителем, членом и участником ОО и ограничениях в этой сфере;
 - о необходимом количестве учредителей ОО и их видах;
 - о цели создания и деятельности ОО, особенно в связи с борьбой с экстремизмом;
 - о процедурах государственной регистрации для различных видов ОО с целью приобретения статуса юрлица, а также регистрации их отделений, филиалов и представительств – эти процедуры анализируются также с учётом положений закона «О госрегистрации юрлиц»;
 - об уплате государственной пошлины за различные регистрационные действия с точки зрения их доступности, понятности и выполнимости; уплата госпошлины входит в вопрос регистрации, но этому аспекту необходимо было уделить особое внимание, т.к. для его анализа потребовалось исследовать большое количество нормативных актов и принять во внимание иные детали;
 - о случаях перерегистрации ОО – эта процедура схожа с регистрацией ОО, большое внимание уделено анализу обязательной перерегистрации ОО для приведения их уставов в соответствие с изменениями закона «Об общественных объединениях», а также анализу сроков этой обязательной перерегистрации;
 - о возможности обращения в суд и обжалования отказа в регистрации и перерегистрации;
 - о ликвидации ОО по основаниям, предусмотренным в законе «Об общественных объединениях» и в законе «О противодействии экстремистской деятельности».

8. Третья часть исследования открывается общими выводами и рекомендациями относительно проанализированного законодательства. Далее приводится резюме основных выводов, сделанных в ходе исследования по отдельным положениям законодательства, регулирующего вопросы создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации ОО. Для корректного и полного понимания основных выводов их следует читать и рассматривать вместе с аргументами, изложенными во второй части исследования.

9. Исследование в первую очередь предназначено лицам, которые занимаются законодательством в левобережном регионе и работой с левобережным регионом в сфере законодательства. Исследование также может быть интересно учредителям, членам и участникам общественных объединений, сотрудникам международных и межправительственных организаций, исследователям, студентам, преподавателям и иным лицам, которые интересуются стандартами международного права прав человека и законодательством в сфере свободы объединений.

1. Краткий обзор международных стандартов в сфере свободы объединений

1.1. Ключевые международные стандарты

10. Право на свободу объединений (ассоциаций) является одним из краеугольных политических прав человека наряду со свободой выражения и свободой собраний. Основные международные стандарты (нормы) прав человека, относящиеся к этому праву, содержатся в ключевых международных и региональных документах о правах человека, таких как Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).
11. Так, в ст. 20 ВДПЧ³ установлено, что:
- «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
 2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.»
12. Положения МПГПП⁴ развили и уточнили нормы ВДПЧ. В частности, в ст. 22 МПГПП отмечено следующее:
- «1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
 2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.
 3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».
13. Положения МПГПП трактуются и развиваются в решениях Комитета ООН по правам человека (КПЧ ООН или КПЧ) и Замечаниях общего порядка, принимаемых КПЧ. Однако в настоящее время практика КПЧ по свободе объединений только начинает развиваться, также Комитет пока не принял Замечаний общего порядка по ст. 22 МПГПП.

³ Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1948, <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml>.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 1966, вступил в силу 23 марта 1976, <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml>.

14. В ст. 11 «Свобода собраний и объединений» ЕКПЧ также содержатся положения о свободе объединений:⁵

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.»

15. Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ или Суд) имеет полномочия толковать и развивать положения ЕКПЧ, что он делает в своих решениях по жалобам, направляемым в ЕСПЧ. Юриспруденция Суда по свободе объединений достаточно развита т.к. Суд рассмотрел большое количество жалоб по ст. 11 и принял по ним решения.

16. Также в некоторых иных договорах ООН, документах органов Совета Европы (Комитет министров, ПАСЕ) и ОБСЕ уточняются стандарты права на свободу объединений в целом или стандарты, применимые к отдельным видам объединений. Ссылки на эти документы будут приводиться ниже в случае необходимости.

1.2. Краткая характеристика международных стандартов

17. Необходимо обратить внимание на то, что в ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ не указаны *цели создания* объединений, поэтому положения этих статей применяются к объединениям, созданным с различными целями,⁶ включая общественные, политические и религиозные.

18. Слово «свобода» в праве на свободу объединений говорит о том, что лица способны реализовывать эту свободу и пользоваться ею без активных действий со стороны властей. Соответственно, это право человека является, прежде всего, *негативным правом* и власти несут *негативное обязательство* – не мешать осуществлению этой свободы. Однако, как известно из теории прав человека, в отношении каждого права человека, будь то негативного или позитивного права, у властей есть три вида обязательств: *соблюдать*,

⁵ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколом № 11) от 4 ноября 1950, вступила в силу 3 сентября 1953, <<http://coe.ru/main/echr/>>.

⁶ М. Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (Kehl, N.P. Engel, 1993), p. 386. М. // Новак, «Международный пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий к МПГПП», - Kehl, N.P. Engel, 1993, стр. 386.

защищать, осуществлять.⁷ В отношении свободы объединений эти обязательства, прежде всего, будут означать следующее:

- соблюдать, т.е. власти сами не должны мешать реализации этой свободы;
- защищать эту свободу от вмешательства со стороны третьих лиц;
- осуществлять, т.е. разработать и принять правовые нормы, минимально необходимые для создания и деятельности различных объединений.⁸

19. Вместе с тем, свобода объединений не является абсолютным правом, и ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ предусматривают, в принципе, идентичные основания *ограничения* этой свободы при соблюдении определённых условий. В соответствии с этими положениями любые ограничения являются допустимыми, если они соответствуют следующим критериям:

- 1) они предусмотрены законом;
- 2) они должны служить достижению одной из допустимых целей, перечисленных в ч. 2 ст. 22 МПГПП или ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ:

ч. 2 ст. 22 МПГПП	ч.2 ст. 11 ЕКПЧ
<ul style="list-style-type: none">• в интересах государственной или общественной безопасности,• общественного порядка,• охраны здоровья и нравственности населения или• защиты прав и свобод других лиц	<ul style="list-style-type: none">• в интересах национальной безопасности и общественного порядка,• в целях предотвращения беспорядков и преступлений,• для охраны здоровья и нравственности или• защиты прав и свобод других лиц.

- 3) они являются необходимыми в демократическом обществе: слово «необходимо» требует того, чтобы вмешательство соответствовало «острой социальной необходимости» и «было соразмерно преследуемой допустимой цели».⁹

⁷ P. Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives* (Dartmouth, Ashgate, 1996), pp. 31-34. // П. Хант, «Восстановление социальных прав: международные и сравнительные перспективы», - Dartmouth, Ashgate, 1996, стр. 31-34.

⁸ См. выше, М. Новак, «Международный пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий к МПГПП», стр. 387.

⁹ *Партия свободы и демократии против Турции (Freedom and Democracy Party (Özde) v. Turkey)*, заявление № 23885/94, решение ЕСПЧ от 8 декабря 1999, параграф 43.

2. Анализ законодательства левобережного региона по вопросам создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации общественных объединений на соответствие международным стандартам

2.1. Конституционные нормы и профильное законодательство

20. Статья 33 Конституции¹⁰ посвящена свободе объединений:
«Граждане Приднестровской Молдавской Республики имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие объединения, участвовать в массовых движениях, не запрещенных законом.»
21. Таким образом, в Конституции непосредственно перечислены объединения, которые могут быть созданы с профессиональными и политическими целями. Кроме того, фраза «и другие объединения» говорит об открытом списке объединений, которые могут быть созданы с различными иными целями. Помимо этого, в других статьях Конституции упоминаются, хотя и в ином контексте, объединения, создаваемые в общественных и религиозных целях: «общественные формирования» в ст. 8 и «религиозные объединения» в ст. 9.
22. В ст. 33 обращают на себя внимание несколько положений, связанных с ограничением свободы объединений.
23. Во-первых, это слово «*граждане*». Можно сделать вывод о том, что Конституция гарантирует свободу объединений только для граждан, но не для других лиц, например, для иностранцев, лиц без гражданства или беженцев. Это противоречит международным стандартам (нормам) в сфере свободы объединений. Так, ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ используют формулировку «каждый»¹¹ и потому гарантируют возможность объединения для всех, независимо от наличия гражданства.
24. Ограничение свободы объединений возможно, но любые ограничения должны соответствовать трём критериям (трёхступенчатый тест), перечисленным выше: 1) быть предусмотрены законом, 2) служить защите одной из перечисленных допустимых целей и 3) быть необходимыми в демократическом обществе. Ограничение в возможности

¹⁰ Конституция Приднестровской Молдавской Республики принята на всенародном референдуме 24 декабря 1995 года, подписана Президентом 17 января 1996, в редакции в соответствии с изменениями, внесёнными Конституционным законом 310-КЗИД от 30 июня 2000.

¹¹ В тексте ст. 11 ЕКПЧ на русском языке используется слово «каждый», а в тексте ст. 22 МПГПП на русском языке используется фраза «каждый человек». Если сверить эти слова с текстом этих документов на английском, то выяснится, что в обоих текстах используется только слово «everyone», что переводится как «каждый». Таким образом, текст ст. 22 МПГПП на русском языке неоправданно сужает сферу свободы объединений и признаёт её только для людей, т.е. для физических лиц. Однако это противоречит тексту на английском, которым свобода объединений гарантируется всем лицам, включая не только физических лиц, но также и юридических лиц.

объединяться всех тех, кто не является гражданином левобережного региона, определённо не соответствует этому трёхступенчатому тесту.

25. Вместе с тем, в самих международных стандартах о свободе объединений порой уточняются определённые ограничения по кругу лиц. Так, ст. 16 ЕКПЧ позволяет ограничивать «политическую деятельность иностранцев», но такого ограничения нет для общественной или религиозной деятельности. В соответствии со ст. 15 Конвенции ООН о статусе беженцев¹² ограничивается право объединения беженцев в политические организации, но одновременно требуется предоставлять беженцам право объединения в неполитические и некоммерческие организации наравне с иностранцами.
26. Во-вторых, это фраза «не запрещенных законом». Можно сделать вывод о том, что Конституция предусматривает возможность ограничения свободы объединений всего лишь по одному критерию – по критерию того, что возможность ограничения может быть предусмотрена законом, т.е. введена волевым решением законодателя. Однако, как уже показывалось выше, ограничения должны соответствовать трёхступенчатому тесту и потому подобное одноступенчатое ограничение не полностью соответствует международным стандартам.
27. В-третьих, это положение о том, что «граждане... имеют право объединяться... и... участвовать в массовых движениях, не запрещенных законом». Вопрос о запрете объединений более детально рассмотрен ниже в разделах «Цели создания и деятельности» и «Ликвидация». В самой Конституции список запрещённых целей деятельности уточняется в ст. 8:
- «Запрещается деятельность общественных формирований, их органов и представителей, направленная против суверенитета Республики, на насильственное изменение основ конституционного строя, на подрыв безопасности государства, создание незаконных вооружённых формирований, разжигание расовой, национальной и религиозной розни.»
28. Ст. 18 Конституции посвящена возможности ограничения прав человека, которое «допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах государственной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.»
29. Такая формулировка ограничений не соответствует международным стандартам. Во-первых, в отличие от ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ, в ст. 18 Конституции содержится только двухступенчатый тест и отсутствует элемент, который требует, чтобы ограничения «были необходимыми в демократическом обществе». Во-вторых, ст. 18 Конституции распространяет возможность введения ограничений на все права человека, закреплённые в Конституции. Однако допустимые ограничения в отношении различных прав человека не являются одинаковыми. Например, в отношении права на свободу и личную

¹² Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной ассамблеи от 14 декабря 1950, вступила в силу 22 апреля 1954, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

неприкосновенность действуют иные допустимые ограничения. Более того, в отношении ряда прав человека вообще не допускаются никакие ограничения, например, это свобода от пыток, запрет содержания в рабстве или подневольном состоянии, право на справедливое судебное разбирательство.

30. Таким образом, в Конституции закреплено право на свободу объединений. Однако Конституция ограничивает свободу объединений по кругу лиц в нарушение международных стандартов, и ограничения этой свободы не полностью соответствуют международным стандартам.
31. Кроме Конституции в левобережном регионе приняты и действуют общие и специализированные законы, регулирующие вопросы создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации общественных объединений, политических партий и религиозных объединений:
- 1) закон «Об общественных объединениях» (далее закон «Об ОО»);¹³
 - 2) закон «О политических партиях» (далее закон «О ПП»);¹⁴
 - 3) закон «О свободе совести и религиозных объединениях» (далее закон «О РОБ»);¹⁵
 - 4) закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Приднестровской Молдавской Республике» (далее закон «О госрегистрации юрлиц»);¹⁶
32. Нормы этих и иных законов будут проанализированы ниже на соответствие международным стандартам прав человека, связанным с созданием, регистрацией, перерегистрацией и ликвидацией объединений.

2.2. Создание и выбор правового статуса

33. Свобода объединений включает в себя свободу создавать или не создавать объединения, а также возможность выбирать их правовую форму и создавать как формальные (зарегистрированные), так и неформальные (незарегистрированные) объединения. В этом смысле ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ не содержат никаких ограничений на выбор правовой формы и положения этих статей защищают оба вида объединений. Также власти несут *позитивное обязательство* разработать правовую базу для возможности создания объединений с формальным правовым статусом юридических лиц.¹⁷

¹³ Закон «Об общественных объединениях» от 4 августа 2008, N 528-3-IV (CA3 08-31), с изменениями и дополнениями от 05 июня 2009, 30 декабря 2009, 22 июля 2010 и 11 мая 2011.

¹⁴ Закон «О политических партиях» от 28 января 2000, N 239-3 (СЗМР 00-1), с изменениями и дополнениями от 30 мая 2006, 22 ноября 2006, 12 июня 2007 и 09 июня 2009.

¹⁵ Закон «О свободе совести и религиозных объединениях» от 19 февраля 2009, N 668-3-IV (CA3 09-8), с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2009 и 22 июля 2010.

¹⁶ Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Приднестровской Молдавской Республике» от 11 июня 2007, N 222-3-IV (CA3 07-25), с изменениями и дополнениями от 08 января 2009, 05 августа 2009, 23 сентября 2009, 11 декабря 2009 и 08 декабря 2010.

¹⁷ См. выше, М. Новак, «Международный пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий к МПГПП», стр. 386-387.

-
34. Законодательство предусматривает, что НПО могут создаваться «без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ч. 3 ст. 3), а также «регистрироваться... и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица» (ч. 4 ст. 3). Эти нормы соответствуют международным стандартам.
35. Вместе с тем, в ч. 3 ст. 19 закона «Об ОО» установлено, что для создания ОО необходимо провести съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимаются решения «о создании общественного объединения, об утверждении его устава и формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов... после чего общественное объединение считается созданным». Таким образом, в законе установлены формальные требования, которые необходимо выполнить для создания ОО. Вместе с тем, в законе «Об ОО» не установлено никаких требований о том, чтобы власти контролировали выполнение этих требований. Соответственно, возникает вопрос об их целесообразности.
36. В исследованных международных стандартах вопрос создания неформальных организаций ещё недостаточно разработан, но определённые отправные точки всё-таки имеются. Например, в стандартах отмечено, что требование иметь устав предъявляется к ОО, обладающим статусом юрлица,¹⁸ таким образом, наличие устава не является обязательным условием существования неформального ОО.
37. Также необходимо учесть, что ЕСПЧ самостоятельно трактует понятие «объединение», т.е., Суд самостоятельно определяет, является ли конкретное образование объединением для целей ст. 11 ЕКПЧ или нет. Для этого ЕСПЧ важны такие фактические критерии, как наличие общей цели для всех лиц, входящих в эту группу, наличие определённой степени стабильности и наличие какой-то, пусть и неформальной, организационной структуры, войдя в которую, люди будут считаться принадлежащими к данному объединению. Суд также может счесть неприемлемыми условия, которые содержатся в национальном законодательстве для признания того или иного образования объединением.^{19, 20, 21} Соответственно, чтобы признать неформальную группу объединением, ЕСПЧ не обязательно будут требоваться формальные решения этой группы об утверждении устава, формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов.
38. В законе «Об ОО» перечислен ряд прав, которые имеют неформальные ОО. Единственное право, для которого такому ОО могут, предположительно, понадобиться документы,

¹⁸ Совет Европы, Рекомендация Комитета министров государств-членов CM/Rec(2007)14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе», пункт 18, <www.lawtrend.org/ru/data/500/>.

¹⁹ Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества» в «Свобода объединения: правовые и практические аспекты. Сборник материалов», - Алматы, Казахстан, Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), БДИПЧ/ОБСЕ, 2007 (русское издание), - стр. 17-18.

²⁰ D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 2nd edition (New-York, Oxford University Press, 2009), p. 526. // Д. Харрис, М. Обойл, К. Варбрик, «Право Европейской Конвенции о правах человека», 2-е изд., - Нью-Йорк: Oxford University Press, 2009, стр. 526.

²¹ CoE Expert Council on NGO Law, First Annual Report, Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations, January 2009, OING Conf/Exp (2009) 1, para. 15. // Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, Первый ежегодный доклад «Условия создания общественных организаций», январь 2009, OING Conf/Exp (2009) 1, параграф 15.

подтверждающие своё создание, это «представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях».²² Все иные права неформальных ОО, перечисленные в законе (распространять информацию о своей деятельности, проводить общественные собрания, выступать с инициативами, вносить предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления),²³ могут осуществляться отдельными лицами. Соответственно, в осуществлении этих прав не должно быть отказано и группе лиц, действующих совместно, что выражается в следующем правиле: если одному человеку не запрещено преследовать конкретные цели и осуществлять конкретную деятельность, то их не должно быть запрещено преследовать и осуществлять и группе лиц или объединению.²⁴

39. Таким образом, установленные требования в отношении создания неформальных ОО потенциально могут не соответствовать международным стандартам. Но эти требования, вероятно, соответствуют им, если ОО намерено пользоваться правами, специально предусмотренными для таких ОО, и которых нет у отдельных физических лиц.

2.3. Учредители, члены и участники

40. В ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ свобода объединений гарантирована «каждому».²⁵ Таким образом, эти международные договоры гарантируют свободу объединений всем лицам, включая не только физических лиц, независимо от наличия гражданства, но также и юридических лиц.
41. Закон «Об ОО», как и Конституция, гарантирует свободу объединений «гражданам» (ст. 33), но как уже было показано выше при анализе положений Конституции, свобода объединений должна гарантироваться всем физическим лицам, независимо от их гражданства. В какой-то степени это положение поправляется уточнением в ст. 1 о том, что «Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Приднестровской Молдавской Республики в сфере отношений, регулируемых настоящим Законом, за исключением случаев, установленных действующим законодательством ... или международными договорами...»
42. Начиная со ст. 6 в законе «Об ОО» используется иная формулировка. Так, в соответствии с ч. 1, 3 и 6 ст. 6 учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть «физические лица и юридические лица - общественные объединения». Эта формулировка значительно расширяет использовавшийся до этого термин «граждане», т.к. она включает в

²² См. выше, закон «Об ОО», п. в) ч. 2 ст. 30.

²³ См. выше, закон «Об ОО», п. а), б) и д) ч. 2 ст. 30.

²⁴ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 33.

²⁵ В тексте ст. 11 ЕКПЧ на русском языке используется слово «каждый», а в тексте ст. 22 МПГПП на русском языке используется фраза «каждый человек». Если сверить эти слова с текстом этих документов на английском, то выяснится, что в обоих текстах используется только слово «everyone», что переводится как «каждый». Таким образом, текст ст. 22 МПГПП на русском языке неоправданно сужает сферу свободы объединений и признаёт её только для людей, т.е. для физических лиц. Однако это противоречит тексту на английском, которым свобода объединений гарантируется всем лицам, включая не только физических лиц, но также и юридических лиц.

себя всех физических лиц без учёта их гражданства и с этой точки зрения она приближена к международным стандартам. Что касается юридических лиц, то в этой формулировке, похоже, остаётся несоответствие с международными стандартами, т.к. она гарантирует возможность учреждения общественных объединений, членства и участия в них только для тех юридических лиц, которые сами являются общественными объединениями. Этот вывод подтверждается и в ч. 2 ст. 19 закона «Об ОО», в которой отмечено, что в состав «учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица - общественные объединения.» Таким образом, все иные юридические лица лишены возможности пользоваться свободой объединений, что противоречит международным стандартам, гарантирующих её «каждому».

43. Необходимо уделить внимание ст. 20 закона «Об ОО», в которой содержатся специальные положения об учреждении общественного объединения, членстве и участии в нём для нескольких категорий физических лиц.
44. Так, в ч. 1, 5 и 6 ст. 20 закона «Об ОО» установлены **возрастные ограничения** для физических лиц:
- только лица старше 18 лет могут быть учредителями ОО, их членами и участниками (ч. 1);
 - лица в возрасте от 14 до 18 лет могут быть членами и участниками только молодёжных ОО, но не их учредителями (ч. 5);
 - лица в возрасте от 10 до 18 лет могут быть членами и участниками только детских ОО, но не их учредителями (ч. 6);
 - лица в возрасте младше 10 лет не могут быть ни учредителями, ни членами, ни участниками ОО.
45. Эти положения не полностью соответствуют ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ, которые не предусматривают никаких возрастных ограничений. Соответственно, несовершеннолетние лица должны иметь возможность пользоваться свободой объединений в той же мере, что и совершеннолетние лица. Это требование также закреплено в ст. 15 Конвенции о правах ребёнка,²⁶ и оно должно включать в себя как возможность создавать ОО,²⁷ так и быть их членом и участником. Эти положения не запрещают странам вводить меры, направленные на защиту детей от определённых опасностей. Однако эти меры не должны приводить к тому, чтобы дети были полностью лишены возможности объединяться. Эти защитные меры будут являться ограничениями свободы объединений, а потому они также должны соответствовать критериям допустимых ограничений (трёхступенчатому тесту).²⁸
46. В ч. 2 ст. 20 закона «Об ОО» отмечено, что только «**законно находящиеся**» на территории левобережного региона «**иностранные граждане и лица без гражданства**» могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением

²⁶ Конвенция о правах ребёнка, принята резолюцией 44/25 Генеральной ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года, вступила в силу 2 сентября 1990,

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

²⁷ Совет Европы, Пояснительный меморандум к Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2007)14 «О правовом статусе неправительственных организаций в Европе», параграф 45, www.lawtrend.org/ru/data/467/.

²⁸ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 21.

случаев, установленных международными договорами и законодательными актами левобережного региона.

47. Соответственно в ч. 2 содержится двойное ограничение свободы объединений: по критерию гражданства (для иностранцев и лиц без гражданства) в связке с критерием нахождения («законно находящиеся»²⁹) на территории левобережного региона. Кроме того, возможны дальнейшие ограничения на основании внутреннего законодательства и международных договоров.
48. Представляется, что иностранцы и лица без гражданства должны пользоваться своей свободой объединений необязательно находясь физически на территории левобережного региона. Ограничение, связанное с физическим нахождением на территории левобережного региона, может быть признано приемлемым, если власти покажут (объяснят), что оно соответствует критериям допустимых ограничений (трёхступенчатому тесту). Но на данный момент это ограничение представляется несоответствующим этим критериям, т.к. непонятна «необходимость» такого ограничения «в демократическом обществе».
49. В ч. 4 ст. 20 закона «Об ОО» введены **ограничения для определённых физических и юридических лиц**, которые не могут быть учредителями ОО, их членами и участниками.³⁰ Как и ранее, общее правило в отношении установленных ограничений заключается в том, чтобы они соответствовали критериям допустимых ограничений свободы объединений (трёхступенчатому тесту). Соответственно, власти должны будут показать, почему ограничение свободы объединений именно этих лиц необходимо в демократическом обществе и как это будет способствовать защите одной из допустимых целей, перечисленных в ст. 22 МПГПП или ст. 11 ЕКПЧ.
50. В соответствии с ч. 4 ст. 20 закона «Об ОО» не могут быть учредителем, членом, участником общественного объединения:
- «а) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого в установленном действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики порядке принято решение о нежелательности его пребывания (проживания) в Приднестровской Молдавской Республике;
 - б) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии с законодательством Приднестровской Молдавской Республики в сфере противодействия экстремистской деятельности;
 - в) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

²⁹ Вопрос возникает не в отношении слова «законно», а в отношении слова «находящиеся».

Значит ли эта формулировка, что иностранцы и лица без гражданства должны постоянно находиться на территории левобережного региона во время создания и регистрации ОО? Теряют ли эти лица свой статус члена и участника ОО в момент, когда они покидают территорию левобережного региона?

³⁰ Положения ч. 7 ст. 20 закона «Об ОО» об обязательном приостановлении рядом лиц членства в общественных объединениях, преследующих политические цели, рассмотрены в рамках анализа законодательства левобережного региона о политических партиях.

г) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.»

51. Представляется, что положения пункта а) не соответствуют международным стандартам. Так, решение о признании иностранца или лица без гражданства «нежелательным лицом» (*persona non grata*) может быть принято рядом госорганов, например, Государственной службой финансового мониторинга.³¹ В этой связи возникает вопрос о судебном контроле в отношении подобных решений органов исполнительной власти, в частности, о том, существует ли у такого лица возможность обжаловать это решение в суде? Если этих возможностей нет, то у власти возникают неоправданно широкие дискреционные полномочия, которые могут вести не только к нарушению свободы объединений, но и к нарушению права на справедливое судебное разбирательство и права на эффективное средство правовой защиты. Эта мера представляется также несоразмерной, т.к. неясны сроки этого ограничения и оно выглядит бессрочным.
52. Ограничение, установленное в пункте б) может быть признано допустимым, если эта мера будет соответствовать критериям допустимых ограничений этой свободы при наличии убедительных доказательств того, что приостановление деятельности ОО действительно необходимо. Важным условием является то, что в этом случае деятельность ОО приостанавливается не автоматически, и что суд «может» приостановить его деятельность.³² При этом важно гарантировать справедливость судебного разбирательства, а также, если деятельность ОО приостановлена, и разумную длительность судебного процесса.
53. Сразу можно сказать, что пункты в) и г) вызывают возражения. Так, в соответствии с пунктом в) лицо пожизненно лишается возможности объединяться, что определено может быть признано несоразмерным ограничением права такого лица на свободу объединений.³³
54. В пункте г) содержится полный запрет на свободу объединений для всех лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Такой запрет в отношении целой категории лиц не только не соответствует международным стандартам, но и поднимает вопрос о дискриминации. Международные стандарты допускают возможность временно ограничить осужденных лиц в их праве учреждать ОО со статусом юридического лица. Однако такое ограничение допускается в отношении только таких лиц, которые осуждены за конкретные преступления, демонстрирующие, что эти лица временно неспособны создать такие ОО.³⁴

³¹ Положение о Государственной службе финансового мониторинга (в редакции на 13 января 2009), утверждено Указом Президента [от 27 марта 2008, N 195](#) (СЗ 08-12), п. р) ст. 8.

³² Закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 27 июля 2007, N 261-3-IV (СЗ 07-31), ст. 10.

³³ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 30.

³⁴ См. выше, Совет Европы, Пояснительный меморандум к Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2007)14 параграф 69: «В частности, это может быть случай, когда лицо, желающее учредить организацию, было признано виновным в совершении правонарушения, связанного с преследованием целей, отличных от целей, на основании которых может быть создано НПО. Подобным образом, стремление к банкротству может означать, что лицу не должно быть позволено создавать НПО, по меньшей мере, те организации, которые могут получать существенное финансирование. В любом случае объем подобных ограничений должен быть четко связан с рассматриваемыми деяниями, продолжительность действия ограничений должна быть соразмерной.»

55. Нахождение лица в местах лишения свободы, конечно, ограничивает его в возможности в полной мере участвовать в мероприятиях общественных объединений. Несмотря на это у таких лиц сохраняется возможность принимать участие в мероприятиях ОО дистанционно, например, по почте. Лица не должны ограничиваться в возможности становиться учредителями ОО лишь из-за того, что они находятся в заключении.³⁵ Ведь цель уголовного наказания состоит в исправлении осужденного, а не в лишении его возможности общаться и взаимодействовать с людьми «по ту сторону стены».

56. Также, в ч. 10 ст. 20 закона «Об ОО» установлено, что «**[о]рганы государственной власти и органы местного самоуправления** не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.» Это ограничение соответствует международным стандартам, т.к. они являются публичными органами (частью органов власти), на которые не распространяются права человека, их задачей является обеспечение прав человека, включая свободу объединений, а не самостоятельное пользование этими правами.³⁶

2.4. Количество учредителей

57. Само понятие слова «объединение» предполагает взаимодействие, как минимум, двух или более лиц. В ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ отмечено, что «каждый» (любое физическое или юридическое лицо) имеет право на свободу объединения «с другими» (физическими и (или) юридическими лицами), но в них прямо не установлено минимальное количество лиц, необходимых для создания объединения.³⁷

58. Что касается ОО, то практика КПЧ ООН и ЕСПЧ ещё не затронула вопрос о том, допустимо ли устанавливать минимальное количество лиц для создания ОО. Вместе с тем, в Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 отмечено, что «[д]вое или более лиц должны иметь возможность создать НПО».³⁸ В Рекомендации далее уточняется, что для приобретения статуса юридического лица для ОО «можно потребовать большее количество лиц при условии, что это число не устанавливается на таком уровне, который препятствует созданию НПО.»

59. В ч. 1 ст. 19 закона «Об ОО» установлено, что ОО «может создаваться по инициативе не менее 3 (трех) физических лиц». С учётом вышеприведённых стандартов, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, количество лиц, необходимых для создания ОО без статуса юрлица не соответствует международным стандартам. Во-вторых, число лиц,

³⁵ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 26.

³⁶ Там же, параграф 20.

³⁷ С другой стороны, исходя из лексического анализа этих статей, можно прийти к выводу, что для создания объединения необходимы минимум три лица: «каждый» - используется единственное число, а значит это одно лицо, которое имеет право на свободу объединения «с другими» - используется множественное число, а значит это минимум два других лица, итого получаем 1+2=3.

Также представляется разумным аргумент о том, что если законодательство допускает возможность учреждения юридического лица для ведения коммерческой деятельности одним учредителем (п. 3 ч. 1 ст. 53 Гражданского кодекса), то аналогичные возможности должны быть предусмотрены и для создания иных видов юридических лиц, таких как ОО.

³⁸ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 17.

необходимых для того, чтобы ОО приобрело статус юрлица, установлено на разумном уровне (3 лица), оно не препятствует созданию и регистрации ОО и соответствует международным стандартам. В-третьих, получается, что юридические лица лишены возможности самостоятельно создавать новые общественные объединения без участия минимум трёх физических лиц. Это положение вещей не соответствует международным стандартам, т.к. они гарантируют равное содержание права на свободу объединений всем лицам, независимо от их физического или юридического происхождения. Таким образом, можно отметить, что требование об обязательном участии трёх физических лиц в процессе создания и ОО очевидно не соответствует международным стандартам.

2.5. Цели создания и деятельности

60. В международных стандартах неоднократно подчёркивалось, что «нет демократии без плюрализма» и поэтому «для должного функционирования демократии» также важны как политические, так и неполитические объединения, которые в своей деятельности могут добиваться любых законных целей.³⁹ В этом смысле можно руководствоваться следующим правилом: если цели и деятельность не запрещено преследовать одному человеку, то их не должно быть запрещено преследовать и группе лиц или объединению.⁴⁰ Любые ограничения целей и деятельности должны соответствовать критериям допустимых ограничений свободы объединений.
61. В законе «Об ОО» о целях создания ОО говорится кратко. Так, в ч. 2 ст. 26 справедливо отмечено, что «[о]тказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания (реорганизации или ликвидации) не допускается.» В дополнение к этому, в ч. 1 ст. 17 закона прямо указано ограничение на создание ОО: «[з]апрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.» Сходное ограничение также содержится и в ч. 1 ст. 9 закона «О противодействии экстремистской деятельности»: «запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.» В законе «О противодействии экстремистской деятельности» также содержится понятие «экстремистской деятельности» или «экстремизма»,⁴¹ которое является довольно объёмным, что ведёт к возможности его широкого толкования, а следовательно, к возможности злоупотреблений.⁴²
62. Вывод о возможности широкого толкования экстремизма наглядно демонстрируется самим законодателем. Например, экстремизмом признаётся «возбуждение... социальной розни и нетерпимости, связанных с насилием или призывами к насилию», пропаганда «исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их... социальной... принадлежности», пропаганда «социальной вражды и (или) нетерпимости».⁴³

³⁹ *Горжелик и другие против Польши (Gorzelik & Others v. Poland)*, заявление № 44158/98, решение Большой палаты ЕСПЧ от 17 февраля 2004, параграф 92.

⁴⁰ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 33.

⁴¹ См. выше, закон «О противодействии экстремистской деятельности», ч. а) ст. 1.

⁴² Подробнее об антиэкстремистском законодательстве и свободе объединений смотри в разделе «Ликвидация».

⁴³ См. выше, закон «О противодействии экстремистской деятельности», п. 1) ч. а) ст. 1.

В то же время, в законе «Об ОО» законодатель счёл необходимым уточнить следующее: «Включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.»⁴⁴ Без этого уточнения идеи социальной справедливости могли бы рассматриваться как экстремистские.

63. Не вдаваясь в большие детали относительно антиэкстремистского законодательства, следует отметить, что при решении вопроса о законности целей и деятельности ОО, властям следует исходить из убедительных и веских причин, а не из «простого подозрения об истинных намерениях основателей объединения».^{45, 46} Международные стандарты не позволяют властям провозглашать незаконной любую цель или деятельность, которая им не нравится.^{47, 48}

2.6. Регистрация (приобретение статуса юридического лица)

64. Смысл свободы объединений состоит в преследовании общих целей группой лиц. Эти цели могут быть достигнуты с помощью действий этих лиц в их личном качестве. Но на практике эти интересы легче достигать, объединяя усилия в рамках юридического лица, обладающего отдельной собственной право- и дееспособностью. В этом смысле ЕСПЧ отметил следующее:

⁴⁴ См. выше, закон «Об ОО», ч. 2 ст. 17.

⁴⁵ *Сидиропулос и другие против Греции (Sidiropoulos and Others v. Greece)*, заявление № 57/1997/841/1047, решение ЕСПЧ от 10 июля 1998, параграф 45. В этом деле ЕСПЧ рассмотрел случай, когда власти Греции отказали в регистрации общественному объединению, которое в своих учредительных документах указало, что его целью является сохранение и развитие традиций и культуры македонского меньшинства. Власти Греции посчитали, что настоящей целью этого объединения является подрыв территориальной целостности Греции через оспаривание греческой идентичности Македонии (северо-западной части Греции) и её жителей. ЕСПЧ пришёл к выводу, что власти не предоставили «убедительных... доказательств» в поддержку отказа от регистрации этого ОО, и что представленные свидетельства были не более чем «простыми подозрениями» об истинных намерениях объединения. Если бы в результате деятельности этого объединения выяснилось, что оно действительно преследует незаконные цели, то власти могли бы обратиться в суд с заявлением о его ликвидации. ЕСПЧ решил, что отказ был несоразмерным преследуемым целям и нарушил свободу объединения заявителей, закреплённую в ст. 11 ЕКПЧ.

⁴⁶ В некоторых случаях возможно, что документы того или иного объединения могут «скрывать цели и намерения, отличные от провозглашаемых этим объединением.» Чтобы убедиться в том, что организация этого не делает, содержание документов «следует сравнить с действиями и позициями лидеров» этого объединения. Подробнее смотри дело *Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey)*, заявления № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, решение Большой палаты ЕСПЧ от 13 февраля 2003, параграф 101.

⁴⁷ *Звозсков и другие против Беларуси (Zvozskov et al v Belarus)*, заявление № 1039/2001, решение КПЧ ООН от 17 октября 2006, параграф 7.4. В этом деле КПЧ ООН решил, что власти Беларуси нарушили ст. 22 МПГПП, т.к. власти Беларуси не выдвинули «никаких доводов в отношении того, почему для целей пункта 2 статьи 22 условием регистрации общественных объединений должно быть ограничение сферы их деятельности представлением интересов и защиты прав только их собственных членов».

⁴⁸ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 35.

«Возможность образовать юридическое лицо, чтобы действовать коллективно в сфере общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов свободы объединений, без чего это право оказалось бы лишённым смысла.»⁴⁹

65. Для создания объединения со статусом юридического лица может быть необходимо пройти через процесс регистрации.⁵⁰ *Информация о процедуре регистрации должна быть доступной, сама процедура должна быть понятной, а формальные требования – предсказуемыми, легко выполнимыми, и не должны предоставлять властям чрезмерно широкие рамки усмотрения по вопросу регистрации объединений.*^{51, 52, 53}
66. В законе «Об ОО» установлено, что ОО приобретает права не сразу же после своего создания, а только после прохождения процедуры государственной регистрации в качестве юридического лица.⁵⁴ Такое же требование установлено в отношении приобретения статуса юридического лица и для отделений ОО.⁵⁵ Кроме того, все изменения, «вносимые в уставы общественных объединений, отделений общественных объединений с правами юридического лица, подлежат государственной регистрации... и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.»⁵⁶ В ряде случаев ОО может быть отказано в регистрации (подробнее смотри раздел «Отказ в регистрации»). Ниже рассмотрим ключевые элементы, связанные с процедурой регистрации ОО.
67. *Информация о процедуре регистрации* представляется не полностью доступной. С одной стороны, информация о процедуре регистрации содержится в законе «Об ОО» (ст. 23 и др.). С другой стороны, в положениях закона «Об ОО», связанных с вопросом регистрации ОО, содержатся отсылочные нормы к иным законам, таким как закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», закон «О противодействии экстремистской деятельности» и закон «О государственной пошлине». Наиболее ярким примером сложного доступа к информации является вопрос с уплатой госпошлины для регистрации ОО, который рассмотрен ниже в разделе «Государственная пошлина».
68. Таким образом, нормы, связанные с регистрацией ОО не сосредоточены в одном нормативном акте. В связи с этим заинтересованные лица должны обладать определёнными знаниями в праве, чтобы самостоятельно разобраться во всех нюансах информации о регистрации ОО. Это в особенности касается установления размера госпошлины, подлежащей уплате за регистрацию ОО. Кроме того, хотя в левобережном регионе и публикуются нормативные акты и изменения к ним в «Сборниках актов

⁴⁹ См. выше, *Горжелик и другие против Польши*, параграф 88.

⁵⁰ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 46-47.

⁵¹ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 29.

⁵² *Корецкий и другие против Украины (Koretskyu and Others v Ukraine)*, сообщение № 40269/02, решение ЕСПЧ от 3 апреля 2008, параграф 47.

⁵³ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 52.

⁵⁴ См. выше, закон «Об ОО», ч. 4 ст. 3.

⁵⁵ См. выше, закон «Об ОО», п. е) ч. 6 ст. 23.

⁵⁶ См. выше, закон «Об ОО», ч. 1 ст. 24.

законодательства» (САЗ), но, похоже, что в регионе нет общедоступной и достоверной электронной базы данных нормативных актов, изменений и дополнений к ним.⁵⁷

69. Процедура регистрации описана в ст. 23 закона «Об ОО». В частности, в законе:

- отмечено, что вопросы регистрации ОО находятся в ведении центральных и территориальных органов юстиции;
- перечислены документы, необходимые для регистрации ОО;
- указаны предельные сроки подачи этих документов для регистрации ОО.

70. Далее в ч. 7 ст. 23 закона «Об ОО» указано, что в течение 30-ти дней со дня подачи документов орган юстиции принимает одно из следующих решений:

- 1) о регистрации ОО (при этом формулировка «принять решение» оставляет непонятным, выдаётся ли в течение указанных 30-ти дней документ, подтверждающий регистрацию, или этот документ выдаётся в иные сроки);
- 2) об отказе в регистрации ОО и выдаёт «заявителям мотивированный отказ в письменной форме» (в данном случае из текста закона достаточно определённо понятно, что мотивированный отказ должен быть выдан в течение указанных 30-ти дней).

71. Таким образом, процедура регистрации, как она описана в ст. 23 закона «Об ОО», представляется понятной. Однако сроки выдачи документа, подтверждающего регистрацию ОО, не являются очевидными, что вносит элемент неопределённости. Соответственно, процедуру регистрации в части сроков нельзя назвать предсказуемой. Кроме того, в законе «О госрегистрации юрлиц» установлено, что «регистрация юридических лиц осуществляется в срок не позднее 10 (десяти) рабочих дней со дня предоставления документов в регистрирующий орган».⁵⁸ В то же время, для регистрации ОО требуется 30 рабочих дней, т.е. в три раза больше. Таким образом, может быть поднят вопрос о том, чем вызвана необходимость установить более длительный срок для регистрации ОО? Этот фактор может применяться в международных стандартах для рассмотрения вопроса о чрезмерной задержке в принятии решений, и соответственно, может вести к признанию нарушения свободы объединений.⁵⁹

72. Что касается *формальных требований*, предъявляемых к регистрации, то они сводятся к двум этапам: к созданию ОО, а затем последующим подготовке и представлению в орган юстиции документов, необходимых для регистрации ОО.

73. На первом этапе, в соответствии с ч. 3 ст. 19 закона «Об ОО» для создания ОО необходимо провести съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимаются решения «о

⁵⁷ При подготовке настоящего исследования возникла проблема доступа к действующим нормативным актам, изменениям и дополнениям к ним. Например, существующие официальные законодательные базы данных органов власти содержали тексты законов, утративших силу, и не содержали текстов действующих законов, также они содержали не все изменения и дополнения к законам.

⁵⁸ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 1 ст. 17.

⁵⁹ См. выше, Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества», стр. 51.

создании общественного объединения, об утверждении его устава и формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов... после чего общественное объединение считается созданным». При этом, в соответствии с ч. 4 ст. 23 закона «Об ОО» документы для регистрации ОО «подаются в течение 3 (трех) месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания, на котором было принято *решение о создании общественного объединения.*»⁶⁰ Из этого получается, что если незарегистрированное ОО не подаёт документы для регистрации в течение 3-х месяцев после своего создания, то оно вообще теряет возможность регистрации, что очевидно нарушает международные стандарты, т.к. это ограничение не соответствует критерию «необходимости в демократическом обществе».⁶¹ ОО следует обращаться за регистрацией не после принятия решения «о создании», а лишь после принятия решения «о регистрации».⁶²

74. Далее, на втором этапе, в соответствии с ч. 3 ст. 23 закона «Об ОО» для регистрации ОО в орган юстиции необходимо подать следующие документы, подготовленные на одном из государственных языков:⁶³

«а) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее - заявитель), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактного телефона;

б) устав общественного объединения в 3 (трех) экземплярах на бумажном носителе и на электронном носителе;⁶⁴

в) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа, в случае создания международного, республиканского общественных объединений - протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний их структурных подразделений;

г) сведения об учредителях (для физического лица: фамилия, имя, год рождения, место жительства, телефон, гражданство; для юридического лица: полное наименование общественного объединения с указанием организационно-правовой формы, территории деятельности, место нахождения, телефон, когда и каким органом зарегистрировано, номер и серия свидетельства о регистрации);

д) документ об уплате государственной пошлины;

е) при использовании в наименовании общественного объединения личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством... об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования - документы, подтверждающие правомочия на их использование.»

⁶⁰ Курсив добавлен.

⁶¹ В принципе, ОО могут преодолеть это ограничение. Для этого им придётся повторно принимать решение «о создании», чтобы затем инициировать процедуру регистрации. Однако это не снимает аргумента о том, что это ограничение не соответствует критерию «необходимости в демократическом обществе».

⁶² См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 32.

⁶³ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 2 ст. 11.

⁶⁴ В ст. 21 закона «Об ОО» указаны детальные требования к содержанию устава ОО, а в ст. 22 требования к его названию и символике.

-
75. Таким образом, список документов, требующихся для регистрации ОО, является исчерпывающим (закрытым), что соответствует критериям предсказуемости формальных требований и их определённости. Также представляется, что требование представить именно эти документы не является чрезмерным. Естественно, что лицам, желающим зарегистрировать ОО, придётся приложить определённые усилия для того, чтобы подготовить все необходимые для этого документы. Однако эти требования являются выполнимыми, и они вряд ли создают препятствия на пути регистрации ОО, за исключением документа об уплате госпошлины из-за ряда проблем, описанных ниже в разделе «Государственная пошлина».
76. В дополнение к общему порядку регистрации ОО в ч. 5 и 6 ст. 23 и в ст. 25 закона «Об ОО» установлены дополнительные или иные формальные требования для регистрации:
- 1) международных и республиканских ОО (п. в) ч. 3 ст. 23);
 - 2) молодёжных и детских ОО (ч. 5 ст. 23);
 - 3) отделения ОО (п. а)-д) ч. 6 ст. 23);
 - 4) отделения ОО иностранного государства (п. е) ч. 6 ст. 23);
 - 5) отделения ОО иностранного государства, действующего на основании устава ОО (пп. 3 п. е) ч. 6 ст. 23);
 - 6) филиалов и представительств ОО (ст. 25).
77. Что касается требований для регистрации **международных и республиканских ОО**, то они полностью сходны с требованиями, предъявляемыми для регистрации ОО, за исключением одного дополнительного требования, установлено в п. в) ч. 3 ст. 23 закона «Об ОО». А именно, для их регистрации необходимо представить «протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний их структурных подразделений». В случае международного ОО как минимум один протокол должен быть от структурного подразделения этого ОО, созданного за границей (ч. 1 ст. 47 закона «Об ОО»). Изученные международные стандарты не затрагивают вопросы присвоения международного или общенационального статусов для ОО. Тем не менее, возникает вопрос о том, какова практическая необходимость в дополнительных документах для присвоения этих статусов? В соответствии с законом «Об ОО» эти статусы не предоставляют каких-либо преимуществ или привилегий для ОО, и они также не влекут за собой никакой разницы в дальнейших отношениях между властями и такими ОО. Поэтому представляется, что сами члены ОО должны решать вопрос о статусе своей организации и для этого не должно требоваться каких-либо дополнительных документов.
78. Так, в ч. 5 ст. 23 указано, что регистрация **молодёжных и детских ОО** «осуществляется в случае если в руководящие органы указанных объединений избраны граждане, достигшие возраста 18 (восемнадцати) лет.» Т.е. введено ограничение на регистрацию ОО по критерию возраста членов его руководящих органов, но из этой формулировки закона остаётся неясным достаточно ли будет избрать в руководящие органы одно или несколько лиц, достигших возраста 18 лет, либо необходимо избрать в руководящие органы только лиц, достигших возраста 18 лет. Соответственно, это положение необходимо уточнить, т.к. оно может быть по-разному интерпретировано и вести к проблемам при регистрации ОО.

79. Также следует отметить, что под этим ограничением, скорее всего, имеется в виду не столько возраст, сколько наличие полной дееспособности⁶⁵ лиц, избранных в эти органы, способность нести ответственность за свои действия. Это ограничение можно признать обоснованным, т.к. оно может быть мотивировано тем, что от имени ОО в целях общественного порядка должны действовать лица, которые являются полностью дееспособными. Это ограничение можно также рассматривать как защитную меру для несовершеннолетних лиц.^{66, 67} Вместе с тем, лицо старше 18 лет может не быть, в силу различных причин, полностью дееспособным, или оно может быть ограничено в своей дееспособности, или лишено её. В этом случае теряется сам смысл ограничения именно по возрасту.

80. Требования для регистрации **отделения ОО**, изложенные в п. а)-д) ч. 6 ст. 23 закона «Об ОО» сходны с требованиями, предъявляемыми для регистрации ОО (единственная принципиальная разница состоит в том, что подаваемые для регистрации отделения документы должны быть заверены руководящим органом ОО), в том числе необходимо представить документ об уплате госпошлины. Поэтому к регистрации отделений ОО применимы выводы, которые были сделаны выше для требований регистрации ОО. После регистрации отделение приобретает статус юридического лица (ч. 1 ст. 23 закона «Об ОО»). Международные стандарты говорят о том, что от ОО «не должно требоваться получать какое-либо разрешение на создание» отделений в рамках юрисдикции, в которой это ОО зарегистрировано,⁶⁸ т.к. это «должно быть вопросом внутренней организации и, таким образом, регулироваться требованиями устава».⁶⁹ Однако если ОО стремится создать своё отделение, которое является отдельным юридическим лицом, то допустимо требовать его регистрации на основании общих правил, применимых к наделению ОО статусом юридического лица.⁷⁰ Закон «Об ОО» не запрещает создавать отделения ОО без обязательной регистрации. Поэтому можно сделать вывод о том, что нормы для регистрации отделений ОО потенциально соответствуют международным стандартам.

81. Отдельная процедура предусмотрена для регистрации **отделения ОО иностранного государства**. Для этого необходимо выполнить все требования и представить те же документы, которые необходимы для регистрации ОО.⁷¹ Но кроме этого, в соответствии с п. е) ч. 6 ст. 23 закона «Об ОО», для его регистрации необходимы «копия устава, копия свидетельства о регистрации или иные официальные документы и акты, подтверждающие правосубъектность общественного объединения иностранного государства, с переводом их на один из официальных языков Приднестровской Молдавской Республики, заверенным в установленном законодательством... порядке.» Фраза «иные официальные документы и акты, подтверждающие правосубъектность общественного объединения иностранного государства» говорит о том, что список необходимых документов является открытым. С одной стороны, это не соответствует критериям предсказуемости и определённости и

⁶⁵ В соответствии с п. 1 ст. 22 Гражданского кодекса (Часть первая Гражданского кодекса от 2000 года), дееспособность в полном объёме у физических лиц в левобережном регионе наступает при достижении возраста 18 лет.

⁶⁶ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 21.

⁶⁷ Необходимо отметить то, что законодательство непоследовательно и после регистрации ОО закон не требует избрания в руководящие органы лиц старше 18 лет.

⁶⁸ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 42.

⁶⁹ См. выше, Совет Европы, Пояснительный меморандум к Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2007)14, параграф 86.

⁷⁰ Там же.

⁷¹ См. выше, закон «Об ОО», пп. 2 п. е) ч. 6 ст. 23.

потенциально не соответствует международным стандартам. С другой стороны, если установить исчерпывающий список документов, которые нужно представить для подтверждения правосубъектности иностранных ОО, то такие ОО могут столкнуться с невозможностью выполнения этих требований. Это, например, может быть связано с тем, что в других юрисдикциях для подтверждения правосубъектности могут выдаваться иные документы, чем те, которые могли бы требоваться по закону «Об ОО» для регистрации отделения иностранного ОО. Соответственно, формулировка с открытым перечнем документов для подтверждения правосубъектности может быть признана обоснованной и допустимой. Однако в этом случае у органа регистрации появляются элементы дискреционных полномочий и многое будет зависеть от того, как эти положения будут реализовываться на практике.

82. Если же **отделение иностранного ОО будет действовать на основании устава этого иностранного ОО**, то для регистрации отделения применяется облегчённый порядок, в рамках которого необходимо представить следующие документы: «заявление о государственной регистрации отделения, сведения о его руководящих органах, документ об уплате государственной пошлины, а также копию устава, копию свидетельства о регистрации или иных официальных документов и актов, подтверждающих правосубъектность общественного объединения иностранного государства, с переводом на один из официальных языков Приднестровской Молдавской Республики, заверенным в установленном порядке». ⁷² К этой процедуре регистрации применимы комментарии, указанные выше для регистрации отделения иностранного ОО.
83. Кроме регистрации отделений ОО, закон «Об ОО» предусматривает также особую форму регистрации для **филиалов и представительств иностранных ОО** ⁷³ – регистрационный учёт, требования к которому установлены в законе «О госрегистрации юрлиц». Для этого в орган юстиции необходимо подать:
- 1) заявление по установленной форме;
 - 2) решение о создании филиала и (или) представительства юридического лица;
 - 3) документы, удостоверяющие в соответствии с законом «О госрегистрации юрлиц» полномочия заявителей (оригиналы либо их нотариально заверенные копии);
 - 4) документ об уплате государственной пошлины. ⁷⁴
84. Кроме того, в дополнение к этим документам в орган юстиции должны быть предоставлены ещё и «копия устава, копия свидетельства о регистрации или иные официальные документы и акты, подтверждающие правосубъектность общественного объединения иностранного государства, с переводом их на один из официальных языков Приднестровской Молдавской

⁷² См. выше, закон «Об ОО», пп. 3 п. е) ч. 6 ст. 23.

⁷³ Может возникнуть вопрос о том, в чём состоит разница между отделением, филиалом и представительством. В законе «Об ОО» об этом ничего не сказано и также не содержится никаких отсылочных норм. Однако лицо, обладающее знаниями в сфере права, может найти ответ в ст. 57 Гражданского кодекса. В соответствии с положениями этой статьи филиалы и представительства, во-первых, не являются юридическими лицами, и, во-вторых, у них различный уровень полномочий: представительства только представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту, а филиалы осуществляют все функции юридического лица или их часть, в том числе функции представительства. В свою очередь, в соответствии с ч. 1 ст. 23 закона «Об ОО», отделения являются юридическими лицами.

⁷⁴ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 1 ст. 46.

Республики, заверенным в установленном законодательством... порядке.»⁷⁵

Соответственно, в данном случае применимы комментарии, сделанные выше к процедуре регистрации отделения иностранного ОО.

85. Эти процедуры регистрации отделений, филиалов и представительств иностранных ОО можно признать потенциально соответствующими международным стандартам, т.к. они достаточно сходны с процедурой регистрации ОО, установленной в ч. 3 ст. 23 закона «Об ОО».⁷⁶

2.7. Государственная пошлина

86. Международные стандарты допускают взимать какие-либо сборы за регистрацию объединений. При этом размер таких сборов должен быть разумным, сумма сборов не должна устанавливаться на уровне, который является препятствием для подачи заявки на регистрацию объединения.⁷⁷ Оплата сбора связана с вопросами регистрации, поэтому вопросы, связанные со сборами, должны соответствовать критериям, предъявляемым к регистрации: *информация о процедуре регистрации* должна быть доступной, сама *процедура* – понятной, а *формальные требования* – предсказуемыми, легко выполнимыми, и не должны предоставлять властям чрезмерно широкие рамки усмотрения по вопросу регистрации объединений.^{78, 79, 80}

87. В левобережном регионе подобные сборы взимаются в виде государственной пошлины. В ст. 27 закона «Об ОО» указано, что такая пошлина взимается за «регистрацию общественного объединения, отделения общественного объединения, изменений, вносимых в его устав, совершение регистрационных действий, связанных с регистрационным учетом филиала или представительства общественного объединения». В дополнение к этому, в законе «О госрегистрации юрлиц» указано, что пошлина должна также уплачиваться за регистрацию «юридического лица в связи с его ликвидацией по решению» самого юрлица (ч. 1 ст. 43), а также за исключение из государственного реестра юрлиц сведений о нахождении юрлица в процессе ликвидации (ч. 4 ст. 44). Таким образом, формальное требование об уплате пошлины является предсказуемым для различных действий, связанных с регистрацией ОО.

88. Что касается доступности информации о госпошлине, то хотя требование её уплаты и содержится в законе «Об ОО», но её размер в этом документе не указан. В ст. 27 закона «Об ОО» содержится отсылочная норма о том, что государственная пошлина взимается «в порядке и в размерах, предусмотренных законом Приднестровской Молдавской Республики о государственной пошлине». В самом законе «О государственной пошлине» отмечено, что для юрлиц государственная пошлина взимается за следующие действия в следующих размерах:

⁷⁵ См. выше, закон «Об ОО», п. 2) ч. 2 ст. 25.

⁷⁶ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 45.

⁷⁷ Там же, пункт 33.

⁷⁸ Там же, пункт 29.

⁷⁹ См. выше, *Корецкий и другие против Украины*, параграф 47.

⁸⁰ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 52.

- 1) за регистрацию юрлиц - 40 РУ МЗП;
- 2) за регистрацию юрлиц в связи с их реорганизацией в форме присоединения - 20 РУ МЗП;
- 3) за регистрацию юрлиц в связи с их ликвидацией - 10 РУ МЗП;
- 4) за регистрацию изменений, вносимых в учредительные документы юрлица - 15 РУ МЗП;
- 5) за внесение в госреестр юрлиц сведений о создании или прекращении деятельности филиала или представительства юрлица - 15 РУ МЗП.⁸¹

89. Хотя аббревиатура «РУ МЗП» не является общеизвестной, в законе не приводится объяснения тому, что такое «РУ МЗП». Также в законе не указано, каков размер 1 РУ МЗП в какой-либо валюте, чтобы было возможным вычислить размер пошлины за регистрацию ОО. Более того, в этом законе не содержится никаких отсылочных норм к иным нормативным актам, посвящённым «РУ МЗП». В связи с этим вполне очевидно, что человек, не обладающий специальными знаниями в области права или финансов, скорее всего, не сможет самостоятельно определить размер пошлины, подлежащей уплате за регистрацию ОО и иные регистрационные действия. Соответственно, информация об уплате госпошлины не является доступной. Также в изученных законах не указано, как уплачивается госпошлина: в органе юстиции, через банк или иным способом. Т.е. непонятна процедура уплаты пошлины. Таким образом, законодательство, связанное с госпошлиной, не соответствует, как минимум, двум критериям, предъявляемым к регистрации (информация о пошлине недоступна и процедура её уплаты непонятна), и потому вряд ли соответствует международным стандартам.⁸²

90. Знания в сфере права, которыми обладает автор исследования, позволили ему выяснить, что аббревиатура «РУ МЗП» используется для фразы «расчётный уровень минимальной заработной платы»,⁸³ а сам РУ МЗП устанавливается каждый год в ежегодных законах о бюджете. В ст. 59 закона «О республиканском бюджете на 2011 год» установлены разные размеры РУ МЗП для различных целей, и похоже, что размер 1 РУ МЗП для уплаты госпошлины за регистрацию юридических лиц установлен в размере 9,25 рубля.⁸⁴ Соответственно, размер госпошлины, например, для регистрации ОО составляет $9,25 \times 40 = 370$ рублей, что практически равняется 25 евро или 36 долларам США.⁸⁵ Для сравнения, средняя зарплата в июле 2011 составила 2799 рублей (около 188 евро или 269 доллара США), а средний прожиточный минимум – 1126,60 рублей (около 76 евро или 108

⁸¹ Закон «О государственной пошлине» от 30 сентября 2000 (в редакции на 10 декабря 2010), N 345-ЗИД (СЗМР 00-3), п. а)-д) ч. 1 ст. 5-1.

⁸² Скорее всего, заинтересованным лицам сообщают в органах юстиции размер госпошлины, подлежащий уплате, а также способ уплаты. Однако закон должен быть сформулирован понятно и доступно, чтобы любое лицо с достаточной лёгкостью могло самостоятельно найти в законодательстве ответы на эти вопросы.

⁸³ Закон «О республиканском бюджете на 2011 год» от 8 декабря 2010, N 242-3-IV (САЗ 10-49), ст. 18.

⁸⁴ Там же, п. д) ч. 2 ст. 59.

⁸⁵ Приднестровский республиканский банк: Средневзвешенные курсы валют в 2011 году, помесечно: в июне 2011 года 1 евро = 14,8631, 1 доллар США = 10,3871, <<http://www.cbpmr.net/resource/svcmonthoctober2011.pdf>>.

долларов США).⁸⁶ В связи с этим может возникнуть проблема того, что размер пошлины может останавливать лиц с низким уровнем дохода от регистрации ОО.

91. Кроме того, исходя из ст. 5-1 закона «О государственной пошлине» становится понятным, что госпошлины за регистрационные действия установлены в одинаковом размере для всех юридических лиц, т.е. и для коммерческих предприятий, и для ОО. Таким образом, при установлении размеров пошлин не была проведена дифференциация, чтобы учесть то, что ОО, по сути, являются неприбыльными организациями. В то же время такая дифференциация была проведена для индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, которые извлекают прибыль из своей деятельности, но платят пошлину за регистрацию в размере лишь 10 РУ МЗП,⁸⁷ т.е. в четыре раза меньше, чем для ОО.
92. Обобщив вышеприведённые данные можно сделать вывод о том, что вопросы, связанные с госпошлиной, потенциально не соответствуют международным стандартам, прежде всего из-за недоступности информации и госпошлине и непонятности процедуры её уплаты.

2.8. Отказ в регистрации

93. Отказ в регистрации, результатом которого является отказ в приобретении статуса юридического лица, является вмешательством в свободу объединений и её ограничением. Как уже описывалось выше, ограничение может быть признано допустимым только если оно соответствует критериям трёхступенчатого теста, содержащегося в ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ. Также в соответствии с международными стандартами отказ в регистрации должен быть оформлен в письменном виде и должен включать изложение причин отказа.⁸⁸
94. В соответствии с положениями закона «Об ОО» в течение 30-ти дней со дня подачи документов орган юстиции может отказать в регистрации ОО и «выдать заявителям мотивированный отказ в письменной форме»⁸⁹ «с указанием конкретных положений... законодательных актов..., нарушение которых повлекло за собой отказ» в регистрации.⁹⁰ В этом смысле описанная процедура отказа в регистрации соответствует международным стандартам, т.к. в законодательстве содержатся требования письменности и мотивированности.
95. Отказ в регистрации не является препятствием для подачи и рассмотрения повторного заявления о регистрации ОО,⁹¹ которое рассматривается в общем порядке.⁹² Представляется, что эти нормы также соответствуют международным стандартам, т.к. автоматический и произвольный отказ в рассмотрении заявления о регистрации ОО, пусть и

⁸⁶ «А цены растут и растут...», газета «Профсоюзные вести» от 20 августа 2011, <<http://profvesti.org/2011/08/20/6349/>>.

⁸⁷ См. выше, закон «О государственной пошлине», п. ж) и и) ч. 1 ст. 5-1.

⁸⁸ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 38.

⁸⁹ См. выше, закон «Об ОО», ч. 7 ст. 23.

⁹⁰ См. выше, закон «Об ОО», ч. 3 ст. 26.

⁹¹ См. выше, закон «Об ОО», ч. 4 ст. 26.

⁹² См. выше, закон «Об ОО», ч. 8 ст. 23 и ч. 4 ст. 26.

повторного заявления, вёл бы к фактической невозможности создания юридического лица, и потому сам по себе являлся бы явным и необоснованным вмешательством в свободу объединений и её ограничением.

96. Однако главный вопрос состоит в том, насколько соответствуют допустимым ограничениям свободы объединений причины, по которым ОО может быть отказано в регистрации, и соответственно, в приобретении статуса юридического лица.
97. Причины отказа в регистрации ОО можно найти в ст. 26 закона «Об ОО». Кроме того, в ч. 1 ст. 26 закона «Об ОО» содержится отсылочная норма о том, что отказ в регистрации ОО допускается также в случаях, предусмотренных законом «О госрегистрации юрлиц», а именно в ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц». Также, и довольно неожиданно, в ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011» можно найти положения, которые также связаны с рассматриваемым вопросом. Остановимся на наиболее проблемных моментах, связанных с ограничениями, содержащимися в перечисленных статьях.
98. Что касается ст. 26 закона «Об ОО», то необходимо отметить следующее. Во-первых, в соответствии с п. а) ст. 26 может быть отказано в регистрации ОО, если «учредительные документы, предоставленные для совершения соответствующих регистрационных действий, противоречат Конституции..., настоящему Закону и иным законодательным актам...». В данном случае не уточняется, что имеется в виду под этими противоречиями: противоречие целей и деятельности организации материально-правовым аспектам требований, установленных в законодательстве, либо имеется в виду также текстовое несоответствие документов организации другим законодательным актам. Поэтому это требование закона «Об ОО» не является чётким (предсказуемым) с точки зрения восприятия заявителями, а также может дать властям возможность принятия произвольных решений об отказе в регистрации. В такой ситуации даже обращение заявителей в суд не сможет предотвратить произвольного отказа в регистрации ОО.⁹³ Таким образом, слишком многое зависит от того, как это положение толкуется и применяется на практике и потому это положение потенциально не соответствует международным стандартам.
99. Во-вторых, в соответствии с п. б) ст. 26 может быть отказано в регистрации ОО, если учредители ОО не соответствуют требованиям, предъявляемым в ст. 20 закона «Об ОО». Эти ограничения были рассмотрены выше в разделе «Учредители, члены и участники» и выводы, сделанные там, применимы также и здесь.
100. В дополнение к этому, обращают на себя внимание ограничения по кругу лиц на регистрацию ОО, установленные в законе «О госрегистрации юрлиц». Так, в соответствии с п. д) и е) ч. 1 ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц» отказ в регистрации допускается в случаях регистрации юрлица, учредителем которого является:
- «юридическое лицо, имеющее задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами в размерах, превышающих 5000 (пять тысяч) РУ МЗП»;
 - «физическое лицо, являющееся учредителем иного юридического лица, имеющего задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами в размерах, превышающих 5000 (пять тысяч) РУ МЗП»;

⁹³

См. выше, *Корецкий и другие против Украины*, параграф 48.

-
- «индивидуальный предприниматель»,⁹⁴ в отношении которого возбуждено производство о признании его несостоятельным (банкротом)».

101. Таким образом, установлены **ограничения на возможность** физического или юридического лица **быть учредителем ОО в зависимости от выполнения своих финансовых обязательств** (в случае наличия задолженностей перед бюджетом и внебюджетными фондами) **или финансового положения в целом** (в случае процедуры банкротства). Во-первых, международные стандарты гарантируют свободу объединений всем физическим и юридическим лицам без какой-либо дискриминации, а любые ограничения должны соответствовать критериям допустимых ограничений свободы объединений (трёхступенчатому тесту), рассмотренным в разделе «Краткая характеристика международных стандартов». Соответственно, власти должны будут показать, почему ограничение свободы объединений именно этих лиц необходимо в демократическом обществе, и как это будет способствовать защите одной из допустимых целей, перечисленных в ст. 22 МПГПП или ст. 11 ЕКПЧ. Но уже сейчас очевидно, что установленные ограничения являются несоразмерными преследуемой цели. Так, эти ограничения могли быть установлены в интересах общественного порядка в виде соблюдения налогового законодательства и сбора налогов. Однако эту цель можно эффективно достичь иными средствами, которые вообще не ограничивают свободу объединений: наложением штрафов, применением иных финансовых санкций или обращением в суд для взыскания задолженностей.

102. Во-вторых, эти ограничения установлены для всех видов юридических лиц и не учитывают цели и специфику работы ОО. Можно предположить, что эти ограничения являются необходимыми, чтобы было нельзя продолжать преследовать цель извлечения прибыли в рамках нового юрлица – коммерческого предприятия и не выплачивать задолженности, имеющиеся у прежнего юрлица. Однако ОО, по сути, являются неприбыльными организациями, и они не преследуют коммерческие цели. Таким образом, при установлении этих ограничений не была проведена дифференциация между коммерческими предприятиями и ОО, чтобы учесть некоммерческий характер целей и деятельности ОО.

103. В-третьих, эти ограничения противоречат международным стандартам в связи с ещё более фундаментальной причиной. Так, в ст. 47 Конституции⁹⁵ установлено следующее: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином и человеком своих обязанностей перед обществом и государством». Далее в ст. 52 Конституции уточняется, что одной из обязанностей каждого является обязанность «платить налоги и местные сборы, установленные законом». Таким образом, нормы Конституции и далее нормы закона «О госрегистрации юрлиц» ставят возможность пользования правами человека в зависимости от выполнения лицами своих обязательств, в данном случае – финансовых, невыполнение которых влечёт за собой ограничение в правах человека, в данном случае – ограничение в

⁹⁴ В соответствии с ч а) ст. 3 закона «О госрегистрации юрлиц» индивидуальные предприниматели – это физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, т.е. они действуют как физические лица. Соответственно, в целях прав человека тот факт, что они занимаются предпринимательской деятельностью, никак не должен ущемлять их прав человека, как и любого иного физического лица. Кроме прочих аргументов, приведённых далее в тексте, ограничение их в возможности быть учредителями некоммерческих объединений лишь на основании того, что они могут быть признаны финансово несостоятельными, поднимает вопрос о дискриминации в отношении них по признаку их финансового положения или состояния.

⁹⁵ См. выше, Конституция Приднестровской Молдавской Республики.

свободе объединений. Однако ни в теории прав человека, ни в международных стандартах осуществление лицами своих прав человека не находится в зависимости от выполнения этими лицами своих обязательств. Поэтому, как вышеупомянутые нормы ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц», так и ст. 47 Конституции не соответствуют международным стандартам.

104. Ещё одно ограничение, связанное с регистрацией юридических лиц, а следовательно и с регистрацией ОО, содержится в ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011 год». В соответствии с этой статьёй налоговая служба «не присваивает фискальный код вновь образованному юридическому лицу», в случае если:

- «учредитель (участник) вновь образованного юридического лица является учредителем (участником) иных юридических лиц, имеющих задолженность перед бюджетами различных уровней и государственными внебюджетными фондами в размере, превышающем 25 расчетных уровней минимальной заработной платы (далее по тексту - РУ МЗП)»;
- «а также если учредителем (участником) вновь образованного юридического лица выступает юридическое лицо, имеющее задолженность перед бюджетами различных уровней и государственными внебюджетными фондами в размере, превышающем 25 РУ МЗП.»

105. Получается, что регистрация юридического лица происходит, но фискальный код этому лицу не присваивается в связи с финансовыми задолженностями, имеющими отношение к их учредителям (участникам) или созданным ими юрлицами. Как известно, фискальный код является одним из атрибутов юридического лица, необходимых, например, для открытия банковского счёта, осуществления платежей, оформления документов и т.д. В связи с этим наличие фискального кода является необходимым элементом для нормального функционирования любого юридического лица. В свою очередь, отсутствие фискального кода хотя и не ведёт к отказу в регистрации юридического лица, но ведёт к фактической невозможности осуществления нормальной работы созданного юридического лица, что делает использование статуса юридического лица неэффективным, а свободу объединений – «теоретической и иллюзорной».⁹⁶

106. Также положения ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011 год» снова ставят возможность пользования правами человека в зависимость от выполнения лицами своих финансовых обязательств. Это не соответствует международным стандартам и для этой ситуации применимы выводы, указанные выше для ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц» и ст. 47 Конституции.

2.9. Перерегистрация

⁹⁶ Известный подход ЕСПЧ к осуществлению прав человека, закреплённых в ЕКПЧ, гласит: «Конвенция призвана гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а их практическое и эффективное осуществление.» См. например, решение ЕСПЧ по делу *Артико против Италии* (*Artico v. Italy*) от 13 мая 1980, заявление № 6694/74, параграф 33.

107. Защита стандартов в сфере свободы объединений распространяется на весь период деятельности объединений.⁹⁷ Соответственно, вопросы перерегистрации объединений входят в эту сферу, также как и вопросы регистрации. Если регистрация связана с приобретением статуса юрлица, то перерегистрация связана с вопросом сохранения этого статуса и возможности продолжить осуществление нормальной деятельности. В связи с этим, к перерегистрации должны применяться те же стандарты, что и рассмотренные выше стандарты по регистрации объединений.
108. Закон «Об ОО» предусматривает необходимость фактической процедуры перерегистрации в нескольких случаях:
- 1) для внесения изменений в устав ОО (ч. 1 ст. 24);
 - 2) для реорганизации ОО (ч. 2 ст. 28);
 - 3) для приведения уставов в соответствие с новыми положениями закона «Об ОО» (ч. 2 ст. 48).
109. В соответствии с законом «Об ОО» внесении изменений в устав ОО⁹⁸ и реорганизация ОО⁹⁹ происходят в том же порядке и в те же сроки, как и регистрация ОО, т.е. в соответствии с положениями ст. 23 закона «Об ОО». В этом смысле для этих процедур применимы те же комментарии и выводы, которые были сделаны выше для процедуры регистрации. Единственное дополнение состоит в том, что для осуществления этих двух процедур орган юстиции не должен требовать от ОО повторного предоставления информации или документов. Такие требования будут являться необоснованными, т.к. орган юстиции уже располагает определённой информацией или документами в результате изначальной регистрации ОО. Так, это относится к требованию предоставить сведения об учредителях, а также к требованию предоставить документы, подтверждающие правомочия на использование в названии имени гражданина, символики, защищённой законодательством об охране интеллектуальной собственности или авторского права. В этом отношении может наблюдаться потенциальное несоответствие международным стандартам.
110. Кроме того, ч. 2 ст. 48 закона «Об ОО» содержится требование о приведении уставов в соответствие с новыми положениями закона «Об ОО».¹⁰⁰ Эта статья интересна своими двумя положениями.
111. Во-первых, в этой статье установлен крайний срок для приведения уставов ОО в соответствие с положениями изменённого закона «Об ОО» с освобождением от уплаты госпошлины. Причём этот срок, после его установления, продлевался три раза:

Дата и причины установления крайнего срока	Крайний срок и его длительность
--	---------------------------------

⁹⁷ *Объединённая коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)*, заявление № 133/1996/752/951, решение ЕСПЧ от 30 января 1998, параграф 33.

⁹⁸ См. выше, закон «Об ОО», ч. 1 ст. 24.

⁹⁹ См. выше, закон «Об ОО», ч. 2 ст. 28.

¹⁰⁰ Это требование возникло в связи с принятием нового действующего закона «Об ОО», который заменил собой более ранний закон «Об ОО» от 28 января 2000 N 240-З (СЗМР 2000-1).

14 августа 2008 (принятие нового закона «Об ОО»)	1 июня 2009 (т.е. 9,5 месяцев)
5 мая 2009 (внесение изменений в закон «Об ОО»)	1 января 2010 (т.е. продлён ещё на 7 месяцев)
30 декабря 2009 (внесение изменений в закон «Об ОО»)	1 июня 2010 (т.е. продлён ещё на 5 месяцев)
22 июля 2010 (внесение изменений в закон «Об ОО»)	31 декабря 2010 (т.е. продлён ещё на 7 месяцев)
Итого: с 14 августа 2008 по 31 декабря 2010 или 2 года и 4,5 месяца	

112. Необходимо приветствовать то, что власти предоставили освобождение от уплаты госпошлины для ОО, которые приведут свои уставы в соответствие с положениями нового закона в рамках указанного срока. Это важно и правильно, т.к. необходимость фактической перерегистрации была вызвана действиями властей, а не решением самих ОО. Однако установленные сроки для этих действий были недостаточными. Так, ОО обычно проводят всего один раз в год свои съезды, конференции или общие собрания, на которых они могут принять решения о внесении изменений в свои уставы. Поэтому срок менее одного года, скорее всего, будет недостаточным для многих ОО с организационной точки зрения. К такому же выводу можно придти и с финансовой точки зрения, потому что проведение подобных ежегодных мероприятий в средних и крупных ОО чаще всего требует существенных финансовых затрат и значительной работы штатных сотрудников ОО. Необходимо отметить, что власти, видимо, шли навстречу ОО, т.к. они три раза продлевали указанный срок. Таким образом, эти положения потенциально соответствуют международным стандартам. Но эти положения могут противоречить им, если власти предоставят недостаточный срок для перерегистрации уставов ОО с освобождением от уплаты госпошлины.

113. Во-вторых, в этой статье содержится положение о ликвидации в судебном порядке по требованию органа юстиции тех ОО, уставы которых не будут приведены в соответствие с новым законом «Об ОО». Вопрос о ликвидации ОО будет рассмотрен ниже в разделе «Ликвидация», а здесь лишь будет кратко отмечено, что подобное требование о ликвидации не соответствует международным стандартам в виду несоразмерности ликвидации преследуемой цели.

2.10. Обжалование отказа в регистрации и перерегистрации

114. Судебный контроль является важной гарантией предотвращений нарушений прав человека и борьбы с ними. В том числе это относится и к предотвращению необоснованных отказов в регистрации объединений и защите от них. В международных стандартах установлено, что власти должны обеспечить «любому лицу, права и свободы которого...

нарушены, эффективное средство правовой защиты»,¹⁰¹ а также, что «[к]аждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом».¹⁰²

115. В соответствии с ч. 7 ст. 23 закона «Об ОО» решение об отказе в регистрации ОО может быть обжаловано в судебном порядке. Также может быть обжаловано и решение о ликвидации ОО.¹⁰³ Аналогично и в ч. 4 ст. 64 закона «О госрегистрации юрлиц» отмечено, что «[р]ешение об отказе в совершении регистрационного действия может быть обжаловано в судебном порядке», что также ясно свидетельствует о возможности обжалования отказа в перерегистрации ОО. Таким образом, положения законодательства соответствуют международным стандартам, т.к. они предоставляют заявителям возможность обжаловать в суде отказы в осуществлении различных регистрационных действий. Здесь также уместно отметить, что эти потенциальные обращения в суд должны быть легко осуществимы и они должны быть рассмотрены в разумные сроки. Если эти условия не будут выполнены, то это может вести не только к нарушению свободы объединений, но и к нарушению прав на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты.¹⁰⁴

2.11. Ликвидация

116. Ликвидация объединения является очевидным вмешательством в свободу объединений и самым жёстким её ограничением. Это крайняя и чрезмерная мера ведёт к полному прекращению деятельности и ликвидации созданного объединения. Поэтому власти должны исходить из принципа соразмерности и сперва, в случае необходимости, применить иные санкции, существующие в законодательстве, которые достигнут необходимой цели, но при этом в наименьшей степени ограничат свободу объединений. Например, это могут быть требования об исправлении нарушений, привлечение к административной и уголовной ответственности лиц, допустивших нарушения, или самого объединения. Сама же ликвидация объединения должна оставаться исключительной мерой и применяться лишь в крайних случаях, при которых деятельность объединений не оставляет иного выбора.¹⁰⁵ Ликвидация должна соответствовать допустимым ограничениям свободы объединений, закреплённым в ч. 2 ст. 22 МПГПП и ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ, т.е. быть предусмотренной законом, быть необходимой в демократическом обществе и соразмерной преследуемой допустимой цели. Причины ликвидации должны быть особенно вескими, явно «имеющими отношение к делу и достаточными».¹⁰⁶

117. В ч. 1 ст. 29 закона «Об ОО» предусмотрено, что решение о ликвидации может быть принято либо самим ОО, либо судом. В законодательстве также указан ряд оснований для ликвидации зарегистрированного ОО или запрета деятельности незарегистрированного ОО. В соответствии с ч. 1 ст. 43 закона «Об ОО», такими основаниями являются:

- а) нарушение общественным объединением прав и свобод человека;

¹⁰¹ См. выше, МПГПП, ч. 3 ст. 2.

¹⁰² См. выше, ЕКПЧ, ч. 1 ст. 6.

¹⁰³ См. выше, закон «Об ОО», ч. 1 ст. 45.

¹⁰⁴ См. выше, Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества», стр. 50.

¹⁰⁵ Там же, стр. 58.

¹⁰⁶ См. выше, *Объединённая коммунистическая партия Турции и другие против Турции*, параграф

- б) неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции, действующего законодательства либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям;¹⁰⁷
- в) неустранение в срок, установленных органом юстиции либо Генеральным прокурором,¹⁰⁸ нарушений, послуживших основанием для внесения предупреждения (представления) общественному объединению;
- г) иные основания, предусмотренные законодательными актами.

118. Основание для ликвидации в пункте а), вероятно, изложено некорректно и неполностью соответствует международным стандартам. В теории и практике прав человека субъектами, которые нарушают права человека, признаются власти стран или территорий (регионов), которые юридически и (или) фактически осуществляют управление этими странами или территориями. Также такими субъектами могут признаваться лица, которые подменяют собой власть в конкретной стране или на определённой территории либо имеют чрезвычайно сильное влияние на неё. Например, это могут быть международные корпорации и вооружённые группировки. Поэтому представляется маловероятным, чтобы ОО могло быть признано субъектом, нарушающим права человека. Однако не исключено, что действия ОО могут быть направлены, например, на умаление прав человека, разжигание розни, ненависти к определённым группам общества, на распространение и поддержание предрассудков, на оказание давления на представителей этих групп с тем, чтобы они не пользовались своими правами, отказались от их защиты. В этом случае у властей возникнет позитивное обязательство обеспечить защиту таких лиц от давления со стороны представителей подобной ОО. Это, в первую очередь, может быть сделано с помощью мер административного и уголовного преследования конкретных физических лиц – членов такой ОО. В то же время, ОО может быть распущена, если власти покажут, при наличии соответствующих доказательств, что это будет абсолютно необходимым и соразмерным ответом для «защиты прав и свобод других лиц».

119. Что касается пунктов б) и в), то они частично соответствуют международным стандартам. Так, ведущие исследователи отмечают, что к обстоятельствам роспуска объединения, скорее всего, можно отнести случаи осуществления антиконституционной деятельности, продолжения неправомерной деятельности после получения соответствующего предупреждения и возможности для исправления нарушений.¹⁰⁹

120. Однако международным стандартам не будет соответствовать требование роспуска ОО в связи с систематическим осуществлением ОО деятельности, противоречащей его уставным целям. Этот вопрос, в первую очередь, должен быть внутренним делом ОО и являться предметом для беспокойства его членов и спонсоров. В этой ситуации вмешательство властей с требованием ликвидации ОО может быть признано допустимым, если ОО сознательно вовлечено в деятельность, не соответствующую целям создания

¹⁰⁷ Аналогичное требование содержится в п. б) ч. 2 ст. 64 «Ликвидация юридического лица» Гражданского кодекса.

¹⁰⁸ Такая традиционная для многих юрисдикций должность как «Генеральный прокурор» в левобережном регионе называется «Прокурор». Здесь и далее, для обозначения должности этого главного Прокурора будет использоваться название «Генеральный прокурор», чтобы отличить эту должность от иных прокуроров.

¹⁰⁹ См. выше, Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества», стр. 58.

общественных объединений,¹¹⁰ или если возникнет «острая социальная необходимость» в защите одной из допустимых целей, перечисленных в ч. 2 ст. 22 МПГПП или ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ.

121. Что касается пункта г), то к «иным основаниями» для ликвидации ОО, предусмотренным законодательством, можно отнести следующие четыре основания.
122. Первое основание: по обращению органа юстиции подлежат ликвидации в судебном порядке ОО в связи с неоднократным непредоставлением этим ОО в установленный срок сведений, необходимых для внесения изменений в государственный реестр юридических лиц.¹¹¹
123. Это основание очевидно не соответствует международным стандартам. ОО безусловно должны выполнять требования законодательства. Но в данном случае ликвидация ОО несоразмерна преследуемой цели и вообще нет никакой «острой социальной необходимости» в ограничении свободы объединений всех членов этой ОО. Соразмерной реакцией властей будет привлечение к административной ответственности тех лиц, которые не представили вовремя необходимые сведения для внесения в госреестр юрлиц.
124. Второе основание: по требованию органа юстиции подлежат ликвидации в судебном порядке ОО, уставные документы которых не приведены в соответствие с законом «Об ОО» в срок до 31 декабря 2010 года.¹¹²
125. Это основание также очевидно не соответствует международным стандартам. ОО безусловно должны приводить свои уставы в соответствие с требованиями законодательства. Но, опять же, ликвидация ОО за невыполнение этого требования будет несоразмерна преследуемой цели и также не возникает никакой «острой социальной необходимости» в ограничении свободы объединений всех членов этой ОО. Так, если ОО не внесло изменений в свой устав до указанного срока, то оно теряет право регистрации изменений без уплаты госпошлины, что само по себе уже является потерей предоставленного преимущества и определённой финансовой санкцией. Кроме того, в п. 2 ч. 2 ст. 48 закона «Об ОО» указано, что «[у]ставы общественных объединений до их приведения в соответствие с настоящим Законом действуют в той части, которая не противоречит настоящему Закону.» Это положение вносит ясность и определённость в то, какие нормы должны применяться в случае противоречия уставов закону, и таким образом, снимаются все вопросы правовой неопределённости. В дополнение к этому, ни закон «О госрегистрации юрлиц», ни Гражданский кодекс не предусматривают возможность ликвидации коммерческих предприятий, если их уставы не приведены в соответствие с изменившимся законодательством. Поэтому также возникает вопрос о том, чем вызвана в этой ситуации необходимость ликвидации ОО, в то время как такого же требования в сходной ситуации нет для коммерческих предприятий?

¹¹⁰ См. выше, Совет Европы, Пояснительный меморандум к Рекомендации Комитета министров СМ/Rec(2007)14, параграф 89.

¹¹¹ См. выше, закон «Об ОО», ч. 2 ст. 31.

¹¹² См. выше, закон «Об ОО», п. 3 ч. 2 ст. 48.

-
126. Третье основание: орган юстиции обязан обратиться в суд с заявлением о ликвидации ОО в случае, если уполномоченные лица не предприняли мер по выполнению решения ОО о ликвидации этого ОО в установленные сроки.¹¹³
127. Это основание представляется соответствующим международным стандартам, т.к., во-первых, решение о ликвидации было принято самим ОО, и, во-вторых, власти обязаны предпринять действия для выполнения этого решения только после того, как уполномоченные лица этого ОО проявили свою несостоятельность и в установленные сроки не предприняли мер для выполнения решения ОО о его ликвидации.
128. Четвёртое основание: в ч. 3 ст. 43 закона «Об ОО» содержится отсылочная норма о возможности ликвидации ОО в порядке и по основаниям, предусмотренным в законе «О противодействии экстремистской деятельности». В самом законе «О противодействии экстремистской деятельности» эти основания содержатся в ст. 7 и в ст. 9.
129. Положения этих статей можно суммировать следующим образом. В ст. 7 отмечено, что в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности ОО признаков экстремизма, этому ОО вносится представление в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований внесения представления, в том числе допущенных нарушений. Представление выносит Генеральный прокурор или его заместитель, для устранения нарушений предоставляется не более одного месяца. Далее, если это представление не было оспорено в суде, если оно не было выполнено, а также если в течение следующих 12 месяцев были выявлены новые признаки экстремизма в деятельности ОО, то это ОО подлежит ликвидации в судебном порядке, а деятельность ОО, не являющегося юридическим лицом, подлежит запрету.
130. Что касается ст. 9, то в ней отмечено, что в случае осуществления ОО или его структурным подразделением экстремистской деятельности, содержащей ряд квалифицирующих признаков,¹¹⁴ такое ОО может быть ликвидировано, а деятельность ОО, которое не является юрлицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора или его заместителя.
131. Борьба с различными формами экстремизма является актуальной и необходимой задачей во многих странах, что было подчёркнуто, например, в Резолюции 1754 (2010), принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ).¹¹⁵ Такая деятельность

¹¹³ См. выше, закон «Об ОО», п. 4 ч. 5 ст. 29, и закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 3 ст. 45.

¹¹⁴ В качестве таких квалифицирующих признаков в ч. 2 ст. 9 закона «О противодействии экстремистской деятельности» указаны следующие: осуществление экстремистской деятельности, повлекшей за собой «нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда».

¹¹⁵ PACE Resolution 1754 (2010) Fight against extremism: achievements, deficiencies and failures, 5 October 2010, para. 1, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1754.htm#1>>. // Резолюция ПАСЕ 1754 (2010) «Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи» от 5 октября 2010, параграф 1.

необходима т.к. многие формы экстремизма входят в противоречие с ценностями демократии и прав человека, а зачастую даже допускают применение насилия или напрямую способствуют ему.

132. Законодательные меры по борьбе с экстремизмом обычно заключается в том, что определённые нормы могут включаться в конституции, дополняются и уточняются положения уголовного законодательства, принимается законодательство по борьбе с терроризмом. Значительно реже принимаются специальные законы по борьбе с экстремизмом. Так, насколько известно, по состоянию на май 2010 специальные законы по борьбе с экстремизмом существовали лишь в двух странах-членах Совета Европы: Республике Молдова и Российской Федерации.¹¹⁶
133. Проблема рассматриваемого закона «О противодействии экстремистской деятельности» заключается в очень объёмном определении экстремизма, что ведёт к возможности широкого толкования положений закона, а следовательно, к возможности злоупотреблений и недопустимому ограничению свободы объединений.^{117, 118} ЕСПЧ уже рассмотрел одно дело, связанное с подобными проблемами, и Суд установил, что произошло нарушение свободы объединений.¹¹⁹

¹¹⁶ "Fight against extremism: achievements, deficiencies and failures", Report, PACE Political Affairs Committee, Doc. 12265, 19 May 2010, para 34,

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12265.htm#P56_850>. // Доклад «Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи», Комитет по политическим вопросам ПАСЕ, Doc. 12265, 19 мая 2010, параграф 34.

¹¹⁷ Amnesty International Report «Russian Federation: Freedom limited – the right to freedom of expression in Russia», 26 February 2008, Index: EUR 46/008/2008, pp. 17-26, <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR46/008/2008/en/c9539ec6-3848-4f5e-a07e-89bafac1152c/eur460082008eng.pdf>>. // Доклад Amnesty International «Российская Федерация: ущемление свободы выражения мнений в России» от 26 февраля 2008, индекс: EUR 46/008/2008, стр. 17-26.

¹¹⁸ Доклад Хьюман Райтс Вотч «Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах: безосновательные ограничения независимой общественной активности», июнь 2009, стр. 48-53, <www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0609ruwebwcover.pdf>.

¹¹⁹ *Московское отделение «Армии спасения» против России (Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia)*, заявление № 72881/01, решение ЕСПЧ от 5 октября 2006, параграфы 15, 90 – 92 и 98. В этом деле ЕСПЧ рассмотрел случай, когда власти России отказали религиозной организации «Армия спасения» в перерегистрации в связи с тем, что антиэкстремистское законодательство запрещает создание военизированных формирований в России. Одной из непосредственных причин для отказа стало утверждение властей о том, что «Армия спасения» является «военизированной организацией», «поскольку ее члены носят униформу и несут службу, а также потому, что использование слова «армия» в его названии неправомерно». В этом отношении ЕСПЧ отметил, что свобода вероисповедания включает в себя способы выражения религиозных убеждений. Суд добавил, что «использование членами отделения-заявителя званий, подобных военным чинам, и ношение униформы является особым способом организации внутренней жизни религиозного сообщества и выражения религиозных верований «Армии спасения». Нельзя всерьез утверждать, что отделение-заявитель выступает за насильственное изменение конституционного строя или тем самым подрывает целостность или безопасность государства. Никаких доказательств в этом отношении не было представлено властям государства, а также правительством в ходе разбирательства в соответствии с Конвенцией. Отсюда следует, что выводы местных органов по этому вопросу лишены фактической основы.» Соответственно, ЕСПЧ пришёл к выводу о том, что «вмешательство в право заявителя на свободу вероисповедания и объединения не было оправдано» и была нарушена ст. 11 ЕКПЧ в свете ст. 9.

134. Кроме того, в законе «О противодействии экстремистской деятельности» содержится ещё одно проблемное положение. Так, в ч. 2 ст. 9 закона указано, что в случае осуществления экстремистской деятельности хотя бы одним структурным подразделением ОО, ликвидации автоматически подлежит всё ОО. Эта мера не соответствует международным стандартам, т.к. она очевидно не является необходимой и соразмерной. Если отсутствует связь между действиями этого подразделения и всей остальной организацией, то структурное подразделение ОО должно нести самостоятельную ответственность за свои действия.

3. Выводы

3.1. Общие выводы и рекомендации

135. В Конституции и Гражданском кодексе левобережного региона содержатся общие нормы, связанные со свободой объединений. Также в регионе разработано и специальное законодательство в виде закона «Об общественных объединениях» и иных нормативных актов. Эти документы, в том числе, регулируют вопросы создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации общественных объединений.
136. Анализ этого общего и специального законодательства, проведённый в настоящем исследовании, показал, что многие его положения сочетают, как нормы, соответствующие международным стандартам, так и нормы, не соответствующие им. Нормы, которые не соответствуют международным стандартам, затрудняют реализацию свободы объединений на практике. Властям следует подтвердить приверженность своей обязанности *соблюдать* эту свободу и убрать препятствия, содержащиеся в законодательстве. Это значительно увеличит возможность полного и эффективного пользования свободой объединений. Для этого необходимо привести законодательство в соответствие с международными стандартами с учётом выводов, сделанных в настоящем исследовании.
137. Кроме того, при совершенствовании законодательства следует проводить дифференциацию между коммерческими предприятиями и общественными объединениями, учитывая, что последние по своей сути являются неприбыльными объединениями. Это особенно касается необходимости установить специальные сниженные размеры государственной пошлины за осуществление различных регистрационных действий, а также убрать ограничение на возможность физических и юридических лиц быть учредителем общественных объединений в зависимости от выполнения их налоговых обязательств или финансового положения.
138. Также следует отметить, что законодательство о свободе объединений должно быть максимально доступно и понятно широкому кругу лиц: им руководствуется множества людей, не обладающих специальными знаниями в праве, которые намерены создать, создают или уже создали зарегистрированные или незарегистрированные общественные объединения, и которые являются их членами и сторонниками. Однако доступности и понятности законодательства мешает несколько факторов.
139. Во-первых, в проанализированных документах содержится много отсылочных норм к иным документам. Это обстоятельство значительно затрудняет понимание и выполнение регистрационных процедур лицами, не обладающими специальными знаниями в праве. Это проблему можно преодолеть, например, максимально снизив количество отсылочных норм и переместив в закон «Об общественных объединениях» необходимые положения из иных нормативных актов.
140. Во-вторых, системной проблемой является общая сложность доступа к текстам действующих в регионе нормативных актов. Нормативные акты публикуются в печатных «Сборниках актов законодательства» (САЗ), но в регионе нет общедоступной и достоверной

электронной базы данных нормативных актов, изменений и дополнений к ним, размещённой в интернете. Мы живём в эру информационных технологий, и жизнь требует быстрого доступа к информации, в том числе к общественно-значимой информации – к законодательству. Эту проблему можно решить, разработав и разместив в интернете общедоступный веб-сайт с постоянно обновляемой, систематизированной базой данных всех нормативных актов центральных органов власти региона.

3.2. Резюме основных выводов, сделанных в исследовании

141. Ст. 33 Конституции защищает возможность создания объединений с различными целями, но ограничивает свободу объединения по кругу лиц (только для граждан левобережного региона) в нарушение международных стандартов.
142. Закон «Об общественных объединениях» (закон «Об ОО») верно предусматривает возможность создания как неформальных (незарегистрированных) общественных объединений (ОО), так и формальных ОО (зарегистрированных, со статусом юридического лица). Однако, формальные требования по созданию незарегистрированных ОО вероятно не соответствуют международным стандартам.
143. **Учредителями, членами и участниками** ОО могут быть физические лица, а также юридические лица – общественные объединения. Все иные юридические лица лишены возможности пользоваться свободой объединений, что противоречит международным стандартам, т.к. они гарантируют свободу объединений «каждому».
144. **Несовершеннолетние лица** должны иметь возможность пользоваться свободой объединения в той же мере, что и совершеннолетние лица, а защитные меры в отношении детей не должны полностью лишать их этой свободы. В связи с этим, ст. 20 закона «Об ОО» не полностью соответствует международным стандартам, т.к. она запрещает лицам от 10 до 18 лет быть учредителями ОО, а лиц младше 10 лет вообще лишает возможности пользоваться свободой объединений.
145. **Иностранцы и лица без гражданства** могут быть учредителями, членами и участниками ОО, только если они законно находятся на территории левобережного региона (ч. 2 ст. 20 закона «Об ОО»). Представляется, что это ограничение не соответствует критерию «необходимости в демократическом обществе».
146. **Запрет** «нежелательным лицам» (*persona non grata*) быть учредителями, членами и участниками ОО (п. а) ч. 4 ст. 20 закона «Об ОО») представляется несоразмерным, т.к. неясны сроки этого ограничения и оно выглядит бессрочным.
147. Запрет для ОО, деятельность которого приостановлена судом на основании законодательства о противодействии экстремизму, быть учредителем, членом и участником ОО (п. б) ч. 4 ст. 20 закона «Об ОО») может быть признан допустимым при наличии убедительных доказательств того, что приостановление деятельности этого ОО действительно необходимо.

-
148. Недопустимо пожизненное лишение лица права быть учредителем, членом и участником ОО (п. в) ч. 4 ст. 20 закона «Об ОО»), т.к. это несоразмерная мера.
149. Также недопустим полный запрет быть учредителем, членом и участником ОО для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (п. г) ч. 4 ст. 20 закона «Об ОО»). Такой запрет в отношении целой категории лиц является дискриминацией.
150. Международным стандартам соответствует то, что **«[о]рганы государственной власти и органы местного самоуправления** не могут быть учредителями, членами и участниками» ОО (ч. 10 ст. 20 закона «Об ОО»), т.к. они являются публичными органами.
151. Количество лиц, необходимых для учреждения ОО не противоречит международным стандартам, но оно велико для их создания. Требование об обязательном участии трёх физических лиц в процессе создания и, видимо, регистрации ОО (ч. 1 и 2 ст. 19 закона «Об ОО») ограничивает права юридических лиц и не соответствует международным стандартам.
152. ОО могут преследовать любые цели кроме экстремистских (ч. 1 ст. 17 закона «Об ОО»). Однако, понятие экстремизма является довольно объёмным (ст. 1 закона «О противодействии экстремистской деятельности»), что ведёт к возможности его широкого толкования, а следовательно, к возможности злоупотреблений.
153. **Информация о процедуре регистрации** ОО (ст. 23 закона «Об ОО») представляется не полностью доступной, т.к. она сосредоточена в нескольких законах и лицам без специальных знаний в праве будет сложно разобраться во всех нюансах этой информации. Это обстоятельство усугубляется тем, что в левобережном регионе нет достоверной общедоступной электронной базы данных нормативных актов, изменений и дополнений к ним.
154. Процедура регистрации (ст. 23 закона «Об ОО») является понятной за исключением срока выдачи документа, подтверждающего госрегистрацию ОО как юрлица. Также возникает вопрос о том, чем вызвана необходимость того, что для регистрации ОО требуется в три раза больше времени, чем для регистрации юрлиц, занимающихся коммерческой деятельностью.
155. Международным стандартам противоречит то, что ОО теряет возможность регистрации, если в течение трёх месяцев *после своего создания* оно не подаёт документы на регистрацию (ч. 3 ст. 19 закона «Об ОО»). ОО следует обращаться за регистрацией лишь после принятия решения *о регистрации*.
156. **Список документов**, требующихся для регистрации ОО (ч. 3 ст. 23 закона «Об ОО»), является исчерпывающим (закрытым), что соответствует критериям предсказуемости формальных требований и их определённости, а требование представить именно эти документы не является чрезмерным.

-
157. Непонятна практическая необходимость в предоставлении дополнительных документов для регистрации **международных** и **республиканских ОО**, т.к. эти статусы не предоставляют каких-либо преимуществ или привилегий для ОО, и они также не влекут за собой никакой разницы в отношениях между властями и такими ОО.
158. Для регистрация **молодежных** и **детских** ОО установлено условие о том, что в руководящие органы должны быть избраны лица старше 18 лет. Из этих требований неясно, одно лицо, несколько лиц или все избранные в руководящие органы лица должны быть старше 18 лет. Эти положения допускают различную интерпретацию, что может вести к проблемам при регистрации ОО. В целом же это ограничение можно рассматривать как защитную меру для несовершеннолетних лиц, которые ещё не обладают полной дееспособностью.
159. Требования для регистрации **отделения ОО** со статусом юрлица сходны с требованиями, предъявляемыми к регистрации ОО, также закон «Об ОО» не запрещает создавать отделения ОО без обязательной регистрации. Эти положения потенциально соответствуют международным стандартам.
160. Для регистрации **отделения ОО иностранного государства**, помимо документов, требуемых для регистрации ОО, необходимо дополнительно представить ряд документов от ОО из иностранного государства для подтверждения его правосубъектности. Хотя список этих дополнительных документов является открытым, это может быть признано допустимым и соответствующим международным стандартам, т.к. в других юрисдикциях для подтверждения правосубъектности могут выдаваться иные документы, чем те, которые могли бы требоваться в закрытом списке по закону «Об ОО». Такие же выводы применимы и для регистрации **отделения иностранного ОО действующего на основании устава этого иностранного ОО**, а также для особой формы регистрации **филиалов и представительств иностранных ОО** – регистрационного учёта.
161. За различные виды регистрационных действия в левобережном регионе взимается **госпошлина**, что допускается международными стандартами. Однако, международным стандартам не соответствует то, что информация о госпошлине не является доступной, т.к. информация о госпошлинах и их размерах содержится в нескольких нормативных актов, и человек, не обладающий специальными знаниями в области права или финансов, вряд ли сможет самостоятельно определить размер пошлины. Непонятна процедура уплаты госпошлин: уплачивается ли она в органе юстиции, через банк или иным способом. Размер госпошлины за регистрацию ОО в 2011 составлял 370 рублей (около 25 евро или 36 долларам США). Это может останавливать лиц с низким уровнем дохода от регистрации ОО. Также госпошлины за регистрационные действия установлены в одинаковом размере для всех юридических лиц, т.е. при установлении размеров госпошлин не учтено то, что ОО являются неприбыльными организациями.
162. Процедура **отказа в регистрации** ОО (ч. 7 ст. 23 и ч. 3 ст. 26 закона «Об ОО») соответствует международным стандартам, т.к. в законодательстве содержатся требования письменности и мотивированности отказа. Отказ в регистрации не является препятствием

для подачи и рассмотрения повторного заявления о регистрации ОО (ч. 4 ст. 26, ч. 8 ст. 23 закона «Об ОО»), что также соответствует международным стандартам.

163. Однако главный вопрос состоит в том, насколько соответствуют допустимым ограничениям свободы объединений **причины**, по которым ОО может быть отказано в регистрации, и соответственно, в приобретении статуса юридического лица.
164. Во-первых, может быть отказано в регистрации ОО, если «учредительные документы... противоречат Конституции..., настоящему Закону и иным законодательным актам...» (п. а) ст. 26 закона «Об ОО»). В законе не уточняется, имеется ли в виду противоречие материально-правовым аспектам требований, установленных в законодательстве, либо текстовое несоответствие документов организации другим законодательным актам. Соответственно, это требование не является чётким (предсказуемым) с точки зрения восприятия заявителями, может дать властям возможность принятия произвольных решений об отказе в регистрации, и потому это положение потенциально не соответствует международным стандартам.
165. Во-вторых, может быть отказано в регистрации ОО, если учредители ОО не соответствуют предъявляемым к ним требованиям (п. б) ст. 26 и ст. 20 закона «Об ОО»). Эти ограничения были рассмотрены выше и выводы, сделанные там, применимы также и здесь.
166. В дополнение к этому, существуют ограничения по кругу лиц на регистрацию ОО (п. д) и е) ч. 1 ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц»). Так, установлены **ограничения на возможность** физического или юридического лица **быть учредителем ОО в зависимости от выполнения своих финансовых обязательств** (в случае наличия задолженностей перед бюджетом и внебюджетными фондами в размере более 5000 РУ МЗП) **или финансового положения в целом** (в случае процедуры банкротства индивидуального предпринимателя). Однако цель сбора налогов можно эффективно достичь с помощью мер, которые вообще не ограничивают свободу объединений (штрафы, обращение в суд и т.д.). Кроме того, международные стандарты не ставят осуществление лицами своих прав человека в зависимость от выполнения этими лицами своих обязательств. Поэтому вышеперечисленные ограничения и положения Конституции не являются допустимыми и противоречат международным стандартам.
167. Эти же выводы применимы и к положениям ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011 год». Эти положения позволяют налоговой службе не присваивать **фискальный код** вновь образованному ОО в связи с финансовыми задолженностями, имеющими отношение к их учредителям (участникам) или созданным ими юрлицами. Отсутствие фискального кода ведёт к фактической невозможности осуществления нормальной работы созданного юрлица, что делает использование статуса юрлица неэффективным, а свободу объединений – «теоретической и иллюзорной».
168. Закон «Об ОО» предусматривает в нескольких случаях необходимость фактической **перерегистрации** (ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 28, ч.2 ст. 48), которая происходит в том же порядке и в те же сроки, как и регистрация ОО. Поэтому для перерегистрации применимы те же комментарии и выводы, которые были сделаны выше для процедуры регистрации ОО. При этом орган юстиции не должен требовать от ОО повторного предоставления информации

или документов, которые уже есть у органа юстиции в результате изначальной регистрации ОО, т.к. это может быть потенциальным несоответствием международным стандартам.

169. К фактической перерегистрации относится также и требование о приведении в установленный срок уставов ОО в соответствие с новыми положениями закона «Об ОО» (ч. 2 ст. 48 закона «Об ОО»). Для этого власти предоставили освобождение от уплаты госпошлины и несколько раз продлевали установленный срок, что потенциально соответствует международным стандартам.
170. **Решения об отказе** в регистрации (ч. 7 ст. 23 закона «Об ОО»), перерегистрации (ч. 4 ст. 64 закона «О госрегистрации юрлиц») и о ликвидации ОО (ч. 1 ст. 45 закона «Об ОО») могут быть **обжалованы** в судебном порядке, что соответствует международным стандартам. Но при этом необходимо обеспечить разумность сроков рассмотрения таких жалоб, чтобы соблюсти право на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты.
171. Закон «Об ОО» указан ряд оснований для **ликвидации** ОО (ч. 1 ст. 29, ч. 1 ст. 43). Так, требование о ликвидации ОО за «нарушение общественным объединением прав и свобод человека» (п. а) ч. 1 ст. 43) изложено некорректно и неполностью соответствует международным стандартам, т.к. ОО вряд ли может быть признано субъектом, нарушающим права человека. Однако действия ОО могут быть направлены на умаление прав человека, возможности пользования ими и их защиты.
172. Что касается пунктов б) и в), то они частично соответствуют международным стандартам. Так, ведущие исследователи отмечают, что международным стандартам будет соответствовать ликвидация ОО, например, в случае осуществления антиконституционной деятельности, продолжения неправомерной деятельности после получения соответствующего предупреждения и возможности для исправления нарушений (п. б) и в) ч. 1 ст. 43).
173. Однако, международным стандартам не будет соответствовать требование роспуска ОО в связи с систематическим осуществлением ОО деятельности, противоречащей его уставным целям (п. б) ч. 1 ст. 43). Вмешательство властей с требованием ликвидации ОО может быть признано допустимым, если ОО сознательно вовлечено в деятельность, не соответствующую целям создания общественных объединений.
174. Также международным стандартам противоречит требование о ликвидации в судебном порядке ОО в связи с неоднократным непредоставлением в установленный срок сведений, необходимых для внесения изменений в государственный реестр юридических лиц (ч. 2 ст. 31 закон «Об ОО»), т.к. эта мера несоразмерна преследуемой цели.
175. По требованию органа юстиции подлежат ликвидации в судебном порядке ОО, уставы которых не приведены в соответствие с законом «Об ОО» в срок до 31 декабря 2010 года (п. 3 ч. 2 ст. 48 закона «Об ОО»). Это требование не соответствует международным стандартам из-за несоразмерности ликвидации преследуемой цели. Кроме того, законодательство не предусматривают возможность ликвидации коммерческих предприятий, если их уставы не

приведены в соответствие с изменившимся законодательством. Поэтому возникает вопрос о причинах такого различного отношения к ОО и коммерческим предприятиям, находящимся в сходной ситуации?

176. Орган юстиции обязан обратиться в суд с заявлением о ликвидации ОО в случае, если уполномоченные лица не предприняли мер по выполнению решения ОО о ликвидации этого ОО в установленные сроки (п. 4 ч. 5 ст. 29 закона «Об ОО» и ч. 3 ст. 45 закона «О госрегистрации юрлиц»), что соответствует международным стандартам, т.к. власти выполняют решение ОО, если его уполномоченные лица проявили свою несостоятельность в исполнении этого решения.
177. ОО может также быть ликвидировано в порядке и по основаниям, предусмотренным в законе «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 7 и 9). Борьба с различными формами экстремизма является актуальной и необходимой, т.к. они входят в противоречие с ценностями демократии и прав человека, а зачастую даже допускают применение насилия или напрямую способствуют ему. Однако, проблема закона «О противодействии экстремистской деятельности» заключается в очень объёмном определении экстремизма, что ведёт к возможности широкого толкования положений закона, а следовательно, к возможности злоупотреблений и недопустимому ограничению свободы объединений.
178. Также законодательство содержит положение о том, что в случае осуществления экстремистской деятельности хотя бы одним структурным подразделением ОО, ликвидации автоматически подлежит всё ОО (ч. 2 ст. 9 закона «О противодействии экстремистской деятельности»). Эта мера не соответствует международным стандартам, т.к. она очевидно не является необходимой и соразмерной. Если отсутствует связь между действиями этого подразделения и всей остальной организацией, то структурное подразделение ОО должно нести самостоятельную ответственность за свои действия.