

**К Правительству Российской Федерации, Совету Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной  
Думе Федерального Собрания Российской Федерации  
о необходимости законодательного урегулирования  
реорганизации некоммерческих организаций**

В соответствии с пунктом 1 статьи 17 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческое партнерство вправе преобразоваться в фонд или автономную некоммерческую организацию, а также в хозяйственное общество в случаях и порядке, которые установлены федеральным законом.

Вышеуказанная норма была принята более 20 лет назад, однако действующим законодательством преобразование данной формы некоммерческой организации (далее – НКО) в коммерческую (хозяйственное общество) до сих пор законодательно не регламентировано. Аналогичная («зеркальная») норма, предусматривающая возможность преобразования акционерного общества в некоммерческое партнерство по единогласному решению всех акционеров, была установлена абзацем вторым пункта 1 статьи 20 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», однако и эта норма не получила какой-либо конкретизации в законодательстве. Более того, в результате реформы гражданского законодательства (Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации») статья 68 Гражданского кодекса Российской Федерации была дополнена

пунктом 3, согласно которому хозяйственные товарищества и общества не могут быть реорганизованы в некоммерческие организации, а также в унитарные коммерческие организации.

Оговорка о возможности преобразования некоммерческого партнерства в хозяйственное общество только в случаях, предусмотренных федеральным законом, делает невозможным осуществление данной процедуры на практике. В отсутствии ее законодательного регулирования члены некоммерческого партнерства фактически лишены возможности реализовать свое право изменить организационно-правовую форму организации, в которой состоят.

Между тем жизненные ситуации, при которых такая реорганизация представляется целесообразной и даже необходимой, складываются довольно часто. Например, это касается отнесения организаций к субъектам малого и среднего предпринимательства, к которым многие НКО не могут быть причислены исключительно из-за своей организационно-правовой формы, хотя соответствуют этому статусу по показателям выручки и численности работников. Кроме того, в период пандемии COVID-19 государство предоставило российским субъектам малого и среднего предпринимательства большой пакет антикризисной помощи, который, к сожалению, не был в должной мере распространен на НКО, работающие в тех же сферах, что и субъекты малого и среднего предпринимательства (в том числе в секторах экономики, наиболее пострадавших вследствие пандемии COVID-19).

Аналогичная ситуация складывается и в госзаказе, где государство последовательно проводит линию наращивания доли закупок у малого и среднего бизнеса, используя инструмент квотирования. В этой сфере НКО тоже оказываются в неравном положении с субъектами малого и среднего предпринимательства, хотя по характеру своей деятельности часто отличаются от них исключительно организационно-правовой формой.

Более того, в ведущих банках страны есть внутренние инструкции, которые не позволяют выдавать некоммерческим организациям кредиты. Примеры дискриминационного отношения к НКО можно продолжить, хотя чаще всего некоммерческие организации ведут полезную для общества деятельность, работая в сфере культуры, спорта, образования, индустрии развлечений, развития талантов и др. Главное практическое отличие данных НКО от коммерческих организаций заключается лишь

в том, что всю заработанную прибыль они направляют исключительно на реализацию уставных целей, развитие, никогда не распределяя прибыль среди своих бенефициаров (участников, партнеров, учредителей).

Развитие российского законодательства в сфере некоммерческих организаций, малого и среднего предпринимательства шло таким образом, что у значительного количества юридических лиц, имеющих организационно-правовую форму некоммерческого партнерства, сегодня появились существенные экономические резоны для реорганизации в хозяйственные общества, однако некоммерческие партнерства этого сделать не могут из-за неурегулированности данного вопроса в действующем законодательстве. Между тем в России, согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на 27 ноября 2020 года зарегистрировано 9339 некоммерческих партнерств, из которых отчеты о деятельности в Минюст России сдали в 2019 году – 7641, в 2020-м – 6457. В этих организациях сегодня заняты десятки тысяч граждан России.

В текущей ситуации единственная возможность для НКО, имеющих намерения продолжить свою деятельность в статусе коммерческой организации, – ликвидация и регистрация вновь создаваемого хозяйственного общества. Однако данный способ имеет ряд существенных негативных моментов. Помимо определенной сложности и длительности процедуры, возникают вопросы с точки зрения соблюдения трудового законодательства и обеспечения прав трудового коллектива при ликвидации НКО. Кроме того, для организаций, имеющих длительную положительную историю деятельности, также принципиально важным является сохранение правовой связи с ликвидируемой организацией (и таким образом – наработанной репутации, исполненных контрактов, опыта, в том числе и в сфере госзаказа), однако в случае ликвидации обеспечить такую преемственность невозможно. И это неполный перечень минусов трансформации некоммерческой организации в коммерческую через ликвидацию.

Существует позиция, согласно которой в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» действующие положения законодательства Российской Федерации, регулирующие корпоративные

правоотношения, применяются постольку, поскольку они не противоречат положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции указанного Федерального закона). А упомянутые нормы пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» считаются противоречащими Гражданскому кодексу Российской Федерации, а потому не должны применяться. Однако данная позиция не влечет за собой невозможности внесения соответствующих изменений в законодательство, которыми были бы установлены порядок и условия преобразования НКО в хозяйственное общество. В пользу такого подхода свидетельствует и то, что Гражданский кодекс Российской Федерации не закрепляет прямого запрета на преобразование некоммерческих организаций в хозяйственные общества (в сравнении с упомянутой нормой пункта 3 статьи 68 Гражданского кодекса Российской Федерации, установившей запрет на реорганизацию хозяйственных товариществ и обществ в некоммерческие организации, а также в унитарные коммерческие организации).

Наличие реальной установленной законом процедуры преобразования НКО в хозяйственное общество позволило бы, не влияя в существенных аспектах на сложившуюся в результате реформирования систему регулирования, создания и деятельности юридических лиц, внести разумную гибкость в подходы к регламентации правового статуса НКО, придать положительный импульс развитию данного сектора экономики, вовлекая значительную часть организаций, имеющих в настоящее время статус некоммерческих, в активную экономическую деятельность, сделать установленные законом правила более прозрачными, логичными и понятными.

В целях разрешения данной проблемы Законодательное Собрание Ростовской области предлагает внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, а также дополнить Федеральный закон «О некоммерческих организациях» нормами, регулирующими процесс и условия реорганизации некоммерческого партнерства в хозяйственное общество, либо принять отдельный федеральный закон в развитие пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

г. Ростов-на-Дону  
17 декабря 2020 года