



俄罗斯结社法分析

民间组织管理局管理一处 李 伟

2006年1月10日，俄罗斯国家杜马和俄联邦委员会通过并颁布了俄联邦《修改若干俄联邦法律文件法》第18号，修改部分俄联邦法律。主要涉及《内部行政区划法》、《社会联合组织法》、《非营利组织法》和俄罗斯民法，重点修改了1995年颁布的《社会联合组织法》和1996年颁布的《非营利组织法》。以下结合此次修改内容，对俄罗斯联邦有关公民结社的法律进行分析，总结归纳其特点。

俄罗斯的法律体系及其特点

如果按目前通行的把世界各国的法律归为大陆法系和普通法系两大法系的做法，则俄罗斯的法律应归入大陆法系之中。因为俄罗斯的法律具有大陆法的一些基本特征：

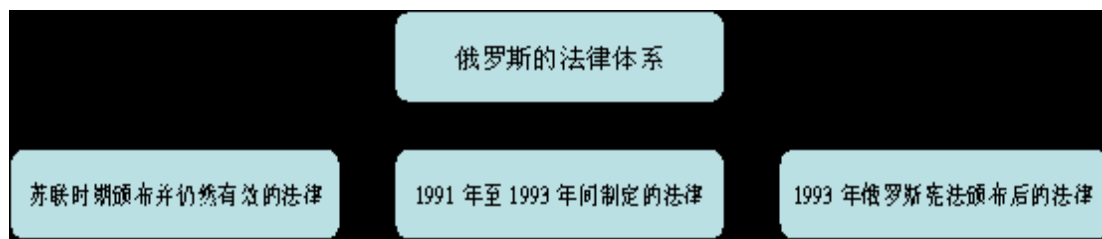
第一，强调议会立法，在司法过程中所适用的法律都是由立法机构制定颁布的法律、法令，而不像英、美等普通法国家中，法官可以在司法中自己创造新的法律。

第二，强调国家法律的法典化，如制订统一的民法典、商法等。

第三，司法中极少遵从先例，即在审理一个新案时未必要按照以往对类似案件的裁定做出相似的判决。

俄罗斯联邦的法律体系由三个部分组成。一是苏联时期颁布目前仍然生效的部分苏维埃联邦社会主义共和国法律，二是苏联解体后、俄罗斯联邦现行宪法颁布前制定的俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国法律，三是俄罗斯联邦现行宪法颁布后制定的联邦法律，由联邦宪法性法律和联邦法律组成。

图表1:俄罗斯的法律体系



俄罗斯结社法的组成和相互关系

俄罗斯有关公民结社以及非营利组织的法律有三部，分别是1995年颁布的《俄罗斯社会联合组织法》、1995年颁布《俄罗斯慈善法》、1996年颁布的《俄罗斯非营利组织法》。

《俄罗斯非营利组织法》的目的是明确非营利组织的法律地位，该法定义了六种非营利组织形式：社会联合组织和宗教组织、基金会、非营利性合作组织、公共机构、自治性的非营利组织、法人联合组织（协会和联合会）。《俄罗斯社会联合组织法》主要调整公民实现结社权产生的社会关系，只规范非营利组织的一种特定类型——由公民发起成立的社会联合组织。《俄罗斯慈善法》则

主要从规范慈善活动的角度出发，对基金会、社会联合组织做出了相应规定。这三部法律的立法目的和调整范围都有所不同，内容上既有分工，又相互联系，共同构成了俄罗斯公民结社和非营利组织管理的法律体系。其中，《社会联合组织法》作为调整公民结社活动的法律，是俄罗斯结社法体系的核心。

《俄罗斯社会联合组织法》的内容和特点

这是一部专项法律，主要调整范围是由于公民成立社会联合组织以及社会联合组织开展活动、改组和解散而产生的社会关系。从内容上看属于一部实体法，其中结合了部分程序性的规定。主要内容见下表：

图表2： 《俄罗斯社会联合组织法》的主要内容

适用范围	适用于根据公民动议成立的一切社会联合组织。 不包括： 宗教组织、商业组织以及宗教组织、商业组织成立的非营利性联合会（协会）。
社会联合组织的概念	根据利益一致原则联合起来的公民的动议，为了实现章程中规定的总目标而自愿成立的、自我管理的非营利性组织。
组织形式	①社会组织 ②社会运动 ③公益性基金会 ④社会机构 ⑤社会独立团体
创始人、成员、参与者	年满18岁的公民、法人，在俄合法逗留的外国人和无国籍人。 不包括： 国家权力机关和地方自治机关； 不受欢迎的外国人和无国籍人； 参与洗钱、资助恐怖主义或被判处监禁的人； 参与极端主义活动的人或组织。
成立、登记	成立：3个以上创始人（自然人或法人） 登记：依照《法人和个人企业国家注册法》登记获得法人资格。 登记机关：俄联邦司法部及其地方机关
权利和义务	权利： 传播自身信息； 参与立法、选举； 为政府提供建议； 集会、游行； 组建媒体和出版； 维护成员权益。 义务： 遵守宪法和法律； 公布财产情况； 向登记机关报告活动情况、负责人情况、决议情况，向登记机关和税务机关报告年度报告和季度报告； 公布接受国际组织和外国组织、外国公民以及无国籍人士资助数额、目的和实际使用情况； 为登记机关了解其活动情况提供便利。
财产	来源： ①自愿缴纳的加入费和成员费以及捐款； ②依照章程规定举办讲座、展览、竞技活动的收入； ③实施企业家活动、民事法律契约、对外经济活动的收入； ④法律未事予以禁止的其他收入。 财产所有权： 拥有法人权利的社会联合组织是财产的所有者。单个成员对社会联合组织的财产不享有所有权。

	<p>企业家活动：</p> <p>社会联合组织可以建立经济实体、公司和其他的经济组织，也可以购置财产以实施企业家活动，但应当依法缴纳税费，而且所获得的收入不得在成员或参加者之间进行分配，仅应当用于实现章程规定的目的。</p>
监督 and 法律责任	<p>俄联邦检察院对社会联合组织的守法情况实施监督。</p> <p>社会联合组织有违法行为的，依法承担责任。没有法人资格的，由其领导机关的组成人员承担责任。</p> <p>登记机关可责令限期消除违法行为，到期未消除的，有权责令其中止活动6个月。</p>
国际性组织	<p>社会联合组织依照其章程的规定，可以在外国建立自己分部以及代表处，可以加入国际性组织，保持直接的国际接触和联系，与外国的非商业性、非政府性联合组织签署协议。</p> <p>国际性组织在俄境内的成立、活动、改组或解散，按照本联邦法律和其他联邦法律为社会联合组织规定的一般程序进行。</p>

《俄罗斯社会联合组织法》分析

从内容上看，《俄罗斯社会联合组织法》基本上相当于我国现行的《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》3项法规的总和。但是，俄罗斯结社法的内容相对更为详尽和完善，一些规定相对更加科学和严谨，对我们在实践工作或立法过程中一些久存疑义、悬而未决的问题，提出了明确而且合理的处理方法。以下是基于与我国法律法规对比上，分析归纳的俄罗斯结社法的若干特点。

一、行业协会、商会不属于公民结社范畴

根据《俄罗斯社会联合组织法》第7条规定，俄罗斯社会联合组织的法律形式及其定义如下：

图表3： 俄罗斯社会联合组织分类

<p>社会组织 (Public organization)</p>	<p>是建立在成员资格基础之上，并以共同行动捍卫联合起来的公民的共同利益和实现章程目标的社会联合组织。</p>
<p>社会运动 (Mass movement)</p>	<p>是由参加者组成的，但没有成员资格限制的和群众性的社会联合组织。它致力于受社会运动参加者支持的社会目标、政治目标及对社会有益的其他目标。</p>
<p>公益性基金会 (Public foundation)</p>	<p>是一种非营利性基金会，并是一种没有成员资格限制的社会联合组织。其目的是通过自愿缴纳会费，提供法律未予以禁止的捐赠形成财产，并将该财产运用于对社会有益的目的。公益性基金会的创始人和公益性基金会的财产管理人无权将上述财产用于获得个人利益。</p>
<p>社会机构 (Public institution)</p>	<p>是一种没有成员资格限制的社会联合组织。它以提供符合上述联合组织参加者利益和符合章程目标的具体劳务为己任。社会机构及其财产的管理，由创始人（或创始人们）任命的人负责。</p>
<p>社会独立团体 (Body for independent public action)</p>	<p>是一种没有成员资格限制的社会联合组织，其目的是共同解决居住地、工作单位或学习单位的公民中发生的各种社会问题，以满足非特定人群的需求。（刘向文译为“社会自治机关”）</p>

根据上述描述，“公益性基金会”完全相当于我国的基金会，“社会机构”的主要职能是向非特定范围提供服务，功能与我国的民办非企业单位类似。“社会组织”、“社会运动”、“社会独立团体”则均属于我国《社会团体登记管理条例》定义的社会团体范畴。其中，“社会组织”是一种会员制的，普遍意义上的社会团体。“社会运动”是非会员制的，顾名思义其目标以社会公众自主参与和普遍支持为基础，我国的“中国消费者协会”、“中华环保联合会”等公益性社会团体可纳入此列。“社会独立团体”的定义则描述了一类以社区或单位为基础的组织，类似于《社会团体登记管理条例》规定免于登记的单位内部组织。因此，我们得到结论：《俄罗斯社会联合组织法》的调整对象总体上相当于我国现行的《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企

业单位登记管理暂行条例》3项法规的加和。

但是需要特别注意，《俄罗斯社会联合组织法》第2条中规定，本法适用范围“宗教组织、商业组织以及宗教组织、商业组织成立的非营利性联合会（协会）除外”。这意味着宗教组织、行业协会、商会组织不属于社会联合组织，不在该法调整范围内。那么，我们关心的问题是，俄罗斯的行业协会、商会如何成立和规范呢？答案在《俄罗斯非营利组织法》中。

《俄罗斯非营利组织法》第二章《非营利组织的形式》中，第11条规定了“法人联合组织（协会和联合会）”，指各种商业组织为了协调其经营活动，代表和维护共同的财产利益，可以按照彼此之间达成的协议，成立作为非营利组织的协会或联合会。

这一点是中俄两国法律调整范围上最大的差异。究其原因，《俄罗斯非营利组织法》目的是明确非营利组织的法律地位，承认行业协会、商会属于非营利组织，而《俄罗斯社会联合组织法》旨在调整公民结社问题，排除了商业组织的非营利性联合会（协会），也就是说，行业协会、商会等商业组织为协调经营活动、维护其财产利益组成非营利性组织，不属于俄罗斯法律中公民结社的范畴。这一结论虽然从间接推出，但却是准确无误的。这种情况与我国NGO学术领域对非营利组织进行“公益性”和“互益性”的划分相互契合。《俄罗斯社会联合组织法》中定义的组织形式均具有公益性质，行业协会、商会不属于公民结社范畴。当前，我国的民间组织管理工作的一个重要课题是实施分类管理，这个结论为我们未来的立法和工作实践提供了一条清晰的线索。

二、允许存在不是法人的社会联合组织

这是俄罗斯结社法的另一个非常重要的特点。根据《社会联合组织法》第三条有关公民结社权内容的规定，由公民成立的社会联合组织可以依照本联邦法律规定的程序登记和获得法人权利，或者无需进行国家登记并获得法人权利，而直接开展活动。

这条规定可以视为俄联邦对公民自由结社权的保护。社会联合组织登记，只是取得法人资格的必要程序，而不是公民结社开展活动的必须。公民成立社会联合组织，可以依法登记并取得法人资格后，开展活动，也可以不登记，作为没有独立法人资格的组织开展活动，在法律上仍然合法。但是，这种未经登记、没有法人资格的社会联合组织，在法律权利、财产权利和法律责任上有很大的区别，需要加以注意。

图表4： 社会联合组织的权利

法人社会联合组织	不是法人的社会联合组织
自由地传播关于自己活动的信息； 依照本联邦法律和其他法律规定的程序和规模， 参加国家权力机关和地方自治机关决议的拟订工作； 举行大会、集会、示威、游行和设置纠察线； 组建大众新闻媒体和实施出版活动； 在国家权力机关、地方自治机关和社会联合组织里，代表和维护自己的权利，代表和维护自己的成员和参加者以及其他公民的合法利益； 全面地行使各种社会联合组织法规定的权限； 就各种不同的社会生活问题向国家权力机关提出动议，建议； 依照俄罗斯联邦立法规定的程序参加各种选举和公决。	自由地传播关于自己活动的信息； 举行大会、集会、示威、游行和设置纠察线； 在国家权力机关、地方自治机关和社会联合组织里，代表和维护自己的权利，代表和维护自己的成员和参加者的合法利益； 在关于单个种类社会联合组织的联邦法律明确规定非法人的社会联合组织拥有其他权限的情况下，行使其他权限； 就与自己章程宗旨有关的问题提出动议，向国家权力机关和地方自治机关提出建议。
财产权利： 作为法人的社会联合组织可以拥有地块、楼房、建筑物、设施、住宅基金、运输工具、设备、器材、用于文化教育和疗养方面的财产、资金、股票、其他的有价证券以及对社会联合组织章程中所规定的活动实施物质保障所必需的其他财产。 社会联合组织还可以拥有依照本社会联合组织章程规定的宗旨，用本社会联合组织资金成立或购买的各种机构、出版社、大众新闻媒体。 拥有法人权利的社会联合组织是财产的所有者。社会联合组织的单个成员对社会联合组织的财产不享	

有所有权。	法律责任： 不享有法人权利的社会联合组织违反俄罗斯联邦立法，由这些联合组织领导机关的组成人员对违法行为承担责任。
-------	---

从法律条款上看，未经登记、不是法人的社会联合组织，在法律权利上受到了一定的限制，法律对其财产权利未予明确，并且在有违法行为时，法律责任由其领导机关的组成人员个人承担。财产权利不明晰、法律责任向个人倾斜，这两点都迫使社会联合组织进行国家登记以取得法人权利。

以下几款规定是我国民间组织法律法规中一直未能予以解决的，可供借鉴：

——社会联合组织的正式名称应当指明社会联合组织的法律组织形式和社会联合组织活动的地域范围。

——政党以外的社会联合组织，有权在自己的名称中使用公民的个人名字。

——社会联合组织解散或取缔之后的剩余财产，在满足了债权人的要求之后可以用于章程规定的目的。如果章程没有相应规定，那么可以用于代表大会或大会关于解散社会联合组织决议所规定的目的。发生争议时，由法院判决。

——社会联合组织可以建立经济实体、公司和其他的经济组织，也可以购置财产以开展经营性活动，但应当依法缴纳税费。经营活动收入不得在成员或参加者之间进行分配，仅应当用于实现章程规定的目的。无论章程中是否规定，允许社会联合组织将自己的资金用于慈善目的。

三、实行与我国类似的登记管理体制

我国民间组织管理实行的是登记管理机关和业务主管单位双重负责、分级登记的管理体制。俄罗斯政府对“社会联合组织”的登记管理，也可以概括为“双重负责、分级登记”，在具体内容上有所不同。

《俄罗斯社会联合组织法》规定，社会联合组织的登记机关是俄联邦司法部及其地方机关，分别登记国际性、全俄性社会联合组织和跨地区性、地区性以及地方性社会联合组织。此外，社会联合组织修改章程、改组、解散也由登记机关负责。上述权力完全由登记机关独家行使，不涉及任何其他机关。

图表5： 俄罗斯社会联合组织按照活动地域分级登记

类别	特征	登记机关
国际性社会联合组织	在俄罗斯联邦建立和活动，并在外国设立分支机构。	司法部
全俄性社会联合组织	在半数以上俄罗斯联邦主体领土上实施活动，建立机构。	司法部
跨地区性社会联合组织	在半数以下俄罗斯联邦主体领土上实施活动，建立机构。	常设机构设在地的司法部地区机关
地区性社会联合组织	在一个俄罗斯联邦主体的辖区内实施活动。	司法部地方机关
地方性社会联合组织	在一个地方自治机关辖区内实施活动。	司法部地方机关

俄罗斯模式的“双重负责”主要体现在监管方面。

《社会联合组织法》[第二十九条规定了社会联合组织的义务](#)，包括：

每年向登记机关报告活动开展情况，并指出常设领导机关的现驻地、常设领导机关的名称以及被列入统一的国家法人登记簿中的社会联合组织每个领导人的具体资料；

根据登记机关的要求，提交社会联合组织领导机关和公职人员的决议，以及提交已经向税务机关呈报了的有关自己活动的年度总结报告和季度总结报告；

按俄联邦政府规定的形式和期限向登记机关通报社会联合组织从国际组织和外国组织、外国公民以及无国籍人士那里收到的资金和其他财产数额、它们的消费或使用目的及实际消费和使用情况；

允许登记机关的代表，参加社会联合组织举行的各项活动；

向登记机关提供帮助，以便其了解社会联合组织为实现自己的章程规定的宗旨和遵守俄罗斯联邦立法开展的活动。

社会联合组织在法定期限内，多次拒不提交法律规定的报告或更新资料，登记机关可以据此提请法院中止该社会联合组织的活动，并将其从国家法人登记簿除名。

上述规定反映出登记机关在监管方面的职责和权力。

《社会联合组织法》[第三十八条规定了对社会联合组织活动的监督](#)职权：

对社会联合组织遵守法律的情况由俄联邦检察院实施监督。

登记机关对社会联合组织的活动是否与章程目的相符实施监督。实施时有权：

- 1) 向社会联合组织领导机关询问有关他们的管理文件；
- 2) 派自己的代表参加社会联合组织举办的活动；
- 3) 每年不少于一次检查社会联合组织的活动、包括资金消费和其他财产使用活动是否符合其章程目的。
- 4) 向国家统计局、全权负责税收领域监督和检查的联邦执行权力机关和其他的国家监督与检查机关以及信贷和其他金融组织询问和索取有关社会联合组织财政经济活动的信息；
- 5) 如果登记机关宣布社会联合组织违反了俄联邦宪法和俄联邦法律或它们实施了与其章程目的相悖的行动，可向该团体领导机关发出书面警告，并指出发出警告的具体理由和消除上述违法现象的期限，期限不少于1个月。针对登记机关发出的警告，社会联合组织可以向上级机关或法院申诉。

联邦国家金融检查机关、全权负责税收领域监督和检查的联邦执行权力机关、全权履行打击非法资金合法化（洗钱）和资助恐怖主义的联邦执行权力机关确定社会联合组织资金的消费和其他财产的使用是否符合章程目的后，向作出社会联合组织国家注册决定的机关报告结果。

从上述规定可以得到，俄罗斯的双重负责体制，一方面是登记机关依法对社会联合组织的活动是否符合章程规定进行监督检查，另一方面，是俄联邦检察院、金融检查机关、税收监督检查机关以及其他权力机关依据职责对社会联合组织在活动中遵守法律的情况进行监督。

四、为防“颜色革命”，修改联邦法律

在俄联邦法律的历史上，给予外国人以国民待遇是一个法律传统。早在1981年苏联时期，苏联最高苏维埃就通过了《苏维埃社会主义共和国联盟关于外国公民在苏联法律地位的法律》，确认了外国公民法律地位的一般原则，外国公民的基本权利、自由和义务。这项法律与俄联邦宪法无抵触，而且新的俄联邦外国人法律地位法尚未制定，因此仍然有效。1993年俄联邦现行宪法颁布，在第62条第3款中保留了传统的给予外国人以国民待遇的制度。因此，在俄罗斯联邦，外国人和本国公民享有同样的权利，履行同样的义务。

但是，2004年以来在独联体国家相继发生的政权更迭引起了俄联邦政府的警惕。俄罗斯国家杜马经过调查，得出一个重要结论，各国相继而迅速发生的“颜色革命”背后都有外国人和外国非营利组织的参与和资助。因此，2005年7月20日俄总统普京公开宣称，将禁止外国组织对俄国内的政治活动提供资助。这是俄联邦此次进行法律修改的直接原因。

俄联邦《修改若干联邦法律文件法》的核心内容，是对外国公民在俄境内结社增加了限制条款，并对外国非营利组织在俄罗斯设立机构开展活动特别是资助活动进行了严格规范。根据《社会联合组织法》与《非营利组织法》的分工，有关外国公民在俄境内结社的条款写入了《联合组织法》，有关外国非营利组织分支机构设立和开展活动的规定写入了《非营利组织法》。

（一）对外国人结社的新规

在《社会联合组织法》对于社会联合组织的创办人、会员、参与者的规定中，增加了对外国公民结社资格的限定：“合法逗留在俄联邦的外国公民和无国籍人士可以充当社会联合组织的创办人、会员和参与者。”并相应补充了：“按俄联邦法律规定的办法对其作出不欢迎其逗留（居住）在俄联邦的判决的外国公民和无国籍人士，不可以充当社会联合组织创办人、会员、参与者的人。”还规定，“外国公民和无国籍人士可以被选为社会联合组织的不具有该团体权利和义务的名誉会员（名誉参与者）。”

在俄联邦，“合法逗留”一般情况下意味着具有永久居留权。这些规定实质上限制了外国人自由参与结社活动，规定参与结社外国公民和无国籍人应当有合法逗留的身份，而给予合法身份的权利被俄联邦所控制，也因而控制了外国人结社活动。

《社会联合组织法》还对俄罗斯社会联合组织接受、使用外国资助进行了规定，要求“按俄联邦政府规定的形式和期限向登记机关通报从国际组织和外国组织、外国公民以及无国籍人士那里收到的资金和其他财产数额、它们的消费或使用目的及实际消费和使用情况。

这项规定便于俄联邦政府了解和掌握外国人和外国组织向俄国内非营利组织提供资助的情况，以便对资助活动和接受资助的组织采取更严格的监督和管理。

（二）外国组织在俄联邦境内设立分支（代表）机构和活动的规定

《非营利组织法》中大段补充了有关外国组织在俄设立机构和活动的规定。从整理结果看，修改补充的内容本身也足以成为一部完整的法律。

《非营利组织法》修改补充条款：

- 本联邦法规定外国非营利、非政府组织在俄联邦境内设立分支（代表）机构和活动的办法。
- 本联邦法规定的外国非营利、非政府组织在俄联邦境内设立分支（代表）机构和活动的办法，在不违反俄联邦缔结的国际协议的情况下，也适用于国际性组织（国际性联合组织）的分支。
- 本联邦法中的外国非营利性非政府组织是指，在俄联邦境外根据外国法律组建的、其创办人（参与者）不是国家机关、不把回收利润作为其活动之主要目的以及不在参与者之间分配所得利润的组织。
- 外国非营利性非政府组织在俄联邦境内通过自己的分支（代表）机构从事活动。
- 外国非营利性非政府组织的分支（代表）机构被认定是非政府组织的形式，需按本联邦法规定登记。
- 外国非营利性非政府组织的分支（代表）机构从注册之日起具有在俄联邦境内运用法律权利的能力。
- 关于在俄联邦境内成立外国非营利非政府组织分支（代表）机构的通报：
 1. 外国非营利性非政府组织从决定在俄联邦境内成立分支机构之日起3个月内向登记机关通报此事。

2. 关于在俄联邦境内成立外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的通报需由外国非营利性非政府组织登记机关担保，通报中要有关于创办人和常设领导机关地址（所在地）的情况。通报形式司法部规定。

3. 通报需附下列文件：

- 1) 外国非营利性非政府组织创办人证件；
- 2) 外国非营利性非政府组织领导机关关于成立外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的决定；
- 3) 外国非营利性非政府组织分支（代表）机构章程；
- 4) 关于任命外国非营利性非政府组织分支（代表）机构领导人的决定；
- 5) 阐述成立外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的任务和任务的文件；

4. 通报及其所附文件应使用相关外国的国家（官方）语言并译成俄语呈交，还要有相应的证明。

5. 通报及其所附文件中的内容包括国际组织和外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的法人登记簿，对法人登记簿的管理由登记机关负责。

6. 登记机关不得晚于收到通报后的30天向外国非营利性非政府组织相关分支（代表）机构领导人下发法人登记簿摘录，摘录形式由履行司法领域规范法律调节职能的联邦执行权力机关规定。

7. 依据下列理由可以拒绝外国非营利性非政府组织将其分支（代表）机构的情况登记到法人登记簿上：

- 1) 如果本条所规定的情况和文件提交得不完整或这些文件没有按规定的办法办理；
- 2) 如果确定在提交的外国非营利性非政府组织创办人证件中存在不可靠的信息；
- 3) 如果外国非营利性非政府组织分支（代表）机构成立的目的是和任务与俄联邦宪法和俄联邦法律相抵触；
- 4) 如果外国非营利性非政府组织分支（代表）机构成立的目的是和任务对俄联邦主权、政治独立性、领土不可侵犯性、民族统一和特性、文化遗产和国家利益构成威胁；
- 5) 如果原先登记在法人登记簿上的外国非营利性非政府组织分支（代表）机构曾因严重违反俄联邦宪法和俄联邦法律被从法人登记簿中除名过。

8. 如果根据本条第7款第1-3、5分款规定的理由拒绝将外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的情况登记到法人登记簿上，需以书面形式向申请人通知此事，并指明因违反之而导致此次拒绝的俄联邦宪法和俄联邦法律具体条款，而如果根据本条第7款第4分款规定的理由拒绝将外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的情况登记到法人登记簿上，需向申请人通报拒绝理由。

9. 针对拒绝将外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的情况登记到法人登记簿上的情况，可以向上级机关或法院申诉。

10. 在消除引起拒绝理由的条件下，拒绝将外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的情况登记到法人登记簿上不能成为再次递交通报的障碍。

11. 从将外国非营利性非政府组织相关的分支机构情况登记到法人登记簿上之日起，外国非营利性非政府组织分支（代表）机构可以在俄联邦境内行使法律权利。

12. 外国非营利性非政府组织分支机构领导人应该不晚于从将其相关分支机构情况登记到法人登记簿上之日起的20天向全权机关通报分支（代表）机构的地址（所在地）和联络电话。

13. 关于修改通报及其附件中有关在俄联邦境内成立外国非营利性非政府组织分支（代表）机构情况的通报，以及关于修改本条第12款中所列举情况的通报按本条规定的办法递交。

● 在俄联邦境内的外国非营利性非政府组织分部在下列情况下也将被取缔：

- 1) 相关的外国非营利性非政府组织被取缔；
- 2) 未提交本联邦法第32条第4款中列举的情况；
- 3) 如果其活动不符合创办文件所规定的目的和根据本联邦法第32条第4款所提交的情况。”

● 外国非营利性非政府组织的分部也可能因下列理由被拒绝进行国家注册：

- 1) 如果外国非营利性非政府组织分部成立的目的是与俄联邦宪法和俄联邦法律相抵触；
- 2) 如果非营利性非政府组织分部成立的目的是对俄联邦主权、政治独立性、领土不可侵犯性、民族统一和特性、文化遗产和国家利益构成威胁；
- 3) 如果原先在俄联邦境内注册过的外国非营利性非政府组织分部因严重违反俄联邦宪法和俄联邦法律被取缔。

在根据本条第2款第2分款规定的理由拒绝给外国非营利性非政府组织分部进行国家注册的情况下，需向申请人通报拒绝理由。

● 外国非营利性非政府组织分支机构按俄联邦政府规定的形式和限制向全权机关通报有关该分支机构收到的资金和其他财产的数额及其预定的分配、消费或使用目的及实际消费或使用情况，通报预计在俄联邦境内实施的计划以及自然人和法人对上述资金的消费和提供给其的其他财产的使用情况。

● 在宣布违反俄联邦法律或外国非营利性非政府组织分支（代表）机构实施了违背其所宣称的目的的任务之情况下，全权机关有权向相关的外国非营利性非政府组织分支机构领导人发出书面警告，并指出其违法行为和消除违法行为的期限，期限不少于1个月。针对相关外国非营利性非政府组织分支机构领导人发出的警告，可以向上级机关或法院申诉。

● 在外国非营利性非政府组织分支（代表）机构未按规定的期限提交本条第4款所规定材料的情况下，根据全权机关的决定，相关的外国非营利性非政府组织分支机构可以被开除国际组织和外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的法人登记簿。

● 如果外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的活动不符合其在通报中所宣称的目的以及根据本条第4款所提交的情况，根据全权机关的决定，该分支机构可以被开除国际组织和外国非营利性非政府组织分支（代表）机构的法人登记簿。

● 登记机关以书面形式向外国非营利性非政府组织分支（代表）机构发出关于禁止在俄联邦境内实施其所宣布的在俄联邦境内实施的计划或部分计划的理由说明决定。收到该决定的外国非营利性非政府组织分支（代表）机构有义务中止与实施决定所提到部分中所说的计划有关的活动。不执行上述决定会导致将相关的外国非营利性非政府组织分支（代表）机构开除法人登记簿，取缔外国非营利性非政府组织分支（代表）机构。

● 为了捍卫宪法制度基础、其他人的道德、健康、权利和合法利益、保障国防和国家安全，全权机关有权以书面形式向外国非营利性非政府组织分支（代表）机构发出关于禁止给上述资金和其他财产的明确接收人汇寄资金和其他财产的理由说明决定。

● 国家金融检验联邦机关、全权负责检查和监督税收的联邦执行权力机关、全权履行打击使非法资金合法化（洗钱）和资助恐怖主义职能的联邦执行权力机关确定非政府组织消费资金和使用其他财产是否符合其创办文件所规定目的，以及确定外国非营利性非政府组织分支（代表）机构消费资金和使用其他财产是否符合所宣称的目的和任务，并将结果报告给决定相关非政府组织注册和将外国非营利性非政府组织分支（代表）机构列入法人登记簿的机关。

这些新的规定较为完整地涵盖了外国组织在俄活动的组织形式、许可程序、活动特别是资助行为的监管，归纳起来有以下几项重要原则：

- （1）外国组织在俄活动，必须设立分支机构或者代表机构，这也是活动的唯一组织形式；
- （2）外国组织分支机构、代表机构必须向登记机关申请登记；
- （3）外国组织申请在俄设立分支机构代表机构，必须有原登记国相关政府部门的担保；
- （4）申请登记应当按规定提供相关的文件；
- （5）对违反俄罗斯法律，或者损害国家利益的，政府可以依法取缔或者不予登记；
- （6）外国组织分支（代表）机构按规定向登记机关报送财产数额、预定使用目的和实际使用情况；
- （7）政府有权禁止外国组织分支（代表）机构向俄国内组织提供资助；
- （8）如果发生财产实际使用与宣称目的不一致等违法行为，政府有权取缔外国组织分支（代表）机构。

这部《修改若干俄联邦法律文件法》也被称为《俄罗斯非政府组织法》，通过上述两个方面的修订，建立和完善了俄联邦有关涉外结社问题和外国组织活动管理问题。在法律通过不久，就发生了所谓“英国间谍案”。俄罗斯总统普京在2006年1月25号的讲话中强调，“英国间谍案”已经使越来越多的人开始明白俄罗斯通过《非政府组织法》的必要性，颁布这部法律的目的就是要防止国外势力干涉俄罗斯的内部事务。

结语

在法学研究以及非营利组织法律研究领域，有一种理论认为，中国和前苏联的法律体系均属于独立于英美法和大陆法以外的，或者说从大陆法演变而来的社会主义法系。由于历史影响，俄联邦法律在体系和精神上都继承了很多苏联社会主义国家时期的传统，因此，被认为有重要的借鉴和参考价值。然而，由于缺乏必要的基础性资料，以及中俄两国间针对结社和非营利组织管理方面的交流和相互认识较少，本文对俄罗斯结社法的分析未能从俄罗斯公民结社的历史、现状等角度进行全面地综合考量，仅从具体的法律条文规定与我国法律法规相对照，总结归纳了若干特点。但是，凡是学习总是有益的，期望这些分析能够对我国民间组织管理工作的立法和实践有所裨益，特别针对民间组织管理工作中一些新的难点问题，如：外国人在华结社问题、外国非营利组织在华活动问题、非营利组织接受境外资助问题，能够提供必要的参考。

（本文中《俄罗斯社会联合组织法》的中文译本来自郑州大学刘向文教授，引用的英文译本均来自世界银行网站。）

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)

中国社会组织网 国家民间组织管理局主办 版权所有 电话：(010)58123114
技术支持：紫光软件系统有限公司 电话：(010)64459047