



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

г. Казань

27 декабря 2008 г.

Объект независимой экспертизы: проект Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, их уставным целям и задачам, за соответствием деятельности филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации.

Основание проведения независимой экспертизы: п. 35 Постановления Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

Повод для проведения независимой экспертизы: размещение 28 ноября 2008 г. проекта Административного регламента на официальном сайте Министерства юстиции РФ (<http://www.minjust.ru/index.php?id4=74>).

Экспертная комиссия: к.ю.н., председатель Межрегиональной ассоциации правозащитных организаций «АГОРА» (МАПО «АГОРА») Чиков Павел Владимирович, правовой аналитик МАПО «АГОРА», адвокат Ахметгалиев Рамиль Хайдарович, юрист МАПО «АГОРА» Шарапов Ильнур Ильгизович.

ИССЛЕДОВАНИЕ И ВЫВОДЫ:

1. Общие положения

1. Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) и его территориальными органами в объектах (изменить на «в субъектах») Российской Федерации (далее – территориальные органы) государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, их уставным целям и задачам, за соответствием деятельности филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации (далее - Административный регламент), разработан в целях повышения качества исполнения государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, их уставным целям и задачам, за соответствием деятельности филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации (далее - государственная функция), и определяет сроки, порядок и последовательность действий (административных процедур) при осуществлении государственной функции.

Минюст России и его территориальные органы осуществляют контроль в установленном порядке по вопросам, отнесенным к его компетенции, принятие по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации (подпункт 30.10 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»).

2. Исполнение государственной функции осуществляется в соответствии с:

В данном случае в ниже приведенный список не вошли общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ они являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Необходимость прямой ссылки на международные нормы вызвана и тем, что они занимают особое место в системе правовых норм Российской Федерации.

Конституционный Суд в Определении от 3 июля 1997 г. по запросу Московского областного суда (ВКС РФ. 1997. N 5. С. 33) пришел к выводу согласно которому в случае противоречия какой-либо нормы общепризнанным принципам и нормам международного права при рассмотрении конкретных дел надлежит применять правила соответствующих международных актов. Кроме того, здесь же следует отдельно привести ссылку на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, которая ратифицирована Российской Федерацией (Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней"). Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 10 октября 2003 года, N5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" разъяснил, что Российская Федерация как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. Поэтому применение вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Конвенция в статьях 9 и 11 закрепляет право на свободу мысли, совести и религии, и право на свободу объединений. В соответствии с этими нормами Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Право на свободу объединений 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. В данном случае указанные в этой Конвенции «ограничения» подразумевают под собой действия и решения государства в лице должностных лиц и государственных органов. Исполнение государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью вышеназванных организаций это то же вид «ограничений», которые могут быть в демократическом обществе, но в строго определенных случаях и для достижения строго определенных целей.

Таким образом, предлагаем ниже приведенный список правовых норм дополнить (начать) с формулировки:

«Общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

Конвенцией о защите прав человека и основных свобод»

Конституцией Российской Федерации¹;
Гражданским кодексом Российской Федерации²;
Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях³;

Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴;

Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁵;

Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁶;

Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁷;

Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»⁸;

Федеральным законом от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально - культурной автономии»⁹;

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁰;

Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹¹;

Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»¹²;

Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»¹³;

¹ Российская газета, 25.12.1993, № 237

² Собрание законодательства РФ, (ч.1) 05.12.1994, N 32, ст. 3301; (ч. 2) 29.01.1996, N 5, ст. 410; (ч.3) 03.12.2001, N 49, ст. 4552; (ч.4) 25.12.2006, N 52 (1 ч.), ст. 5496

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1 (ч. I), ст. 1, № 18.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 145; 1998, 48, ст. 5849; 1999, № 28, ст. 3473; 2002, № 12, ст. 1093; 2002, № 52 (ч. II), ст. 5141; 2003, № 52 (ч. I), ст. 5031; 2006, № 3, ст. 282; 2006, № 6, ст. 636, № 45, ст. 4627; 2007, № 1 (ч. I), ст. 37, 39, № 10, ст. 1151, № 22, ст. 2562, 2563, № 27, ст. 3213, № 30, ст. 3753, № 45, ст. 5415, № 48 (ч. II), ст. 5814, № 49, ст. 6039, 6047, 6061, 6078

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; 2002, № 12, ст. 1093; 2002, № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2004, № 45, ст. 4377; 2006, № 3, ст. 282, № 6, ст. 636.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 29, ст. 2950; 2002, № 12, ст. 1093; 2002, № 30, ст. 3029; 2003, № 26, ст. 2574; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 52 (ч. I), ст. 5272; 2004, № 1 (ч. I), ст. 9; 2005, № 30 (ч. I), ст. 3104; 2005, № 1, ст. 13; 2006, № 29, ст. 3124; 2007, № 1 (ч. I), ст. 37, № 18, ст. 2118.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 39, ст. 4465; 2000, № 14, ст. 1430; 2002, № 12, ст. 1093; 2002, № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 29, ст. 3122

⁸ Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, N 3, ст. 148

⁹ Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2965

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3031, 2006, № 31 (ч. I), ст. 3447; 2006, № 31, ст. 3452; 2007, № 21, ст. 2457, № 31, ст. 4008

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 33 (ч. I), ст. 3436; 2002, № 44, ст. 4297; 2003, № 2, ст. 169; 2003, № 40, ст. 3820; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 19, ст. 1752; 2005, № 27, ст. 2719; 2006, № 1, ст. 17; 2007, № 1 (ч. I), ст. 29

¹² Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 19, ст. 2060

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 42, ст. 4180; 2005, № 44, ст. 4535; 2005, № 52 (ч. III), ст. 5690; 2006, № 12, ст. 1284; 2006, № 19, ст. 2070; 2006, № 23, ст. 2452, № 38, ст. 3975; 2007, № 13, ст.

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций»¹⁴;

постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 130 «О порядке регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций»¹⁵;

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 28 июня 2002 г. № 182 «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»¹⁶;

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 25 июля 2008 г. № 151 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»¹⁷;

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 25 июля 2008г. № 150 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по федеральным округам»¹⁸;

иными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими правоотношения в сфере осуществления контроля, принятия по его результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

3. Для целей настоящего Административного регламента применяемые термины означают:

Контроль за соответствием деятельности некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций, их уставным целям и задачам, за соответствием деятельности филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации - комплекс мероприятий, проводимых уполномоченными должностными лицами Минюста России и его территориальных органов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в деятельности объекта контроля;

1530, № 20, ст. 2390

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 17 (ч. II), ст. 1869; 2007, № 16, ст. 1915

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 3, ст. 754; 2006, № 3, ст. 297

¹⁶ Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 28.06.2002, регистрационный № 3542. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2002, № 30

¹⁷ Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 25.07.2008, регистрационный N 12028. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2008, N 33

¹⁸ Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 25.07.2008, регистрационный N 12029. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2008, N 33

Объекты контроля - некоммерческие организации, в том числе отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, филиалы и представительства международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Дополнительно вставить термины с определениями:

- Место нахождения (адрес для связи) объекта контроля
- Место деятельности объекта контроля
- Признание объекта контроля прекратившим свою деятельность
- Нарушение объектом контроля законодательства Российской Федерации
- Действия объекта контроля, противоречащие уставным целям
- Недостатки в деятельности объекта контроля
- Предупреждение объекту контроля
- Представление объекту контроля
- Приостановление деятельности объекта контроля
- Ликвидация объекта контроля

4. Организация и проведение контроля осуществляются в соответствии с принципами законности, невмешательства в их деятельность, презумпции их добросовестности.

Принципы перечислены, но их содержание не раскрыто. Предлагаем в данном случае расшифровать данные принципы. Их содержание вытекает из требований законодательства, например, ст. 17 ФЗ РФ «Об общественных объединениях» и из норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 9 и 11).

«Принцип законности. Действия и решения уполномоченных должностных лиц Минюста России и его территориальных органов должны быть законными, обоснованными и мотивированными, приниматься в строгом соответствии с нормативными актами, указанными в п. 2 настоящего Административного регламента и требованиями настоящего Административного регламента. Нарушение норм настоящего регламента и законодательства может повлечь признание в установленном законом порядке действий (бездействий) и решений уполномоченных должностных лиц Минюста России и его территориальных органов незаконными и необоснованными.

Принцип невмешательства в деятельность объектов проверки. Уполномоченные должностные лица Минюста России и его территориальных органов не вправе вмешиваться в деятельность данных организаций, за исключением случаев, прямо предусмотренных законами и настоящим Административным регламентом и только 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.

Презумпция добросовестности. Организация считается действующей добросовестно до тех пор, пока иное не будет установлено соответствующим решением уполномоченного должностного лица Минюста РФ и его территориальных органов. Цель исполнения государственной функции уполномоченными должностными лицами Минюста РФ и его территориальных органов является содействие организациям в их деятельности и в устранении недостатков в их деятельности, профилактика правонарушений

Принцип открытости и доступности для объектов проверки планов проверки, распоряжений должностных лиц Минюста России (его территориальных органов) о проведении проверки и материалов проверки.

Принцип соответствия предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции Минюста России (его территориальных органов)».

Принцип subsidiarity при проведении проверки. Минюст РФ проводит проверку организации по тем основаниям, которые не были предметом проверки иными государственными органами (органами прокуратуры, налоговой службы и др.) за аналогичный период.

Принцип недопустимости двойного контроля. Проверка деятельности объекта контроля по основаниям, ранее подлежавшим проверке другим государственным органом, недопустима.

5. Минюст России (его территориальные органы) осуществляет контроль и принимает по его результатам меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в отношении:

1) некоммерческих организаций на предмет соответствия их деятельности, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации;

2) общественных объединений и их структурных подразделений на предмет соответствия их деятельности, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, уставным целям;

3) политических партий, региональных отделений и иных структурных подразделений политических партий на предмет соблюдения ими законодательства Российской Федерации, и соответствия их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий.

4) религиозных организаций на предмет соответствия их деятельности заявленным в уставе целям и задачам;

5) филиалов или представительств иностранных некоммерческих неправительственных организаций на предмет соответствия их деятельности заявленным целям и задачам.

Результат исполнения государственной функции

6. Конечными результатами исполнения государственной функции могут являться:

- принятие мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению;
- принятие мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

II. Административные процедуры

7. Исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- проведение проверок в отношении объектов контроля по вопросам, отнесенным к компетенции Минюста России;
- анализ и обобщение сведений, содержащихся в отчетах (информационных письмах), представляемых объектами контроля;
- анализ и обобщение сведений содержащихся в учетных делах объектов контроля;
- участие в мероприятиях, проводимых объектами контроля;
- принятие по результатам контроля мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Последовательность административных действий по проведению проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Минюста России

8. Проверки в отношении объектов контроля могут быть плановыми и внеплановыми.

9. Плановой проверкой является проверка, включенная в план проверок, формируемый на соответствующий календарный период (квартал, полугодие или год) и утверждаемый приказом Минюста России, его территориального органа.

В данном случае, как и прежде остался не решенным вопрос об обеспечении доступности плана проверок и определения критериев включения организаций в такие планы.

Российское законодательство устанавливает, что планы проверок утверждаются соответствующими приказами руководителей территориальных органов регистрации. Следовательно, планы проверок являются составной частью нормативных актов и должны быть доступны гражданам их объединениям для ознакомления. Данное требование вытекает во-первых, из общих принципов, закрепленных в Конституции РФ, во-вторых, Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (с

изменениями от 11 декабря 1997 г., 6 ноября 1998 г., 11 февраля 1999 г., 30 сентября 2002 г., 7 июля 2006 г.) закреплено, что «Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке (п.17)».

Здесь следует отметить, что ранее этот вопрос активно уже обсуждался, и в прежнем Административном регламенте, регламентирувавшем деятельность ФРС данные положения существовали в таком же виде, что и в нынешнем проекте Административного регламента. Ранее неправительственные организации высказывали опасения, что при выборе объекта проверок возможен предвзятый подход и коррупционная составляющая среди отдельных работников органов регистрации. Эти выводы небезосновательны и в подтверждение их можно сослаться на следующие исследования.

<u>Можно сделать вывод, что Росрегистрация предполагает:</u> <ul style="list-style-type: none"><u>• либо проводить плановые проверки НКО с частотой один раз примерно в 80 лет;</u><u>• либо затрачивать на одну проверку в 41 раз меньше времени, установленного законодательством;</u><u>• либо часто и выборочно проверять небольшое число НКО при практически полном отсутствии систематического контроля за деятельностью основной их массы.</u>	<u>Доклад «Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях»</u> http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0026.pdf
---	--

Отвечая на эти высказывания в своем выступлении, руководитель управления росрегистрации заявил:

<u>«Для исключения такой возможности, Росрегистрацией и ее территориальными органами в декабре 2006 года на сайтах опубликованы планы проверок некоммерческих организаций на 2007 год, и теперь организации, включенные в план проверок, знают об этом заблаговременно. Кроме того, по предложению Росрегистрации создана экспертная группа, состоящая из наиболее авторитетных экспертов Общественной палаты России и ряда некоммерческих организаций. Этой группе предстоит определить критерии субъектов проверок, подлежащих проверкам в первую очередь».</u>	<u>Позиция Росрегистрации</u> <u>Выступление А.В. Степанова на заседании Конференции международных неправительственных организаций (КМНПО) 19 апреля 2007 г. в Страсбурге (Франция).</u> http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=3071
---	--

Но как было уже сказано выше, этот вопрос так и остался неразрешенным до сегодняшнего дня. В ряде регионов планы проверок не публикуются – например, Ярославская область, Татарстан. Из десяти сайтов

Управлений, которые на данный момент функционируют в сети Интернет, только на сайте Управления по Республике Чувашия и Управления по Республике Карелия имеется информация о планах проверок. У последних уже и на 1-е полугодие 2009 года. Нынешняя редакция проекта Административного регламента практически дословное воспроизведение прежней формулировки.

Президентом Российской Федерации определено, что осуществление контроля со стороны государственных органов за организациями должно строиться на принципах открытости, доступности и ясности для объектов контроля. В связи с этим считаем необходимым привести позитивный опыт в сфере налогового контроля.

Так, в частности Приказ Федеральной налоговой службы от 14 октября 2008 г. N ММ-3-2/467@ утверждена Концепция системы планирования выездных налоговых проверок: «При этом выездные налоговые проверки должны отвечать требованиям безусловного обеспечения законных интересов государства и прав налогоплательщиков, повышения их защищенности от неправомерных требований налоговых органов и создания для налогоплательщика максимально комфортных условий для исчисления и уплаты налогов. В целях эффективного решения всех этих задач подготовлена настоящая Концепция системы планирования выездных налоговых проверок (далее – Концепция), предусматривающая новый подход к построению системы отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок... Согласно Концепции планирование выездных налоговых проверок - это открытый процесс, Ранее планирование выездных налоговых проверок являлось сугубо внутренней конфиденциальной процедурой налоговых органов. В целях обеспечения системного подхода к отбору объектов для проведения выездных налоговых проверок Концепция определяет алгоритм такого отбора.....»

С учетом вышеизложенного мы предлагаем следующее:

- п. 9 проекта Административного регламента изложить в следующей редакции: «Плановой проверкой является проверка, включенная в план проверок, формируемый на соответствующий календарный период (квартал, полугодие или год), утверждаемый приказом Минюста России, его территориального органа заблаговременно и официально опубликованный на сайте Минюста РФ или его территориальных органов или размещенный иным образом, позволяющий обеспечить доступность для ознакомления с ним объектов проверки. Проведение плановых проверок, не включенных в опубликованный план, не допускается».
- дополнить проект п. 9 (1) «План проверки формируется уполномоченными должностными лицами Минюста РФ и его территориальных органов на основе следующих критериев» либо «План проверки формируется уполномоченными должностными лицами Минюста РФ и его территориальных органов на основе критериев, утвержденных Приказом Минюста РФ».

В качестве критериев мы предлагаем следующие:

- включать в план проверок организации, которые ни разу не были проверены с момента создания (органами ФРС в том числе);
- включать в план проверок организации, действующие не менее 3-х лет (необходимое время для становления и развития организации), либо в отношении которых проверки не проводились в течение последних 3-х лет;
- включать в план проверок, в первую очередь, те организации, которые несвоевременно сдают отчеты и иные сведения (снижение «рисков» проверок для добросовестно и ответственно действующих организаций, добровольно и своевременно исполняющих обязанности перед государством);
- включать в план проверок в равных долях организации различных организационно-правовых форм (НКО, общественные объединения, религиозные организации, политические партии, не отдавая предпочтение тем или иным группам. Ранее такая положительная практика закрепились в ряде территориальных органов ФРС – например, в Чувашии), различных способов формирования имущества (членские взносы, предпринимательская деятельность, бюджетное финансирование, иностранное финансирование и пр.);
- включать в план проверок с учетом территориальных особенностей того или иного субъекта РФ (такая практика ранее также сложилась у некоторых территориальных органов ФРС. Такой критерий актуален для больших по площади субъектов РФ, например, проводится выездная проверка с учетом вышеприведенных критериев организаций, расположенных на востоке Республики Татарстан: гг. Набережные Челны, Нижнекамск, Альметьевск. Такое планирование позволяет эффективно расходовать Минюсту РФ бюджетные средства и время с учетом количества штатных сотрудников).

В подтверждение необходимости введения четких критериев считаем необходимым привести имевшуюся негативную практику органов росрегистрации.

В частности, в Самарской области Приказом руководителя территориального органа росрегистрации от 06.07.2009 №208 был утвержден План проверок общественных и религиозных объединений, зарегистрированных на территории Самарской области, на второе полугодие 2007 года, проводимых УФРС по Самарской области. В этот План проверок вошел Межрегиональный общественный фонд содействия развитию гражданского общества «ГОЛОС – Поволжье». Однако, следует заметить, что общественный фонд был зарегистрирован лишь 28 декабря 2006 года, то есть за 6 месяцев до включения в План проверок. 7 мая 2007 года общественный фонд получил первое пожертвование для реализации программы и начал свою непосредственную деятельность. То есть объективно реализовывать свои цели

и задачи общественный фонд начал за 2 месяца до включения в План проверок.

Плановая проверка может быть проведена не чаще одного раза в год. Проверка проводится за период деятельности объекта контроля, не подлежавший проверке при проведении предыдущих проверок, но не превышающий 3 лет деятельности, непосредственно предшествовавших году проведения проверки (проверяемый период).

Проверка некоммерческой организации может проводиться за период ее деятельности, не подлежавший проверке при проведении предыдущих проверок, превышающий указанные 3 года, при наличии информации о том, что при создании данной организации были допущены неустраняемые нарушения.

Запрещается проведение повторных проверок за тот же проверяемый период по одним и тем же обстоятельствам, за исключением случаев поступления документально оформленной информации, подтверждающей наличие нарушений в деятельности объекта контроля (по вновь открывшимся обстоятельствам).

10. Проверка, не включенная в опубликованный план, предусмотренный пунктом 9 Административного регламента, является внеплановой.

Минюст России (его территориальные органы) проводит внеплановые проверки объектов контроля:

- проверки исполнения предупреждений (представлений) об устранении ранее выявленных нарушений;

- в случаях выявления при проведении анализа и обобщения отчетов (информационных писем), представляемых объектами контроля, анализа и обобщения сведений, содержащихся в учетных делах объекта контроля и при посещении мероприятий, проводимых объектом контроля, признаков нарушения объектом контроля требований законодательства Российской Федерации;

- в случаях обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с обоснованными жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) объектов контроля, связанные с невыполнением ими требований законодательства Российской Федерации;

- в случаях поступления информации от органов государственной власти о наличии в деятельности объектов контроля нарушений федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль, надзор за соблюдением которых входит в компетенцию Минюста России (его территориальных органов);

- в случаях наличия информации, подтверждаемой документами и (или) иными доказательствами, свидетельствующими о том, что при создании объекта контроля были допущены нарушения, носящие неустраняемый характер;

- в случаях получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков нарушений прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также фактов нарушений федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в Минюст России (его территориальный орган), не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.

11. Плановые и внеплановые проверки могут проводиться:

по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта контроля (далее - выездные проверки);

Такая альтернатива по месту проведения проверки бесспорно необходима, но в то же время используемые термины не расшифрованы, что подразумевает под «местом нахождения» и «местом ведения деятельности». В вышеприведенных федеральных законах используется термин «местонахождение постоянно действующего органа». Это может быть и жилое помещение, например, квартира руководителя организации, при этом непосредственно деятельность организации осуществляет в ином месте. При этом следует учитывать, что вторжение в жилое помещение в соответствии с Конституцией РФ (ст. 25) возможно лишь на основании решения суда либо с согласия собственника(-ов) помещения).

В целях предупреждения возможных нарушений прав НКО и общественных объединений предлагаем раскрыть содержание приведенных терминов.

«Под местом нахождения объекта контроля понимается место нахождения его постоянно действующего руководящего органа (адрес для связи). В случае нахождения такого органа в жилом помещении необходимо получение согласия собственника (ов) помещения. Если решение суда или согласие собственников не получено, то проверка проводится по месту ведения деятельности организации.

Под местом ведения деятельности понимается помещение, в котором находится имущество (оборудование, оргтехника и т.п.) объекта контроля (находящееся в собственности, используемое безвозмездно или арендуемое), либо расположены рабочие места и находятся сотрудники организации, либо помещение, в котором непосредственно осуществляется уставная деятельность (например, ведется прием граждан).

без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта контроля.

Проверка без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта контроля проводится по месту нахождения Минюста России (его территориальных органов) путем рассмотрения имеющихся у него документов, документов, поступающих от объектов контроля, запрашиваемых

и получаемых у данных объектов, у органов государственной власти, иных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

12. В случае выявления при проведении проверки нарушений объектом контроля нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль, надзор за соблюдением которых не входит в компетенцию Минюста России (его территориальных органов), материалы, полученные при проведении проверки, в срок не позднее 5 рабочих дней с даты выявления таких нарушений направляются в соответствующий контрольно-надзорный орган.

В случае возникновения при проведении проверки необходимости получения информации о деятельности объекта контроля, связанной с иными некоммерческими организациями, принятие решения о государственной регистрации которых возложено на Минюст России (его территориальные органы), Минюстом России (его территориальным органом) могут быть запрошены у этих некоммерческих организаций документы, относящиеся к деятельности объекта контроля.

13. При проведении проверки специалисты Минюста России (его территориальных органов) не вправе:

- проверять выполнение требований законодательства Российской Федерации, контроль, надзор за соблюдением которых не отнесен к компетенции Минюста России (его территориальных органов) законодательством Российской Федерации;

- осуществлять выездные плановые проверки в случае отсутствия при их проведении должностных лиц или работников объектов контроля либо их представителей;

- требовать представления документов, информации, не относящихся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;

Данный пункт дополнить следующим абзацем:

«-требовать предоставления сведений относящихся к личной переписке, телефонным переговорам,, почтовым и телеграфным сообщениям. Такие сведения в случае необходимости могут быть получены лишь с согласия объекта проверки либо на основании решения суда.»

Данное требование вытекает из требований Конституции РФ (ст. 23). В прежнем Административном регламенте данный пункт отсутствовал, и сотрудники росрегистрации расширительно толковали пункт, предоставляющий им право требования информации и документов. Так, в частности представители УФРС по С.Петербургу и Ленинградской области в наименование организации «Гражданский кнтроль» затребовали входящую и исходящую корреспонденцию. Организация отказалась их предоставлять. В последующем суд признал такие требования незаконными, обосновав следующим образом.

«Частью 2 статьи 23 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых,

телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

В соответствии с пунктами 1 и 2 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции; и допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Следует признать обоснованной ссылку на представителей заявителя на содержание правоприменительного решения Европейского суда по правам человека от 28.06.2007 г. по делу «Ассоциация за европейскую интеграцию и права и человека» и Екимджиев против Болгарии», в котором признано, что постовые отправления и иные формы коммуникации юридического лица входят в содержание понятия «корреспонденция», которое в равной степени распространяется на сообщения, направленные как из жилищ частных лиц, так и из рабочих помещений юридических лиц.

Требование гласности деятельности общественных объединений, на которое указал суд первой инстанции в обжалуемом решении, не может быть истолковано в смысле обеспечения доступности любой переписки, образующейся в процессе этой деятельности, для ознакомления заинтересованным лицам, включая орган, осуществляющий государственную регистрацию общественного объединения» (Определение Санкт-Петербургского городского суда Рег. №33-12016/2008 от 29 октября 2008 года).

Современное развитие технологий, а также требования нормативных актов привело к тому, большой объем документации юридических лиц хранится в электронном виде. В ряде регионов, руководствуясь аналогичными положениями прежнего Административного регламента органы росрегистрации требовали от объектов контроля предоставления доступа к электронным носителям информации. В то же время нормативно-правовые акты, регламентирующие хранение документации в электронном виде, обязывают юридические лица хранить эти же документы и на бумажном носителе. Таким образом, необходимости получения доступа к электронным носителям информации у органов Минюста РФ нет. С учетом изложенного, полагаем необходимым дополнить данный абзац следующим:

«Уполномоченные должностные лица Минюста РФ и его территориальных органов вправе получать доступ к электронным носителям только с согласия руководителя объекта контроля. В случае отказа предоставить такой доступ руководитель объекта контроля обязан предоставить данную информацию на бумажном носителе».

- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения проверки, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- превышать установленные сроки проведения проверки.

При проведении проверок специалисты Минюста России (его территориальных органов) обязаны:

- ознакомить проверяемого объекта контроля (его представителей) с правами и обязанностями при проведении проверки;

- выяснить все существенные для проведения проверки обстоятельства;

- не препятствовать осуществлению деятельности объекта контроля;

- соблюдать принцип презумпции добросовестности объекта контроля и осуществлять взаимодействие с объектом контроля в корректной (уважительной) форме.

Вышеприведенный абзац был бы логичным, если бы в нем было указано на необходимость соблюдать не только принцип «презумпции добросовестности», но и другие принципы, содержание которых раскрыто выше. Полагаем, что вышеприведенный абзац необходимо дополнить соответствующими формулировками.

14. Проведение проверок осуществляется силами и средствами Минюста России (его территориальных органов).

Считаем необходимым детализировать данный пункт, учитывая особенности как плановых, так и внеплановых проверок. Первые проводятся при отсутствии сведений и информации о нарушении объектами контроля тех или иных положений законодательства. Вторые проводятся при наличии тех или иных нарушений, реагирование на которые отнесено к компетенции органов Минюста РФ.

Плановые проверки объектов контроля по иным схожим вопросам проводятся и иными органами, например, налоговыми. Данными органами в частности может проверяться целевое расходование средств в целях правильности исчисления и уплаты налогов. Схожие вопросы отнесены к компетенции и органов Минюста РФ. На практике встречались случаи, когда в одной и той же организации подряд проводились плановые проверки органами росрегистрации, налоговыми органами и органами внутренних дел (ОБЭП). Все эти органы запрашивали документацию и проверяли финансово-хозяйственную деятельность одной и той же организации по одинаковым основаниям. Этими последовательными и фактически однотипными проверками деятельность организации фактически была парализована на несколько месяцев, что нарушает принцип невоспрепятствования деятельности организации. В данном случае мы предлагаем в Административном регламенте предусмотреть возможность проводить плановые проверки совместно с иными органами, которые также наделены правом проведения

плановых проверок. Кроме того, для решения данной проблемы необходимо принять этим ведомствам соответствующие совместные приказы и/или соглашения (такие соглашения уже заключаются территориальными подразделениями Минюста РФ, например, в Магаданской области). Здесь особо хотелось отметить, что такие совместные проверки могут проводиться лишь с теми органами, которые наделены правом проведения ПЛАНОВЫХ проверок. Например, следственные органы прокуратуры не проводят плановых проверок, основанием для проведения ими проверки является уже поступившая информация о наличии признаков нарушений. Или же органы ФСБ осуществляют оперативно-розыскную деятельность и проводят расследование уголовных дел определенной категории. То есть органы ФСБ не вправе проводить плановые проверки организаций и не вправе участвовать в совместных плановых проверках, проводимых органами Минюста РФ.

Проведение совместных внеплановых проверок недопустимо. И это вытекает из требований законодательства. Минюст РФ вправе провести внеплановую проверку только по тем сообщениям о нарушениях, которые отнесены к его компетенции, в иных случаях такие проверки проводятся соответствующими государственными органами (органы Минюста обязаны передать материалы в эти органы по подведомственности). Например, если в сообщении усматриваются признаки преступления, то данное сообщение должно быть передано правоохранительным органам. В соответствии с Уголовно-процессуальным законодательством РФ органы Минюста РФ не относятся к органам, имеющим право на проведение оперативных мероприятий и следственных действий.

Внеплановые проверки проводятся только в случаях получения информации о возникновении угрозы жизни или здоровью людей, загрязнения окружающей среды, аварийных ситуаций, либо причинении ущерба (в соответствии в проектом изменений в ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Использование в процессе проведения проверок специалистами Минюста России (его территориальных органов) материально-технических ресурсов, имущества, финансовых и иных средств объектов контроля не допускается, за исключением случаев предоставления отдельного изолированного помещения, обеспечивающего сохранность документов, и необходимых организационно-технических средств и средств связи (при наличии возможности) при проведении выездной проверки.

15. При выявлении в результате проведения проверки нарушений объектами контроля обязательных требований нормативных правовых актов должностные лица Минюста России (его территориальных органов) в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, принимают меры по устранению выявленных нарушений, их предупреждению, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

16. Проведение проверок объектов контроля включает в себя:
- принятие решения о проведении проверки;
 - подготовка к проверочным мероприятиям (проверке);
 - осуществление проверки (выездной или без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта проверки);
 - подготовка акта по результатам проведенной проверки, ознакомление с актом проверки объекта проверки;
 - принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер при выявлении нарушений в деятельности объекта проверки.

Принятие решения о проведении проверки

17. Основаниями для начала проведения проверки являются:
- наступление срока проведения проверки соответствующего объекта контроля, установленный планом проверок, утвержденным на соответствующий календарный период;
 - наличие оснований для проведения внеплановой проверки, предусмотренных пунктом 10 Административного регламента.

18. При наличии оснований, предусмотренных пунктом 17 Административного регламента, специалист, уполномоченный на подготовку проекта решения о проведении проверки:

- собирает все имеющиеся в Минюсте России (его территориальном органе) материалы в отношении объекта контроля, в том числе статистические и иные имеющиеся формы отчетности, характеризующие состояние деятельности объекта контроля, акты по результатам предыдущих проверок, результаты устранения выявленных нарушений, иные материалы;

- при необходимости обеспечивает подготовку, направление запросов в другие органы государственной власти (налоговые органы, органы государственной статистики и др.) и иные организации, а также получение от них соответствующей информации.

Срок выполнения действия определяется сроками получения ответов на запросы, направленные в другие органы государственной власти и организации.

19. Специалист, уполномоченный на подготовку проекта решения о проведении проверки, проводит анализ подготовленных (имеющихся и полученных по запросам) материалов в отношении объекта проверки в целях определения необходимости проведения выездной проверки или достаточности осуществления проверки без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта контроля. В этих целях специалист, уполномоченный на подготовку проекта решения о проведении проверки, анализирует материалы (документы) на предмет:

- отсутствия в них противоречий, сомнений в достоверности содержащихся в них сведений;

- соблюдения объектом контроля порядка, в том числе сроков, представления отчетов и иных сведений, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- отсутствия в действиях объекта контроля нарушений законодательства Российской Федерации;

- принятия объектом контроля необходимых мер по устранению выявленных, в том числе в результате ранее проведенных проверок и вынесенных предупреждений (предписаний, представлений), нарушений.

По итогам проведенного анализа специалист, уполномоченный на подготовку проекта решения о проведении проверки, готовит служебную записку, в которой в том числе указывает документы, подвергшиеся анализу, результаты и выводы, к которым он пришел по итогам проведенного анализа.

Максимальный срок выполнения действия составляет 3 рабочих дня.

20. Специалист, уполномоченный на подготовку проекта решения о проведении проверки, готовит по результатам обобщения и анализа имеющихся документов проект решения о проведении проверки.

Решение о проведении внеплановой проверки оформляется распоряжением Минюста России (его территориального органа) о проведении внеплановой проверки объекта контроля.

Решение о проведении плановой проверки оформляется посредством согласования уполномоченным должностным лицом Минюста России (его территориального органа) служебной записки о проведении проверки.

В проекте распоряжения (служебной записки) о проведении проверки указываются:

- наименование Минюста России (ее территориального органа);
- фамилии, имена, отчества и должности лиц, уполномоченных на проведение проверки (с обязательным указанием председателя комиссии, если проверка проводится комиссией);
- полное наименование объекта контроля;
- предмет проводимой проверки;
- правовые основания проведения проверки;
- срок (дата начала и окончания) проверки;
- вид проверки (выездная или без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта контроля);
- адрес, по которому будет проводиться проверка (при выездной проверке).

К проекту решения о проведении проверки прилагаются все документы, на основании которых был подготовлен проект решения.

Максимальный срок выполнения действия составляет 1 рабочий день с момента окончания анализа документов.

Изменения в ходе проведения проверки лица, уполномоченного на проведение проверки (состава комиссии), срока (даты начала и окончания) проведения проверки, целей, задач или предмета проводимой проверки оформляются распоряжением о внесении изменений в ранее изданное распоряжение о проведении проверки.

При проведении плановой проверки указанные изменения оформляются посредством согласования уполномоченным должностным лицом Минюста России (территориального органа) новой служебной записки, подготовленной специалистом, уполномоченным на подготовку проекта решения о проведении проверки.

21. Специалист, уполномоченный на подготовку проекта решения о проведении проверки, передает в порядке делопроизводства (с учетом установленной процедуры согласования) подготовленные проект решения о проведении проверки и служебную записку уполномоченному должностному лицу, обладающему правом подписи (согласования) решения о проведении проверки.

Действие выполняется в день подготовки решения о проведении проверки.

22. Уполномоченное должностное лицо, обладающее правом подписи (согласования) решения о проведении проверки, рассматривает его и прилагаемые к нему документы.

К должностным лицам Минюста России (его территориальных органов), уполномоченным на подписание (согласования) решения о проведении проверки, относятся:

- заместитель Министра юстиции к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа, заместитель руководителя территориального органа, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Уполномоченное должностное лицо подписывает (согласовывает) проект решения о проведении проверки или возвращает его на доработку специалисту, уполномоченному на подготовку проекта решения о проведении проверки, с указанием причин, не позволивших подписать (согласовать) проект решения о проведении проверки.

Максимальный срок выполнения действия составляет 2 рабочих дня.

23. Основанием для возврата документов на повторное рассмотрение может являться:

- оформление проекта решения о проведении проверки с нарушением установленной формы, включая отсутствие необходимых реквизитов, предусмотренных пунктом 20 Административного регламента;

- противоречие выводов, изложенных в служебной записке специалистом, уполномоченным на подготовку проекта решения о проведении проверки, законодательству Российской Федерации (отсутствие оснований для проведения внеплановой проверки, недостаточность оснований для проведения проверки с выездом по месту нахождения объекта проверки);

- иные основания, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

24. В случае возврата уполномоченным должностным лицом проекта решения о проведении проверки специалист, уполномоченный на подготовку решения о проведении проверки, в зависимости от оснований возврата обязан:

- устранить выявленные недостатки;
- провести повторное рассмотрение и анализ документов в соответствии с пунктами 19 – 21 Административного регламента.

Максимальный срок выполнения действия составляет 2 рабочих дня.

25. Решение о проведении проверки на основании жалоб граждан о нарушении прав и законных интересов должно приниматься не позднее чем в течение месяца со дня получения жалобы.

Подготовка к проверочным мероприятиям (проверке)

26. Основанием для подготовки к проверочным мероприятиям (проверке) является подписание уполномоченным должностным лицом Минюста России (его территориального органа) распоряжения о проведении проверки, либо согласование служебной записки о проведении проверки.

27. При проведении проверки комиссией председатель комиссии информирует членов комиссии о целях, основных задачах проверки, порядке и сроках ее проведения, проводит инструктаж членов комиссии.

При проведении проверки одним специалистом его информирование о целях, основных задачах проверки, порядке и сроках ее проведения, а также инструктаж проводит руководитель соответствующего структурного подразделения Минюста России (ее территориального органа).

28. Подготовку к проверочным мероприятиям осуществляет должностное лицо, уполномоченное решением о проведении проверки на ее проведение (далее - специалист, уполномоченный на проведение проверки).

Специалист, уполномоченный на проведение проверки, на основе имеющихся в Минюсте России (его территориальных органах) документов (информации), касающихся объекта контроля, переданных ему специалистом, уполномоченным на подготовку решения о проведении проверки:

- изучает нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность объекта контроля;
- анализирует статистические и иные имеющиеся формы отчетности, характеризующие состояние деятельности объекта контроля, акты по результатам предыдущих проверок, результаты устранения выявленных нарушений, иные материалы;
- уточняет вопросы, подлежащие проверке;
- составляет план (программу) проведения проверки;
- определяет объем выборки документов (информации), необходимых для проведения проверки, с учетом предварительной оценки достоверности представляемой в Минюст России (его территориальный орган) отчетности, устранения нарушений и недостатков, выявленных в ходе предшествующих проверок, исполнения требований объектами контроля законодательства Российской Федерации.

Максимальный срок выполнения действия составляет 3 рабочих дня.

29. Специалист, уполномоченный на проведение проверки, готовит уведомление о проведении проверки согласно приложению № 3 к Административному регламенту с приложением копии распоряжения (служебной записки) о проведении проверки и заявки на предоставление документов.

В уведомлении о проведении проверки указываются:

- реквизиты распоряжения о проведении проверки (дата согласования служебной записки);
- вид проверки (выездная или без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объектом контроля);
- фактический адрес, по которому будет проводиться проверка (при проведении выездной проверки);
- срок (дата начала и окончания) проведения проверки;
- предмет проверки.

Уведомление о проведении проверки может содержать просьбу о совершении конкретных действий по обеспечению содействия в проведении проверки:

- подготовке документов (информации) по вопросам, подлежащим проверке, либо необходимых для ее обеспечения, о необходимости направления документов и материалов в адрес Минюста России (его территориального органа) с разъяснением требований к оформлению документов и процедуры их передачи;
- проведении организационных мероприятий, в том числе выделении отдельного служебного помещения для проверяющих;
- совершении иных действий по обеспечению содействия в проведении проверки.

В уведомлении или в приложении к нему (заявке) должен быть указан список документов, которые объект проверки обязан представить к сроку начала проведения проверки, требования к их оформлению.

Данный абзац Проекта Административного регламента необходимо дополнить (аналогичная формулировка содержалась и в прежнем Административном регламенте):

«Уполномоченное должностное лицо Минюста РФ и его территориальных органов обязано затребовать конкретные документы, находящиеся у объекта контроля с указанием их реквизитов либо документы с четким обозначением тематики и периода (договора пожертвования за 2008 г., платежные поручения за первый квартал 2008 г., командировочные удостоверения сотрудников за декабрь 2008 г. и т.п.).»

Анализ практики применения аналогичных положений прежнего Административного регламента органами росрегистрации показал, что не возникает проблем и непонимания при запросе протоколов высших руководящих и исполнительных органов, контрольно-ревизионных органов.

Однако данные требования толкуются широко при запросе так называемых документов о финансово-хозяйственной деятельности.

Так, в качестве примера можно привести следующий «кейс». 10 марта 2007 года в адрес Казанского правозащитного центра поступило уведомление о проведении проверки и необходимости предоставления документов. Последний пункт заявки: «...предоставить в Управление документы ... о состоянии финансово-хозяйственной деятельности с расшифровкой счетов». Через один месяц поступило уведомление о продлении сроков проверки, в котором организацию обязали предоставить те же самые документы, что уже предоставлялись, с добавлением одного пункта о предоставлении «главной книги за 2005 и 2006 гг.». 11 мая 2007 года по почте организацией получена заявка о предоставлении «кассовых книг», «копии договора о совместной деятельности с ЧРОО «Читинский правозащитный центр», «платежных поручений № 103 и № 123». В этот же день максимальный двухмесячный срок проведения проверки истек. Как пояснил, Председатель Совета Казанского правозащитного центра: «При получении первого уведомления и заявки нам не было понятно, какие именно документы нужны Росрегистрации о финансово-хозяйственной деятельности: трудовые договора, платежные документы, расходные ордера, и т.п. Мы обратились устно за разъяснениями, но нам так и не дали внятного ответа. Фактически их разъяснение заключалось в следующем: «Несите всю «первичку»! Имеется в виду первичная учетная документация. Но это даже теоретически трудно выполнимо». К слову сказать, только список унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, утвержденный Постановлением Госкомстата РФ от 5 января 2004 г. N 1 занимает несколько страниц. И это только сам список, нетрудно представить какой объем будет составлять сама документация. Объективности ради следует сказать, что это требование закона на практике вполне выполнимо. Нам известен лишь один территориальный орган росрегистрации, который в ходе проверок запросил конкретный перечень финансово-хозяйственных документов. Так, у Общественной организации «Союз детских и подростковых объединений г. Йошкар-Олы «Радуга» и региональной общественной организации «Человек и Закон» территориальный орган росрегистрации по Республике Марий Эл запросил для проведения проверки «финансовый план, приказ организации по учетной политике, главную книгу, журналы-ордера, кассовую книгу с отчетами кассира, доверенности и журналы их регистрации» и т.п.

Таким образом, нынешняя формулировка проекта Административного регламента приводит к нарушению принципа единообразия толкования и применения норм права.

<u>Согласно сложившейся в Европейском Суде по правам человека прецедентной практике, выражение предусмотренный законом» требует, чтобы «закон был сформулирован с достаточной точностью,</u>	<u>Международный стандарт дело Church of Scientology Moscow v. Russia</u>
--	--

<u>которая позволила бы гражданам предвидеть последствия своих действий и, соответственно, регулировать свое поведение».</u>	<u>(Сайентологическая церковь Москвы против России, N 18147/02)</u>
--	---

Кроме того, необходимо учитывать и сложившуюся судебную практику по аналогичным вопросам, возникавшим при осуществлении налогового контроля. Так, согласно пункту 1 статьи 93 Налогового кодекса Российской Федерации должностное лицо налогового органа, проводящее налоговую проверку, вправе истребовать у проверяемого налогоплательщика, плательщика сбора, налогового агента необходимые для проверки документы. Эта норма предполагает, что налоговый орган должен затребовать конкретные документы, находящиеся у налогоплательщика с указанием их реквизитов. Аналогичная трактовка данной правовой нормы указана и в других постановлениях Федерального арбитражного суда Поволжского округа (Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа в от 23 марта 2006 г. N А65-29266/2005-СА2-34 От 11 октября 2005 г. N А55-5609/05-29, от 27 сентября 2005 г. N А55-1364/2005-29)

Таким образом, с учетом позиции ЕСПЧ, а также с учетом толкования и применения аналогичных норм арбитражными судами полагаем обоснованным дополнение данного абзаца (конкретизация списка).

Требуется дополнение к абзацу, устанавливающему срок для предоставления документов. Существующая формулировка фактически обязывает представителя объекта проверки предоставить комплект документов к началу проведения проверки. Во-первых, такое требование противоречит самим нормам, установленным данным Проектом Административного регламента. Объект проверки обязан приступить к тем или иным действиям с целью выполнения требований контролирующего органа до начала проверки. В данном случае представитель объекта проверки до начала самой проверки обязан подготовить копии документов, прошить их, пронумеровать, заверить подписью и печатью. Мы полагаем недопустимым наложение на объект проверки тех или иных обязанностей до начала проверки. Это все равно что предложить гражданину заняться поисками адвоката за несколько дней до возбуждения уголовного дела.

Во-вторых, местонахождение территориальных органов Минюста РФ и объектов проверки в том же субъекте РФ может разделять значительное расстояние. И невозможно четко определить, когда именно объект проверки получит требование о предоставлении документов (за сколько дней до начала проверки). Те организации, что находятся в одном населенном пункте с территориальным органом Минюста РФ получают требования намного раньше, чем те, что находятся на значительном расстоянии. Фактически объекты проверки находятся в неравном положении. Во-вторых, необходимо учитывать и временные затраты для доставки корреспонденции почтовой связью. Постановка момента начала проверки в зависимость от работы иного

учреждения (почты) необоснованно. В качестве наглядного примера из практики органов росрегистрации, действовавшими на основании аналогичного положения прежнего Административного регламента можно привести следующее дело. 14 сентября 2007 года территориальное управление росрегистрации по Самарской области направило почтовым отправлением в общественную организацию «В защиту прав избирателей «Голос» уведомление о начале проверки с заявкой на предоставление документов. В этом уведомлении сообщалось: «Субъекту проверки ... необходимо 20.09.2007 г. представить в Управление ... копии следующих документов и материалов за период с 20.09.2004 г. по 20.09.2007 г.». Затем из 11 пунктов был приведен тематический список документов, которые «должны быть сшиты, пронумерованы, подписаны ...и скреплены печатью». Это уведомление руководитель организации получил от почтового служащего 20 сентября 2007 года в 16 часов. Из отметок почтовой службы на конверте, в котором отправлялось уведомление и заявка, видно, что фактически письмо было отправлено не 14, а лишь 16 сентября 2007 года. Кроме того, управление росрегистрации по Самарской области обязано было направить в данном случае Уведомление за 5 рабочих дней, то есть не позднее 12 сентября 2007 года. В этом деле руководитель организации фактически смогла предоставить запрашиваемые документы лишь спустя 3 дня после получения заявки и уведомления.

В связи с этим наиболее приемлемой формулировкой, обеспечивающей соблюдение интересов и объекта контроля и контролирующих органов (соблюдение сроков проверки) будет формулировка, приведенная в статье 93 Налогового кодекса РФ: «Документы, которые были истребованы в ходе налоговой проверки, представляются в течение 10 дней со дня вручения соответствующего требования».

В список не должны быть включены документы объекта проверки, которые были переданы им в Минюст России (его территориальный орган) ранее.

Данный перечень документов, определенных в вышеприведенном абзаце считаем необходимым дополнить следующим

«...а также документы, которые уполномоченное лицо Минюста РФ и его территориальных органов имеет возможность истребовать в соответствующих государственных органах на стадии подготовки к проведению проверки»

Наличие и таких ограничений на истребование документов вызвано необходимостью

- соблюдения принципа невоспрепятствования деятельности организации при осуществлении государственной функции контроля. Так, например, налоговая и бухгалтерская отчетность может быть истребована в

налоговых органах, данные о безналичных расчетах могут быть истребованы в банках и т.д. Возложение на организацию еще раз представлять эти же документы большого объема в прошитом, пронумерованном виде будет обременительно. Как правило такие организации не обладают большим штатом сотрудников, и за частую членство в организации исчисляется двумя и тремя людьми, деятельность которых в общественной организации не является основной. Например, члены детской общественной организации в свободное от основной работы время, в выходные и праздничные дни занимаются оказанием помощи детям. Или например, организации основанные на определенном признаке, носящие клубный характер. Эти требования для них зачастую являются трудно выполнимыми, в отличии от коммерческих организаций, имеющих определенный аппарат управления.

- обеспечение полноты получаемой информации. Это в первую очередь облегчит и упростит работу самих должностных лиц Минюста РФ. Тот же пример с налоговыми органами. Получение информации именно в этом органе гарантирует для уполномоченных должностных лиц Минюста РФ получение полной информации о той или иной сфере деятельности объекта проверки. Так, в частности в налоговых органах возможно получить информацию и о объеме предоставляемой организаций документов, а сроках ее сдачи, данные об уплате налогов и иных платежей, данные о наличии или отсутствии нарушений налогового законодательства (в т.ч. сведения о нецелевом использовании средств), данные о ранее проводимых налоговыми органами проверках и их результатах, данные о наличии расчетных счетов и т.д.
- облегчение процедуры проверки для самих сотрудников Минюста РФ. Выше уже говорилось о проблемах при решении вопроса о выборке документов, и как правило эти сложности возникают у специалистов Минюста РФ при истребовании документов о финансово-хозяйственной деятельности объекта проверки. И для это есть и объективные причины: специалист, осуществляющий проверку не владеет полной информацией о финансово-хозяйственной деятельности, а следовательно не имеет возможности четко обозначить список запрашиваемых документов. Наличие же приведенной нами формулировки приведет к тому, что специалист Минюста РФ обязан будет запросить данные в налоговых органах, изучить их и уже с учетом полученной информации запросить лишь именно те документы, которые ему необходимы для разрешения тех или иных вопросов, а не «всю первичку». А это в свою очередь освободит объект контроля от необходимости копировать, нумеровать, прошивать и заверять копии огромного количества документов.
- гарантия соблюдение принципа законности. Данная формулировка позволит снизить возможность злоупотреблений со стороны сотрудников Минюста РФ. Так, в частности в ходе проведения проверки в Самарской региональной общественной организации были затребованы

налоговая и бухгалтерская отчетность, организация не смогла предоставить указанные документы, так как они были повреждены при аварии систем водоснабжения помещения. Орган росрегистрации отсутствие документов, как их неведение и не сдачу в налоговые органы. Это обстоятельство послужило основанием для обращения в суд с иском о ликвидации организации. По запросу суда данные документы были истребованы у налоговых органов, которые подтвердили отсутствие у них претензий в этой части. Этот пример показывает, что данный вопрос мог быть разрешен внесудебном порядке.

Уведомление о проведении проверки должно содержать напоминание для объекта проверки о том, что порядок проведения проверки определяется регламентом и о возможности ознакомления с регламентом.

30. Специалист, уполномоченный на проведение проверки, формирует прилагаемую к уведомлению о проведении проверки заявку на предоставление документов (информации) в соответствии с приложением № 4 к Административному регламенту.

Максимальный срок выполнения действия составляет 3 часа.

31. Специалист, уполномоченный на проведение проверки, передает подготовленный проект уведомления о проведении проверки на подпись директору структурного подразделения Минюста России, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководителю территориального органа, заместителю руководителя территориального органа, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Максимальный срок выполнения действия составляет 1 рабочий день с даты подписания распоряжения или согласования служебной записки о проведении проверки.

Подписанное уведомление (с приложением заявки на предоставление документов (информации), копией приказа об утверждении соответствующего плана проверок, а в случае проведения внеплановой проверки – копией распоряжения о проведении проверки) направляется руководителю объекта контроля заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным способом, обеспечивающим подтверждение получения уведомления объектом контроля.

Уведомление о проведении проверки и прилагаемые к нему документы должны быть направлены в течение 1 рабочего дня, следующего за днем его подписания но не позднее, чем за 10 рабочих дней до даты начала проверки.

Выездная проверка

32. Основанием для начала выездной проверки является распоряжение (служебная записка) Минюста России (его территориального органа)

о проведении проверки по месту нахождения и (или) осуществления деятельности объекта контроля.

33. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии, если проверка проводится комиссией), вручает руководителю объекта контроля (его заместителю) копию распоряжения (служебной записки) о проведении проверки.

На втором экземпляре копии распоряжения (служебной записки) о проведении проверки, остающемся у специалиста, уполномоченного на проведение проверки (председателя комиссии), руководитель объекта контроля (иное уполномоченное им лицо) проставляет отметку о получении копии распоряжения (служебной записки) о проведении проверки с указанием должности, фамилии, имени и отчества, а также даты и времени его получения.

Максимальный срок выполнения действия - в течение 1 рабочего дня с момента прибытия по адресу объекта контроля.

34. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), знакомит руководителя объекта контроля (иное уполномоченное им лицо) с правами и обязанностями проверяемого.

35. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), совместно с руководителем объекта контроля (иным уполномоченным им лицом) определяет лиц, с которыми будет производиться взаимодействие в ходе проведения проверки.

В ходе проведения проверки специалист, уполномоченный на проведение проверки (члены комиссии), взаимодействует по всем вопросам проведения проверки:

- с руководителем объекта контроля, заместителями руководителя объекта контроля;

- с ответственными работниками структурных подразделений объекта контроля, определенными руководителем объекта контроля.

36. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), устанавливает время ежедневного пребывания проверяющих в служебных помещениях объекта контроля в течение срока проверки с учетом действующего режима работы объекта контроля.

Проведение проверочных мероприятий в ночное время (с 22.00 по 06.00) не допускается.

В случае необходимости для лиц, уполномоченных на проведение проверки (членов комиссии), может быть установлено время пребывания, отличное от действующего в объекте контроля режима работы, по согласованию с его руководителем.

37. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (члены комиссии), приступает к проведению проверки.

Специалист, уполномоченный на проведение проверки, в ходе ее проведения вправе в пределах, определенных предметом и задачами проверки:

- входить в здания и другие служебные помещения объекта контроля (включая филиалы), при необходимости - в сопровождении специально

выделенных работников объекта контроля и (или) работников иных организаций, осуществляющих на основании договоров контроль за соблюдением пропускного режима или охрану объекта контроля (его филиала);

- пользоваться собственными необходимыми для проведения проверки техническими средствами, в том числе компьютерами, дискетами и иными электронными носителями информации, калькуляторами, копировальными аппаратами, сканерами, телефонами (в том числе сотовой связи) (далее - организационно-технические средства), вносить в помещения объекта контроля (его филиала) и выносить из них организационно-технические средства, принадлежащие Минюсту России (его территориальному органу);

- запрашивать и получать от руководителя и работников объекта контроля все необходимые для достижения целей проверки документы (информацию) за проверяемый период, а также требовать письменные или устные пояснения от руководителя и работников объекта контроля по вопросам, возникающим в ходе проведения проверки;

- осуществлять копирование документов и выносить подготовленные копии за пределы места нахождения и (или) ведения деятельности объекта контроля для приобщения к материалам проверки;

- получать доступ к документации объекта контроля;

Документы (информация) объекта контроля, необходимые для проведения проверки, предоставляются специалисту, уполномоченному на проведение проверки (председателю комиссии), на основании заявки (уведомления) на предоставление документов (информации), составленной в соответствии с приложением № 4 к Административному регламенту.

Предоставляемые объектами контроля копии документов, должны быть заверены подписями руководителя объекта контроля или главного бухгалтера, либо лиц, их замещающих, и оттиском печати объекта проверки.

Копии документов, содержащие более 1 листа, должны быть прошиты (сброшюрованы).

В случае отсутствия документов (информации) и (или) возникновения иных обстоятельств, препятствующих их предоставлению в установленные заявкой сроки, руководитель объекта контроля (лицо, его замещающее) должен представить лицу, уполномоченному на проведение проверки (председателю комиссии), до истечения установленного срока предоставления документов (информации) письменное объяснение причин неисполнения заявки.

Данный абзац никак не регламентирует последующие действия как и объекта контроля, так и контролирующего органа: не предоставили, ну и не предоставили, напишите объяснение. А что дальше?!

В связи с этим предлагаем использовать формулировку, приведенную в Налоговом кодексе, регулирующие схожие правоотношения и изложить данный абзац в следующей редакции:

«В случае, если объект контроля не имеет возможности представить истребуемые документы в течение 10 дней, оно в течение дня, следующего за днем получения требования о представлении документов, письменно уведомляет проверяющих должностных лиц о невозможности представления в указанные сроки документов с указанием причин, по которым истребуемые документы не могут быть представлены в установленные сроки, и о сроках, в течение которых проверяемое лицо может представить истребуемые документы. В течение двух дней со дня получения такого уведомления руководитель (заместитель руководителя) налогового органа вправе на основании этого уведомления продлить сроки представления документов или отказать в продлении сроков, о чем выносится отдельное решение.»

Передача запрашиваемых документов осуществляется на основании акта приема-передачи документов, составленного по форме в соответствии с приложением № 5 к Административному регламенту. В акте приема-передачи указываются реквизиты передаваемых документов, дата передачи документов, сведения о недостающих документах согласно заявке на предоставление документов, подписи передающего (руководителя объекта контроля, иного уполномоченного им лица) и принимающего (лицо, уполномоченное на проведение проверки, председатель комиссии) лиц.

38. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), вправе запрашивать у третьих лиц, при условии их согласия, документы (информацию), необходимые для установления фактических обстоятельств, в том числе для подтверждения данных, содержащихся в документах (информации), полученных от объекта контроля.

Данный пункт в совокупности с п. 12 абзацем 2 в правоприменительной практике может привести к различному толкованию. П. 12 Проекта Административного регламента устанавливает общие правила, п. 38 детализирует положения о проведении выездной проверки. п. 12 сформулирован таким образом, что должностные лица вправе запрашивать информацию у некоммерческих организаций, не являющихся объектом контроля. Но не предусмотрена обязанность таких организаций предоставлять ответ на такие запросы. П. 38 говорит о третьих лицах, к коим можно отнести и некоммерческие организации, не являющиеся объектом контроля, и в качестве обязательного условия предусматривает «согласие третьих лиц». На наш взгляд необходимо устранить такие не четкие формулировки, которые приведут к противоречивой правоприменительной практике.

Полагаем, что в данном случае необходимо п. 12 абзаца 2 изложить в следующей редакции, а п. 38 в этом случае оставить в настоящей редакции:

«В случае возникновения при проведении проверки необходимости получения информации о деятельности объекта контроля, связанной с иными некоммерческими организациями, принятие решения о государственной регистрации которых возложено на Минюст России (его территориальные

органы), Минюстом России (его территориальным органом) могут быть запрошены у этих некоммерческих организаций с их согласия документы, относящиеся к деятельности объекта контроля.»

39. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), вправе в случае необходимости проводить в период проверки рабочие встречи и совещания с руководителем объекта контроля для обсуждения предварительных результатов проверки, требующих получения от объекта контроля дополнительных пояснений, устранения возможных разногласий по существу выявленных нарушений в деятельности объекта контроля для их отражения (неотражения) в составляемом акте проверки и установления возможности их устранения объектом контроля.

40. Общий срок проведения выездной проверки (с даты начала проверки и до начала составления акта по результатам проверки) не может превышать 30 рабочих дней.

Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), может установить необходимость продления срока проведения проверки в случаях непредставления объектом контроля запрашиваемых документов в установленный срок, выявления в результате рассмотрения представленных документов необходимости запроса и изучения дополнительных документов, в случае обращения объекта проверки с просьбой о продлении срока проведения проверки по уважительным причинам, подтверждаемым соответствующими документами, в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Срок проведения проверки может быть продлен на основании мотивированного предложения лица, уполномоченного на проведение проверки (председателя комиссии), должностным лицом Минюста России (его территориального органа), принявшим решение о проведении проверки, но не более чем на 30 дней.

Проверка без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта проверки

41. Основанием для начала проверки является решение о проведении проверки без выезда по месту нахождения и (или) ведения деятельности объекта проверки.

Документы (копии, заверенные в установленном порядке) представляются лично представителем объекта проверки (руководителем или иным уполномоченным им лицом) по описи или посредством почтовой связи заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения, а также факсимильной связи, электронной почты (с обязательным последующим направлением почтовой связью).

Аналогичные положение прежнего Административного регламента в практике росрегистрации приводило к различному толкованию: документы в случае отправки почтовой связью органами росрегистрации считались поданными не с момента сдачи в почтовое отделение связи, а с момента фактического поступления этих документов в канцелярию органов росрегистрации. Иными словами исполнение обязанности объекта контроля по предоставлению документов к определенному сроку вставилось в зависимость от работы почтовых органов.

В то же время вопросы исчисления сроков регламентированы в различными пунктами данного проекта Административного регламента, а правило соблюдение сроков является общим. По этой причине, мы предлагаем дополнить не каждый отдельный пункт, в которых говорится о сроках совершении тех или иных процессуальных действиях, а «общую часть» Административного регламента. Например, включить дополнительный пункт после п. 5

«В случае, если последний день процессуального срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается следующий за ним рабочий день.

Процессуальное действие, для совершения которого установлен процессуальный срок, может быть совершено до двадцати четырех часов последнего дня срока. В случае, если жалоба или документы были сданы в организацию почтовой связи до двадцати четырех часов последнего дня срока, срок не считается пропущенным. Если жалоба и иные документы были поданы путем факсимильной связи или электронной почты, то датой совершения указанных действий считается дата отправки указанных документов по средствам факсимильной связи или по электронной почте (с учетом положений об отправке документов, см. ниже комментарии к п. 44)

В случае, если процессуальное действие должно быть совершено непосредственно в органах Минюста РФ, срок истекает в тот час, когда в этом этой организации по установленным правилам заканчивается рабочий день»

42. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (члены комиссии), рассматривает полученные от объекта контроля документы, а также изучает документы, которыми в соответствии с законодательством Российской Федерации располагает Минюст России (его территориальные органы).

43. При необходимости специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), запрашивает соответствующую информацию у других органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных организаций.

44. При выявлении противоречий между представленными для проверки материалами и материалами, которыми располагает Минюст России (его территориальные органы), специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), готовит письмо о выявленных недостатках

и необходимости представить в течение 5 дней необходимые пояснения или внести соответствующие исправления в установленный срок. Письмо о выявленных несоответствиях и необходимости дать пояснения подписывается специалистом, уполномоченным на проведение проверки (председателем комиссии), и в порядке делопроизводства направляется объекту контроля.

Письмо о выявленных несоответствиях и необходимости представить пояснения может быть вручено лично или направлено проверяемому объекту почтовой связью, а также доводится до его сведения посредством телефонной связи, факсимильной связи или электронной почты.

Данный пункт регулирует процедуру направления документа проверяемому объекту. В этом же проекте Административного регламента данная процедура предусмотрена и в иных положениях. Аналогичная процедура отправки документов предусмотрена и для самого проверяемого объекта контроля. В связи с этим также полагаем необходимым общую часть проекта Административного регламента дополнить соответствующими общими положениями и не «раздувать» каждый отдельный пункт.

«Документы между органами Минюста РФ и объектами контроля направляются лично, путем почтовой связи заказным письмом с уведомлением, путем факсимильной связи, путем электронной связи.

Подтверждением вручения документа является:

- уведомление с отметкой получателя почтового отправления, в случае отправки документа путем почтовой связи заказным письмом с уведомлением;
- расписка с подписью уполномоченного лица объекта контроля, в случае вручения документа лично, либо отметка о получении уполномоченного лица органов Минюста РФ на копии документа (штамп с принятии с указанием входящего номера);
- запись в журнале отправки-получения документов, отправленных/полученных путем факсимильной связи;
- подтверждающее электронное письмо получателя о доставке электронного письма отправителя.

Оригиналы документов отправленные путем факсимильной связи и электронной почты в обязательном порядке должны быть отправлены либо путем почтовой связи с заказным письмом с уведомлением либо вручены лично под расписку. В противном случае документы считаются не поданными.»

Максимальный срок выполнения действия - 1 рабочий день с момента обнаружения указанных несоответствий и противоречий.

45. Общий срок проведения проверки (с даты начала проверки и до начала составления акта по результатам проверки) не может превышать 30 рабочих дней.

46. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), может установить необходимость продления срока проведения проверки в случае непредставления объектом контроля запрашиваемых документов и пояснений в установленный срок, выявления в результате рассмотрения представленных документов и пояснений необходимости направления дополнительных запросов, в случае обращения объекта контроля с просьбой о продлении срока проведения проверки по уважительным причинам, подтверждаемым соответствующими документами, в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Срок проведения проверки может быть продлен на основании мотивированного предложения специалиста, уполномоченного на проведение проверки (председателя комиссии), должностным лицом Минюста России (его территориального органа), принявшим решение о проведении проверки, но не более чем на 30 дней.

При установлении в ходе рассмотрения и изучения представленных документов и пояснений необходимости проведения выездной проверки специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), готовит проект распоряжения (служебной записки) о внесении изменений в распоряжение (служебную записку) о проведении проверки в части изменения вида проверки и продления сроков ее проведения.

Подготовленный проект распоряжения (служебной записки) представляется на подпись должностному лицу, уполномоченному на принятие решения о проведении проверки, в порядке, установленном пунктами 19 - 24 Административного регламента.

Принятие мер при противодействии проведению проверки и невозможности проведения проверки

47. В случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) объектом контроля обязанностей по содействию в проведении проверки, а также отказа руководителя или иного уполномоченного лица объекта контроля от получения уведомления о проведении проверки (оказание противодействия проверке) специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), составляет протокол об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (за исключением объектов контроля, указанных в подпункте 1 и 5 пункта 5 Административного регламента), либо принимает иные меры реагирования, предусмотренные действующим законодательством.

В качестве факта противодействия проведению проверки могут быть признаны, в том числе:

- неприятие мер к обеспечению беспрепятственного доступа лица, уполномоченного на проведение проверки (членов комиссии), в здания и другие служебные помещения объекта контроля (при выездной проверке);

- непредставление документов (информации) или их копий на основании заявки (уведомления о проведении проверки) на предоставление документов (информации) в установленные сроки и в полном объеме.

В случае невозможности проведения проверки по обстоятельствам, отличным от вышеуказанных, по истечении срока проверки составляется служебная записка по факту невозможности проведения проверки.

Служебная записка по факту невозможности проведения проверки согласовывается (утверждается) лицом, принявшим решение о проведении проверки, в течение 3 дней со дня истечения срока проверки.

Подготовка акта проверки, ознакомление с актом объекта проверки

48. Основанием для составления акта проверки является завершение исследования и изучения всех полученных материалов, документов и пояснений.

49. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), составляет акт проверки исходя из результатов изучения материалов, документов и пояснений.

Содержащиеся в акте проверки сведения, относящиеся к персональной информации, а также к иной, охраняемой законом, тайне не могут быть разглашены Минюстом России (его территориальным органом) и объектом проверки, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Акт проверки оформляется на бумажном носителе в трех экземплярах по форме в соответствии с приложением № 6 к Административному регламенту.

Акт проверки состоит из вводной и основной частей.

В вводной части акта проверки указываются:

- дата, время и место составления акта проверки;
- наименование органа, проводившего проверку (Минюста России или его территориального органа);
- фамилия, имя, отчество, должность лица, уполномоченного на проведение проверки (членов комиссии, с обязательным указанием председателя комиссии);
- основание проверки, в том числе дата и номер распоряжения Минюста России (его территориального органа), на основании которого проводилась проверка;
- наименование объекта контроля;
- предмет проверки;
- срок, место проведения проверки, проверенный период деятельности;
- особенности проведения и оформления результатов проверки с указанием фактов противодействия проверке (при наличии).

Структура основной части акта проверки определяется перечнем проверенных вопросов деятельности объекта контроля.

Основная часть акта проверки содержит информацию:

- о документах (информации), представленных (не представленных) объектом контроля в течение срока проведения проверки;

- о фактах (событиях) выявленных нарушений в деятельности объекта контроля, об их характере и содержании, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение выявленных нарушений (с указанием места и времени совершения нарушений и конкретных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, требования которых были нарушены объектом контроля, не устраненных к моменту их выявления);

- об устранении объектом проверки на дату завершения проверки фактов (событий) выявленных нарушений и недостатков в деятельности объекта проверки.

В завершении основной части акта проверки указываются:

- обобщенная информация об основных результатах проверки объекта контроля и выводы лица, уполномоченного на проведение проверки (членов комиссии), по результатам проверки;

- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом объектом контроля, подпись руководителя (иного уполномоченного им лица) или отметка об отказе от подписания.

Сведения об односторонних нарушениях могут быть сгруппированы в ведомости, таблицы и другие справочные материалы, которые прилагаются к акту проверки. В таком случае в акте проверки указываются только итоговые сведения о нарушениях со ссылкой на соответствующие приложения.

Факты нарушений в деятельности объектов контроля отражаются в акте проверки с учетом их существенности для принятия решений о применении к объекту контроля мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

50. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (члены комиссии), подписывает акт проверки. Акт проверки подписывается всеми специалистами, уполномоченными на проведение проверки (членами комиссии). В случае невозможности подписания акта проверки отдельными специалистами (членами комиссии) в акте проверки делается отметка о причине отсутствия соответствующей подписи.

В случае несогласия специалиста, уполномоченного на проведение проверки (члена комиссии), с содержанием акта проверки он излагает (в письменной форме) свое особое мнение, которое прилагается к акту проверки.

Наличие особого мнения не является основанием для отказа от подписания акта проверки.

К акту проверки прилагаются документы или их копии, связанные с проверкой, объяснения должностных лиц и работников объекта контроля, на которых возлагается ответственность за установленные нарушения.

К экземплярам акта проверки, направляемым (вручаемым) объектам контроля прилагаются только те документы или их копии, которые подтверждают выявленные в ходе проверки нарушения, а также копии

документов, полученных от других органов государственной власти и иных организаций.

Максимальный срок подготовки акта по результатам проверки - 5 рабочих дней со дня окончания проведения проверки.

51. Специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), вручает два экземпляра акта проверки с копиями приложений руководителю объекта контроля (иному уполномоченному им лицу) под расписку либо направляет их заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Уведомление о вручении приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле, хранящемся в Минюсте России (его территориальном органе).

Максимальный срок для направления акта проверки - 1 рабочий день с даты его подписания.

Акт считается полученным объектом контроля:

- с момента его вручения уполномоченному представителю объекта контроля под расписку;

- в день его получения объектом контроля, если акт направлен заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

52. В случае отказа руководителя объекта контроля (иного уполномоченного им лица) от получения для ознакомления акта проверки на обоих экземплярах акта проверки специалист, уполномоченный на проведение проверки (председатель комиссии), делает надпись: «от получения для ознакомления акта проверки отказался...» с указанием должности, фамилии, имени, отчества руководителя объекта контроля (иного уполномоченного им лица) и удостоверяет ее своей подписью (в случае проведения проверки комиссией надпись удостоверяется подписью председателя комиссии и не менее одного члена комиссии).

53. Руководитель объекта контроля (иное уполномоченное им лицо) знакомится с содержанием акта проверки, ставит отметку в акте о факте ознакомления и направляет второй экземпляр акта в Минюст России (его территориальный орган) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или передает иным способом, позволяющим установить дату его передачи в Минюст России (его территориальный орган), *не более чем через 10 рабочих дней с даты получения акта.*

54. Если руководитель объекта контроля (иное уполномоченное им лицо) отказался от подписания акта либо не направил его в Минюст России (его территориальный орган) в установленный срок, специалистом, уполномоченным на проведение проверки (председателем комиссии), в третьем экземпляре акта производится запись:

«Два экземпляра акта проверки для ознакомления _____ (указываются Ф.И.О., должность лица, которому направлялся (передавался) акт) направлены (переданы) «__» _____ г. заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении (вручены непосредственно).

В установленный срок (указать срок) акт не был подписан _____ (указать кем)».

55. В случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, руководитель объекта контроля (иное уполномоченное им лицо) вправе приложить к нему письменные возражения (замечания) по акту в целом или по его отдельным положениям, а также документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений.

Положения прежнего Административного регламента в части отсутствия толкования терминов «недостатки» и «нарушения» привело к тому, что органы росрегистрации признавали нарушением любые отклонения действий и решений объектов контроля от положений законодательства, даже в части ведения делопроизводства.

Однако, такое толкование противоречит и законодательству РФ, а также судебной практике. В обоснование этой позиции мы считаем необходимым сослаться на Порядок проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям), утвержденный Приказом Минюста РФ от 22 июня 2006 г. N 222. Из Порядка следует, что в акте проверки должна быть отдельно указана информация о «нарушениях», а также «недостатках в деятельности некоммерческой организации (в том числе о действиях либо бездействии должностных лиц и (или) работников некоммерческой организации), не являющихся нарушениями положений нормативных правовых актов, но отрицательно влияющих на ее деятельность или создающих предпосылки для возникновения правонарушений, в том числе нарушений прав и законных интересов членов (участников) некоммерческой организации».

Иными словами, в данном ведомственном акте дано правовое определение понятию «недостатки». И оно ограничено от понятия «нарушения».

В качестве примера из судебной практики можно сослаться на решение Верховного суда РФ. Так, 24 мая 2001 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Санкт-Петербурга и Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области о ликвидации общественного объединения «Санкт-Петербургская Вузовская Ассоциация по изучению Принципа (Философии Единения)». Суд установил, что «действительно в период до 1996 года ВАИП был допущен ряд нарушений, связанных с ненадлежащим оформлением протоколов общих собраний, правления, отчетов контрольно-ревизионной комиссии, сметы доходов и расходов, бухгалтерских балансов. Оценив выявленные нарушения, суд обоснованно пришел к выводу о том, что **недостатки в ведении делопроизводства и деятельности органов управления ВАИП не могут являться основанием для**

ликвидации этого объединения». К аналогичным выводам Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ пришла при кассационном рассмотрении дела по иску Управления ФРС по Самарской области о ликвидации Самарской региональной общественной организации «В защиту прав избирателей «Голос» (Определение №46-Г08-3 от 04 марта 2008 г.).

Такое четкое разделение и определение этих понятий имеет существенное правовое значение, так как основанием для внесения предупреждения, принятия решения о приостановлении деятельности и ликвидации неправительственной организации могут быть допущенные им нарушения, а не недостатки.

В основу разделения этих терминов - «нарушения закона» и «внутренние недостатки» необходимо положить следующий критерий. Обязанности соблюдать закон: уведомлять о месте нахождения руководящего органа, предоставлять отчеты, платить налоги, не совершать экстремистских действий, преступлений – это обязанности граждан и их объединений перед государством и необходимы для нормального его функционирования. Нарушение этих обязанностей можно считать нарушениями. Обязанности членов одной организации ДРУГ перед ДРУГОМ: выдавать удостоверения друг другу, заполнять анкеты друг другу, мыть посуду по очереди – это обязанности НЕ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ, и поэтому отвечать ПЕРЕД государством эти граждане за свои внутренние отношения не должны. Это является недостатком.

С учетом изложенного мы полагаем, что данный раздел Проекта Административного регламента необходимо дополнить двумя абзацами, в которых необходимо привести определение указанных терминов:

«Недостатки в деятельности организации – это действия либо бездействия должностных лиц и (или) работников организации, не являющихся нарушениями положений нормативных правовых актов, но отрицательно влияющих на ее деятельность или создающих предпосылки для возникновения правонарушений, в том числе нарушений прав и законных интересов членов (участников) некоммерческой организации. К таким недостаткам в деятельности организации в частности могут быть отнесены недостатки в ведении делопроизводства и деятельности органов управления, иное нарушение обязанностей членов организации друг перед другом, которые не затрагивают интересы государства и общества в целом.

Недостатки в деятельности организации не являются основаниями для внесения предупреждения, приостановления деятельности и т. д.

Нарушения в деятельности организации – это такие виновные действия (бездействия), решения должностных лиц и (или) сотрудников организации, которые создают угрозу или могут привести к причинению вреда (причиняют вред) национальной безопасности, общественному порядку, жизни и здоровью, нравственности граждан, нарушают другие права и свободы граждан, а также иные не соблюдение обязанностей организации перед государством (не сдача отчетов, не предоставление сведений, нецеловое расходование средств, осуществление деятельности требующей

лицензирования без соответствующей лицензии и т.п.). Нарушения могут быть устранимыми и неустранимыми.»

Также мы полагаем возможным отдельно предусмотреть абзац регламентирующий порядок ознакомления с материалами проверки. Это конституционное право граждан и их объединений. Аналогичные положения содержатся во многих ведомственных нормативно-правовых актах, регламентирующих проведение проверок. Конституционный суд разъяснил (см. Определения Конституционного Суда РФ от 6 июня 2002 г. N 133-О, от 6 июля 2000 г. N 191-О, Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. N 3-П), что Конституция Российской Федерации предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов. Однако согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом. Причем законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения. Конституция Российской Федерации не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения, могут быть полностью исключены, напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации.

С учетом изложенного, предлагаем дополнить данный раздел Проекта Административного регламента следующим:

«По ходатайству уполномоченного представителя объекта контроля ему предоставляется возможность знакомиться с материалами проверки и фиксировать их, в том числе путем получения копии за собственный счет, в том числе с использованием собственных технических средств. Ходатайство (заявление) уполномоченного лица объекта контроля рассматривается специалистом, уполномоченным на проведение проверки в течении суток».

Последовательность административных действий по анализу и обобщению сведений, содержащихся в отчетах (информационных письмах), представляемых объектами контроля

56. Последовательность административных действий при осуществлении анализа и обобщения сведений, содержащихся в отчетах (информационных письмах), представляемых объектами контроля, включает в себя:

- прием отчетов (информационных писем);
- рассмотрение и анализ представленного отчета (информационного письма);

- принятие мер по результатам анализа отчетов (информационных писем) (направление предупреждений по выявленным нарушениям в результате контроля, разъяснений (при необходимости));

- выявление организаций, не представивших отчеты, не направивших информационные письма;

- принятие мер реагирования к указанным категориям некоммерческих организаций.

57. Основанием для начала исполнения административных действий по осуществлению анализа и обобщению сведений, содержащихся в отчетах (информационных письмах) является получение Минюстом России (его территориальным органом) отчета, информационного письма.

Документы, поступившие в Минюст России (его территориальный орган), в том числе почтовым отправлением, регистрируются в порядке делопроизводства и направляются специалисту, уполномоченному на осуществление контроля.

Действие совершается в день получения документов.

58. Специалист, уполномоченный на осуществление контроля:

- проверяет правильность оформления отчета;

- проверяет полномочия лиц, подписавших отчет;

- анализирует его содержание.

Действие совершается в течение 1 дня.

59. В случае выявления фактов нарушений, специалист, уполномоченный на осуществление контроля, готовит предложения о проведении внеплановой проверки (в порядке установленном пунктами 17 - 24 Административного регламента) или принятии мер по результатам контроля (в порядке, установленном пунктами 72 - 74 Административного регламента).

Действие совершается в течение 1 дня.

60. После завершения рассмотрения и анализа отчета (информационного письма), отчет (информационное письмо) помещаются в учетное дело организации – объекта контроля.

Специалист, уполномоченный на осуществление контроля, вносит сведения о предоставлении объектом контроля отчета в соответствующую учетную запись.

Действие совершается в течение 30 минут после окончания рассмотрения отчета.

61. По истечении установленного законодательством Российской Федерации срока представления отчетов специалист, уполномоченный на осуществление контроля, проводит мероприятия по выявлению некоммерческих организаций, не представивших отчеты.

Выявление организаций, не представивших отчеты, осуществляется путем сопоставления сведений, содержащихся в ведомственном реестре зарегистрированных некоммерческих организаций, и сведений о некоммерческих организациях, представивших отчеты.

62. Информационные письма некоммерческих организаций регистрируются в порядке делопроизводства и направляются специалисту, уполномоченному на осуществление контроля.

Специалист, уполномоченный на осуществление контроля, проверяет полномочия лица, подписавшего письмо о продолжении деятельности объекта контроля.

Действие совершается в течение 1 дня после получения информационного письма.

63. После рассмотрения информационного письма, специалист, уполномоченный на осуществление контроля, помещает информационное письмо в учетное дело организации – объекта контроля.

64. В случае выявления несоответствия информации, содержащейся в письме, данным, содержащимся в ведомственном реестре зарегистрированных некоммерческих организаций, специалист, уполномоченный на осуществление контроля, готовит предложения о проведении внеплановой проверки (в порядке установленном пунктами 17 - 24 Административного регламента) или принятия мер по результатам контроля (в порядке установленном пунктами 72 - 74 Административного регламента).

Последовательность административных действий по участию в мероприятиях, проводимых объектами контроля

65. Последовательность административных действий по участию должностных лиц Минюста России (его территориальных органов) в мероприятиях, проводимых объектами контроля (далее – мероприятие), включает в себя:

- получение информации о проведении мероприятия;
- согласование участия уполномоченного специалиста Минюста России (его территориальных органов) в мероприятии;
- составление заключения (справки) о посещении мероприятия;
- принятие мер по результатам посещения мероприятия (направление предупреждений по выявленным нарушениям в результате контроля, разъяснений (при необходимости));
- приобщение отчета о посещении мероприятия к учетному делу организации.

66. Основанием для начала исполнения административных действий по участию в мероприятиях является получение Минюстом России (его территориальным органом) информации о проведении мероприятия от объекта контроля, органов государственной власти или из средств массовой информации.

Документы, поступившие в Минюст России (его территориальный орган), в том числе почтовым отправлением, регистрируются в порядке делопроизводства и направляются специалисту, уполномоченному на осуществление контроля.

Действие совершается в день получения документов.

67. Специалист, уполномоченный на осуществление контроля, готовит служебную записку с указанием названия мероприятия, названия объекта контроля являющегося организатором мероприятия, даты, времени и места проведения мероприятия и направляет её должностному лицу Минюста России (его территориального органа), уполномоченному на согласование решения об участии в мероприятии.

К должностным лицам Минюста России (его территориальных органов), уполномоченным на согласование решения об участии в мероприятиях, проводимых объектами контроля, относятся:

- директор структурного подразделения Минюста России, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью;

- руководитель территориального органа, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Действие совершается в течение 1 дня.

68. После получения служебной записки об участии в мероприятии, согласованной уполномоченным должностным лицом, специалист, уполномоченный на осуществление контроля, информирует объекта контроля об участии должностного лица Минюста России (его территориального органа) в мероприятии посредством телефонной или электронной связи.

Действие совершается в день согласования решения об участии в мероприятии.

69. После посещения мероприятия специалист, уполномоченный на осуществление контроля, составляет заключение (справку) о посещении мероприятия.

Заключение (справка) о посещении мероприятия состоит из вводной и основной частей.

В вводной части указываются:

- дата, время и место составления отчета;
- наименование органа, осуществляющего контроль (Минюста России или его территориального органа);
- фамилия, имя, отчество, должность лица, уполномоченного на осуществление контроля;
- наименование объекта контроля;
- наименование мероприятия;
- дата и место проведения мероприятия.

В основной части указываются:

- цель проведения мероприятия объектом контроля;
- количество участников мероприятия;
- информация о фактах нарушений в деятельности объекта контроля, выявленных в ходе посещения мероприятия, об их характере и содержании, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение выявленных нарушений (с указанием конкретных положений федеральных законов и иных

нормативных правовых актов Российской Федерации, требования которых были нарушены объектом контроля).

В завершении основной части указываются:

- выводы специалиста, уполномоченного на осуществление контроля, о соответствии целей мероприятия уставным целям объекта контроля;
- предложения по принятию мер по результатам контроля (в случае необходимости).

Действие совершается в течение 1 дня после посещения мероприятия.

70. В случае выявления фактов нарушений, специалист, уполномоченный на осуществление контроля, готовит предложения о проведении внеплановой проверки (в порядке установленном пунктами 17 - 24 Административного регламента) или принятии мер по результатам контроля (в порядке установленном пунктами 72 - 74 Административного регламента).

Действие совершается в течение 1 дня.

71. Специалист, уполномоченный на осуществление контроля, приобщает заключение (справку) о посещении мероприятия в учетное дело организации – объекта контроля.

Действие совершается в день составления заключения (справки).

Последовательность административных действий по принятию по результатам контроля мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации

72. Последовательность административных действий по принятию по результатам контроля мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, включает в себя:

- принятие решения о мерах по результатам контроля;
- принятие мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению;
- принятие мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

73. Принятие мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению включает в себя:

- вынесение предупреждения (представления);
- приостановление деятельности общественного объединения или религиозной организации.

74. Принятие мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности включает в себя:

- возбуждение дела об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;
- обращение в суд с заявлением о приостановлении деятельности объектов контроля, ликвидации объекта контроля;

- передача материалов по подведомственности, в том числе для решения вопроса о рассмотрении материалов в рамках производства по делам об административных правонарушениях или уголовным преступлениям.

Принятие решения о мерах по результатам контроля

75. Основанием для принятия решения о мерах по результатам контроля является завершение исполнения административных процедур по проведению проверок в отношении объектов контроля по вопросам, отнесенным к компетенции Минюста России; анализу и обобщению сведений, содержащихся в отчетах (информационных письмах), представляемых объектами контроля; анализу и обобщению сведений содержащихся в учетных делах объектов контроля; участию в мероприятиях, проводимых объектами контроля

Специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, готовит предложения о принятии мер по результатам контроля и передает их в порядке делопроизводства (с учетом установленного порядка согласования) с приложением документов, на основании которых они были подготовлены, уполномоченному должностному лицу Минюста России (его территориального органа), уполномоченному на принятие решения о мерах по результатам контроля.

К должностным лицам Минюста России (его территориальных органов), уполномоченным на подписание (согласования) решения о мерах по результатам контроля, относятся:

- заместитель Министра юстиции, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа, заместитель руководителя территориального органа, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Предложения о принятии мер по результатам проверки объекта контроля готовятся с учетом письменных возражений руководителя объекта контроля (иного уполномоченного лица объекта контроля).

Предложения о принятии мер по результатам проверки оформляются в виде служебной записки.

Максимальный срок выполнения административного действия - 3 рабочих дня с момента установления фактов нарушений, а в случае принятия решения о мерах по результатам проверки объекта контроля - поступления подписанного акта проверки от объекта контроля или с момента истечения срока возврата подписанного экземпляра акта проверки.

76. На основании подготовленных предложений уполномоченное должностное лицо Минюста России (его территориального органа) принимает решение о мерах по результатам контроля.

Максимальный срок выполнения действия - 2 рабочих дня.

77. Решение о мерах по результатам контроля с приложенными материалами возвращается в порядке делопроизводства специалисту,

проводившему проверку (председателю комиссии), для организации работы по его реализации.

Исходя из принципа открытости деятельности государственных органов, в целях предупреждения злоупотреблений, с соблюдением принципов гласности принятие решения по результатам проверки проводить с непосредственным участием уполномоченного представителя объекта контроля (в случае желания). Аналогичная процедура предусмотрена Налоговым кодексом РФ и позволяет максимально сократить объем и количество жалоб и заявлений, поступающих в суды и в вышестоящие инстанции.

Предлагаем изменить вышеприведенный раздел Проекта Административного регламента и изложить его в следующей редакции:

« 1. Акт проверки и другие материалы проверки, в ходе которой были выявлены нарушения законодательства и недостатки, а также представленные проверяемым лицом (его представителем) письменные возражения по указанному акту должны быть рассмотрены руководителем (заместителем руководителя) Минюста РФ или его территориального органа, проводившего проверку, и решение по ним должно быть принято в течение 10 дней со дня со дня поступления подписанного акта проверки от объекта контроля или с момента истечения срока возврата подписанного экземпляра акта проверки. Указанный срок может быть продлен, но не более чем на 10 дней.

2. Руководитель (заместитель руководителя) органа извещает о времени и месте рассмотрения материалов проверки лицо, в отношении которого проводилась эта проверка.

Лицо, в отношении которого проводилась проверка, вправе участвовать в процессе рассмотрения материалов указанной проверки лично и (или) через своего представителя.

Неявка лица, в отношении которого проводилась проверка (его представителя), извещенного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения материалов проверки, не является препятствием для рассмотрения материалов проверки, за исключением тех случаев, когда участие этого лица будет признано руководителем (заместителем руководителя) органа обязательным для рассмотрения этих материалов.

3. Перед рассмотрением материалов проверки по существу руководитель (заместитель руководителя) органа должен:

1) объявить, кто рассматривает дело и материалы какой проверки подлежат рассмотрению;

2) установить факт явки лиц, приглашенных для участия в рассмотрении. В случае неявки этих лиц руководитель (заместитель руководителя) органа выясняет, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, и принимает решение о рассмотрении материалов проверки в отсутствие указанных лиц либо об отложении указанного рассмотрения;

3) в случае участия представителя лица, в отношении которого проводилась проверка, проверить полномочия этого представителя;

4) разъяснить лицам, участвующим в процедуре рассмотрения, их права и обязанности;

5) вынести решение об отложении рассмотрения материалов проверки в случае неявки лица, участие которого необходимо для рассмотрения.

4. При рассмотрении материалов проверки может быть оглашен акт проверки, а при необходимости и иные материалы мероприятий контроля, а также письменные возражения лица, в отношении которого проводилась проверка. Отсутствие письменных возражений не лишает это лицо (его представителя) права давать свои объяснения на стадии рассмотрения материалов проверки.

При рассмотрении материалов проверки исследуются представленные доказательства.

5. В ходе рассмотрения материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) органа:

1) устанавливает, совершало ли лицо, в отношении которого был составлен акт проверки, нарушение законодательства, были ли допущены недостатки;

2) устанавливает, имеются ли основания для привлечения лица к ответственности за совершение нарушения;

3) выявляет обстоятельства, исключаящие вину лица в совершении нарушения.

6. По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) органа выносит решение:

1) о необходимости привлечения к ответственности за допущенные нарушения;

2) о принятии мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению.

7. В решении излагаются установленные нарушения так, как они установлены проведенной проверкой, со ссылкой на документы и иные сведения, подтверждающие указанные обстоятельства, доводы, приводимые лицом, в отношении которого проводилась проверка, в свою защиту, и результаты проверки этих доводов.»

Следует также заметить, что Проектом Административного регламента так и не разрешен вопрос о том, каковы последствия нарушения должностными лицами Минюста РФ требований настоящего регламента. Да, в нижеследующих пунктах Административного регламента говорится о том, что соответствующее лицо несет личную ответственность за допущенные нарушения, фактически это только дисциплинарная ответственность. Но привлечение к дисциплинарной ответственности – это внутреннее дело государственного органа. Объекту контроля от этого «не горячо и не холодно». Четко и детально закреплённая процедура проведения тех или иных проверок государственными органами имеет целью не только

обеспечение открытости деятельности государственных органов, но и служит некой гарантией от возможных злоупотреблений. По этой причине Административный регламент должен предусматривать и процедуру восстановления и защиты нарушенных прав объекта контроля.

Предлагаем этот раздел Проекта Административного регламента дополнить следующим:

«Несоблюдение должностными лицами органов Минюста РФ требований, установленных настоящим Административным регламентом, может являться основанием для отмены решения органа вышестоящим органом Минюста РФ или судом, а также признания тех или иных действий незаконными».

Нарушение существенных условий процедуры рассмотрения материалов проверки является основанием для отмены вышестоящим органом или судом решения Минюста РФ или его территориальных органов, признанию тех или иных действий незаконными. К таким существенным условиям относится обеспечение возможности лица, в отношении которого проводилась проверка, участвовать в процессе рассмотрения материалов проверки лично и (или) через своего представителя и обеспечение возможности объекта контроля представить объяснения, не разъяснение объекту контроля его прав и обязанностей.

Основаниями для отмены указанного решения территориальных органов Минюста РФ вышестоящим органом или судом могут являться иные нарушения процедуры проверки, если только такие нарушения привели или могли привести к принятию неправомерного решения».

Принятие мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению

Вынесение предупреждения (представления)

78. По результатам проведения контроля к объектам контроля на основаниях и в порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, уполномоченными должностными лицами Минюста России (его территориальных органов) применяются следующие меры воздействия:

- вынесение предупреждения;
- внесение представления.

79. Основанием для начала исполнения административных действий по вынесению предупреждения (представления) является принятие решения о мерах по результатам контроля.

Согласно подпункту 5 пункта 5, пункту 6 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» основанием для вынесения предупреждения некоммерческой организации, структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации является

выявление нарушений законодательства Российской Федерации или совершение действий, противоречащих заявленным и предусмотренным в учредительных документах целям и задачам.

Согласно пункту 5 статьи 38 Федерального закона «Об общественных объединениях» основанием для вынесения предупреждения общественному объединению является выявление в ходе проверки нарушения Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации или совершения действий, противоречащих уставным целям.

Согласно статье 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» в случае нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и совершения действий, противоречащих уставным целям, Минюст России (его территориальные органы) вносит в руководящий орган данного объединения представление об указанных нарушениях и устанавливает срок их устранения.

80. Специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, готовит проект предупреждения (представления).

В предупреждении (представлении) указываются:

- дата вынесения (составления) предупреждения (представления);
- наименование и место нахождения, а также сведения о государственной регистрации объекта контроля, которому адресовано предупреждение (представление, предписание);
- ссылка на акт проверки, по результатам рассмотрения которого принято решение о вынесении предупреждения (представления, предписания);
- содержание нарушения, включая ссылки на нормативные правовые акты Российской Федерации, которые были нарушены;
- сроки устранения нарушения;

Дополнить:

«Обязанность устранить нарушения может быть предусмотрена только для устранимых нарушений. Указанный срок не может составлять менее одного месяца и должен быть разумным и достаточным для устранения нарушений».

-
- способы извещения и подтверждения устранения нарушений;
 - фамилия, имя, отчество, должность лица Минюста России (его территориального органа), составившего предупреждение (представление).

Предупреждение (представление) может также содержать указание на необходимость устранения причин и условий, способствующих совершению нарушений, а также на необходимость принятия мер, направленных на профилактику совершения нарушений в деятельности объекта контроля.

Предупреждение (представление) представляется специалистом, установившим в ходе осуществления контроля факты нарушений, на подпись

уполномоченному должностному лицу Минюста России (его территориального органа).

Максимальный срок выполнения действия - 2 рабочих дня.

81. Уполномоченное должностное лицо Минюста России (его территориального органа) подписывает предупреждение (представление).

82. Предупреждение (представление) направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или вручается лично под расписку руководителю объекта контроля (иному уполномоченному им лицу).

Предупреждение (представление) считается полученным объектом контроля:

- с момента его вручения руководителю объекта контроля (иному уполномоченному им лицу) под расписку;

- в день его получения объектом контроля при направлении заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Максимальный срок для направления предупреждения (представления) - 1 рабочий день с момента подписания предупреждения (представления).

83. В случае отказа руководителя объекта контроля (иного уполномоченного им лица) от получения предупреждения (представления) специалист, уполномоченный на проведение проверки, выполняет надпись «от получения предупреждения (представления) отказался...» с указанием должности, фамилии, имени, отчества руководителя объекта контроля (иного уполномоченного им лица), которая удостоверяется подписью специалиста, уполномоченного на проведение проверки (в случае проведения проверки комиссией надпись удостоверяется подписью председателя комиссии и не менее одного члена комиссии).

84. Специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, рассматривает представленные объектом контроля материалы об устранении нарушений и в случае неустранения нарушений устанавливает наличие оснований для привлечения виновных лиц к ответственности.

В случае установления необходимости проведения дополнительных исследований, а также в иных случаях, установленных законодательством Российской Федерации, специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, при рассмотрении представленных объектом контроля материалов об устранении нарушений может установить необходимость проведения внеплановой проверки.

В случае установления необходимости проведения внеплановой проверки осуществляются административные процедуры, указанные в пунктах 17 - 55 Административного регламента.

Максимальный срок рассмотрения документов - 2 рабочих дня с момента их поступления в адрес специалиста, установившего в ходе осуществления контроля факты нарушений.

85. В случае непредставления объектом контроля в установленные сроки информации об устранении нарушений специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, рассматривает и устанавливает:

- возможность продления сроков устранения нарушений в случае наличия уважительных причин, не позволивших в установленные сроки устранить указанные нарушения;

- наличие основания для привлечения виновных лиц к ответственности.

86. Продление сроков устранения нарушений возможно при наличии ходатайства объекта контроля с изложением причин, не позволивших устранить нарушения в установленные сроки, и подтверждением принятых к устранению мер.

В случае объективных причин, не позволивших устранить нарушения в установленные сроки (например, когда это требует внесения изменений в устав некоммерческой организации, а установленная им процедура созыва для этих целей внеочередного заседания высшего органа управления не позволяет уложиться в установленные сроки), принимается решение о продлении сроков для устранения нарушений, о чем в письменной форме уведомляется объект контроля.

87. При наличии основания для привлечения виновных лиц к ответственности специалист, уполномоченный на осуществление контроля, приступает к возбуждению в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, дела об административном правонарушении или принимает меры к передаче материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности.

Приостановление деятельности общественных объединений и религиозных организаций

88. Приостановление деятельности общественных объединений и религиозных организаций осуществляется на основании:

- статьи 42 Федерального закона «Об общественных объединениях»;
- пункта 7 статьи 14 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»;
- статьи 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Решение о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации оформляется приказом Минюста России (его территориального органа).

89. Основанием для принятия решения о приостановлении деятельности общественного объединения в соответствии со статьей 42 Федерального закона «Об общественных объединениях» является неустранение общественным объединением в установленные сроки нарушений, указанных в представлении, составленном по результатам проведенной проверки.

90. Специалист, уполномоченный на проведение проверки, устанавливает:

- истечение срока, установленного для устранения нарушения;
- необходимость привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Истечение срока определяется в соответствии с указанным в представлении (предупреждении) сроком для устранения нарушений и датой вручения (получения) представления (предупреждения) руководителю общественного объединения (иному уполномоченному им лицу). Срок устранения нарушений исчисляется с даты вручения (получения) представления руководителю общественного объединения (иному уполномоченному им лицу), определяемой в соответствии с пунктом 82 Административного регламента. В случае выпадения последнего дня срока на выходной (праздничный) день срок считается истекшим в следующий за ним рабочий день.

91. Основаниями для принятия решения о приостановлении деятельности общественного объединения и религиозной организации в соответствии со статьей 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» являются:

- осуществление общественным объединением или религиозной организацией 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. Данный факт должен быть установлен и отражен в акте проверки;

- обращение Минюста России (его территориального органа) в суд с заявлением о ликвидации общественного объединения или религиозной организации либо запрете деятельности.

Только одновременное наличие двух указанных условий позволяет принимать решение о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации до рассмотрения судом заявления о ликвидации или прекращении деятельности.

92. В случае неустранения нарушений, указанных в предупреждении, или наличия оснований, предусмотренных статьей 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, подготавливает проект решения о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации, которое должно содержать:

- указание на нарушения, послужившие основанием для составления предупреждения, а также ссылки на нормативные правовые акты Российской Федерации, которые были нарушены;

- реквизиты предупреждения (дату составления, номер предупреждения), фамилию, имя, отчество, должность лица, подписавшего предупреждение, дату вручения (получения) предупреждения общественному объединению или религиозной организации);

- наименование, место нахождения и сведения о государственной регистрации (дату государственной регистрации и основной государственный

регистрационный номер) общественного объединения или религиозной организации;

- срок приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации (не более шести месяцев);

- указание на то, что в случае приостановления деятельности общественного объединения приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, уплате налогов, сборов и штрафов.

Максимальный срок выполнения действия - 3 рабочих дня с момента выявления оснований для принятия решения о приостановлении деятельности.

93. Специалист, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений представляет проект решения о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации на подпись должностному лицу Минюста России (его территориального органа), уполномоченному принимать решение о приостановлении деятельности общественных объединений и религиозных организаций, с приложением материалов, послуживших основанием для составления данного проекта решения (акт по результатам проверки, представление (предупреждение), акт по результатам внеплановой проверки).

К должностным лицам Минюста России (его территориальных органов), уполномоченным на принятие решения о приостановлении деятельности общественных объединений и религиозных организаций, относятся:

- заместитель Министра юстиции, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа, заместитель руководителя территориального органа, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Максимальный срок выполнения действия - 30 минут с момента его подготовки.

94. Должностное лицо Минюста России (его территориального органа), уполномоченное принимать решение о приостановлении деятельности общественных объединений и религиозных организаций, рассматривает проект решения и прилагаемые к нему документы.

По итогам рассмотрения должностное лицо подписывает проект решения или возвращает документы на повторное рассмотрение специалисту, подготовившему проект решения о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации.

Основанием для возврата документов на повторное рассмотрение может являться оформление проекта решения с нарушением установленной формы, отсутствие необходимых реквизитов, предусмотренных пунктом 92

Административного регламента; отсутствие оснований для приостановления деятельности, в том числе незначительность допущенного нарушения, наличие возможности продления сроков для устранения нарушений; иные основания, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Максимальный срок выполнения действия составляет 2 рабочих дня.

95. В случае возврата должностным лицом, уполномоченным принимать решение о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации, документов специалист, подготовивший проект решения, в зависимости от оснований возврата обязан устранить выявленные недостатки.

Максимальный срок выполнения действия составляет 3 рабочих дня.

96. Решение о приостановлении деятельности общественного объединения или религиозной организации доводится до сведения руководителя общественного объединения или религиозной организации заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или непосредственным вручением копии решения руководителю общественного объединения или религиозной организации под роспись.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации нарушение, послужившее основанием для приостановления деятельности, будет устранено, общественное объединение или религиозная организация возобновляет свою деятельность по решению органа или должностного лица, приостановивших эту деятельность.

Вышеприведенный абзац не предусматривает сроков принятия решения органом или должностным лицом, то есть этот вопрос остается на его усмотрение, а это приводит лишь к злоупотреблениям.

Полагаем необходимым конкретизировать данный абзац в части процедуры и сроков принятия такого решения (о возобновлении деятельности).

«Решение о возобновлении или об отказе в этом принимает уполномоченное лицо Минюста РФ или его территориального органа в течении 10 дней с момента поступления в орган документов подтверждающих устранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения или религиозной организации. Принятое решение доводится до сведения объекта контроля.»

Принятие мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности

Возбуждение дела об административном правонарушении в случаях, установленных законодательством Российской Федерации

97. Основанием для начала исполнения административного действия по возбуждению дела об административном правонарушении является выявление признаков состава административного правонарушения. Протокол об административном правонарушении составляется немедленно при выявлении признаков состава административного правонарушения.

В соответствии со статьей 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

В соответствии с частью 3 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административном правонарушении, только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие административного правонарушения.

Протокол об административном правонарушении вправе составлять уполномоченные лица Минюста России (его территориальных органов) в соответствии с Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 28 июня 2002 г. № 182 «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица Минюста России (его территориальных органов) уполномочены в пределах своей компетенции составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных:

- статьей 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях);

- частью 1 статьи 19.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

- частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства);

- статьей 19.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном

правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения);

- статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде).

Если составление протокола об административном правонарушении входит в компетенцию лица, осуществлявшего контроль, протокол об административном правонарушении составляется и подписывается этим должностным лицом самостоятельно.

Если лицо, осуществлявшее контроль, не уполномочено на составление протокола об административном правонарушении, то составляется проект протокола и передается на рассмотрение и подпись уполномоченному лицу.

98. Составление протокола об административном правонарушении осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Составленный протокол об административном правонарушении подлежит передаче на рассмотрение органу, уполномоченному в соответствии с законодательством об административных правонарушениях на рассмотрение дел об административных правонарушениях. В установленных законодательством случаях возбуждается административное расследование.

Передача материалов по подведомственности, в том числе для решения вопроса о рассмотрении материалов в рамках производства по делам об административных правонарушениях или уголовным преступлениям (оставить «или преступлениям», поскольку не уголовных преступлений не бывает)

99. Основанием для начала исполнения административных действий по передаче материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности является обнаружение в ходе осуществления контроля в действиях должностных лиц объекта контроля признаков уголовно наказуемого деяния.

Основанием для начала исполнения административных процедур по передаче материалов для решения вопроса о рассмотрении материалов в рамках производства по делам об административных правонарушениях является обнаружение в действиях объекта контроля признаков состава административного правонарушения, возбуждение административного производства по которому отнесено к компетенции другого органа государственной власти.

100. Специалист установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений, отнесенные к компетенции другого органа государственной власти, подготавливает материалы и иную сопроводительную документацию, предусмотренную правилами межведомственного взаимодействия для передачи в соответствии с компетенцией.

Подготовленные материалы направляются на рассмотрение должностному лицу Минюста России (его территориального органа), обладающему правом принимать решение о передаче материалов по подведомственности.

К должностным лицам Минюста России (его территориальных органов), уполномоченным на принятие решения о передаче материалов по подведомственности, относятся:

- заместитель Министра юстиции, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа, заместитель руководителя территориального органа, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью.

Действие совершается в течение 2 дней.

101. Должностное лицо Минюста России (его территориального органа), обладающее правом принимать решение о передаче материалов по подведомственности, рассматривает представленные материалы и сопроводительную документацию.

По итогам рассмотрения должностное лицо, обладающее правом принимать решение о передаче материалов по подведомственности, подписывает сопроводительную документацию или возвращает документы на повторное рассмотрение специалисту, подготовившему материалы для передачи по подведомственности.

Основанием для возврата документов на повторное рассмотрение может являться:

- отсутствие оснований для передачи материалов в другой орган государственной власти;

- неправильное определение уполномоченного на рассмотрение материалов органа государственной власти;

- недостаточность направляемых материалов;

- иные основания.

Максимальный срок выполнения действия составляет 1 день.

102. В случае возврата документов должностным лицом, обладающим правом принимать решение о передаче материалов по подведомственности, специалист, подготовивший материалы для направления по подведомственности, в зависимости от оснований возврата обязан:

- устранить выявленные нарушения;

- провести повторное рассмотрение и анализ документов.

Максимальный срок выполнения действия составляет 1 день.

103. Специалист, подготовивший материалы для направления по подведомственности, обеспечивает направление материалов и иной

сопроводительной документации в соответствующий орган государственной власти в порядке межведомственного взаимодействия.

Максимальный срок выполнения действия составляет 1 день.

Общий срок исполнения административных действий по передаче материалов по подведомственности составляет 5 дней.

Обращение в суд с заявлением о приостановлении деятельности объектов контроля, их ликвидации

104. Минюст России (его территориальный орган) по результатам контроля вправе обратиться в суд с заявлением:

- о приостановлении деятельности политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения по основаниям и в порядке, предусмотренным пунктами 1, 2 и 3 статьи 39 Федерального закона «О политических партиях»;

- о признании общественного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица по основаниям и в порядке, предусмотренным частью третьей статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»;

- о признании религиозной организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица по основаниям и в порядке, предусмотренным пунктом 9 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»;

- о ликвидации некоммерческой организации по основаниям, предусмотренным пунктом 10 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»;

- о ликвидации общественного объединения по основаниям, предусмотренным статьей 44 Федерального закона «Об общественных объединениях»;

- о ликвидации религиозной организации либо о запрете деятельности религиозной организации или религиозной группы в случае выявления в результате осуществления контроля обстоятельств, предусмотренных пунктом 2 статьи 14 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»;

- о ликвидации политической партии, регионального отделения политической партии, иного структурного подразделения политической партии по основаниям, предусмотренным статьями 41 и 42 Федерального закона «О политических партиях»;

- о ликвидации благотворительной организации в случае неоднократного вынесения ей предупреждения в письменной форме (статья 20 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»);

105. Порядок обращения в суд с заявлением о приостановлении деятельности, признании прекратившим деятельность в качестве

юридического лица, ликвидации объекта контроля определяется процессуальным законодательством.

Аналогичные положения содержались в прежнем Административном регламенте и их толкование и применение вызвало наибольшее количество споров. Связано это было с тем, что термины «признание организации прекратившим свою деятельность» и «ликвидация юридического лица» смешивались. Это приводило к затягиванию судебных процессов, нарушению правил подсудности, ограничению прав этих организаций (здесь нами имеется в виду только принудительная ликвидация юридического лица).

Эти две процедуры абсолютно разные и по сути, и по основаниям. Первая является констатацией факта организации недействующей, вторая – мерой ответственности.

Органы регистрации на практике их не разделяют и зачастую подают в суд иски о признании организации прекратившей свою деятельность. Можно, конечно возразить, что разницы нет, ведь последствия для НПО одинаковы – их исключают из ЕГРЮЛ. На самом деле разница существенная, и связана она с реализацией организацией своего права на защиту.

В соответствии со ст. 61 ГК РФ неправительственная организация как юридическое лицо может быть ликвидировано при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей ее уставным целям»

Данные положения гражданского законодательства детализированы в ФЗ РФ «Об общественных объединениях» в главе V «Ответственность за нарушение законов об общественных объединениях». Так, в частности, согласно ст. 44 этого федерального закона «ликвидация общественного объединения» является одним из видов ответственности юридического лица, за допущенные нарушения.

Таким образом, принудительная ликвидация юридического лица является видом ответственности за допущенные грубейшие нарушения законодательства.

Согласно требованиям ст. 29 ФЗ РФ «Об общественных объединениях» в определенных случаях непредставления отчетов, сведений и т.п., неправительственная организация может быть признана прекратившей свою деятельность. По смыслу этого федерального закона, а также с учетом требований ст. 21.1 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» – «юридическое лицо, которое ... не представляло документы отчетности ... признается фактически прекратившим свою деятельность (далее - недействующее юридическое лицо)».

Таким образом, признание юридического лица прекратившим свою деятельность – это установление ФАКТИЧЕСКОГО прекращения деятельности юридическим лицом, то есть юридическое лицо, которое фактически не действует. Суд лишь устанавливает и констатирует этот факт в отношении неправительственной организации.

Из вышеизложенного следует, что российское законодательство четко разграничивает данные понятия – «признание прекратившим деятельность» и «ликвидация юридического лица».

Соответственно по таким исковым заявлениям совершенно разные основания составления, доводы и мотивировка, а также предмет доказывания и предмет судебного разбирательства.

Предмет доказывания и судебного разбирательства по искам о признании прекратившим свою деятельность юридическим лицом (признание недействующим):

- юридическое лицо не осуществляет свою уставную деятельность в определенный длительный период времени;
- неосуществление деятельности не связано с действиями органов регистрации и суда;
- неосуществление деятельности юридическим лицом имело место до обращения государственного органа в суд с соответствующим иском;
- непредставление отчетов в органы регистрации лишь свидетельствует о фактическом неосуществлении юридическим лицом уставной деятельности.

Предмет доказывания и судебного разбирательства по искам о ликвидации юридического лица:

- юридическое лицо осуществляет свою уставную деятельность;
- при осуществлении своей деятельности юридическое лицо допускает нарушения;
- имеет место вина в форме умысла или неосторожности;
- непредставление отчетов свидетельствует именно о виновном бездействии органов управления юридического лица по исполнению возложенных законом обязанностей.

Таким образом, удовлетворяя иски о ликвидации организаций, суд привлекает организацию к ответственности. По искам же о признании организации прекратившей свою деятельность суд фактически констатирует факт неосуществления организацией в течение длительного времени уставной деятельности. По этой причине невозможно обосновывать решения о признании организации прекратившей свою деятельность нарушениями законодательства, допущенными ДЕЙСТВУЮЩЕЙ организацией. Одно исключает другое: если организация допускает нарушения, значит, она действующая, если же она не действует, значит, она не может допускать нарушения.

Позиция Верховного суда Российской Федерации по таким спорам, выражается в недопустимости подмены оснований, предусмотренных ст. 29 (прекращение деятельности) и ст. 44 (ликвидация) ФЗ РФ «Об общественных объединениях». (см. Определения СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 мая 2007 г. N 71-Г07-6 По смыслу закона, регулирующего ликвидацию юридического лица по заявлению регистрирующего органа в виду не предоставления им в регистрирующий орган необходимых сведений возможно вследствие фактического прекращения деятельности

юридического лица либо противоправного уклонения его органов и должностных лиц от выполнения этой обязанности. С учетом этого суду при рассмотрении дела следовало установить причины невыполнения ответчиком требований закона и дать им соответствующую оценку

Арбитражные суды стоят на такой же позиции (см. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 2006 г. N 67)

Таким образом, ранее органы регистрации, подменяя данные исковые заявления, фактически ограничивают право НПО на защиту.

Разницу между этими понятиями сами чиновники часто либо не видят. Так, на одном из информационных сайтов была размещена нижеприведенная официальная информация территориального органа росрегистрации (<http://angi.ru/news.shtml?oid=1911632>): «По результатам финансовой отчетности за прошлый год управление Федеральной регистрационной службы по Тюменской области подало 130 исковых заявлений о ликвидации некоммерческих организаций. Об этом на брифинге в тюменском управлении Федеральной регистрационной службы заявила начальник отдела по делам некоммерческих организаций УФРС Елена Прохоренко.

Она пояснила, что ликвидация организации – это достаточно долгий процесс, и даже после нарушения процедуры отчетности НКО сначала получает многочисленные предупреждения. Если организация на них не отвечает, Росрегистрация делает вывод, что она перестала действовать, и на основании этого подает иск о ликвидации. «Другое дело, когда идет речь о нарушении норм законодательства, - когда мы доказываем в суде, что НКО нарушает закон. Но таких случаев в Тюменской области пока не было», - отметила Елена Прохоренко».

С учетом изложенного предлагаем дополнить данный раздел Проекта Административного регламента определениями терминам «признании юридического лица прекратившим свою деятельность и «ликвидация юридического лица».

Процедура заключения о том, что организация прекратила свою деятельность, и принятие решения о направлении соответствующего искового заявления в суд, в Административном регламенте фактически вообще не прописана. Предлагаем этот пробел устранить, выделить самостоятельный параграф. В нем указать, что организация считается действующей до тех пор, пока не собрана совокупность доказательств, указывающих на прекращение ею своей деятельности. Такими доказательствами могут быть неоднократное непредоставление ежегодных отчетов о деятельности по установленным формам, возврат писем с адреса местонахождения постоянного действующего органа вследствие выбытия адресата, отсутствие организации по месту деятельности, непредоставление отчетности в иные органы (налоговой службы и др.) и иное.

IV. Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции

106. Текущий контроль за соблюдением последовательности действий, определенных административными процедурами по исполнению государственной функции, и принятием решений специалистами осуществляется должностными лицами Минюста России, его территориальных органов, ответственными за организацию работы по исполнению государственной функции.

Специалисты, уполномоченные на подготовку проектов решения об исполнении административных процедур, несут персональную ответственность за соблюдение сроков исполнения административных процедур.

Должностные лица, уполномоченные принимать решение об исполнении административных процедур, несут персональную ответственность за правильность и обоснованность принятого решения.

Специалисты, уполномоченные на исполнение административных процедур, несут персональную ответственность за соблюдение срока и установленного порядка исполнения административных процедур, соблюдение прав объектов контроля.

Должностные лица, уполномоченные на принятие мер по результатам контроля, несут персональную ответственность за законность применяемых мер, соблюдение порядка их применения и соответствие применяемых мер совершенным нарушениям.

Персональная ответственность специалистов Минюста России (его территориальных органов) закрепляется в их должностных регламентах в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

107. Перечень должностных лиц, осуществляющих текущий контроль, устанавливается индивидуальными правовыми актами Минюста России, его территориальных органов.

Минюст России осуществляет методическое обеспечение деятельности, в том числе разрабатывает методические рекомендации, по вопросам, связанным с проведением контроля.

108. Текущий контроль осуществляется путем проведения должностным лицом, ответственным за организацию работы по исполнению государственной функции, проверок соблюдения и исполнения специалистами положений Административного регламента, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Периодичность осуществления текущего контроля устанавливается заместителем Министра юстиции, к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа.

109. Минюст России организует и осуществляет контроль за исполнением государственной функции территориальными органами Минюста России.

Управления Минюста России по федеральным округам Российской Федерации (далее – управления Минюста России по федеральным округам) осуществляют в установленном порядке контроль за исполнением

государственной функции управлениями Минюста России по объектам Российской Федерации.

Контроль за полнотой и качеством исполнения государственной функции включает в себя проведение проверок, выявление и устранение нарушений прав объектов контроля, рассмотрение, принятие решений и подготовку ответов на обращения объектов контроля, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) должностных лиц Минюста России (его территориальных органов).

По результатам проведенных проверок в случае выявления нарушений прав объектов контроля осуществляется привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Проверки полноты и качества исполнения государственной функции осуществляются на основании индивидуальных правовых актов (приказов) Минюста России.

Проверки могут быть плановыми (осуществляться на основании полугодовых или годовых планов работы Минюста России, управлений Минюста России по федеральным округам) и внеплановыми. При проверке могут рассматриваться все вопросы, связанные с исполнением государственной функции (комплексные проверки), или отдельные аспекты (тематические проверки). Проверка также может проводиться по конкретному обращению объекта контроля.

110. Для проведения проверки полноты и качества исполнения государственной функции формируется комиссия, в состав которой включаются федеральные государственные гражданские служащие Минюста России и управлений Минюста России по федеральным округам.

Деятельность комиссии осуществляется в соответствии с индивидуальными правовыми актами (приказами Минюста России).

Результаты деятельности комиссии оформляются в виде справки, в которой отмечаются выявленные недостатки и предложения по их устранению.

Справка подписывается председателем комиссии и руководителем проверяемого структурного подразделения центрального аппарата Минюста России, руководителем территориального органа Минюста России.

Порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции

111. Объекты контроля, иные лица имеют право на обжалование действий (бездействия) должностных лиц Минюста России, его территориальных органов в досудебном и судебном порядке.

112. Объект контроля вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц территориальных органов Минюста России – в Минюст России;

Минюста России – Министру юстиции.

113. Объект контроля вправе обратиться с жалобой как письменно, так и устно.

114. При обращении объекта контроля в письменной форме срок рассмотрения обращения не должен превышать 30 календарных дней с момента регистрации такого обращения.

В исключительных случаях (в том числе при принятии решения о проведении проверки, направлении Минюстом России запроса в соответствующий территориальный орган о представлении дополнительных документов и материалов), а также в случае направления запроса другим государственным органам, органам местного самоуправления и иным должностным лицам для получения необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов Министр юстиции, заместитель Министра юстиции к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа Минюста России, иное уполномоченное должностное лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 календарных дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения объекта проверки.

Порядок продления и рассмотрения обращений в зависимости от их характера устанавливается законодательством Российской Федерации.

Объект контроля в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа, в которое направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (отчество - при наличии), полное наименование для юридического лица, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Дополнительно в обращении могут быть указаны:

- наименование органа, должность, фамилия, имя и отчество специалиста (при наличии информации), решение, действие (бездействие) которого обжалуется;

- суть обжалуемого действия (бездействия);

- обстоятельства, на основании которых обратившийся считает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена какая-либо обязанность;

- иные сведения, которые обратившийся считает необходимым сообщить.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов объект контроля прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

115. По результатам рассмотрения жалобы должностным лицом Минюста России (его территориального органа) принимается решение об удовлетворении требований либо об отказе в удовлетворении жалобы.

Письменный ответ, содержащий результаты рассмотрения обращения, направляется обратившемуся лицу.

116. Если в письменном обращении не указаны фамилия обратившегося, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается.

Минюст России (его территориальные органы) при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить объекту контроля, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

Если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, о чем сообщается объекту контроля, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Если в письменном обращении содержится вопрос, на который объекту контроля многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства Министр юстиции, заместитель Министра юстиции к компетенции которого отнесены вопросы в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций и контроля за их деятельностью, руководитель территориального органа Минюста России, иное уполномоченное на то должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с объектом контроля по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в Минюст России или в один и тот же его территориальный орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется объект контроля, направивший обращение.

Если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, объекту контроля, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, объект контроля вправе вновь направить обращение в Минюст России (его территориальные органы) или к соответствующему должностному лицу Минюста России (его территориальных органов).

117. Объекты контроля вправе обжаловать решения, принятые в ходе исполнения государственной функции, действия (бездействие) должностных лиц Минюста России (его территориального органа), в судебном порядке (по подведомственности согласно статьям 24, 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 1 статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной

власти в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод.

Дополнить: В случае признания судом действий органов Минюста РФ незаконными и нарушающими права субъекта проверки, о праве последнего на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, в соответствии с ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и ГК

Объекты контроля могут сообщить о нарушении своих прав и законных интересов, неправомерных решениях, действиях или бездействии должностных лиц Минюста России, нарушении положений Административного регламента, некорректном поведении или нарушении служебной этики:

по номерам телефонов, содержащимся на Интернет-сайте Минюста России (его территориальных органов), на Интернет-сайт и по электронной почте Минюста России (его территориальных органов).

Сообщение объекта контроля должно содержать следующую информацию:

- фамилию, имя, отчество гражданина (наименование юридического лица), которым подается сообщение, его место жительства или пребывания;

- наименование органа, должность, фамилию, имя и отчество специалиста (при наличии информации), решение, действие (бездействие) которого нарушает права и законные интересы объекта проверки;

- суть нарушенных прав и законных интересов, противоправного решения, действия (бездействия);

- сведения о способе информирования объекта контроля о принятых мерах по результатам рассмотрения его сообщения.

Особенности обжалования в вышестоящий орган предупреждения, вынесенного некоммерческой организации, в том числе общественному объединению, отделению международной организации или иностранной некоммерческой неправительственной организации

118. Согласно подпункту 30.31 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Минюст России, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации, принимает решения по жалобам на предупреждения, вынесенные некоммерческой организации территориальным органом (пп. 30.31 введен Указом Президента РФ от 14.07.2008 N 1079).

На основании подпункта 15.6 пункта 12 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации, Министр юстиции Российской

Федерации обязывает территориальный орган отозвать вынесенное некоммерческой организации территориальным органом предупреждение, противоречащее законодательству Российской Федерации (пп. 15.6 введен Указом Президента РФ от 14.07.2008 N 1079).

119. Право обжалования вынесенного предупреждения в вышестоящий орган или в суд установлено Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и Федеральным законом «Об общественных объединениях».

В случаях, установленных федеральными законами, определяющими правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации отдельных видов некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, например Федеральным законом «О политических партиях» (пункт 1 статьи 38), вынесенное предупреждение таким организациям обжалуются в суд (суд общей юрисдикции, по подсудности установленной статьями 24 - 27 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 1 статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривания решений, действий (бездействий) органов государственной власти в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод.

120. Основанием для рассмотрения Минюстом России указанного в пункте 118 Административного регламента вопроса является жалоба, поданная органом некоммерческой организации (общественного объединения), действующим в пределах полномочий, предоставленных ему федеральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами (при отказе в государственной регистрации в связи с ликвидацией организации - уполномоченным представителем ликвидационной комиссии) либо представителем (далее - заявитель).

121. Жалоба, представляемая заявителем, должна содержать:

- наименование органа, в который подается жалоба (Минюст России, его территориальный орган);

- наименование заявителя и адрес его места нахождения, фамилию, имя, отчество (при наличии) и адрес постоянного или преимущественного проживания физического лица;

- наименование органа, действия (бездействие) которого обжалуются;

- описание обжалуемого действия (бездействия) и просьба заявителя;

- обстоятельства, на которых заявитель основывает свою просьбу и информацию, подтверждающую эти обстоятельства;

- сведения о том, подавалось ли в связи с обжалуемым действием (бездействием) заявление в суд;

- перечень прилагаемых к жалобе документов.

В жалобе могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты заявителя, иные сведения, имеющие, по мнению заявителя, значение для рассмотрения жалобы.

К жалобе прилагаются документы, подтверждающие полномочия заявителя действовать от имени некоммерческой организации.

К жалобе, также, могут прилагаться:

- копии документов, представленных в Минюст России (его территориальный орган), в том числе по его запросу, которые упоминаются в предупреждении;

- копия предупреждения, вынесенного Минюстом России (его территориальным органом);

- иные документы, которые, по мнению заявителя, являются существенными для рассмотрения его жалобы.

122. Жалоба не подлежит рассмотрению если:

- жалоба не соответствует по содержанию требованиям, предусмотренным пунктом № 121 Административного регламента;

- к жалобе не приложены документы, подтверждающие полномочия заявителя действовать от имени некоммерческой организации;

- заявитель обжаловал в суд вынесенное предупреждение;

Данное основание для отказа в рассмотрении жалобы, на наш взгляд, противоречит Конституции РФ и Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Конституция в статьях 45 и 46 закрепляет право граждан (их объединений) защищать свои права всеми незапрещенными законом способами: внесудебный и судебный. Причем выбор одного способа не лишает граждан (их объединения) воспользоваться и другими способами защиты. Приведенный федеральный закон также не содержит таких ограничений. Более того, в нем четко предусмотрены все случаи, при которых жалоба может быть оставлена без рассмотрения, перечень этих оснований исчерпывающий и расширительному толкованию не подлежит.

В связи с этим предлагаем исключить данный абзац из п. 122 Проекта Административного регламента.

- заявитель отозвал жалобу; а также, при наличии иных оснований, указанных в пункте 116 Административного регламента.

Заявитель в письменной форме уведомляется о невозможности принять жалобу к рассмотрению. В уведомлении указываются причины, по которым жалоба оставлена без рассмотрения, а также право заявителя при устранении указанных причин вновь обратиться с жалобой в Минюст России.

Названное уведомление должно быть направлено заявителю в течение четырнадцати дней с момента поступления жалобы.

123. Минюст России на основании поступившей жалобы:

- направляет руководителю территориального органа Минюста России запрос о представлении объяснений по существу обстоятельств, изложенных в жалобе, а также документов (их копий), на основании которых некоммерческой организации было вынесено предупреждение;

- на основании полученных от заявителя и территориального органа Минюста России объяснений и копий документов изучает обстоятельства, приведшие к вынесению предупреждения;

- при необходимости запрашивает дополнительную информацию (документы) в территориальном органе Минюста России, а также у заявителя;

- при необходимости организует изучение соответствующего дела непосредственно в территориальном органе Минюста России;

- по итогам изучения всей имеющейся информации (документов) принимает одно из следующих решений:

- обязать территориальный орган Минюста России отозвать вынесенное им предупреждение, противоречащее федеральному законодательству;

- отказать в удовлетворении жалобы в связи с отсутствием оснований для признания предупреждения противоречащим федеральному законодательству.

124. Рассмотрение жалобы заявителя осуществляется в течение 30 дней со дня ее поступления.

При необходимости истребования дополнительной информации, указанной в пункте 123 Административного регламента срок рассмотрения жалобы может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением об этом заявителя.

125. Жалоба не подлежит удовлетворению если отсутствуют основания для признания вынесенного предупреждения противоречащим федеральному законодательству.

126. В приказе Минюста России о возложении обязанности отозвать вынесенное предупреждение (далее - приказ) указываются:

1) основания его издания:

- нормы федерального законодательства, определяющие полномочия Минюста России по изданию приказа;

- фамилия, имя, отчество заявителя, наименование занимаемой им должности;

- реквизиты жалобы и содержащаяся в ней просьба;

2) фактические обстоятельства, установленные в ходе рассмотрения жалобы, а также нормы федерального законодательства, которые были нарушены Минюстом России (его территориальным органом) при вынесении предупреждения;

3) решение, принятое по итогам рассмотрения жалобы.

Заверенная в установленном порядке копия приказа не позднее одного рабочего дня, следующего за днем утверждения приказа, направляется в территориальный орган Минюста России.

126. О принятом решении, в том числе об отказе в удовлетворении жалобы, заявитель уведомляется в письменной форме в сроки, установленные пунктом 124 Административного регламента, с приложением к письму заверенной в установленном порядке копии приказа (если приказ был издан).

Вывод:

Проект настоящего административного регламента не может быть принят в нынешнем виде и требует серьезной доработки с учетом изложенных по тексту правок.

Чиков П.В.,

Ахметгалиев Р.Х.,

Шарапов И.И.