



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект Административного регламента исполнения Министерством юстиции
Российской Федерации государственной функции по принятию решения
о государственной регистрации некоммерческих организаций

Объект независимой экспертизы: проект Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций (далее — Административный регламент).

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

Экспертная комиссия: Чиков Павел Владимирович (специальный юридический стаж — 10 лет, стаж руководства некоммерческой организацией — 8 лет), председатель Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА» (свидетельство о регистрации от 12.09.2005, ОГРН 1051664047984), кандидат юридических наук (специальность 12.00.10 «Международное право. Европейское право»), магистр публичного администрирования (управление некоммерческой организацией), доцент кафедры конституционного и международного права Академии управления «ТИСБИ».

Ахметгалиев Рамиль Хайдарович (специальный юридический стаж — 10 лет, стаж правового сопровождения деятельности некоммерческих организаций — 3 года), адвокат (регистрационный номер 16/1161 в реестре адвокатов Республики Татарстан, адвокатский кабинет «Правозащитник»), правовой аналитик Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА».

Место проведения: г. Казань

Время проведения: 4-5 ноября 2009 года.

ИССЛЕДОВАНИЕ И ВЫВОДЫ:

п. 2 Проекта Административного регламента.

В данном случае в 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»). В деле *Church of Scientology Moscow v. Russia*

© Межрегиональная правозащитная Ассоциация «АГОРА», ноябрь 2009, agora-club@yandex.ru,
ICQ: 284-050-201. Skype: agora-club. Тел.: (843) 523-09-53.

(Сайентологическая церковь г. Москвы против России, N18147/02) Европейский суд по правам человека подчеркивает, что **«возможность общественного объединения действовать в качестве юридического лица является одним из наиболее важных аспектов свободы объединений»**.

Здесь же следует отметить, что в проекте Административного регламента имеются ссылки на международные нормы, например, в п. 28 упоминается Гагская конвенция от 5 октября 1961 г.

Таким образом, предлагаем приведенный список правовых норм дополнить (начать) формулировкой:

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

Конвенцией о защите прав человека и основных свобод»

п.п. 8-18, 55-59 проекта Административного регламента

В целях повышения прозрачности процедуры регистрации некоммерческой организации (далее — НКО) необходимо указывать в расписке о получении документов регистрационный номер с последующей возможностью отслеживания процесса регистрации по указанному номеру на Интернет-сайте (после разработки соответствующего сервиса). Специалист, уполномоченный на прием документов, оформляет расписку, заносит данные о получении документов в единую базу данных Минюста РФ и выдает заявителю расписку с указанием регистрационного номера, занесенного в электронную базу данных. Аналогичная процедура информирования граждан и организаций практикуется в визовых центрах при оформлении выездных виз россиян в другие страны или в арбитражных судах. Такая процедура позволила бы в перспективе исключить затратную по времени и человеческим ресурсам процедуру информирования заявителей по телефону, полностью автоматизировав регистрационный процесс. Здесь же следует отметить, что наличие такой единой базы позволило бы упростить процедуры контроля, предусмотренные главой IV проекта Административного регламента.

В расписке кроме даты необходимо указывать еще и время получения документов. В практике имели место случаи, когда возникал спор относительно права на наименование организации, при чем документы на регистрацию были поданы в один и тот же день.

п. 44 проекта Административного регламента

Одним из оснований отказа в государственной регистрации общественного объединения, отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации и иной некоммерческой организации указано представление документов в ненадлежащий орган.

Термин «ненадлежащий орган» федеральные законы не раскрывают. Например, п. 4 ст. 13.1 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» устанавливает, что *«Документы, необходимые для государственной регистрации некоммерческой организации, представляются в уполномоченный орган или его территориальный орган»*.

Следовательно, орган государственной регистрации — это один орган, включающий в себя территориальные структуры. Под ненадлежащим органом понимается иной государственный орган (например, налоговый орган).

Заявитель может не обладать полной информацией о разграничении полномочий федеральными органами и их структурными подразделениями (имеются в виду Минюст РФ). Он реализует свое право на свободу объединения с момента подачи установленных законом документов в уполномоченный орган.

Таким образом, предлагаем проект Административного регламента дополнить соответствующими пунктами:

«В случае подачи документов с нарушением правил, установленных абзацами 3, 4 п. 1 Административного регламента, принявший орган направляет документы в течение 3 дней в Минюст РФ либо в соответствующий территориальный орган».

Одним из оснований отказа в государственной регистрации общественного объединения,

отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации и иной некоммерческой организации (п. 44) указано противоречие его устава законодательству Российской Федерации. В отличие от оснований отказа в регистрации политической партии (тот же п. 44) — противоречие ее устава федеральным конституционным законам, федеральным законам — понятие «законодательство Российской Федерации» предполагает как ограничительное (аналогичное), так и расширительное толкование. В последнем случае под «законодательством» могут пониматься указы президента, постановления правительства, ведомственные нормативные акты, что создает излишне широкую свободу усмотрения правоприменителя и, следовательно, не гарантирует потребителю государственной услуги ее качество. Несмотря на то, что указанное основание взято из ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О некоммерческих организациях», представляется допустимым и крайне необходимым конкретизировать его в Административном регламенте, указав, что основанием отказа может служить противоречие устава общественного объединения лишь Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам.

Такое основание отказа в регистрации общественного объединения, отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации и иной некоммерческой организации, как наличие в представленных на государственную регистрацию документах недостоверной информации (п. 44), также создает излишне широкую свободу усмотрения правоприменителя. Так, в Тюменской области общественному объединению было отказано в регистрации на том основании, что в паспортных данных одного из соучредителей при указании органа, выдавшего документ, было указано «УВД» вместо «ОВД». Формально такая опечатка может быть признана «недостоверной информацией», однако, очевидно, что она, во-первых, устранима при подаче документов, а во-вторых, отказ на таком основании будет необоснованным вмешательством государства в свободу объединения в понимании ее Конституцией России и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Необходимо уточнить формулировку этого основания отказа следующим образом: «в представленных на государственную регистрацию документах содержится неустраненная заявителем недостоверная информация»

Предусмотренное в п. 44 основание отказа в регистрации как наличие наименования общественного объединения, отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, и иной некоммерческой организации, оскорбляющего нравственность, национальные и религиозные чувства граждан, без каких-либо критериев и процедуры оценки, также содержит широкую свободу усмотрения, а также высокую степень субъективизма. Представляется более приемлемой формулировка: «наименование общественного объединения содержит нецензурные слова и выражения, а равно словообразования и утверждения, унижающие достоинство по признаку принадлежности к национальной и/или религиозной группе». Данная формулировка отсылает к объективным критериям, установленным в лингвистике.

Глава «Особенности исполнения государственной функции в случае принятия решения о приостановлении государственной регистрации» (п.п. 80-82)

В проекте Административного регламента подробно регламентированы основания для принятия решения об отказе в регистрации НКО, в то же время остались нераскрытыми основания для приостановления государственной регистрации.

П. 1.1. ст. 23.1 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» в качестве основания принятия такого решения указывает оформление в ненадлежащем порядке документов, представленных для государственной регистрации.

Требования к оформлению документов предусмотрены и федеральными законами, например, ст. 13.1 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях», а также подзаконными нормативными актами. Например, Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. N 212

«О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» определена форма заявления, а Административный регламент обязывает заявителей прошивать и пронумеровывать ряд документов.

В связи с этим в проекте Административного регламента необходимо предусмотреть, что под оформлением документов, поданных на регистрацию, в ненадлежащем порядке понимается, предоставление документов с нарушением требований п.п. 19-20 Административного регламента (требования к составу и оформлению документов), а также с имеющимися иными техническими недостатками, искажающими их содержание (к таким недостаткам могут быть отнесены опечатки, например, вместо УВД Советского района г. Казани указано ОВД).

П. 69-82 проекта Административного регламента необходимо дополнить отдельным пунктом, предусматривающим возможность продления срока приостановления государственной регистрации в пределах установленных законом 3-х месяцев.

Например, соответствующим решением государственная регистрация была приостановлена на 30 дней, решение в установленные сроки направлено заявителю. Однако заявитель в указанный срок находился в служебной командировке или в отпуске. Иными словами, он по объективным причинам не мог получить указанное решение своевременно и устранить недостатки в указанные сроки. Согласно проекту Административного регламента, неустранение недостатков в указанные сроки является основанием для отказа в регистрации. По этой причине предлагаем дополнить соответствующие главы проекта Административного регламента пунктами, регламентирующими такую процедуру.

«В случаях, если государственная регистрация была приостановлена на срок менее 3-х месяцев, срок может быть продлен до 3-х месяцев при условии:

если заявитель обратился с ходатайством о продлении данного срока по уважительным причинам;

если не имеется данных о вручении первоначального решения о приостановлении государственной регистрации на срок менее 3-х месяцев заявителю (нет отметки о вручении почтового отправления, нет ответа на телефонный звонок и т.п.)».

П. 81 проекта Административного регламента не предусматривает сроки рассмотрения заявления о возобновлении регистрации, что дает право сотрудникам Минюста РФ необоснованно затягивать решение этого вопроса. К примеру, регистрация НКО была приостановлена на 1 месяц. Заявитель НКО устранил недостатки в течение 5 дней и подал соответствующее заявление и документы. Нынешняя формулировка позволяет сотрудникам госоргана затягивать возобновление регистрации до 3 месяцев.

Кроме того, данной главой фактически не урегулирован порядок принятия заявления о возобновлении регистрации и порядок предоставления дополнительных документов.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в целях эффективного противодействия коррупции необходима оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Таким образом, п.п. 8-82 проекта Административного регламента необходимо дополнить следующим:

«Подача заявления о возобновлении регистрации, дополнительные документы, а также регистрации данных документов осуществляется в общем порядке, установленным п.п. 56-59 настоящего Административного регламента.

Заявление о возобновлении регистрации специалист обязан рассмотреть в течении трех дней с момента регистрации данного заявления».

Отдельно следует указать, что возложение обязанности на заявителей подавать отдельное заявление о возобновлении регистрации прямо не предусмотрено законом. Соответствующие пункты в данном проекте Административного регламента представляются излишними. Согласно

ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» заявитель в случае приостановления регистрации обязан устранить те или иные недостатки. Заявитель, предоставляя дополнительные документы или иным образом устраняя эти недостатки, тем самым выражает свою волю на возобновление регистрации.

Более того, в проекте Административного регламента имеются существенные противоречия. Так, в п. 65 указано, что «В случае устранения оснований, вызвавших приостановление государственной регистрации в срок... рассмотрение документов, представленных для государственной регистрации будет возобновлено.»

П. 81 проекта Административного регламента предусмотрено, что «Основанием для возобновления исполнения государственной функции является: получение Минюстом России заявления о возобновлении государственной регистрации...»

Таким образом, в согласно п. 65 регламента основанием для возобновления регистрации является предоставление документов, а в соответствии с п. 81 эта же процедура возобновляется при наличии отдельного заявления.

Если же по тем или иным причинам для государственного органа важно получение отдельного заявления о возобновлении регистрации, то в этом случае необходимо данную обязанность надлежащим образом разъяснить заявителю.

В связи с этим необходимо дополнить п. 65 проекта Административного регламента: «В случае устранения оснований, вызвавших приостановление государственной регистрации в срок... рассмотрение документов, представленных для государственной регистрации будет возобновлено, по письменному заявлению.»

п. 88 проекта Административного регламента

Для проведения плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения государственной функции по регистрации НКО создается группа, состав которой утверждается приказом Минюста России (п. 88). В целях гражданского контроля за полнотой и качеством исполнения указанной государственной функции, а также ее чрезвычайной значимости для развития гражданского общества и соблюдения основополагающих и конституционных прав и свобод представляется целесообразным предусмотреть возможность включения в состав группы представителя (представителей) некоммерческих организаций из числа членов Общественного совета при Минюсте России или общественных советов при его территориальных органах. Такое решение, равно как и выбор числа и персоналий представителей при условии согласования с ними может быть оставлено на усмотрение Минюста России.

п. 91 проекта Административного регламента

Данный пункт противоречит п. 3 ст. 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», так как не предусматривает возможности направления обращений по информационным системам общего пользования. Данные требования закона детализированы в подзаконных нормативных актах. Так, в частности, в Постановлении Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" (п. 2.1) в федеральном органе исполнительной власти подлежат обязательному рассмотрению индивидуальные и коллективные предложения, заявления и жалобы граждан и организацийв форме электронных сообщений».

Здесь же следует отметить, что у Минюста РФ имеется и техническая возможность для принятия таких обращений. Порядок рассмотрения обращений граждан, направленных через официальный WEB-сайт Министерства юстиции Российской Федерации разъяснен на официальном сайте ведомства (http://www.minjust.ru/ru/request/send_request/).

Таким образом, необходимо дополнить возможность обращения заявителя с жалобой по электронной почте.

п. 105 проекта Административного регламента

Абзац 3 п. 105 Проекта (жалоба не подлежит удовлетворению, если заявитель обжаловал в суд уклонение от государственной регистрации общественного объединения или решение об отказе в государственной регистрации некоммерческой организации) противоречит Конституции РФ и Федеральному закону 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 не запрещенными законом способами: внесудебный и судебный. При чем реализация выбор одного способа не лишает граждан (их объединения) воспользоваться и другими способами защиты. Приведенный федеральный закон также не содержит таких ограничений. Единственным основанием для отказа в удовлетворении жалобы может быть ее необоснованность. В данном же случае Проект Административного регламента допускает отказ в удовлетворении жалобы в вышестоящий орган гражданам и их объединениям лишь на том основании, что они воспользовались альтернативным конституционным способом защиты своих прав.

Отказ в удовлетворении жалобы по такому формальному основанию без рассмотрения ее по существу является нарушением не только конституционных прав заявителя, но и права на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, предусмотренного статьей 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

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

В практике возникали случаи признания судами решений об отказе в регистрации НКО незаконными. Данные судебные решения для исполнения направлялись в соответствующие органы. Однако на практике исполнение таких решений судов было затруднительно, так как действия специалистов государственного органа не регламентированы. От заявителей требовали повторно предоставить документы, затягивали сроки принятия решения и т.п. (дело Межрегиональной общественной организации «Антифашистский союз», Московская область).

Гражданский процессуальный кодекс РФ в ст. 258 предусматривает, что «решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу». Детальный порядок исполнения решения суда не устанавливается. Не установлен такой порядок и специальными законами, регламентирующими порядок регистрации НКО, общественных объединений, политических партий.

Таким образом, необходимо устранить данный пробел в нормативном регулировании и урегулировать этот вопрос в Административном регламенте.

Необходимо внести следующие дополнения:

«В случаях, когда решением суда действия и решения Минюста РФ и (или) его территориального управления по отказу в регистрации НКО, внесении изменений в учредительные документы или внесении изменений, не связанных с внесением изменений в учредительные документы, признаны незаконными, решение суда исполняется на основании ранее поданных документов.

Специалист, уполномоченный исполнять решение, обязан в течении двух дней после поступления в орган решения суда уведомить об этом заявителя.

Решение суда подлежит исполнению в течении 14 дней с момента поступления в государственный орган. Принятие решение о регистрации, выдача свидетельства осуществляется по общим правилам.

При регистрации НКО на основании решения суда не допускается приостановление регистрации».

В учетом вышеизложенного приходим к следующему **выводу**:

Проект Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций в целом соответствует Конституции России, основополагающим принципам и нормам международного права, международным обязательствам и действующему законодательству России. Проект может быть принят с учетом указанных замечаний, дополнений и изменений.

Председатель Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА»	п/п	Чиков П.В.
---	-----	------------

Правовой аналитик Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА»	п/п	Ахметгалиев Р.Х.
--	-----	------------------

05 ноября 2009 года