



Анализ положительной практики исполнения Министерством юстиции РФ государственных функций по регистрации НКО и осуществлении за ними контроля

Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций АГОРА — союз групп юристов-правозащитников, которые с 2005 года ведут дела о произволе властей в более 40 регионах России. Одно из основных направлений деятельности — защита неправительственных организаций от незаконных действий государственных органов.

Анализ подготовлен на основе изучения материалов по заявлениям НКО, обратившихся в Ассоциацию АГОРА, документов и иных сведений о деятельности Минюста РФ и его территориальных управлений в период с 13 мая 2008 г. (дата передачи полномочий от ФРС Министерству юстиции РФ) по 20 декабря 2009 года в 37 регионах РФ (всего 34 дела и 856 юридических консультаций).

Предыдущую правоприменительную практику Росрегистрации по регистрации и контролю за НКО до 13 мая 2009 г. однозначно можно назвать карательной. ФРС во многих регионах вела себя жестко по отношению к НКО: суровые меры ответственности за незначительные недостатки, массовое обращение в суды с исками о ликвидации и признании НКО прекратившими деятельность, многочисленные необоснованные отказы в регистрации, уклонение от любых попыток НКО вступить в диалог, получить информацию и разъяснения.

Получив полномочия по регистрации НКО и контролю за ними, Минюст РФ стал кардинально по-новому выстраивать взаимоотношения с НКО и следует отметить следующие позитивные примеры.

Изменение общих принципов при исполнении указанных государственных функций

- **Минюст РФ изначально отказался от масштабной карательной практики ФРС по отношению к НКО.** К осени 2008 г. ожидалась волна из тысяч исков о признании НКО прекратившими деятельность (по данным самой Росрегистрации, до 15 апреля 2008 года более 65% НКО повторно не сдали отчеты о своей деятельности). С юридической точки зрения, ФРС создала для этого абсолютно все необходимые предпосылки. Однако Минюст РФ публично отказался от реализации такого плана ФРС на встрече с представителями общественности 23 января 2009 года (см. ниже).

Пример: в начале 2008 г. ФРС России подала в Хамовнический районный суд г. Москвы иск о признании прекратившим свою деятельность регионального общественного объединения. Исковое заявление было необоснованно. Судебное рассмотрение дела продолжалось до 27 января 2009 г. Представитель Минюста РФ, вступив в дело в качестве правопреемника ФРС, не поддержал иск и отказался от него, производство по делу судом на этом основании было прекращено. Отказ представителей Минюста от исков о ликвидации, полученных «по наследству» от Росрегистрации, зафиксирован в Санкт-Петербурге и Воронежской области.

- **Сотрудники территориальных подразделений Минюста РФ активно вступают в диалог с представителями некоммерческого сектора, показывая свою готовность**

договариваться.

Пример: Начиная со второй половины 2008 г., Минюст РФ проводит по своей инициативе, а также участвует в мероприятиях, проводимых НКО, по решению проблемных вопросов, связанных с правовым положением НКО в России. Вот некоторые из них:

1 декабря 2008 г. Минюст РФ принял участие в дискуссии о положении НКО, которая состоялась в Государственном Университете — Высшая школа экономики.

В декабре 2008 г. НКО были приглашены Минюстом РФ к участию в обсуждении проектов административных регламентов по исполнению функций регистрации и контроля за деятельностью НКО. Ряд предложений НКО были учтены при принятии этих регламентов.

23 января 2009 г. года министр юстиции Александр Коновалов провел совещание с лидерами правозащитных организаций России, где он открыто заявил: «Цель активным способом прекратить деятельность как можно большего числа НКО перед Минюстом не стоит. Процесс проверок и отчетности должен быть эффективным и прозрачным».

В апреле 2009 г. представители Минюста РФ приняли участие в Международной конференции по законодательству, регулирующему деятельность некоммерческих организаций, прошедшей в Москве.

Изменения в практике регистрации НКО

- Предоставление подробных и развернутых консультаций представителям НКО.

Несмотря на то, что административный регламент обязывает сотрудников Минюста РФ консультировать представителей НКО лишь по общим процедурным вопросам, в ряде регионов сложилась положительная практика дачи подробных развернутых разъяснений.

Пример: В мае 2009 г. НКО обратилась в Управление Минюста РФ по г. Москве для получения консультации по вопросу внесения изменений в учредительные документы (устав). Сотрудник Минюста РФ не ограничился дачей общих разъяснений о порядке подачи документов, а изучив устав, отметил положения, противоречащие законодательству, и разъяснил порядок их устранения. В последующем с учетом полученных консультаций НКО внесла изменения в устав, а Управление Минюста РФ по г. Москве зарегистрировала их. Аналогичная практика сложилась в Республике Татарстан, Чувашской Республике, Ростовской области.

- Содействие НКО в устранении недостатков в поданных документах.

Здесь особо следует отметить, что в ряде регионов, еще до внесения изменений в ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» на практике существовала процедура приостановления регистрации с целью устранения выявленных недостатков. Данная процедура проявлялась по-разному: Минюст РФ предлагал подать заявление с отказом от регистрации либо устно разъяснял, какие именно недостатки имеются и как именно необходимо их устранить. В этом случае НКО «не теряла» уплаченную госпошлину и, исправив недостатки, подавала документы на регистрацию повторно.

Пример: В январе 2009 г. общественная организация обратилась в Управление Минюста РФ по Ростовской области с заявлением о регистрации в качестве юридического лица. После подачи документов представитель НКО был приглашен в Управление Минюста, где ему были указаны положения устава, противоречившие законодательству (претензии были обоснованы), а также недостатки в иных документах. Заявителю было предложено подать заявление об отказе в регистрации и устранении недостатков. Заявитель получил подробную консультацию: какие

именно пункты противоречат законодательству, каким образом необходимо устранить эти противоречия. Заявитель устранил недостатки в течении 2-х недель и подал документы повторно. НКО была зарегистрирована. Аналогично поступили сотрудники Управления Минюста РФ по Удмуртской Республике, Свердловской области.

- Решение проблемных и спорных вопросов, возникших при регистрации во внесудебном порядке (бесконфликтным способом).

Пример: Местная общественная организация г. Казани обратилась в августе 2008 г. в Управление Минюста РФ по Республике Татарстан с заявлением о регистрации изменений, внесенных в учредительные документы (устав). Изменения касались статуса и положения участников общественной организации. Сотрудники Управления Минюста посчитали внесенные изменения не соответствующими законодательству. Но прежде чем принять решение об отказе в регистрации, пригласили представителя организации на беседу, где последний подробно обосновал внесенные изменения. Выслушав его доводы, специалисты Управления Минюста согласились с ними и зарегистрировали данные изменения. Фактически возникший спор был разрешен бесконфликтно. Аналогично поступили сотрудники Управления Минюста в Свердловской, Ростовской и Воронежской областях.

- Принятие решения о регистрации НКО в более короткие сроки, чем установлено законодательством.

Пример: В Петрозаводске (Республика Карелия) орган юстиции принял решение о регистрации НКО в течение 7 рабочих дней.

Изменения в практике контроля за деятельностью НКО

- Перенос сроков проверки, предоставление дополнительных сроков для подготовки запрашиваемых документов.

Такие процедуры административными регламентами не предусмотрены, и в принципе Минюст РФ не обязан переносить такие сроки. Однако сотрудники часто идут на встречу ходатайствам НКО.

Пример 1: Управлением Минюста РФ по Кировской области в ноябре 2009 г. с нарушением сроков, предусмотренных адмрегламентом, было принято решение о начале плановой выездной проверки НКО. Уведомление о начале проверки НКО также получила несвоевременно. Руководитель организации указав Управлению Минюста на допущенные нарушения, а также обосновав невозможность в установленные кратчайшие сроки подготовить запрашиваемые документы обратился с просьбой перенести дату начала проверки. Управление Минюста согласившись с доводами перенесли дату проверки и предоставили возможность НКО подготовить необходимые документы в разумные сроки. Аналогичная ситуация произошла в Москве, Санкт-Петербурге и Республике Татарстан.

- Конкретизация предмета проверки и перечня запрашиваемых документов

Эти вопросы урегулированы административным регламентом в целом. Но на практике чаще всего проверки проходят по принципу «проверяем все, несите все». В то же время в ряде регионов специалисты Минюста четко определяют и предмет и проверки и перечень запрашиваемых документов, но такая конкретизация носит характер устных разъяснений.

Пример: В июне 2009 г. в Управление Минюста РФ по Республике Татарстан начала внеплановую проверку межрегионального общественного объединения. В документах о начале проверки ее

предмет не был конкретизирован, как и перечень запрашиваемых документов. Председатель комиссии вручая данные документы о начале проверки по собственной инициативе дал подробные устные разъяснения о предмете проверки. Перечень документов был детально обсужден с председателем комиссии и конкретизирован. НКО смогла подготовить документы и предоставить их проверяющим в течении 1 дня. Таким же образом поступили проверочные комиссии в Санкт-Петербурге и Чувашской Республике.

- Попытка разрешения спорных ситуаций во внесудебном порядке до окончания проверки.

Административный регламент предусматривает такую процедуру как обжалование решения по результатам проверки. Однако, это процедура не всегда эффективна и по сути изначально конфликтна. Дабы избежать такой ситуации представители Минюста в ряде случаев до составления акта проверки устно разъясняют НКО содержание возможных претензий. Представители НКО получают возможность уже на этой стадии оценить эти претензии и предоставить имеющиеся возражения, а специалисты Минюста оценить обоснованность своих выводов с учетом мнения НКО.

Пример: В октябре 2009 г. Управление Минюста РФ по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области проводило плановую проверку НКО. В самом начале проверки после предоставления запрошенных документов специалист Минюста посчитала необходимым сообщить сразу о тех проблемах, которые "на виду". Первая проблема — это наименование. С точки зрения Минюста России, понятие "Институт" может быть использовано только в наименованиях образовательных учреждений в том значении, что дается в федеральном законе "Об образовании". Представитель НКО привел свои возражения по этому поводу и они были учтены при принятии решения по окончании проверки — Минюст отказался от своих претензий в этой части (не включил в акт проверки).

- Минюст не ставит в качестве основной цели ликвидацию НКО даже при наличии нарушений. Минюст старается добиться от НКО устранения нарушений.

Пример: В начале ноября 2009 г. в адрес НКО поступила копия искового заявления о ликвидации, поданного Управлением Минюста РФ по Ставропольскому краю. НКО допустила нарушения и признавала их. Нарушения носили устранимые характер и не нарушали права и интересы других граждан (не предоставили сведения об изменении адреса, не предоставили Управлению Минюст документы). За 5 дней до начала заседания руководитель НКО связался со руководством отдела по контролю за НКО Управления Минюста. Сотрудник Минюста выразил готовность встретиться с представителем НКО лично. При личной встрече представители НКО объяснили причины сложившейся ситуации и выразили готовность предоставить документы, которые запрашивались ранее, а также в кратчайший срок устранить нарушения и подать сведения о новом адресе организации. 18 ноября 2009 г. в ходе судебного заседания Управление Минюста, учитывая, что нарушения были устранены НКО, отозвало исковое заявление.

Вывод

Говорить о полном «развороте» правоприменительной практики Минюста РФ в сторону НКО пока нельзя. Выше обозначенные позитивные стороны не носят характер устоявшейся сложившейся практики. Тем не менее, позитивные действия, направленные на учет интересов НКО, Минюст РФ стал внедрять в практику.

Государство обязано принимать все меры по обеспечению развития и становления гражданского общества в России, и Минюст може стать основным и лидирующим представителем государства в этой сфере.

В связи с этим считаем важным провести силами Департамента по делам НКО Минюста

России анализ позитивных практик осуществления сотрудниками территориальных подразделений Минюста по делам НКО, в том числе отклоняющихся от регламентов, в целях внесения соответствующих изменений в нормативные документы и методические рекомендации, фиксирующих их как правила поведения.

Во-вторых, роль и влияние Минюста РФ в вопросах контроля за НКО должны увеличиваться. В настоящее время другие государственные органы (МВД, налоговая инспекция, прокуратура) решения Минюста по этим вопросам фактически не учитывают а в ряде случаев откровенно игнорируют. В будущем следует предусмотреть обязательность направлений другими госорганами сообщений в Минюст РФ о планируемых проверках, включение представителей Минюста в комиссии этих органов, предание значимости (обязательного характера) решениям Минюста по вопросам контроля за НКО для других государственных органов. Согласование контрольных полномочий различных государственных органов в отношении НКО при лидирующем положении Минюста России повысит эффективность выполнения соответствующей государственной функции, снизит издержки на проведение проверочных мероприятий и административные барьеры в деятельности НКО, способствует формированию единообразной правоприменительной и судебной практики, повысит авторитет Минюста России.

Председатель

Межрегиональной Ассоциации

правозащитных организаций «АГОРА», к.ю.н., доцент

п/п

Чиков П.В.

Правовой аналитик

Межрегиональной Ассоциации

правозащитных организаций «АГОРА», адвокат

п/п

Ахметгалиев Р.Х.

25 декабря 2009 года