



**Замечания к проекту о внесении изменений  
в Административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по  
осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций их уставным целям и задачам, филиалов и  
представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным  
целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации**

**(подготовлены МАПО «АГОРА»)**

К предложениям Минюста РФ по внесению изменений в Административный регламент замечаний нет. Однако, в действующий регламент необходимо внести и другие изменения (они приведены в таблицах). Но перед этим хотелось обратить внимание на следующее обстоятельство.

С 1 мая 2009 г. со дня вступления в силу ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 1 Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц при осуществлении ими предпринимательской деятельности ...) контроль НКО детально регулируется лишь подзаконным нормативным актом — Административным регламентом. При чем контролирующий орган сам для себя устанавливает правила. Специальные законы ФЗ РФ «О НКО», «Об общественных объединениях» и другие, содержат лишь общие формулировки, заключающиеся в том, что «в порядке, установленном уполномоченным органом», и не регламентируют порядок проведения проверок. Здесь следует обратить внимание, что административная реформа и внедрение административных регламентов направлено на детализацию положений федеральных законов. В данном случае Административный регламент проведения проверок НКО не детализирует, а устанавливает эти правила.

С учетом изложенного предлагаем распространить сферу действия ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» также и на НКО:

- изложить ст. 1 в прежней редакции (в ранее действовавшем законе такого ограничения сферы действия не было): исключить словосочетание «при осуществлении ими предпринимательской деятельности».

- дополнить ч. 5 ст. 10 — «Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого или среднего предпринимательства, **а также некоммерческих организаций** может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах "а" и "б" пункта 2 части 2 настоящей статьи, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.»
- Ст. 32 ФЗ РФ «О НКО» и ст. 38 ФЗ РФ «Об общественных объединениях» дополнить словами: «в порядке, установленным ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

	<b>Положения регламента в действующей редакции</b>	<b>Предлагаемый вариант</b>	<b>Комментарии</b>
1.	2. Нормативные правовые акты, регулирующие исполнение государственной функции:.....	Дополнить: «Общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации; Конвенцией о защите прав человека и основных свобод»	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. 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

			<p>исповедовать свою религию или убеждения подлежат 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</p>
--	--	--	--

			«ограничений», которые могут быть в демократическом обществе, но в строго определенных случаях и для достижения строго определенных целей.
2.	4. Организация и проведение контроля осуществляются в соответствии с принципами законности, невмешательства в деятельность некоммерческих организаций, презумпции их добросовестности.	<p>Изложить в новой редакции, после слов «в соответствии» «со следующими принципами - <b>«Принцип законности.</b> 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.</p> <p><b>Принцип невмешательства в деятельность НКО.</b> 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</p>	<p>Принципы перечислены, но их содержание не раскрыто. НКО, как и представители Минюста РФ должны <u>единообразно</u> понимать смысл и содержание этих принципов. Смысл принципов должен быть доступен НКО, они не должны вникать, толковать эти принципы, выискивая их применение в других нормативных актах или решениях судов.</p>

		<p>интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.</p> <p><b>Презумпция добросовестности.</b> 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</p> <p><b>Принцип открытости и доступности для НКО</b> планов проверки, распоряжений должностных лиц Минюста России (его территориальных органов) о проведении проверки и материалов проверки.</p> <p><b>Принцип соответствия предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции Минюста России (его территориальных органов)».</b></p> <p><b>Принцип subsidiarity при проведении проверки.</b> Минюст РФ проводит проверку организации по тем основаниям, которые не были предметом проверки иными</p>	
--	--	---	--

		<p>государственными органами (органами прокуратуры, налоговой службы и др.) за аналогичный период.</p> <p><b>Принцип недопустимости двойного контроля.</b> Проверка деятельности объекта контроля по основаниям, ранее подлежавшим проверке другим государственным органом, недопустима.</p>	
3.	<p>7. Конечным результатом исполнения государственной функции является выявление и пресечение нарушений некоммерческими организациями нормативных правовых актов Российской Федерации, контроль за соблюдением которых входит в компетенцию Минюста России (территориальных органов), путем применения мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации.</p>	<p>Изложить в новой редакции: «Конечным результатом исполнения государственной функции является установление факта соответствия деятельности НКО действующему законодательству либо содействия в устранении недостатков и нарушений, допущенных НКО, принятии профилактических мер, пресечении нарушений»</p>	<p>Сохранить ныне существующую формулировку или изменить ее зависит о того, как Минюст РФ, будучи представителем государства видит свою цель, во взаимоотношениях с НКО. Если эта цель — «выявлять и карать», то лучше оставить как есть. Если цель Минюста РФ соответствует требованиям абзаца 2. ст. 17 ФЗ РФ «Об общественных объединениях» - <i>«Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ.»</i>, то формулировку необходимо изменить. Фактически сейчас деятельность Минюста РФ по проверкам НКО направлена в первую очередь на выявление во чтобы то не</p>

			стало нарушений. Но такая цель не соответствует требованиям федерального законодательства. Целью исполнения государственной функции уполномоченными должностными лицами Минюста РФ является содействие организациям в их деятельности и в устранении недостатков в их деятельности, профилактика правонарушений.
4.	<p>15. Общий срок проведения проверки (с даты начала проверки и до даты составления акта по результатам проверки) не может превышать тридцати дней.</p> <p>18. Проведение проверок включает в себя следующие административные действия:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- принятие решения о проведении проверки;</li> <li>- подготовка к проверке;</li> <li>- проведение проверки (выездной или без выезда на место нахождения и (или) деятельности некоммерческой организации);</li> <li>- подготовка акта проверки, ознакомление с ним некоммерческой организации;</li> <li>- принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер при выявлении нарушений в</li> </ul>	<p>п. 15 изложить дополнить: «Датой начала проверки считается дата начала мероприятий по контролю. Данная дата указывается в решении о начале проверки.</p> <p>Проведение мероприятий по контролю, до начала проверки недопустимо»</p> <p>п. 18 Изложить в новой редакции: «Проведение проверок включает в себя следующие административные действия:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- принятие решения о начале проверки;</li> <li>- проведение мероприятий по контролю;</li> <li>- подготовка акта проверки, ознакомление с ним НКО;</li> <li>- принятие решения по итогам проверки».</li> </ul> <p>Заменить в соответствующих пунктах Адмрегламента термины «подготовка проверки». «Подготовка к мероприятиям по контролю, проводимых с участием НКО</p>	<p>Во-первых, п. 18 противоречив, проведение проверки включает в себя проведение проверки.</p> <p>Возникает неясность, с какого момента начинается исчисление срока начала проверки, указанного в п. 15</p> <p>По этой причине предлагаем взять за основу положения ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц».</p> <p><b>Проверка</b> - совокупность проводимых Минюстом РФ в отношении НКО мероприятий по контролю</p> <p><b>Мероприятия по контролю</b> - действия должностного лица или должностных лиц Минюста РФ по рассмотрению документов НКО.</p> <p>С учетом изложенного, проверка состоит из мероприятий по контролю,</p>

<p>деятельности некоммерческой организации.</p> <p>38. Уполномоченный специалист оформляет уведомление о проверке (<u>приложение N 3</u> к Административному регламенту).</p> <p>В уведомлении о проверке указываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- .....</li> <li>- срок (даты начала и окончания) проверки;</li> <li>- перечень документов, которые некоммерческая организация обязана представить <u>к началу проверки</u> (решения руководящих органов некоммерческой организации и распорядительные документы по ее управлению, а также связанные с ведением ее финансово-хозяйственной деятельности; бухгалтерско-финансовые документы и переписка некоммерческой организации с физическими и юридическими лицами по вопросам осуществления деятельности, направленной на достижение уставных целей).</li> </ul>	<p>разделы Адмрегламента изложить в следующей последовательности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Принятие решения о проверке</li> <li>- Проведение мероприятий по контролю без участия НКО</li> <li>- Проведение мероприятий по контролю с участием НКО</li> </ul>	<p>проводимых как с участием НКО, так и без них, подготовки акта, вручения его НКО, рассмотрения возражения на акт проверки, акта проверки и принятия решения по итогам проверки.</p> <p>Подготовка к проверке — по сути является мероприятием по контролю, так как изучаются и дается оценка документам НКО, которые получены ранее или запрошены в иных госорганах.</p> <p>В настоящей редакции указанные пункты противоречивы. С одной стороны проверка начинается с даты указанной в уведомлении, но в то же время к НАЧАЛУ проверки на НКО налагаются обязанности — подготовить документы к проверке. То есть фактически для НКО проверка начинается раньше, чем указано в уведомлении, ведь она вынуждена готовить документы к «началу проверки».</p> <p>Кроме того, фактически до начала проверки Минюст РФ начинает собирать сведения в отношении НКО в других госорганах, но запрос, получение этих сведений и анализ,</p>
--	--	---

		<p>это уже по сути проверка.  Данные разделы Адмрегламента предлагаем изложить в следующей последовательности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Принятие решения о проверке;</li> <li>– Проведение мероприятий по контролю без участия НКО (запрос сведений в иных госорганах, анализ этих сведений, анализ отчетов и документов, направленных НКО ранее, анализ и изучение жалоб»</li> <li>– Проведение мероприятий по контролю с участием НКО (регламентация мероприятий по контролю при проведении их в помещениях НКО, вручение решений о начале проверки, запрос сведений у НКО, получение этих сведений, получение объяснений).</li> </ul> <p>В качестве примера можно привести положения НК РФ о проведении проверок: принимается решение о начале проверки с определенной даты, с момента наступления этой даты начинаются подготовительные</p>
--	--	---

			действия, составляется программа проверки, запрашиваются документы, в организации и у других лиц, анализируются, и т.д.
5.	21. Плановой является проверка, включенная в план, формируемый на соответствующий календарный период и утверждаемый приказом Минюста России (территориального органа).	Дополнить после слов «(территориального органа)»: «.. и официально опубликованный на сайте Минюста РФ или его территориальных органов или размещенный иным образом, позволяющий обеспечить доступность для ознакомления с ним НКО. Проведение плановых проверок, не включенных в опубликованный план, не допускается».	Российское законодательство устанавливает, что планы проверок утверждаются соответствующими приказами руководителей территориальных органов регистрации. Следовательно, <b>планы проверок являются составной частью нормативных актов и должны быть доступны гражданам их объединениям для ознакомления.</b> 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 <i>«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)».</i>
6.	21 Основанием для включения некоммерческой организации в план является истечение трех лет со дня государственной регистрации некоммерческой организации или окончания проведения ее последней плановой проверки.	«План проверки формируется уполномоченными должностными лицами Минюста РФ и его территориальных органов на основе критериев, утвержденных Приказом Минюста РФ».	<p>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.</p> <p>Так, в частности Приказом Федеральной налоговой службы от 14 октября 2008 г. N ММ-3-2/467@ утверждена Концепция системы планирования выездных налоговых проверок.</p> <p>В качестве критериев</p>

			<p>включения в Планы проверок предлагаем следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 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);</li> <li>● 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 регионов), различных способов формирования имущества (членские взносы, предпринимательская деятельность, бюджетное финансирование, иностранное</li> </ul>
--	--	--	--

			<p>финансирование и пр.);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• включать в план проверок с учетом территориальных особенностей того или иного субъекта РФ (такая практика ранее также сложилась у некоторых территориальных органов Минюста). 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).</li> </ul>
7.	21 Проверка проводится за период деятельности некоммерческой организации, не превышающий трех лет, непосредственно предшествовавших году проведения проверки (проверяемый период). Проверка может проводиться за	Дополнить: «В случае, если в течении 3 предшествующих лет проводились внеплановые проверки НКО, то вопросы, которые были предметом этих внеплановых проверок не подлежат включение в предмет плановой проверки»	В данном случае необходимо исключить проведение повторных проверок (не только повторных плановых). Например, в НКО в 2009 г. прошла внеплановая проверка, предметом которой явилась проверка

	<p>период деятельности некоммерческой организации, превышающий указанные три года, при наличии информации о том, что при создании данной организации были допущены неустраняемые нарушения. При этом проверке подлежит только порядок создания организации.</p>		<p>двух финансовых операций за 2007 и 2008 г. В 2010 году НКО может быть включена в плановую проверку за период деятельности с 2007 по 2008 г.г. Следует исключить возможность в ходе плановой проверки повторно проверять эти две финансовые операции.</p>
8.	<p>22. Проверка, не включенная в план, предусмотренный пунктом 21 Административного регламента, является внеплановой.</p> <p>Минюст России (территориальные органы) проводит внеплановые проверки некоммерческих организаций в случаях:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- необходимости проверки исполнения предупреждений (представлений) об устранении ранее выявленных нарушений;</li> <li>- обжалования действий (бездействия) некоммерческих организаций, связанных с невыполнением ими требований законодательства Российской Федерации, а также получения иной информации, подтверждаемой документами, свидетельствующей о наличии признаков таких нарушений.</li> </ul>	<p>Дополнить: «Предмет внеплановой проверки ограничен и обусловлен основаниями начала такой проверки»</p>	<p>Исключить возможность проведения внеплановых проверок по вопросам, которые не связаны с основаниями для начала внеплановой проверки». Пример, в Минюст поступила информация о том, что НКО изменила адрес места нахождения постоянно действующего органа, но соответствующие сведения не предоставила». Предметом внеплановой проверки будут именно обстоятельства, связанные с местонахождением НКО. Целевое расходование средств, периодичность собраний, финансовая деятельность НКО в данном случае не могут быть предметом внеплановой проверки.</p>

9.	<p>38. Уполномоченный специалист оформляет уведомление о проверке (<u>приложение N 3</u> к Административному регламенту).</p> <p>В уведомлении о проверке указываются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- перечень документов, которые некоммерческая организация обязана представить <u>к началу проверки</u> (решения руководящих органов некоммерческой организации и распорядительные документы по ее управлению, а также связанные с ведением ее финансово-хозяйственной деятельности; бухгалтерско-финансовые документы и переписка некоммерческой организации с физическими и юридическими лицами по вопросам осуществления деятельности, направленной на достижение уставных целей).</li> </ul>	<p>Исключить: « <u>к началу проверки</u>».</p> <p>Дополнить раздел «Выездная проверка» и «Документальная проверка» пунктом: «Документы НКО предоставляются в течении 10 дней с момента получения требования о предоставлении документов. Требование о предоставлении документов и сведений направляется после начала мероприятий по контролю»</p> <p>Аналогичные изменения в пп. 45, 48.</p>	<p>Проверка не началась, а на НКО уже возлагаются обязанности.</p> <p>Дополнение необходимо рассматривать с вышеизложенными предложениями о начале проверки. Требование о предоставлении документов и сведений, направляется после начала проверки (п. 4 Таблицы). Запрос сведений, это мероприятия по контролю НКО, проводимые с ее участием</p>
10.	<p>45. Документы некоммерческой организации, необходимые для проведения проверки, представляются проверяющему государственному служащему</p>	<p>Дополнить абзацем: «Оригиналы документов изучаются государственными служащими в помещении НКО и не могут быть изъяты. В случае необходимости с них изготавливаются копии»</p>	<p>Исключить возможность изъятия оригиналов документов</p>
11.	<p>23. Плановые и внеплановые проверки могут проводиться: в месте нахождения и (или) деятельности некоммерческой организации</p>	<p>Дополнить: «Под местом нахождения объекта контроля понимается место нахождения его постоянно действующего руководящего органа (адрес для</p>	<p>Такая альтернатива по месту проведения проверки, бесспорно, необходима, но в то же время используемые термины не</p>

	(далее - выездные проверки)	<p>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.</p> <p>Под местом ведения деятельности понимается помещение, в котором находится имущество (оборудование, оргтехника и т.п.) объекта контроля (находящееся в собственности, используемое безвозмездно или арендуемое), расположены рабочие места и находятся сотрудники организации, либо помещение, в котором непосредственно осуществляется уставная деятельность (например, ведется прием граждан).</p>	<p>расшифрованы, что подразумевается под «местом нахождения» и «местом ведения деятельности». В 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).</p> <p>В целях предупреждения возможных нарушений прав НКО предлагаем раскрыть содержание приведенных терминов.</p>
12.	45. В случае отсутствия документов (информации) и (или) возникновения иных обстоятельств, препятствующих их представлению в установленные сроки, руководитель некоммерческой организации (иное уполномоченное им лицо) должен представить проверяющему государственному служащему (председателю комиссии) письменное	«В случае, если НКО 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	<p>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?!</p> <p>В связи с этим предлагаем использовать формулировку,</p>

	объяснение причин непредставления документов.	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) органа вправе на основании этого уведомления продлить сроки представления документов или отказать в продлении сроков, о чем выносится отдельное решение.»	приведенную в Налоговом кодексе РФ.
13.	57. В случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, руководитель некоммерческой организации (иное уполномоченное им лицо) вправе представить письменные возражения (замечания) по акту в целом или по его отдельным положениям, а также документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений.	Дополнить п. 57: «По ходатайству уполномоченного представителя НКО ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами проверки и фиксировать их, в том числе путем получения копии за собственный счет, включая использование собственных технических средств. Ходатайство (заявление) уполномоченного лица объекта контроля рассматривается специалистом, уполномоченным на проведение проверки в течении суток».	Ознакомление 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.
14.	57. В случае несогласия с фактами, изложенными в акте проверки, руководитель некоммерческой организации (иное уполномоченное им лицо) вправе представить письменные возражения (замечания) по акту в целом	п. 57 дополнить: «Минюст обязан предоставить не менее 10 дней со дня вручения акта проверки для предоставления возражений» п. 76 абзац 2 изложить в следующей редакции:	Системный анализ пп. 57, 74 показывает, что право на подачу возражений фактически не действует, так как его реализация не порождает у Минюста обязанность рассмотреть данные возражения и учесть их при

<p>или по его отдельным положениям, а также документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность возражений.</p> <p>74. Юридическим фактом - основанием для принятия решения о мерах по результатам контроля - является документ (акт проверки, отчет, справка о посещении мероприятия), в котором отмечены выявленные при осуществлении административных процедур, предусмотренных <u>пунктом 17</u> Административного регламента, несоответствие деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям), нарушения законодательства Российской Федерации.</p> <p>76. Государственный служащий, установивший в ходе осуществления контроля факты нарушений (далее - специалист), готовит проект предупреждения (представления;.....)</p> <p>Срок выполнения действия - три рабочих дня с момента подписания акта проверки некоммерческой организации.</p>	<p>«Срок выполнения действия - три рабочих дня с момента получения возражений на акт проверки либо истечение срока для предоставления возражений»</p>	<p>принятии решения. Решение по итогам проверки принимается только с учетом мнения одной стороны — комиссии Минюста. Руководитель Минюста учитывает ее мнение. Однако учет доводов НКО — это возможность внесудебного урегулирования возникшего спора. Например, в ходе одной из проверок в акте в качестве нарушения было указано на истечение полномочий руководителя. Однако, соответствующий протокол общего собрания НКО был предоставлен Минюсту еще в ходе проверки, что подтверждалось актом приема-передачи. Члены комиссии не обратили на него внимания. Поданные возражения рассмотрены не были, а предупреждение было внесено до истечения срока подачи возражений. В последующем суд признал незаконным внесение предупреждения. Судья был возмущен действиями сотрудников Минюста — почему они не урегулировали возникший спор во внесудебном порядке, получив возражения НКО. Судебный процесс свелся к тому, что судья должен был</p>
---	---	---

			<p>констатировать факт предоставления протокола общего собрания, и следовательно отсутствие нарушения.</p> <p>Судебный процесс: 4 судодня, участие представителей НКО и Минюста, взыскание с Минюста процессуальных издержек.</p> <p>Внесудебный порядок: прочитать возражения, убедиться в ошибке членов комиссии, издержки — пара часов.</p> <p>Альтернативный вариант см ниже.</p>
15.	п.п. 74-77 Рассмотрение акта проверки	<p>« 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 НКО или с момента истечения срока предоставления возражений. Указанный срок может быть продлен, но не более чем на 10 дней.</p> <p>2. Руководитель (заместитель руководителя) органа извещает о времени и месте рассмотрения материалов проверки лицо, в отношении которого проводилась эта проверка.</p>	<p>Мотивы в п. 14 Таблицы.</p> <p>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 сократить объем и количество жалоб и заявлений, поступающих в суды и в вышестоящие инстанции.</p>

		<p>Лицо, в отношении которого проводилась проверка, вправе участвовать в процессе рассмотрения материалов указанной проверки лично и (или) через своего представителя.</p> <p>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.</p> <p>3. Перед рассмотрением материалов проверки по существу руководитель (заместитель руководителя) органа должен:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) объявить, кто рассматривает дело и материалы какой проверки подлежат рассмотрению;</li><li>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;</li><li>3) в случае участия представителя лица, в</li></ol>	
--	--	---	--

		<p>отношении которого проводилась проверка, проверить полномочия этого представителя;</p> <p>4) разъяснить лицам, участвующим в процедуре рассмотрения, их права и обязанности;</p> <p>5) вынести решение об отложении рассмотрения материалов проверки в случае неявки лица, участие которого необходимо для рассмотрения.</p> <p>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.</p> <p>При рассмотрении материалов проверки исследуются представленные доказательства.</p> <p>5. В ходе рассмотрения материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) органа:</p> <p>1) устанавливает, совершало ли лицо, в отношении которого был составлен акт проверки, нарушение законодательства, были ли допущены недостатки;</p> <p>2) устанавливает, имеются ли основания для привлечения лица к ответственности за совершение нарушения;</p>	
--	--	---	--

		<p>3) выявляет обстоятельства, исключаящие вину лица в совершении нарушения.</p> <p>6. По результатам рассмотрения материалов проверки руководитель (заместитель руководителя) органа выносит решение:</p> <p>1) о необходимости привлечении к ответственности за допущенные нарушения;</p> <p>2) о принятии мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению.</p> <p>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.»</p>	
16.	103. Срок рассмотрения жалобы не должен превышать тридцати календарных дней с момента регистрации письменного обращения.	Дополнить: «В случае обжалования НКО решения о начале проверки и запросе сведений и документов жалоба подлежит рассмотрению в течении 10 дней с момента поступления»	Право граждан и их объединений на обращение с жалобами гарантируется Конституцией РФ. Реализация данного права заключается не просто в возможности подать жалобу, но и обязанности должностных лиц ее рассмотреть и в случае обоснованности жалобы принять меры к восстановлению нарушенных прав. Один из основных принципов реализации этого права является

			<p>своевременность рассмотрения жалобы и принятия решения. Срок проверки 30 дней. Такой же срок рассмотрения жалобы. Получается, что ответ на жалобу о начале проверки (например, отсутствие оснований) будет получен лишь после окончания этой проверки. В адмрегламенте должны быть предусмотрены такие сроки, которые позволяли бы эффективно и своевременно реагировать на допущенные нарушения и принимать меры к устранению нарушений и восстановлению нарушенных прав.</p>
17.	<p>117. Жалоба не подлежит удовлетворению если:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- отсутствуют основания для признания вынесенного предупреждения противоречащим федеральному законодательству;</li> <li>- ранее автор жалобы обжаловал предупреждение в суд.</li> </ul>	<p>Изменить второй абзац: «По поставленным вопросам имеется решение суда, вступившее в законную силу»</p>	<p>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».</p> <p>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)</p>

			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.
--	--	--	--

Есть и ряд других предложений. на наш взгляд, необходимо дополнить административный регламент несколькими разделами. Кстати, некоторые из нижеприведенных предложений были включены в проект Адмрегламента Минюста РФ, однако, в последующем не вошли в принятый и ныне действующий регламент (проект публиковался 28 ноября 2008 г. на официальном сайте Министерства юстиции РФ (<http://www.minjust.ru/index.php?id4=74>)).

<p>При проведении проверки специалисты Минюста России (его территориальных органов) не вправе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- проверять выполнение требований законодательства Российской Федерации, контроль, надзор за соблюдением которых не отнесен к компетенции Минюста России (его территориальных органов) законодательством Российской Федерации;</li> <li>- осуществлять выездные плановые проверки в случае отсутствия при их проведении должностных лиц или работников объектов контроля либо их представителей;</li> <li>- требовать представления документов, информации, не относящихся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;</li> <li>- требовать предоставления сведений относящихся к личной переписке, телефонным переговорам, почтовым и телеграфным</li> </ul>	<p>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.</p> <p><i>«Следует признать обоснованной ссылку на представителей заявителя на содержание правоприменительного решения Европейского суда по правам человека от 28.06.2007 г. по делу</i></p>
---	---

<p>сообщениям. Такие сведения в случае необходимости могут быть получены лишь с согласия объекта проверки либо на основании решения суда.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения проверки, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;</li> <li>- превышать установленные сроки проведения проверки.</li> </ul>	<p><i>«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).</i></p>
<p>«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.).»</p>	<p>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 <b>орган должен затребовать конкретные документы, находящиеся у налогоплательщика с указанием их реквизитов.</b> 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)</p>

<p>Недействительность результатов проверки, проведенной с грубым нарушением</p> <p>1. Результаты проверки, проведенной Минюстом РФ с грубым нарушением установленных настоящим Адмрегламентом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения НКО обязательных требований и требований, правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления НКО.</p> <p>2. К грубым нарушениям относится нарушение требований, предусмотренных:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) отсутствия оснований проведения плановой проверки;</li> <li>2) нарушение срока уведомления о проведении проверки;</li> <li>3) отсутствие оснований проведения внеплановой выездной проверки,</li> <li>4) нарушения сроков и времени проведения проверок</li> <li>5) проведения проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя Минюста РФ;</li> <li>5) требование документов, не относящихся к предмету проверки</li> <li>6) непредставления акта проверки,</li> <li>7) не обеспечение возможности лица, в отношении которого проводилась проверка, участвовать в процессе рассмотрения материалов проверки лично и (или) через своего представителя и обеспечение возможности НКО представить объяснения, не разъяснение НКО его прав и обязанностей.</li> </ol>	<p>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 закрепленная 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.</p>
<p>НКО вместе с направлением уведомления о начале проверки должны быть направлены письменные разъяснения прав и обязанностей, а</p>	<p>Нами исследовались случаи проверки НКО органами ФРС, а затем Минюстом РФ в 2007-2009 г.г. Примерно в 75 % случаев НКО не знали,</p>

<p>также указание на нормативные акты, в соответствии с которым проводится проверка.</p> <p>При проведении проверок специалисты Минюста России (его территориальных органов) обязаны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ознакомить проверяемого объекта контроля (его представителей) с правами и обязанностями при проведении проверки;</li> <li>- выяснить все существенные для проведения проверки обстоятельства;</li> <li>- не препятствовать осуществлению деятельности объекта контроля;</li> <li>- соблюдать установленные принципы и осуществлять взаимодействие с НКО в корректной (уважительной) форме.</li> </ul>	<p>какими нормами регулируется проведение проверки, свои права и обязанности. Такие разъяснения они получали лишь от юристов.</p> <p>В то же время одним из принципов проведения административной реформы (внедрение адмрегламентов) является принцип информационной доступности.</p> <p>Следует отметить, что некоторые территориальные органы ФРС, а затем и Минюста РФ самостоятельно разработали бланк протокола разъяснения прав и обязанностей НКО со ссылками на нормативные регламенты.</p>

Подготовили:

Павел Чиков, председатель МАПО «АГОРА», к.ю.н.

Рамиль Ахметгалиев, адвокат, правовой аналитик МАПО «АГОРА»

11 декабря 2009 года