



13.05.2010 г. № 18-10

**Генеральному прокурору
действительному государственному
советнику юстиции
Ю.А. Чайке**

**от Межрегиональной ассоциации
правозащитных организаций
«АГОРА»**
(420097, г.Казань, ул. Старо-Пугачевская, д.22, офис
10)

З А Я В Л Е Н И Е

*о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в
работе государственных органов и должностных лиц*

В соответствии с Конституцией РФ, Федеральными законами РФ «О прокуратуре Российской Федерации», «Об общественных объединениях», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утв. приказом Генеральной прокуратуры РФ от 26 декабря 2006 г. N 120) (с изменениями от 23 апреля 2007 г.), общественные объединения вправе обращаться в органы государственной власти в целях защиты прав и законных интересов граждан и их объединений.

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.

Обращение подготовлено 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 13 мая 2010 г. в 37 регионах РФ (всего 37 дел и 917 юридических консультаций).

Указом от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" полномочия по регистрации НКО и контролю за ними были переданы Минюсту РФ и его территориальным органам.

Президент РФ Медведев Д.А. с первых дней вступления в должность обозначил вектор политики государства по отношению к НКО: поддержка и развитие НКО в России.

Наиболее проблемными сферами взаимодействия НКО и органов государственной власти были: регистрация НКО, проведение проверок в отношении них, обременительная отчетность.

В целях решения данных проблемных вопросов в ГД были приняты в том числе по

инициативе Президента РФ следующие федеральные законы, направленные на:

• **упрощение регистрации НКО** (Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 170-ФЗ)

В соответствии с указанными изменениями Минюст РФ не вправе требовать при регистрации документы, не предусмотренные законом.

Данным законом введена новая процедура – приостановление регистрации, для устранения недостатков, в поданных документах.

Сокращен перечень оснований для отказа в регистрации филиала, представительства или отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Сокращен срок регистрации НКО до 14 дней и для уведомления заявителя об отказе или приостановлении регистрации – 3 дня. Ранее об отказе в госрегистрации сообщалось в течение 1 месяца со дня представления документов.

• **упрощение отчетности НКО** (Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 170-ФЗ)

В соответствии с указанными изменениями ряд НКО вправе представлять отчетность по упрощенной форме. Детализированы положения о публикации отчетности, теперь под публикацией понимается в том числе и размещение в сети интернет.

• **смягчен порядок контроля за НКО** (Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 170-ФЗ, Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 365-ФЗ)

Минюсту РФ запрещено в ходе проверок требовать от НКО документы, которые они могут получить в иных государственных органах или которые ранее им были предоставлены.

Периодичность плановых проверок увеличена с одного года до трех лет.

С 1 января 2010 г. сфера действия ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в полной мере охватывает и контроль за деятельностью НКО (порядок назначения проверок, сроки их проведения, прокурорский надзор за деятельностью контролирующих органов и т.д.)

Нельзя не отметить, что некоммерческий сектор нуждался в таких изменениях и мог бы развиваться.

Однако, наличие достаточной законодательной базы не является достаточной мерой для решения проблемных вопросов. Закон должен действовать и применяться в точном соответствии с его смыслом. Применение и реализация данных законов в соответствии с вышеназванным Указом Президента РФ и Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313 возлагалось на Министерство юстиции РФ и его территориальные органы (п. 7):

• *пп.30.2) по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации утверждает формы документов, используемых при государственной регистрации некоммерческих организаций, утверждение которых не отнесено федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;*

• *пп.30.3) определяет 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); осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством Российской Федерации о некоммерческих организациях;*

• *пп.30.14) утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственную регистрацию юридических лиц, методические рекомендации по заполнению форм документов, представляемых в Минюст России и его территориальные органы в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации.*

Эти требования подзаконных нормативных актов напрямую вытекают из положений ФЗ РФ «О некоммерческих организаций». Так, в частности, указанные обязанности были возложены

на Минюст РФ вышеназванными федеральными законами о внесении изменений и дополнений в ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» (ст.ст. 13.1, 32) - «формы документов и сроки определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Отдельно следует заметить, что указанные изменения вступили в действие 1 августа 2008, 1 января 2009 г., и 1 января 2010 г.

Прошло ровно два года с момента принятия Минюстом РФ указанных полномочий. Однако, как показывает анализ развития правоприменительной практики, Минюст РФ самоустранился от исполнения своих прямых обязанностей, фактически блокировав применение, принятых по инициативе Президента РФ изменений в федеральные законы, регулирующие правовой статус НКО.

На сегодняшний день Минюст РФ не утвердил:

- формы документов, необходимых для государственной регистрации НКО (п. 3 ст. 13.1 ФЗ РФ НКО), до сегодняшнего дня применяются устаревшие формы, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. N 212;
- формы и сроки предоставления документов для государственной регистрации изменений, вносимых в ЕГРЮЛ (п. 7 ст. 32 ФЗ РФ «О НКО»), в этой части также применяются устаревшие формы;
- сроки предоставления отчетности (п. 3 ст. 32 ФЗ РФ «О НКО»), Приказом Минюста РФ от 29 марта 2010 г. № 72, утверждены только формы отчетности, сроки не урегулированы;
- порядок размещения в сети интернет отчетов НКО (п. 3.2 ст. 32 ФЗ РФ «О НКО»);
- не установлен порядок регистрации НКО, внесения изменений в учредительные документы (абзац 2 п. 8 ст. 13 ФЗ РФ «О НКО»);
- не установлен порядок проведения проверки НКО (п.п. 4 п. 5 ст. 32 ФЗ РФ «О НКО»)

В своем публичном докладе о деятельности в 2009 г.¹ Минюст РФ отмечает, что в целях реализации положений законодательства были изданы приказы, утверждающие административные регламенты, регулирующие порядок исполнения возложенных на Минюст РФ государственных функций в сфере деятельности НКО. В частности, в докладе приводятся следующие нормативные акты:

- Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. N 90 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций 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"
- Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. N 96 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций"

Однако, как выше было отмечено, указанные изменения в федеральные законы вступили в действие 1 августа 2008, 1 января 2009 г., и 1 января 2010 г.

В соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (утв. постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679) внесение изменений в административные регламенты осуществляется в случае изменения законодательства Российской Федерации, регулирующего исполнение государственной функции (п. 15)

Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

¹http://www.minjust.ru/common/img/uploaded/docs/public_2009.pdf

(утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96) **коррупциогенными факторами** являются отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (п. «ж» п. 3); отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (п. «б» п 4)

В Административном регламенте исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций отсутствует регламентация процедуры приостановления регистрации, запрета требовать документов, не предусмотренных законом, сроки регистрации противоречат срокам, указанным в ФЗ РФ.

В Административном регламенте исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций 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, установленные сроки проведения проверки, сроки и порядок подачи возражений на акт проверки, срок и порядок предоставления документов в ходе проверки, порядок утверждения планов проверок и т.д. противоречат ФЗ РФ «О НКО», а также ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», порядок опубликования и направление в органы прокуратуры планов проверки вообще не урегулированы в регламенте.

Кроме того, как было указано выше Минюст РФ обязан обобщать практику применения законодательства и давать соответствующие рекомендации. Такая практика ранее была в Федеральной регистрационной службе. Отсутствие таких четких и понятных рекомендаций как для специалистов Минюста РФ, так и для представителей НКО, приводит к противоречивому толкованию и применению норм права. Так, например, руководитель отдела по контролю за деятельностью НКО Управления Минюста по Республике Татарстан заявителю в ходе консультации на вопрос о возможности указания адреса места нахождения постоянно действующего руководящего органа по месту жительства учредителя разъяснил, что такая практика не приветствуется, и в таком случае они откажут в регистрации НКО. Данные положения закона и возможность регистрации по месту жительства ранее разъяснялись уже органами ФРС, а также судами². Аналогичная проблема существует и в С.-Петербурге.

В ряде регионов есть примеры позитивных изменений в практике, но они не носят характер устоявшейся сложившейся практики. Основная причина, мешающая формированию единообразной устоявшейся практики, распространению положительного опыта в регионах, – отсутствие административных регламентов и рекомендаций Минюста РФ.

Вывод

Позитивное изменение законодательства на практике не привело к системным улучшениям правового положения НКО, т.к. неотъемлемой частью изменений является реализация принятых законов путем регламентации порядка их применения и дачи рекомендаций, обеспечение единообразия толкования и применения норм права. Эти полномочия в сфере регистрации и контроля за деятельностью НКО возложены на Минюст РФ, который их надлежащим образом не исполняет.

В соответствии с ФЗ РФ «О прокуратуре РФ» прокурор осуществляет **надзор** за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на

²http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=1937

[http://www.hrol.org/node/38.](http://www.hrol.org/node/38)

<http://hrrcenter.ru/practic/>

территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, их должностными лицами. Обращения о таких фактах подлежат рассмотрению согласно Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации (утв. приказом Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2007 г. N 200, п. 8) в Генеральной прокуратуре РФ.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 10, 20, 21, 24 ФЗ РФ «О прокуратуре РФ»,

просим:

Провести проверку по факту неисполнения Министерством юстиции РФ ФЗ РФ «О некоммерческих организациях», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», указов Президента РФ, принять меры прокурорского реагирования, обязав Министра исполнить федеральные законы в полном объеме и устранить допущенные нарушения.

Приложение:

- заверенная копия свидетельства о регистрации МАПО «АГОРА»;
- выписка из протокола Общего собрания, в подтверждение полномочий Чикова П.В.

Межрегиональная ассоциация
правозащитных организаций «АГОРА»
в лице председателя

П.В. Чиков