



«Неправительственные: ГОД СПУСТЯ»

**Основные итоги изменений законодательства о
некоммерческих организациях и результаты
работы Федеральной прямой линии по правовой
поддержке НКО**

**2009,
часть 2**

СОДЕРЖАНИЕ

I. Краткая справка о Ресурсном правозащитном центре	3
II. Реформирование законодательства о некоммерческих организациях: итоги 2009 и новые перспективы	5
III. Информация о работе Федеральной прямой линии по правовой поддержке НКО: проблемы НКО	10
IV. Основные выводы.....	18

I. Краткая справка о Ресурсном правозащитном центре

Автономная некоммерческая организация информационных и правовых услуг «Ресурсный правозащитный центр» создана в 2008 году юристами-профессионалами в области некоммерческого права. Высококвалифицированные юристы Ресурсного правозащитного центра работают в 4 федеральных округах России: Северо-Западном, Приволжском, Южном и Сибирском, но деятельность организации распространяется на всю территорию России. Организация хорошо зарекомендовала себя как в профессиональном юридическом сообществе, так и среди НКО.

Ресурсный правозащитный центр оказывает правовую поддержку некоммерческим неправительственным организациям и инициаторам их создания. Юристы организации проводят консультации по правовым аспектам деятельности НКО, содействуют в регистрации, помогают при подготовке документов к проверкам и годовой отчетности, проводят правовой аудит, оказывают досудебную и судебную защиту нарушенных прав на объединение. Консультации проводятся лично, а также заочно: по электронной почте, телефону **Федеральной прямой линии по правовой поддержке НКО 8-800-3333-068**, в режиме on-line на портале www.hrrcenter.ru.

Бесплатная **Федеральная прямая линия по правовой поддержке НКО 8-800-3333-068** начала действовать в апреле 2008 года. Работа прямой линии – уникальная возможность ежедневно получать самую актуальную информацию о проблемах и нарушениях прав НКО в любом регионе России. По данным на январь 2010 года на прямую линию поступило **4372 обращения из 81 региона** (от Калининградской области до Дальнего Востока), что позволяет говорить о репрезентативности данных, которые являются основой для ежегодных отчетов Ресурсного правозащитного центра, и их достаточно большой точности. Юристы организации ведут мониторинг нарушений прав на объединение, а также разрабатывают рекомендации НКО по защите своих прав. Эти рекомендации выставлены на сайте организации, опубликованы в **социально-правовом дайджесте «Развитие. Помощь. Ценности»**, который распространяется по подписке, также их можно найти на сайтах НКО-сообщества России.

Летом 2008 года Ресурсный правозащитный центр объявил **конкурс на бесплатную помощь** в регистрации НКО, регистрации эмблемы, внесении изменений в учредительные и иные документы НКО, правовой аудит документов, судебную защиту в случае нарушения права на объединение. Одной из обязанностей Ресурсного правозащитного центра в данном проекте является т.н. «гарантированный положительный результат», это означает, что даже если инициативная группа получит отказ в регистрации, Ресурсный правозащитный центр будет добиваться ее регистрации вплоть до обращений в суд. По данным на январь 2010 года Ресурсный правозащитный центр помог более чем 70 участникам конкурса, в том числе в регистрации -

46 инициативным группам и НКО. В суде были защищены права 9 некоммерческих организаций, 4 дела находятся в процессе.

Данные, полученные в результате работы Ресурсного правозащитного центра, становятся основой для книг и докладов. В июне 2009 года коллектив Ресурсного правозащитного центра представил **отчет-доклад «Неправительственные: год спустя»**, который посвящен первой годовщине работы Министерства юстиции с некоммерческим сектором. Этот доклад был представлен юристами организации на общественных слушаниях **«Эмпирические исследования гражданского общества»** в Общественной палате РФ 25 сентября 2009 года и вошел в сборник **«Эмпирические исследования гражданского общества»**, выпущенный ОП РФ.

С июня 2009 года действует **информационно-правовой портал** Ресурсного правозащитного центра, который задуман как объединенный ресурс для НКО и о НКО. Здесь публикуются решения государственных органов и судов в отношении НКО, представлены важные документы, которые должны помочь НКО в работе.

В октябре 2009 года в Петербурге прошла уникальная **Школа юристов-правозащитников**, в рамках которой состоялась Всероссийская конференция **«Законодательство об НКО: проблемы и перспективы совершенствования»**.

Юристы Ресурсного правозащитного центра занимаются также законодательской работой. Ряд предложений по изменению законодательства, разработанные коллективом Ресурсного правозащитного центра, были представлены в рабочую группу по вопросам совершенствования законодательства о НКО, созданную в рамках Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

В марте 2009 года Ресурсный правозащитный центр был принят в члены **Правозащитного Совета Санкт-Петербурга**. В октябре 2009 года юристы Ресурсного правозащитного центра вступили в **Клуб юристов НКО России**.

Ресурсный правозащитный центр является победителем конкурса годовых отчетов НКО за 2008 год **«Точка отсчета»** в Санкт-Петербурге и лауреатом аналогичного Всероссийского конкурса.

II. Реформирование законодательства о некоммерческих организациях: итоги 2009 и новые перспективы

С чего все началось?

8 мая 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев подписал Распоряжение «Об образовании рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях» и утвердил ее состав¹.

Рабочая группа определила три этапа реформирования законодательства о некоммерческих организациях² и сроки реализации:

- **первый этап** (апрель – июнь 2009 года) - поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» №7-ФЗ от 12.01.1996 о государственном контроле за НКО – в части регистрации, отчетности, проверок, приостановления деятельности и ликвидации;
- **второй этап** (лето – осень 2009 года) - поправки, касающиеся экономической деятельности НКО в сфере налогообложения, участия в государственных торгах, тендерах, аренды помещений, принятие Концепции развития благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, а также плана мероприятий по ее реализации в 2009-2010 годах;
- **третий этап** (зима – весна 2010 года) - систематизация законодательства о НКО и устранение противоречий в нем³.

Первый этап

17 июля 2009 года Федеральным законом № 170-ФЗ были внесены существенные изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Закон вступил в силу с 1 августа 2009 года, а его отдельные положения - с 1 января 2010 года.

1.1. Регистрация НКО: что было сделано?

Самым важным и положительным для НКО и их представителей, на наш взгляд, стала новая процедура приостановления государственной регистрации НКО в случае, если представленные для государственной регистрации документы оформлены в ненадлежащем порядке.

Необходимость применения этой процедуры для НКО и инициаторов создания таких организаций очень актуальна, поскольку в большинстве случаев государственная регистрация НКО представляет собой очень сложный и экономически затратный процесс в силу чрезмерно тщательной правовой проверки документов чиновниками территориальных органов Минюста и большой государственной пошлины за совершаемые действия.

¹ Более подробно: <http://www.sovetpamfilova.ru/pressrel/1684>

² Далее по тексту «некоммерческие организации» - НКО.

³Здесь и далее презентация Е.А. Абросимовой, к.ю.н., доцента Юридического факультета Московского государственного университета, члена экспертной группы по совершенствованию законодательства об НКО Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (Москва) на конференции Ресурсного правозащитного центра 05 октября 2009 года в Санкт-Петербурге «Законодательство о некоммерческих организациях: проблемы и перспективы совершенствования», <http://hrrcenter.ru/articles/Abrosimova%20NGO-Legislation%20prospectives2009-2010.ppt>

До введения в закон указанной процедуры можно было, например, только лишь на основании непроставленного прочерка в графе заявления на регистрацию некоммерческой организации (Форма РН0001), получить отказ в регистрации. С появлением процедуры приостановления государственной регистрации НКО, как мы полагали, представители некоммерческого сектора получили возможность зарегистрировать свою организацию или внести изменения в учредительные документы с первого раза путем исправления допущенных в документах на регистрацию ошибок в течение 3 месяцев. В случае если заявитель не устранил допущенные ошибки, вызвавшие приостановление государственной регистрации некоммерческой организации, в течение 3 месяцев, уполномоченный орган или его территориальный орган принимает решения об отказе в государственной регистрации.

Другим немаловажным изменением, касающимся порядка государственной регистрации НКО, является новый пункт 5.1 статьи 13.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях», определяющий, что уполномоченный орган или его территориальный орган не вправе требовать представления других документов, кроме тех, которые указаны в данном законе. В указанной норме определяется срок для принятия решения об отказе или приостановлении в регистрации НКО – 14 рабочих дней, а также срок уведомления заявителя в случае отказа в регистрации НКО - в течение 3 рабочих дней в письменной форме со дня принятия указанного решения.

Кроме того, изменения были внесены и в список оснований для отказа в регистрации НКО. Закрытый перечень оснований был расширен и дополнен тремя новыми. В частности, решение об отказе в регистрации НКО может быть принято:

1. Если решение о реорганизации, ликвидации НКО, о внесении изменений в ее учредительные документы или об изменении сведений, вносимых в ЕГРЮЛ, принято лицом (лицами), не уполномоченным на то федеральным законом и (или) учредительными документами НКО.

Данное основание применимо, например, в случае отсутствия полномочий у лица, имеющего право действовать без доверенности от имени организации, когда срок полномочий избранного руководителя истек, на новый срок руководитель не избран по разным причинам, соответственно об изменениях Минюст проинформирован не был.

2. Если установлено, что в представленных для государственной регистрации документах содержатся недостоверные сведения.

3. В случае неустранения заявителем оснований, вызвавших приостановление государственной регистрации некоммерческой организации, в установленный указанным решением срок.

1.2. Регистрация НКО: как то, что было сделано, работает на самом деле?

Процедура приостановления регистрации в первую очередь необходима при государственной регистрации именно общественных объединений. Связано это с тем, что правовая экспертиза документов на регистрацию таких организаций проводится сотрудниками Минюста более придирчиво и дотошно по сравнению с другими организационно-правовыми формами НКО.

Однако, анализируя введенный порядок приостановления регистрации НКО, наблюдается неясность в отношении применения данной процедуры именно к общественным объединениям.

В статье 23.1. закреплено, что при принятии решения о приостановлении государственной регистрации НКО прерывается течение срока, установленного пунктом 8 статьи 13.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», то есть - 14 рабочих дней, по истечении которых уполномоченный орган обязан принять решение о регистрации НКО. Срок же для принятия Минюстом решения о регистрации общественного объединения, установленный ФЗ «Об общественных объединениях»,

составляет 30 дней. Учитывая это обстоятельство, чиновники территориальных управлений Минюста РФ, в частности по Краснодарскому краю, Саратовской области, Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Новосибирской области считают, что процедура приостановления регистрации НКО не относится к регистрации общественных объединений, потому что срок принятия решения о регистрации общественного объединения составляет не 14 рабочих дней, а 30 дней. Кроме того, в Федеральный закон «Об общественных объединениях» не были внесены соответствующие изменения, закрепляющие процедуру приостановления государственной регистрации общественных объединений.

Однако, по нашему мнению, этот вопрос далеко неоднозначен. Пункт 2 статьи 1 ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает, что «настоящий Федеральный закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории Российской Федерации, постольку, поскольку иное не установлено настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами». Кроме того, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не содержит прямого указания на то, что статья 23.1, содержащая нормы применения процедуры приостановления регистрации некоммерческих организаций, не распространяется на общественные объединения.

Однако следует отметить еще более печальное обстоятельство - **практически процедура приостановления не применяется вообще**⁴.

Нельзя назвать «приостановлением» регистрации тот факт, когда при подаче документов на регистрацию НКО, сотрудник Минюста сразу же возвращает документы после кратковременного визуального обзора с указанием на то, что такой устав не подойдет, «возьмите наш образец»⁵. Описываемая процедура действует только при одном условии - представленные для государственной регистрации документы оформлены в ненадлежащем порядке.

Однако в 2009 году мы не зафиксировали ни одного отказа в регистрации, содержащего в качестве единственного основания для отказа в регистрации оформление документов в ненадлежащем порядке. Во всех остальных случаях отказы основываются на нарушении конкретных норм действующего законодательства о НКО.

Важно! Указанный факт делает бесполезным введенный порядок приостановления регистрации. Кроме того, чиновники территориальных органов Минюста намеренно игнорируют применение процедуры приостановления регистрации.

2.1. Ответность некоммерческих организаций

Изменения коснулись, в том числе, порядка отчетности НКО. Если ранее все НКО, за исключением общественных и религиозных объединений, для которых был предусмотрен свой порядок отчетности, обязаны были ежегодно отчитываться перед Минюстом до 15 апреля года, следующего за отчетным, по формам № ОН0001 и № ОН0002, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.04.2006 г. № 212, то, согласно новой редакции закона, теперь от такой обязанности освобождена отдельная категория некоммерческих организаций. Это НКО, которые удовлетворяют трем условиям, позволяющим им не представлять утвержденные формы, а именно:

⁴ Собственные данные Ресурсного правозащитного центра, полученные из обращений НКО на Федеральную прямую линию по правовой поддержке НКО 8-800-3333-068, в рамках подготовки документов к конкурсу на регистрацию НКО и очных юридических консультаций.

⁵ Из записи журнала очных консультаций юриста Ресурсного правозащитного центра в Саратовской области Елены Царенковой.

1. отсутствие у НКО учредителей, участников и членов, являющихся иностранными гражданами и (или) организациями либо лицами без гражданства;
2. отсутствие у НКО в течение года поступлений имущества и денежных средств от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства;
3. сумма от поступления в НКО имущества и денежных средств в течение года составила менее трех миллионов рублей.

При этом обязанность представления указанной категории НКО утвержденных форм № ОН0001 и № ОН0002 заменяется обязанностью представлять некоммерческими организациями в Минюст или его территориальный орган **заявления в свободной форме**, подтверждающего их соответствия вышеперечисленным условиям, а также **информацию в произвольной форме** о продолжении своей деятельности в сроки, которые определяются уполномоченным органом.

Кроме указанной обязанности по отчетности НКО, новая редакция закона закрепляет за некоммерческими организациями дополнительную обязанность по ежегодному размещению в сети Интернет или предоставления средствам массовой информации для опубликования отчета о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган.

Те же некоммерческие организации, которые представляют в Минюст сообщение о продолжении своей деятельности, также обязаны ежегодно размещать в сети Интернет или предоставлять средствам массовой информации для опубликования указанное сообщение. Порядок и сроки размещения указанных отчетов и сообщений определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Необходимо отметить, что норма, определяющая дополнительную обязанность по отчетности НКО, вступила в силу с 1 января 2010 года.

В соответствии с указанными изменениями Министерство юстиции РФ разработало проект Положения о порядке размещения в сети Интернет и опубликования в средствах массовой информации отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций.

Согласно Положению отчеты о деятельности и сообщения о продолжении деятельности НКО могут быть предоставлены в любое печатное средство массовой информации, зарегистрированное в установленном порядке. Отчеты о деятельности и сообщения о продолжении деятельности НКО могут быть размещены в сети Интернет:

- на сайте Минюста России, его территориального органа;
- на иных сайтах в сети Интернет при условии обеспечения их общедоступности.

Срок размещения отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций в сети Интернет не может составлять менее 1 года. Размещению в сети Интернет и опубликованию в средствах массовой информации не подлежат сведения о дате рождения, данных документа, удостоверяющего личность, адресе (месте жительства) члена руководящего органа НКО, указанные в отчете о деятельности такой организации.

3.1. Проверки некоммерческих организаций

Важное изменение Федерального закона «О некоммерческих организациях» касается проверок НКО, а именно: с 1 августа 2009 года вступила в силу норма, определяющая, что Минюст и его территориальные органы могут проводить проверки соответствия деятельности НКО, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, с периодичностью, установленной Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», то есть не чаще, чем один раз в три года.

Важно! Данный срок касается только плановых проверок.

Второй этап

В июле 2009 года были внесены поправки в статью 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции». Данная норма предусматривает порядок заключения договоров аренды и (или) безвозмездного пользования государственным и муниципальным имуществом по результатам торгов. С 23 июля 2009 года указанный порядок не применяется в отношении ряда форм НКО. В частности, союзам и ассоциациям, религиозным организациям, образовательным учреждениям независимо от их организационно-правовых форм, общественным объединениям, ТСЖ больше нет необходимости проходить через процедуру аукциона (конкурса) для заключения договоров аренды и (или) безвозмездного пользования государственным и муниципальным имуществом.

Важно! Из списка таких организаций выпали: автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства, фонды, частные учреждения. Надо отметить, что упомянутые организационно-правовые формы составляют более половины некоммерческого сектора в России.

Законопроекты второго этапа⁶:

- О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ (в части совершенствования регулирования благотворительной и добровольческой деятельности и налогового регулирования).
- Поправки в Налоговый кодекс, направленные на формирование налоговых стимулов и устранение налоговых барьеров для пожертвований и добровольчества, улучшение условий налогообложения деятельности НКО, а также закрепление налоговых механизмов содействия развитию института социальной рекламы.
- О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ (в части содействия развитию благотворительной деятельности и деятельности некоммерческих организаций).
- Поправки в ФЗ «О некоммерческих организациях» и ФЗ «Об общественных объединениях», направленные на повышение публичной отчетности НКО, повышение качества управления НКО, внутренней демократии и прозрачности в НКО, подотчетности менеджмента НКО учредителям и высшим органам управления.
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу поддержки социально ориентированных НКО.
- Поправки в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

⁶ Там же.

власти субъектов РФ», касающиеся предоставления региональным и местным органам власти полномочий по поддержке НКО.

- Создание нового института «социально ориентированных НКО», которым будет оказываться всесторонняя поддержка со стороны государства, в том числе на региональном и местном уровнях власти.

Третий этап

Большой блок вопросов, предложения по которым еще предстоит разработать, запланированы на третий этап, который, вероятно, продлится дольше определенного для его реализации времени.

Планы этапа⁷:

1. унификация законодательства об НКО:
2. регулирование налогообложения НКО
3. регулирование взаимодействия государства и НКО
4. изменения в процессуальное законодательство - отнесение споров, вытекающих из деятельности НКО и имеющих экономический характер, к подведомственности арбитражных судов
5. изменения в законодательство о деятельности на территории РФ международных и иностранных НКО

III. Информация о работе Федеральной прямой линии по правовой поддержке НКО: проблемы НКО

В настоящем отчете приводятся новые сведения - результаты мониторинга права на объединение согласно полученным данным Федеральной прямой линии по правовой поддержке НКО (далее - ФПЛ) **8-800-3333-068 (бесплатный номер для звонков с любых телефонов)** с июля 2009 года по январь 2010 года⁸.

Ежедневно юристы ФПЛ принимают сообщения о нарушении права на объединение из всех регионов России и оказывают обратившимся бесплатную правовую поддержку. Линия работает ежедневно с 11 до 17 ч. по рабочим дням. Данная инициатива существует в России уже более полутора лет и в настоящее время финансируется **Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. Макаргунов.**

Всего за период с июля 2009 года по январь 2010 года было принято 2023 обращения. География обращений обширна, что позволяет с определенной долей вероятности утверждать, что составленный на основе полученных обращений рейтинг проблемных для НКО областей как в законодательстве, так и по правоприменительной

⁷ Там же.

⁸ Ознакомиться с первой частью доклада можно по ссылке:
http://www.hrrcenter.ru/doc/HRRC_report%2024-06-09%20new.pdf

практике можно назвать репрезентативным и обладающим достаточно большой точностью.

В ходе работы ФПА были выявлены наиболее проблемные для НКО блоки вопросов, а именно:

Проблема 1: Проверки НКО и как результат: иски о ликвидации, вытекающие после проведения проверок НКО и вынесение предупреждений – 40% обращений на ФПА

В рассматриваемом нами случае иски о ликвидации НКО включают в себя иски о прекращении деятельности общественного объединения и исключение его из ЕГРЮЛ, иски о ликвидации НКО, в том числе общественных объединений, а также решение налогового органа об исключении некоммерческой организации, прекратившей свою деятельность, из ЕГРЮЛ.

Звонки обратившихся за помощью на ФПА по данной проблеме позволяют выстроить определенную схему действий территориальных органов Минюста при желании ликвидировать НКО:

1. Территориальным органом Министерства юстиции РФ проводится плановая проверка НКО. По ее результатам выявляются нарушения действующего законодательства о НКО. На этом основании выносится предупреждение об устранении выявленных нарушений в месячный срок, в некоторых случаях - до шести месяцев. В случае неустранения в установленный срок нарушений, госорган обращается в суд с иском о прекращении деятельности общественного объединения или о ликвидации НКО, включая общественные объединения. Предмет иска зависит от вида нарушений законодательства о НКО и организационно-правовой формы некоммерческой организации.

2. В случае если в ходе проверки Минюст обнаружит нарушения порядка ведения бухгалтерского учета и налогообложения, указанная информация передается налоговому органу для дальнейших действий по устранению некоммерческой организации. Популярной процедурой налогового органа «по ликвидации НКО» является принятие решения регистрирующего органа о признании некоммерческой организации прекратившей свою деятельность и об исключении ее из ЕГРЮЛ. Основаниями для принятия такого решения являются наличие одновременно двух условий: непредставление некоммерческой организацией в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, документов отчетности по налогам и сборам, и неосуществление операций хотя бы по одному банковскому счету.

В дополнении к данному подразделу добавим несколько реальных примеров из практики Ресурсного правозащитного центра:

Пример: попытка ликвидировать общественную организацию в Краснодаре

Управление Министерства юстиции РФ по Краснодарскому краю обратилось в Октябрьский районный суд города Краснодара с иском о ликвидации Краснодарской городской молодежной общественной организации «Молодежный клуб «Парус». Основанием иска о ликвидации послужили не представленные организацией в установленный законом срок отчеты о деятельности и получении международных, иностранных денежных средств, а также использование в своей деятельности

незарегистрированной эмблемы. Данные нарушения были выявлены специалистами Краснодарского Минюста в ходе проведения плановой проверки организации.

Надо отметить, что деятельность клуба в лице его Председателя Муравьева Юрия Никитовича является уникальной для подрастающего поколения. В организации бесплатно обучают теории и практике хождения под парусом. Ребята под руководством Юрия Муравьева моделируют и создают виндсерфинги, швердборты детского класса и детские яхты, а воспитанники клуба часто становятся победителями различных соревнований по парусному спорту.

Юрист Ресурсного правозащитного центра Юлия Дробот представила в судебном заседании суду доказательства, подтверждающие устранение нарушений до начала рассмотрения дела по существу. Кроме того, Юлия заявила, что основания иска территориального Минюста являются неправомерными и не соответствует действующему законодательству. Ликвидация общественного объединения является ответственностью юридического лица за допущенные нарушения. Порядок и основания ее применения предусмотрены статьей 44 Федерального закона "Об общественных объединениях" и статьей 61 Гражданского кодекса РФ. Конкретный перечень положений, нарушение которых может привести к ликвидации юридического лица, в указанных нормах не определен. В почему данная санкция не может применяться по одному лишь формальному основанию - в связи с неоднократностью нарушений обязательных для юридических лиц правовых актов. Такие разъяснения были даны Конституционным судом в своем постановлении от 18 июля 2003 года № 14-П.

Судья была удивлена, что данная норма закона трактуется госорганом в Краснодаре так формально. 8 декабря 2009 года было принято решение об отказе в исковом заявлении о ликвидации общественного объединения⁹.

Проиграв судебный процесс, Краснодарский Минюст решил воспользоваться собственными рычагами борьбы с неудобной общественной организацией. 31 декабря 2009 года руководитель Паруса получил отказ в государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы, по надуманным основаниям¹⁰. Более подробно ситуация будет рассмотрена в подразделе 2.

Пример: проверки некоммерческих партнерств в Санкт-Петербурге

За вторую половину 2009 года в Петербурге и Ленобласти плановые проверки прошли в 18 некоммерческих партнерствах. Предупреждения и другие санкции выносились не только Некоммерческому партнерству «Институт региональной прессы» и Некоммерческому партнерству «Институт Развития Свободы Информации», но Некоммерческому партнерству «Шамбала» и Некоммерческому партнерству «Рашен Америкен Бизнес Клуб», руководители которых обратились за помощью на нашу Федеральную прямую линию по правовой поддержке НКО. Наша позиция по данному вопросу такова: регистрируя организацию, необходимо понимать, какие цели перед ней стоят. Если цели - оказание различного рода услуг, то правильно выбирать - частное учреждение или автономную некоммерческую организацию. Но и с позицией Минюста мы не согласны, поскольку буквальное толкование цели создания некоммерческого партнерства («содействие членам партнерства в деятельности, направленной на...»), на наш взгляд, применяться не должно, поскольку в этом случае снижается социальная значимость деятельности организаций, что противоречит самой природе их создания.

⁹ Решение суда доступно для ознакомления по ссылке:

http://www.hrrcenter.ru/practic/detail.php?ID=613&phrase_id=7330. Более подробно:

<http://hro.org/node/6965> и <http://hro.org/node/7078>

¹⁰ Ознакомиться с отказом в регистрации можно по ссылке:

<http://hrrcenter.ru/practic/detail.php?ID=616>

Важно! Точку в споре о том, чем может заниматься некоммерческое партнерство (действовать только в отношении своих членов или наоборот - неопределенного круга лиц) должен поставить Конституционный суд РФ. Однако есть примеры деятельности некоммерческих партнерств только в интересах своих членов: в то время, когда не было товариществ собственников жилья, некоммерческое партнерство выполняло аналогичные функции, действуя в интересах своих членов - собственников жилья.

Проблема 2: Регистрация/регистрация изменений - 38% обращений на ФПА

Данный блок проблем остается актуальным в топе проблем НКО согласно нашим данным. Это связано с тем, что сложности в регистрации НКО (включая регистрацию изменений), которые существовали во времена Росрегистрации, практически не изменились с передачей полномочий Минюсту. Для многих инициативных групп зарегистрировать НКО в России в настоящее время остается также довольно проблематично, несмотря на «консультации» сотрудников Минюста.

Такая ситуация складывается в силу существующего ряда факторов:

- **недостаточное количество квалифицированных юристов, к которым можно обратиться на безвозмездной основе для составления документов**

Для регистрации новых НКО или для регистрации изменений учредительных документов действующих НКО необходимо подготовить устав, не противоречащий «законодательству Российской Федерации», уметь трактовать законодательство тем же образом, как и чиновники, уметь преодолеть внутренние противоречия того самого законодательства, а в некоторых случаях - закрыть «глаза» на его абсурдность. Поэтому, чтобы успешно пройти регистрацию создания или внесения изменений в учредительные документы, НКО должны обращаться к юристам, специализирующимся в области некоммерческого права, но таких специалистов очень мало. Благодаря ФПА НКО могут получить такую помощь, в том числе для этих целей Ресурсным правозащитным центром организован конкурс по бесплатной регистрации НКО.

- **наличие практики отказов в регистрации по надуманным основаниям**

Встречается практически во всех регионах, обратившихся на ФПА. В дополнение к проблеме 1, указанной в предыдущем подразделе, добавим несколько реальных примеров, когда позиция закона не совпала с трактовкой чиновников из Министерства юстиции.

Пример: отказ в регистрации изменений учредительных документов НКО

К сожалению, такие отказы в регистрации не редкость. Например, отказ в регистрации изменений учредительных документов Краснодарской городской общественной молодежной организации «Молодежный клуб «Парус» основывается на нарушении положения Устава, предусматривающего право члена в случае его отсутствия доверять участие и голосование на общем собрании своему представителю на основании доверенности, Федеральному закону «О некоммерческих организациях».

По всей видимости, специалист, составивший отказ, не обладает общими знаниями норм гражданского законодательства, а именно статьи 185 Гражданского кодекса РФ, определяющей, что доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами. В настоящий момент юристами Ресурсного правозащитного центра подготовлена жалоба на отказ в регистрации изменений в Министерство юстиции РФ.

Важно! В действительности сотрудники территориальных управлений Минюста нуждаются в изучении как минимум основ гражданского законодательства, поскольку специалисты, проводящие экспертизу уставов, должны быть квалифицированными юристами.

Пример: отказ в регистрации изменений учредительных документов НКО, используя узкое понимание закона

В Саратове, АНО «Учебный центр» столкнулся с необходимостью изменения устава для продления лицензии на образовательную деятельность на новый срок. Летом 2009 года соответствующие документы были поданы в Управление Министерства юстиции по Саратовской области на регистрацию изменений, после чего получен отказ в регистрации, в качестве одного из оснований - АНО «не может заниматься образовательной деятельностью». В итоге рассмотрения документов организация получает отказ в регистрации изменений. Главное основание отказа, по мнению сотрудников Управления Министерства юстиции по Саратовской области, - запрет для Автономных некоммерческих организаций заниматься образовательной деятельностью. Директор организации обратился за помощью в Ресурсный правозащитный центр: были направлены жалобы в Министерство юстиции РФ, Управление Министерства юстиции по Саратовской области. К счастью, несмотря на категоричную позицию в этом вопросе территориального управления, Министерство юстиции РФ поддержало организацию. Зарегистрировать новую редакцию устава удалось после долгих «консультаций», однако история имела продолжение, поскольку в выписке из ЕГРЮЛ были допущены ошибки, которые чиновники исправлять не торопятся.

Важно! АНО наряду с частным учреждением и другими организационно-правовыми формами НКО вправе заниматься образовательной деятельностью - позиция Минюста РФ.

Важно! За данный период были выявлены неоднократные обращения на ФПА в связи с тем, что в выписках из ЕГРЮЛ допускаются ошибки. Данный факт значительно омрачает деятельность НКО, а для вновь созданных - фактически ее парализует (в связи с невозможностью, например, открытия расчетного счета или получения свидетельств о постановке на учет во внебюджетных фондах)¹¹.

➤ **нарушения сроков регистрации**

В некоторых регионах сотрудники территориальных управлений Минюста не справляются с объемом подаваемых документов, поскольку в связи с низкой оплатой труда и текучкой кадров, не хватает специалистов. А в других регионах их бесконечные «консультации» приводят к необоснованной задержке в регистрации НКО более чем на 7 месяцев, хотя де юре сроки принятия решения о регистрации выдержаны

¹¹ Данные случаи зарегистрированы в Саратове, Москве. В Саратове, несмотря на регистрацию изменений учредительных документов образовательной АНО со второго раза после направления жалобы в Минюст, была допущена ошибка при формировании выписки из ЕГРЮЛ, которую госорганы не могут исправить до сих пор. В Москве АНО Центр религиозных исследований «РелигиоПолис», организация, получившая содействие от Ресурсного правозащитного центра в регистрации и успешно получившая все документы, обнаружила отсутствие в выписке из ЕГРЮЛ вида экономической деятельности, на все свои письма в госорганы (Минюст, УФНС по Москве) получила отказ.

Пример: неустранимые нарушения законодательства, допущенные при регистрации

Два звонка, раздавшиеся на прямой линии, можно объединить в одну категорию. Одна из организаций была зарегистрирована в **Челябинске** в 1997 году, другая – в г. **Железногорск**, Красноярский край, в 1999 году. Регистрацию и той, и другой организации инициировали местные органы власти, обе организации работали до недавнего времени, даже не догадываясь, что они, оказывается, были зарегистрированы с нарушением действующего законодательства. Обнаружились же эти нарушения, когда челябинская и железнгорская НКО подали документы на внесение изменений в свои уставы. Именно тогда местные Управления Министерства юстиции вместо ожидаемых положительных решений, отказали организациям в изменении их уставов, объясняя это тем, что уставы в принципе противоречат как действовавшему на момент их регистрации, так и нынешнему законодательству. Практика, которая сложилась в Российской Федерации по делам подобного рода, однозначна: организации, зарегистрированные с нарушениями, закрывают по суду, в данных случаях прокуратура тут же обратилась в суд с иском о закрытии организаций. К сожалению, то, что в своё время эти НКО были зарегистрированы не по закону, без получения, как это предписывали требования закона, действовавшие в то время, на то соответствующих разрешений, в данном случае - Городского совета депутатов, не освобождает от ответственности руководство организаций. Этой точки зрения придерживаются, кстати, не только российские суды, но и Европейский суд по правам человека, который по подобным делам принимает аналогичные решения. Очень жаль, помочь таким организациям, кроме как попробовать легализовать решение о создании фонда действующим представительным органом субъекта, уже не представляется возможным, но мы можем предупредить подобные ситуации в дальнейшем. Мы призываем инициаторов создания НКО при регистрации внимательнейшим образом готовить документы. Если вы доверяете регистрацию своей НКО кому-то, пожалуйста, удостоверьтесь, что этот человек или организация имеют в данном вопросе опыт и знания.

Пример: «Консультации» затянулись на 7 месяцев

Некоммерческое партнерство сельхозтоваропроизводителей крупного рогатого скота и фермеров в г. Саратове в марте 2009 года подало документы на регистрацию изменений в учредительные документы. При первом обращении сотрудником Управления Министерства юстиции по Саратовской области были нарушены пп. 42, 43, 55, 60 и 61 Административного регламента исполнения функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческой организации, в том числе не была выдана расписка о приеме документов. Сотрудник при приеме открыто высказал сомнения о существовании данного партнерства, несмотря на представленный комплект документов, включая выписку из ЕГРЮЛ. Однако, несмотря на закрытый перечень документов, определенных в ст.13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» и п.19 указанного Административного регламента, которые могут быть переданы заявителями Минюсту при регистрации/регистрации изменений, были затребованы все протоколы общих собраний, начиная с 2004 года, списки учредителей и членов с 1999 года и т.д., что также противоречит ст.13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» и п.19 Административного регламента.

Именно после того, как были получены все затребованные документы, была выдана расписка о приеме документов.

Однако при рассмотрении документов, специалист Управления Минюста по Саратовской области дважды настойчиво требовал забрать документы по собственному заявлению на исправление, отказываясь выдавать официальный отказ в регистрации

изменений. Таким образом, процедура регистрации затянулась на 7 месяцев, хотя по документам срок, согласно законодательству, был выдержан.

Важно! «Консультации» сотрудников территориальных управлений заявителей на регистрацию/регистрацию изменений НКО Минюста РФ затягивают процесс регистрации до полугода при строгом соблюдении де юре срока принятия решения о регистрации/регистрации изменений. Численное снижение количества отказов в регионах - знак того, что заявителей вынуждают забрать документы по личному заявлению на «исправление», хотя формально во многих случаях НКО должны были получить регистрацию.

Пример: Устав содержит элементы «экстремизма» или положения устава направлены, в том числе на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни.

Инициативная группа студентов из Саратовской области, желающих активно заниматься содействием политической деятельности, обратилась в Ресурсный правозащитный центр за помощью в регистрации общественной организации. Документы были направлены по почте, однако никаких сигналов об их получении не поступало. Выяснилось, что документы попали специалисту лишь через 1,5 месяца. Заявитель был вызван на очный прием, на котором ему было заявлено, что «устав содержит элементы экстремизма, это заключается во фразе «Организация вправе получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных организаций и граждан на деятельность, предусмотренную настоящим Уставом, а также в порядке и условиях, определенных в законодательстве Российской Федерации». Претензии были и к целям создания организации. Заявителю трижды в устной форме было отказано в получении официального отказа в регистрации, после чего каждый раз переписывалась расписка о приеме документов. В течение 3-х месяцев не было получено ни регистрации, ни официального отказа. В настоящий момент направлена соответствующая жалоба в Минюст РФ.

Важно! Наличие фразы в уставе: «Организация вправе получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных организаций и граждан на деятельность, предусмотренную настоящим Уставом, а также в порядке и условиях, определенных в законодательстве Российской Федерации» теперь означает экстремизм.

Еще более «трагикомичный» отказ в регистрации был получен в Петербурге. Фонд «Центр Философии Синтеза» обратился к нам за помощью в регистрации. Однако был получен отказ, в котором дословно содержалось следующее: «...отсутствие в документах Фонда положений, определяющих понятие «философия синтеза», а также отражающих деятельность Фонда в соответствии с его наименованием, не позволяет провести проверку цели создания Фонда (исходя из его наименования) на соответствие п.5 ст. 13 Конституции РФ, согласно которому *запрещается создание и деятельность* на территории РФ общественных объединений, цели или действия которых направлены, в том числе на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни»¹². И это несмотря на то, что документы подавались для регистрации фонда, а не общественного объединения!

¹² Отказ в регистрации: <http://hrrcenter.ru/practic/detail.php?ID=564>

Документы были поданы вновь для регистрации уже АНО «Центр Философии Синтеза», но был получен уже повторный отказ¹³. После чего была подана жалоба в Минюст РФ, однако на этот раз ответ был не в пользу заявителя.

Важно! По мнению территориального подразделения Минюста, если название организации не расшифровано подробно в уставе, это может означать нарушение п.5 ст. 13 Конституции РФ, согласно которому запрещается создание и деятельность на территории РФ общественных объединений, цели или действия которых направлены, в том числе на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни.

Проблема 3: Ответность - 12 % обращений на ФПА

На ФПА очень часто обращаются представители НКО с вопросами об отчетности. Следует отметить, что большинство из них затрудняются в предоставлении отчетности, поскольку до сих пор не могут разобраться, какие именно формы необходимо сдавать в Минюст. Например, к таким НКО относятся благотворительные организации или фонды, которым приходится дублировать отчеты для исполнения обязанности по сдаче отчетности, установленной одновременно разными законами.

Проблема 4: Изменения в законодательстве о НКО – 10% обращений на ФПА

С вступлением в силу изменений, внесенных в ФЗ «О некоммерческих организациях» и ФЗ «О защите конкуренции» (подробное содержание которых было рассмотрено в разделе I), на ФПА поступают звонки, связанные с вопросами нововведений в законодательстве о НКО.

Например, представители образовательных учреждений и общественных объединений уточняют возможность заключения договоров аренды на государственное или муниципальное имущество без обязательного участия в торгах. Часто также спрашивают об основаниях и сроках применения процедуры приостановления государственной регистрации НКО.

¹³ Отказ в регистрации: <http://hrrcenter.ru/practic/detail.php?ID=563>

IV. Основные выводы

Анализ обращений на ФПА показал, какой перечень проблем волнует НКО и с какими трудностями организации сталкиваются сегодня. Все они, так или иначе, сводятся к одному - необходимости реформировать законодательство о НКО, причем реформа должна быть серьезной и системной. С грустью надо отметить, что изменения, внесенные с июля 2009 года в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», пока не дали того положительного результата, на который так надеялись представители НКО.

Несмотря на количественное сокращение отказов в регистрации, утверждать в полной мере то, что стало проще зарегистрировать НКО, нельзя, поскольку территориальными управлениями Министерства юстиции РФ используется практика «консультаций», в ходе которых настойчиво рекомендуется забрать документы по собственному желанию.

Проверки Минюста стали менее агрессивными, но есть случаи превышения полномочий в вопросах, относящихся к сфере контроля налоговых органов. Несмотря на законодательно закрепленный запрет проверять НКО не чаще одного раза в три года, могут проводиться внеплановые проверки.

За время действия скандальных поправок в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в 2006 году, многие организации пересмотрели свое отношение к внутренней документации, отчетности, стали более профессиональными. Однако действует большое количество организаций, допустивших ошибки в регистрации, например, в выборе организационно-правовых форм для своей деятельности. Таким организациям не следует дожидаться негативных санкций, а стоит подумать об изменении организационно-правовой формы и (или) устранения иных нарушений.

Аннотация:

Настоящий отчет содержит обзор основных этапов реформирования законодательства о НКО, а также - анализ существенных изменений законодательства о НКО и практики его применения в регионах России. Кроме этого отчет включает в себя анализ мониторинга соблюдения права на объединение в Российской Федерации, основанный на обращениях на Федеральную прямую линию по правовой поддержке НКО (8-800-3333-068) к юристам Ресурсного правозащитного центра в период с июля 2009 по январь 2010 года.

Над докладом работали юристы АНО «Ресурсный правозащитный центр»:

Ю.В. Дробот, М.А. Каневская, И.В. Муравьева, Е.Г. Царенкова.

Редактура:

А.Д. Намсараева, руководитель PR и информационной службы АНО «Ресурсный правозащитный центр».

Перепечатка разрешается только с указанием первоисточника.

Выполнено по проекту: «Повышение эффективности и профессионализма российских НПО через оказание им правовой поддержки».

Проект поддержан Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров.

Для бесплатного распространения и некоммерческого использования.