



**Межрегиональная
Правозащитная
Группа – Воронеж / Черноземье**

Группа исследований и мониторинга

**НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
НКО И ФЕДЕРАЛЬНАЯ РЕГИСТРАЦИОННАЯ СЛУЖБА –
5 ПРОБЛЕМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

Автор-составитель: Ольга Гнездилова,

Редакторы: Наталья Звягина, Алексей Козлов

Информация о нарушениях прав НКО предоставлена участниками Соглашения о взаимодействии в сфере защиты права на объединение и обеспечения свободы деятельности неправительственных организаций в Российской Федерации, а также региональными координаторами мониторинга свободы ассоциаций Московской Хельсинкской группы и другими партнерскими организациями (подробнее об источниках информации – в сносках по тексту).

Доклад представляет собой обзор практики применения нового российского законодательства об НКО, вступившего в силу 18 апреля 2006 года. Новые проблемы НКО представлены в пяти блоках, описывающих препятствия при регистрации вновь создаваемых НКО, при регистрации изменений в их уставы и неуставных изменений, а также – практику проведения проверок НКО, результаты введения новых отчетов о деятельности и, как следствие, закрытие сотен гражданских организаций по всей России. Каждый блок завершается рекомендациями по изменению законодательства и правоприменительной практики.

Брошюра предназначена для общественных и политических деятелей, следящих за положением НКО в России, и в целом – для широкого круга читателей – студентов и преподавателей социологических и юридических дисциплин, а также – любого небезразличного человека.

Доклад включает в себя обзор практики взаимодействия некоммерческих организаций (НКО) различных форм и Федеральной регистрационной службы и ее территориальных управлений с апреля 2006 по сентябрь 2007 года.

Доклад Подготовлен Межрегиональной Правозащитной Группой – Воронеж/Черноземье в рамках совместного проекта Московской Хельсинкской группы (www.mhg.ru), Межрегиональной правозащитной группы – Воронеж/Черноземье (www.irhrg.ru) и Молодежного правозащитного движения (www.yhrm.org) «Создание межрегиональных сетей НКО в защиту свободы ассоциаций», поддержанных представительством Европейской Комиссии в России. Доклад может не совпадать с точкой зрения Европейской Комиссии.

Сайт проекта www.ngo.hrworld.ru

Вопросы и предложения направляйте на адреса:
cons-ngo@hrworld.ru, olga.gnezdilova@gmail.com

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ: Почему изменился закон?

Регистрация вновь создаваемых НКО

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению порядка регистрации НКО

Регистрация изменений устава и других изменений

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению порядка регистрации устава и других изменений

Проверки и контроль над деятельностью НКО

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению порядка контроля над деятельностью НКО

Новая отчетность НКО перед ФРС

Таблица 1. Результаты отчетности НПО по новым формам за 2006 год

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению новой отчетности НКО перед ФРС

Исключение НКО из ЕГРЮЛ

Таблица 2. Количество исков об исключении НКО из ЕГРЮЛ, поданных региональными управлениями ФРС

Что такое исключение из ЕГРЮЛ?

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению ситуации

Выводы

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

Почему изменился закон?

18 апреля 2006 года вступил в силу новый закон, радикально меняющий положение НКО в России. Законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» появился осенью 2005 года и уже 10 января 2006 был подписан Президентом. Несмотря на скорость, с которой он прошел все три чтения в Государственной Думе и одобрение Совета Федерации, свое возмущение сворачиванием гражданских свобод (в т.ч. свободы ассоциаций) в России успели высказать Совет Европы, ОБСЕ, Конгресс США и другие влиятельные международные структуры.

Принятию поправок предшествовала PR-кампания, целью которой было объяснить населению, что НКО – это не просто общественные инициативы, зачастую выполняющие за государство его социальные функции помощи ветеранам, инвалидам, многодетным и малоимущим, а «шпионы» и «организаторы оранжевых революций». Немалую роль в этом сыграло государственное телевидение, продемонстрировавшее программу из цикла «Специальный корреспондент», в которой журналисты подвели зрителя к тому, что в России якобы есть правозащитные организации, которые получают деньги от иностранных фондов, связанных с британскими шпионами. При этом были названы ведущие правозащитные организации России, в том числе, Московская Хельсинкская группа. Эта PR-акция стала поддержкой для принятого накануне закона, существенно изменившего законодательство, регулирующее деятельность НПО.

Цели закона хорошо иллюстрируются высказываниями политиков. Так, прокремлевский политолог, член Общественной палаты Сергей Марков заявил, что ужесточение законодательства в отношении НКО связано с необходимостью «не допустить влияния иностранного капитала на политическую жизнь страны, как это произошло, например, на Украине, которая имеет на сегодня затянувшийся политический кризис как результат цветных революций».¹

Уже после вступления нового законодательства в силу на одном из заседаний Государственной Думы независимый депутат Ирина Савельева произнесла: «Разве вы не знаете, откуда финансируются некоммерческие организации? Если не знаете, спросите Жириновского - он на каждом заседании говорит, что у нас тут агенты ЦРУ». «Именно потому, что знали и знаем, мы и вносили поправки в законодательство об НКО», - недвусмысленно ответил ей депутат от Единой России Сергей Попов.²

Это чисто политическое решение по усилению государственного контроля над деятельностью НКО было принято исполнительными властями как руководство к действию.

¹ Иностранные НКО не хотят отставать от религиозных // <http://www.lenta.ru/news/2007/04/04/nko>

² «Мы сами в состоянии разобраться с нашей демократией» // RBCDaily.Ru, <http://www.rbcdaily.ru/2007/04/16/focus/272421>

По словам руководителя Федеральной регистрационной службы (далее – ФРС) Сергея Васильева: «Смысл отчетности - сделать прозрачной работу НКО: откуда денежки - от юридических лиц или физических, сколько этих денег и куда они израсходованы, еще некоторые параметры. Поэтому некоторые и шумят, не хотят показывать, что финансы идут от зарубежных спонсоров. Государство, когда вносило изменения в закон о некоммерческих организациях, защищало свои интересы. Потому что если мы не знаем, откуда деньги и на что они расходуются, а деньги очень немалые, то это уже вопрос национальной безопасности».³

Ссылаясь на то, что на учете в УФРС состоит порядка 300 тысяч НКО, глава ФРС Сергей Васильев делает вывод, что называть Россию «полицейским государством» нельзя - «все, кому не лень, извините за выражение, регистрируются и существуют». По данным ФРС только 20% НКО сдали свои ежегодные отчеты за 2006 год к 15 апреля».⁴

Новое законодательство в основном было направлено на НКО, реализующие проекты, поддержанные иностранными донорами. Но несмотря на это от нововведений пострадали общественные объединения и другие формы некоммерческой деятельности, которые вообще никем не финансируются, живут за счет энтузиазма своих участников, совместными усилиями решают социальные и бытовые проблемы своих членов. Речь идет, прежде всего, об организациях ветеранов, инвалидов, родителей погибших военнослужащих, детских коллективах, которые даже в большей степени попали под каток нового законодательства.

С изменением законодательства у НКО в России появились существенные проблемы во взаимодействии с ФРС в 5 областях:

- 1. Регистрация вновь создаваемых НКО.**
- 2. Регистрация изменений устава или неуставных изменений.**
- 3. Проверки и контроль над деятельностью НКО.**
- 4. Новая отчетность НКО перед ФРС.**
- 5. Исключение НКО из реестра юридических лиц.**

³ Глава Росрегистрации о некоммерческих организациях и экстремизме // <http://demos-center.ru/news/17594.html> по материалам Российской газеты 25 мая 2007 г.

⁴ Глава Росрегистрации о некоммерческих организациях и экстремизме // <http://demos-center.ru/news/17594.html> по материалам Российской газеты, 25 мая 2007 г.

1. Регистрация вновь создаваемых НКО

Российское законодательство устанавливает двухступенчатую систему регистрации НКО (в отличие от одноступенчатой для коммерческих организаций):

1) Федеральная регистрационная служба (или ее территориальные органы) принимает решение о регистрации;

2) Федеральная налоговая служба (или ее территориальные органы) осуществляет регистрационное действие.

Основные проблемы возникают на этапе «принятия решения о регистрации».

В апреле 2006 года изменился порядок регистрации НКО. Раньше только общественные объединения регистрировались в Федеральной регистрационной службе, а НКО (включая автономные некоммерческие организации, некоммерческие фонды, учреждения и др.) проходили регистрацию в том же порядке, что и коммерческие организации – в 5-дневный срок в налоговых органах. С апреля все НКО сначала подают документы в «орган, принимающий решение о государственной регистрации» – ФРС, а затем (в случае положительного решения) документы пересылаются в «регистрирующий орган». Такая двухступенчатая процедура регистрации занимает не менее 2 месяцев.

Следует также отметить, что **регистрация НКО усложнилась и требует участия юриста**, специализирующегося на законодательстве об НКО для оформления всего пакета документов. При этом при любой опечатке возможен отказ, т.к. закон включает в число оснований для отказа в регистрации пункт «документы, оформлены в ненадлежащем порядке». При этом «надлежащий порядок» не установлен, отсутствуют ясные правила либо образцы заполнения документов. Вдобавок к этому, органы регистрации принципиально не ведут консультаций для НКО.

В связи с тем, что отсутствуют единые принципы применения законодательства, в региональных управлениях ФРС разных субъектов РФ **законодательство толкуется по-разному**.

В октябре-ноябре 2006 года проводилась регистрация 6 типовых организаций в разных федеральных округах РФ. В различных управлениях ФРС к документам были предъявлены разные требования. Так, в Южном федеральном округе управление ФРС возражало против регистрации адреса, по которому осуществляется связь с организацией, по месту жительства руководителя (тогда как в других УФРС такого ограничения не было). В Сибирском федеральном округе дополнительно к перечню документов для регистрации сотрудники ФРС потребовали учредительный договор, который законодательством о данном виде общественных объединений не предусмотрен.⁵

В случае отказа в регистрации НКО, конечно, может подать документы повторно, но их рассмотрение также займет около 2 месяцев. Пакет документов представляет собой (при регистрации местной организации) не менее 60 листов. Кроме того, отдельной проблемой является **стоимость государственной регистрации** – это одна из самых высоких госпошлин в России – 2000 руб. Для сравнения - размер пошлины за подачу заявления неимущественного характера в суд составляет 100 руб. Размер пошлины выше, чем за регистрацию НКО, установлен только за регистрацию иностранных работников – 3000 руб.

При каждом отказе в регистрации пошлина обращается в доход государства. Большая часть организаций не находит в себе силы заново собрать необходимую сумму (2000 рублей в большинстве регионов России составляет более 30% от среднемесячной зарплаты), нужные документы и действует без регистрации, что согласно российскому законодательству значительно ущемляет их права.⁶

Также имеют место случаи, когда сотрудники ФРС «советуют» заявителю обратиться в конкретную коммерческую юридическую фирму за помощью в оформлении документов, дают координаты.

По данным газеты «Ведомости» зарегистрировать новую НКО теперь на 40% дороже, чем коммерческую фирму. Стоимость услуг посреднических фирм в Москве – от 45000 руб. до 70000 руб.⁷

Была затруднена **регистрация НКО в «переходный период»**. В апреле 2006 года, когда изменялся государственный орган, отвечающий за регистрацию НКО, имели место отказы в регистрации НКО по причине «направления документов в ненадлежащий регистрирующий орган» (прежний – Федеральная налоговая служба (ФНС), а не новый – ФРС).

На одном из судов по обжалованию отказов представитель ФНС заявила «не для протокола», что действительно с начала апреля они фактически не проводили регистрацию НКО, т.к. передавали дела, поэтому отказывали НКО в регистрации по формальным основаниям. В Воронежской области имели место по крайней мере 3 отказа, выданные в переходный период по формальным основаниям.⁸

⁵ Обращение организаций в Межрегиональную правозащитную группу – Воронеж / Черноземье.

⁶ Так, согласно ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях» не обладающие правами юридического лица объединения не имеют права:

- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными ФЗ «Об общественных объединениях» и другими законами; - осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях; - учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность; - участвовать в выборах и референдуме в порядке, установленном законодательством РФ. А также не обладают правами юридического лица (ст. 48 ГК РФ) – не может иметь счет в банке, печать, выступать от своего имени в суде, заключать договоры и соглашения и др.

⁷ Бумажный омут // газета Ведомости, 21 марта 2007 года, <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/03/21/122662>

⁸ Обращение БФ «Великая Скифия» в Межрегиональную правозащитную группу – Воронеж / Черноземье.

Также имеет место настойчивое участие представителей ФРС в формулировании целей деятельности организации. Сотрудники ФРС буквально с карандашом в руке исправляют уставы НКО, поданные на регистрацию. Во всех зафиксированных случаях исправления касались вполне правомерных положений устава.

Так, одной из Санкт-Петербургских организаций было отказано в регистрации, т.к. по мнению УФРС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в постановке цели необходимо было указать, кому организация будет оказывать содействие. Сотрудниками УФРС в отказе был сделан вывод, что «организация сама не осуществляет какой-либо деятельности, а лишь оказывает содействие», поэтому и не может быть зарегистрирована.⁹

Санкт-Петербургскому региональному общественному фонду поддержки социальных инициатив «Парк Мира» было отказано в государственной регистрации, т.к. по мнению УФРС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области такой вид деятельности как «организация и проведение семинаров, конференций, мастер классов» противоречит действующему законодательству. Кроме того, сотрудники УФРС потребовали разъяснить в уставе, «Что понимается под «социальными инициативами»; что понимается под «всесторонним развитием человеческой личности и чувства человеческого достоинства»; каким образом будет осуществляться «пропаганда общепризнанных норм международного права»? и др.¹⁰

Управление Федеральной регистрационной службы (ФРС) по Московской области в течение двух лет отказывало в регистрации межрегиональной общественной организации «Антифашистский союз». Основанием послужило то, что, по мнению чиновников, постоянно действующий руководящий орган организации не может располагаться в квартире ее сопредседателя. В ФРС утверждали, что регистрируют антифашистов только в том случае, если владелец квартиры переведет свою собственность в разряд нежилых помещений. В течение двух лет антифашисты приняли участие в шести судебных слушаниях. И только после обращения к профессиональным юристам удалось выиграть дело и 9 июля 2007 года отказ в регистрации был признан незаконным.¹¹

20 августа 2007 года в Центральный районный суд г. Тюмени было направлено заявление с требованием признать незаконным отказ Управления ФРС по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам в регистрации гей-клуба «Радужный дом» как общественной организации. Документы на регистрацию были поданы в мае 2006 года, в начале июня из Росрегистрации пришел отрицательный ответ. В региональной ФРС отказ мотивировали тем, что деятельность организации направлена на «подрыв безопасности Российской Федерации, а также на возбуждение социальной и религиозной розни». Так, в официальном письме УФРС по Тюменской области говорится, что «Радужный дом» «пропагандирует нетрадиционную сексуальную ориентацию, подрывает суверенитет и территориальную целостность России в силу сокращения ее населения», а значит, его деятельность является «экстремистской». В то время как согласно уставу, цели «Радужного дома» - это защита прав и свобод граждан, независимо от их сексуальной ориентации, борьба с дискриминацией людей по этому признаку». В частных беседах тюменские чиновники признают, что Росрегистрация, даже в случае победы в суде, будет находить новые поводы для отказа в регистрации гей-клуба.¹² В настоящий момент Тюменские судьи отказываются рассматривать иск «Радужного дома» о признании незаконным отказа УФРС. По словам руководителя, «Рассмотрение дела по существу затягивается, заявление перебрасывают от одного судьи к другому, никто рассматривать не хочет».¹³

Что касается статистики, то она говорит о том, что далеко не каждая НКО может получить регистрацию. При этом речь не идет о попытках зарегистрировать противозаконное или неонацистское формирование – подобным организациям государственная регистрация не нужна.

По словам руководителя Росрегистрации Сергея Васильева: «В 2006 году 17 % НПО было отказано в регистрации.¹⁴ Но процент отказов по России колеблется. Так, в Архангельской области в 2006 году было отказано в регистрации 21% общественных объединений.¹⁵ За 2006 год УФРС по Чувашской республике зарегистрировано 72 НКО, отказано в регистрации - 52».¹⁶

⁹ Информация НП «Юристы за гражданское общество».

¹⁰ Информация НП «Юристы за гражданское общество».

¹¹ [Суд признал незаконным отказ в регистрации "Антифашистского союза" // http://www.civitas.ru/news.php?code=2875](http://www.civitas.ru/news.php?code=2875), 9 июля 2007 года.

¹² Тюменские секс-меньшинства не впустили в "Радужный дом" // Коммерсантъ, 21 августа 2007 года, http://www.kommersant.ru/region/ekaterinburg/page.htm?id_doc=797044

¹³ Суды Тюмени отказываются рассматривать иск гей-организации к ФРС // <http://gay.ru/news/rainbow/2007/09/15-10933.htm>, 15 сентября 2007 г.

¹⁴ Глава Росрегистрации о некоммерческих организациях и экстремизме.// <http://demos-center.ru/news/17594.html> по материалам Российской газеты, 25 мая 2007 г.

¹⁵ Информация о работе Главного управления ФРС по Архангельской области и НАО за 2006 год (сформирована юристом НП «Юристы за гражданское общество» Ненашевым А.А. на основе анализа общих статистических отчетов управления).

¹⁶ Статистические данные отдела по делам некоммерческих организаций УФРС по Чувашской республике в 2006 г. // НП «Юристы за гражданское общество»

На заседании коллегии УФРС Новгородской области начальник областной Росрегистрации Виктор Храбров отметил, что с регистрацией НКО возникает много проблем, и необходимо эту процедуру упростить.¹⁷

По данным УФРС по Кемеровской области: «наиболее распространенными основаниями для отказа в государственной регистрации в 2007 году явились: представление неполного перечня необходимых для государственной регистрации документов; ненадлежащее оформление представленных документов; несоответствие учредительных документов действующему законодательству Российской Федерации».¹⁸

Из ответа УФРС по республике Дагестан: «одним из наиболее распространенных оснований для отказа в государственной регистрации является предоставление не всех документов, предусмотренных законом».¹⁹

В первом полугодии 2007 года УФРС по Воронежской области в государственной регистрации отказано 66 некоммерческим организациям. В 2006 году – 16. В пресс-релизе УФРС отмечается: «В целях повышения эффективности проведения правовой экспертизы учредительных документов управлением уделялось большое внимание совершенствованию взаимодействия с правоохранительными и другими органами государственной власти на этапе принятия решения о государственной регистрации. Так, заключено Соглашение «О порядке обмена информацией между Управлением ФРС по Воронежской области и ГУВД Воронежской области. В феврале 2007 года заключено соглашение о взаимном сотрудничестве и обмене информацией УФРС по Воронежской области и УФСБ по Воронежской области. По итогам обмена информацией вынесены отказы в государственной регистрации четырем общественным организациям. Таким образом, еще до регистрации применяется принцип предупредительного контроля».²⁰

В сентябре в воронежских СМИ появилось сообщение «Кавказским общинам отказано в регистрации». В статье со ссылкой на слова помощника руководителя УФРС по Воронежской области по работе со СМИ Ирины Черваковой приводится информация, что: «Четырем организациям – ВОО «Азербайджанская община «Хазар», РОО «Землячество народов Дагестана», ВР «Координационный совет народов Кавказа» и РОУ «Международный институт глобально синтеза» были вынесены отказы в регистрации. Основная причина – несоответствие поданных документов требованиям законодательства. В уставе последней организации была прописана довольно необычная цель: привести людей к солнцу».²¹

Несмотря на прямой запрет российского законодательства отказывать в регистрации профсоюзным организациям (ст. 8 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»), для которых установлен исключительный уведомительный порядок регистрации, УФРС по Архангельской области и Ненецкому автономному округу в 2006 году выдало 3 официальных отказа профсоюзам.²²

Как правило, ФРС не предоставляет детального письменного объяснения причин отказа в регистрации или приводит очень общие причины, в связи с чем крайне трудно обжаловать отказы в суде. В свою очередь, суды как правило принимают сторону ФРС и автоматически подтверждают формулировки решений об отказе в регистрации.

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению порядка регистрации НКО

Предлагается уточнить законодательство об НКО, в частности:

Установить в законе, что перечень документов для государственной регистрации, указанный в законе является исчерпывающим, и что запрещено требовать предоставления документов, не указанных в законе.

Установить, что не допускается отказ в государственной регистрации общественного объединения в связи с предоставлением ему юридического адреса гражданином по месту его жительства.

Исключить из оснований отказа в регистрации общественного объединения основание «документы оформлены в ненадлежащем порядке». В случае, если необходимые для государственной регистрации документы, представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, в адрес заявителя могут быть направлены письменные предложения об устранении недостатков с точным указанием недостающих или ненадлежаще оформленных сведений.

Исключить из оснований отказа в регистрации общественного объединения основание «документы представлены в ненадлежащий орган», установить, что в этом случае документы возвращаются.

Снизить размер государственной пошлины, разделив ее на две части: государственную пошлину в размере 100 рублей за рассмотрение документов о регистрации НКО и государственную пошлину в размере

¹⁷ Новгородская ФРС сетует на сложность процедур // http://www.rinti.ru/grants/fulldoc_a.dws?uid=13995D551BC89A46CC5BFE2&dui=37559, 23 марта 2007 г.

¹⁸ В Кемеровской области отказано в регистрации 38 НКО // <http://www.demos-center.ru/news/18348.html> по материалам Агентства социальной информации, 18 июня 2007 г.

¹⁹ Информация представлена региональным координатором мониторинга свободы ассоциаций МХГ А. Юнусовым.

²⁰ УФРС по Воронежской области подвело итоги работы за полугодие // <http://www.commun.ru/news/detail.php?ID=22141>, 31 июля 2007 г.

²¹ Кавказским общинам отказано в регистрации // газета Моё!, 11-17 сентября 2007 года.

²² Информация о работе Главного управления ФРС по Архангельской области и НАО за 2006 год (сформирована юристом НП «Юристы за гражданское общество» Ненашевым А.А. на основе анализа общих статических отчетов управления).

500 руб. за регистрацию НКО. Установить, что государственная пошлина за регистрацию НКО взимается после принятия решения о государственной регистрации.

Обязать территориальные органы Росрегистрации проводить регулярные консультации по регистрации и отчетности НКО и разъяснять порядок и условия регистрации и отчетности НКО, в том числе, через размещение на информационных стендах образцов заполнения документов.**2. Регистрация изменений устава и других изменений**

В 2007 году зафиксированы **случаи отказов профсоюзным организациям в регистрации изменений устава** (что прямо запрещено ст. 8 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»).

Так, Управление ФРС по Воронежской области отказало в регистрации изменений в устав профсоюза работников аэрокосмических организаций Воронежской области «ПРАВО». Сотрудники УФСР объяснили руководителю профсоюза, что из новой редакции устава необходимо убрать фразу «профсоюз может выступать в защиту прав неопределенного круга лиц», иначе в регистрации будет отказано. Когда руководитель не согласился изменить устав, сотрудники УФСР оформили отказ, который базировался на других основаниях – формальных опечатках в документах, которые руководитель был готов исправить в рабочем порядке. При этом сотрудники УФСР отказались зачесть уже уплаченную госпошлину при повторной подаче документов. Профсоюз был вынужден отказаться от регистрации изменений в уставе из-за отсутствия средств и недоброжелательной настроенности сотрудников УФСР. Суд, который рассмотрел жалобу на действие сотрудников УФСР установил, что чиновники имеют право отказывать профсоюзам, поскольку в ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» написано, что «отказ может быть обжалован в суд», из этого судья Вострикова сделала вывод, что «отказ не исключается».²³

31 января 2007 года Управление ФРС по Тамбовской области отказалась зарегистрировать изменения устава «Центра физического, правового и духовного развития детей и подростков Тамбова». Причиной отказа стало то, что предоставленные организацией документы были «оформлены в ненадлежащем порядке». Руководитель управления ФРС по Тамбовской области сообщил, что «каждый документ, содержащий более одного листа, должен представляться в прошитом, пронумерованном виде, а Центр предоставил выписку из протокола общего собрания, содержащую два листа, в непрошитом виде».²⁴

Отказы и волокита **при регистрации неуставных изменений** (руководителя, адреса, банковского счета и др.) также приобрели массовый характер.

Новый порядок регистрации изменений в организации, не связанных с внесением изменений в устав, также вступил в силу в апреле 2006 года и фактически **является разрешительным**. До апреля 2006 года при изменении руководителя или адреса достаточно было подать уведомление в свободной форме в региональное УФСР. Сейчас российское законодательство обязывает НКО в трехдневный срок сообщать ФРС о смене своего руководителя, его паспортных данных, адреса НКО, банковского счета и др. информации. При этом необходимо оформить большое количество документов, в том числе, с нотариальным удостоверением. В случае пропуска трехдневного срока НКО может быть подвергнуто штрафу до 5000 руб. А в случае неоднократного неинформирования организация может быть исключена из единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) в судебном порядке.

В течение 2006 – начала 2007 года несколько организаций столкнулись с невозможностью внести изменения в состав своего руководящего органа. ФРС направило им отказы во внесении сведений о новом руководителе в единый государственный реестр юридических лиц по причине «ненадлежащего оформления документов». При этом ФРС основывала свои отказы даже на несущественных опечатках, которые не имели юридического значения.

Например, в июне 2006 года Главное управление ФРС по Воронежской области отказало в регистрации изменения руководителя Благотворительного фонда «За экологическую и социальную справедливость» (известная в регионе протестная организация) на основании «ненадлежащего оформления документов». При этом организацией была допущена одна опечатка, никак не влияющая на содержание документа. Пока решение обжаловалось, 2 месяца ни новый, ни старый руководитель не могли подписывать документы, т.о. деятельность фактически была заблокирована.

Регистрация изменений адреса БФ «Центр просвещения, искусства и кино «Юность»» проводилась ГУ ФРС по Воронежской области в течение 9 месяцев. Устно специалисты требовали представить свидетельство о праве собственности на новое помещение или собственный договор аренды (адрес «Юности» был предоставлен партнерской организацией). Однако, в основу отказа легло не это требование УФСР, а формальный повод – «пропуск срока обращения за регистрацией». Отказ был обжалован в Росрегистрацию, и только тогда изменение адреса было зарегистрировано.²⁵

Несколько общероссийских организаций при подаче документов в Росрегистрацию об изменении руководителя столкнулись с необходимостью **подтвердить свой общероссийский статус**.

²³ Решение суда по жалобе профсоюза «Право» на решение УФСР по Воронежской области об отказе в регистрации изменений устава.

²⁴ Жизнь в прошитом и пронумерованном виде. Бюрократия против общественности // <http://hro.org/ngo/about/2007/01/31-2.php>, 31 января 2007.

²⁵ Обращение БФ «Юность» в Межрегиональную правозащитную группу – Воронеж / Черноземье.

Так, Общероссийская общественная организация «Российское историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»» получила отказ в регистрации вновь избранного руководителя. Отказ базировался на требовании представить подлинники протоколов всех структурных подразделений «Мемориала» об избрании делегатов на конференцию «для подтверждения правомочности данной конференции, а также общероссийского статуса Организации». После данного отказа в январе 2007 г. «Мемориал» представил недостающие документы на 81 листе. Однако ФРС вновь отказала, потребовав представить полный пакет документов. В следующий раз «Мемориал» отправил в ФРС пакет документов уже на 218 листах. Спустя несколько месяцев Мемориал получил положительный ответ Росрегистрации.

15 марта 2007 года Федеральной регистрационной службой было вынесено решение об отказе в регистрации изменения руководителя Общероссийской молодежной общественной благотворительной организации «Молодая Европа». ФРС в ответе указало, что «не представлены на регистрацию изменений протоколы собраний структурных подразделений Организации об избрании делегатов на Конференцию Организации, а также документы, подтверждающие полномочия членов Координационного Совета. Кроме того, в ФРС необходимо представить на обозрение оригиналы устава и свидетельства о государственной регистрации Организации». Таким образом, ФРС потребовала от Организации предоставить дополнительные документы, не предусмотренные действующим законодательством.²⁶

Но иногда ФРС предпринимают излишнее рвение в регистрации нового руководителя. Сложившаяся практика применения законодательства об НПО дает «зеленый свет» для «захвата организаций». Дело в том, что ФРС считает, что заявление о регистрации изменений руководителя должен подписывать вновь избранный руководитель. Так, в организации «Тюменский Мемориал» один из сотрудников сфабриковал протокол об избрании нового руководителя и подал заявление на регистрацию изменений от своего имени. Несмотря на это, ФРС провело регистрационные действия. Прежний руководитель обратился в УФРС по Тюменской области с заявлением о подложности новым руководителем документов и требованием провести проверку. Проверка была проведена, однако ФРС не нашла нарушений в действиях самоназванного руководителя. Отменить решение ФРС удалось только в судебном порядке. При этом сотрудники УФРС активно доказывали в суде, что произведенное ими регистрационное действие не подлежит отмене.²⁷

РЕКОМЕНДАЦИИ по регистрации изменений устава и других изменений

Утвердить форму предоставления сведений об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением без обязанности доказывать собственность или иные права на помещение.

Указать в законе, что регистрация изменений сведений, не связанных с внесением изменений в устав, осуществляется в уведомительном порядке. Отказ в регистрации данных изменений не допускается. Если сведения, необходимые для внесения изменений, представлены не полностью, либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган, орган государственной регистрации сообщает об этом организации и устанавливает срок для устранения недостатков.

Установить государственную пошлину за внесение изменений в единый государственный реестр юридических лиц в размере 100 руб.

3. Проверки и контроль над деятельностью НКО

В 2006 году был также утвержден новый порядок проведения проверок деятельности НКО со стороны ФРС (вообще НКО, как и любые организации, могут проверяться десятком государственных инстанций от прокуратуры до пожарной инспекции и СЭС, но только для них создан дополнительный контролирующий орган – ФРС). Согласно действующему законодательству, органы ФРС могут запрашивать не только решения руководящих органов НКО, финансовые отчеты об их деятельности, но и «иные документы, необходимые для достижения целей проверки», т.е. **список документов фактически ничем не ограничен.**

Так, в январе 2007 года в Краснодарском крае проходила проверка ККОО «Этника» (занимается защитой прав национальных меньшинств). Уведомление о проведении проверки пришло в день начала проверки (по закону руководитель должен предупреждаться за 5 дней). В проверке участвовали не только сотрудники ФРС, но представитель ГУВД и администрации г. Краснодара, хотя их полномочия не были никак оформлены. Все участники проверки задавали вопросы, запрашивали документы, знакомились с ними. У организации были запрошены такие документы, как планы мероприятий (уроков, семинаров и т.д.); «разрешения» на проведение публичных акций; документация, подтверждающая целевые пожертвования (договоры с фондами и финансовая отчетность); все публикации о деятельности и все выпущенные брошюры, образцы листовок; заполненная форма ОН 0003 (затребовались в январе, когда организация имела право оформлять ее до 15 апреля); копии обращений организации в государственные органы; документы, подтверждающие контакты с международными организациями (участие в конференциях, семинарах и т.д.).

²⁶ Обращение ОМОБО «Молодая Европа» в Межрегиональную правозащитную группу – Воронеж / Черноземье.

²⁷ Информация предоставлена МПГ организацией «Тюменский Мемориал».

После обращения организации к Уполномоченному по правам человека проверка была «прекращена». Предусмотренный законодательством акт проверки Управлением ФРС в нарушение закона так и не был выдан организации. Через две недели после прекращения проверки была начата новая проверка ФРС, которая закончилась в апреле 2007 г. Представители организации были вынуждены согласиться на вторую, незаконную, проверку, т.к. были не в состоянии четвертый месяц подряд обжаловать незаконные действия УФРС по Краснодарскому краю и откладывать работу в организации.

В ходе проверки деятельности ВРО ММОБО «Молодежная правозащитная группа» ГУ ФРС по Воронежской области требовало представить «публикации в СМИ о деятельности организации за период с 2003 по 2006 год».

В настоящее время происходит «искусственная криминализация» НКО. Как правило, все организации по окончании проверки получают заключение о том, что они нарушили ту или иную статью закона, при этом в подавляющем большинстве случаев речь идет об организационных недостатках (несоставленный протокол, не вовремя проведенное собрание и др.). В результате в СМИ создается образ НКО, повсеместно нарушающих закон, а сами организации оказываются перед угрозой закрытия, если возникнет последующее, пусть даже незначительное нарушение, поскольку ФРС наделена правом закрытия организации за неоднократное (т.е. достаточно 2 раз) «нарушение». Это само по себе является сильным ограничительным механизмом в дополнение к тому, что сама проверка, как правило, парализует деятельность организации.

УФРС по Воронежской области в 2006 году провела проверки деятельности 264 НПО, в 243 случаях были выявлены нарушения и вынесены предупреждения. Основную массу «нарушений» составили отсутствие в организации тех или иных протоколов собраний, несоблюдение формальных внутренних процедур, прописанных в уставе. «За 5 месяцев 2007 года в Воронежской области проверено 163 НПО, составлено 3 протокола об административном правонарушении, вынесено 200 предупреждений, в суд направлено 56 заявлений об исключении организации из ЕГРЮЛ, из них 24 удовлетворено, приостановлена деятельность 9 НПО. В 2007 г. в Воронежской области планируется проверить деятельность 377 НПО», - рапортуют о своих успехах сотрудники УФРС. В период с января по июль 2007 года ФРС по Воронежской области проверено 182 НКО. Составлено 5 административных протоколов, вынесено 332 предупреждений, в суд направлено 59 исковых заявлений, из них удовлетворено – 35. Приостановлена деятельность 9 общественных организаций.²⁸

Один из наглядных воронежских примеров – проверка АНО «Свободный Университет». Организации было вынесено предупреждение «о необходимости исполнения требований и устранения нарушений закона». В случае неустранения ФРС пообещала применить в отношении организации санкции – вплоть до исключения из реестра. «Нарушением» было признано то, что организация не догадалась представить ФРС протоколы заседаний руководящих органов, которые прошли в период, не включенный в проверку. На возражения организация получила повторное предупреждение. Федеральная Росрегистрация назвала решения воронежских коллег «не противоречащими закону».²⁹

В 2007 году УФРС по республике Татарстан было проверено более 80 общественных объединений, из которых 77 получили предупреждения о недопустимости нарушений законодательства. Помимо этого, предупреждения получили 260 религиозных организаций из 269 проверенных. «Из проверенных организаций буквально единицы остаются без предупреждений о недопустимости нарушения закона».³⁰

УФРС по Чувашской республике за 5 месяцев 2007 г. проведено 58 проверок, по результатам которых в адрес руководящих органов объединений вынесено 26 предупреждений, в суды направлено 29 исков о прекращении деятельности объединений, кроме того, составлено 14 протоколов об административных правонарушениях.³¹

По данным УФРС по Кемеровской области в первом полугодии 2007 года религиозным организациям вынесено 44 предупреждения (по сравнению с 2006 г. больше на 22%). В отношении общественных объединений составлено 25 протоколов (в 2006 году - 2), по шести из которых назначено судом наказание (в прошлом году - 0). Проведено 30 плановых и четыре внеплановых проверки, составлено 20 актов о противодействии.³²

В мае 2007 года специалисты УФРС по Читинской области и Агинскому Бурятскому автономному округу провели 6 плановых и 2 внеплановых проверки НКО. По данным сотрудников отдела, во время плановых мероприятий были выявлены нарушения уставной и финансово-хозяйственной деятельности **всех** проверенных организаций.³³

²⁸ УФРС по Воронежской области подвело итоги работы за полугодие // газета Коммуна, <http://www.commun.ru/news/detail.php?ID=22141>, 31 июля 2007 г.

²⁹ Министерство юстиции РФ. УФРС по Воронежской области. Предупреждение № 3651/1 от 13 апреля 2007 г.

³⁰ [260 религиозных организаций Татарстана получили предупреждения // Татар-информ http://tatar-inform.ru/news/society/?id=75092](http://tatar-inform.ru/news/society/?id=75092), 11 июля 2007 года.

³¹ Информация НП «Юристы за гражданское общество».

³² Регистрационная служба Кузбасса за полгода провела около 90 проверок // <http://www.asi.org.ru/ASI3/main.nsf/0/B10F3710C93904E0C32573220028F2A4>, 25 июля 2007 г.

³³ Росрегистрация может приостановить деятельность забайкальских киргизов // ИА Регновости <http://regnovosti.ru/index.php?id=44602>, 15 июня 2007 г.

По результатам проверки Псковского регионально общественного движения «Вече» было вынесено предупреждение, организация была обвинена в «нарушении действующего законодательства». Основанием послужило то, что «статус руководителя как лица, действующего без доверенности от имени Организации, был утрачен 07.01.2007 (в связи с истечением срока, на который он был избран – прим. авт.) и далее не возобновлялся, так как не был подтвержден государственной регистрацией». По мнению УФРС по Псковской области, переизбрание старого руководителя на новый срок также нужно регистрировать в государственных органах. Несмотря на возражение организации, предупреждение не было отозвано.³⁴ Таким образом, организация де-юре является «однократно нарушившей действующее законодательство» и в случае повторного «нарушения» может быть подвергнута штрафу или исключению из реестра.

По результатам проверки Санкт-Петербургской общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» представители УФРС обвинили общественников в заключении притворных сделок, в неуплате налогов на благотворительные пожертвования, а также сделали вывод, что упоминание грантодателя на изданиях по проектам является «спонсорской рекламой». При этом все договоры, заключаемые организацией, и практики являются стандартными и общепринятыми в некоммерческом секторе.³⁵

По словам представителя УФРС по Челябинской области: «В результате проверок выявляются факты неправильного ведения документации и даже несоответствия работы уставной деятельности. Проверки 2006 года показали, что нарушения законодательства допускают представители большинства общественных объединений. А факт выявления нарушения, допущенного общественным объединением, влечет за собой применение контролирующими структурами карательных мер».³⁶

По словам руководителя ФРС Сергея Васильева, «За январь-апрель 2007 года ФРС выявила нарушения у 6 тысяч НПО».³⁷

В феврале в рамках отчетности за 2006 год прокуратура Республики Дагестан сообщила прессе, что в 2006 г. «в 15 городах и районах республики и в органах МВД РД, УФСБ РФ по РД и ГУ ФРС РФ по республике проведены проверки исполнения ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Проверена деятельность функционирующих на территории республики неправительственных организаций, включая иностранные. Выявлено 223 преступления, совершенные организованными группами».³⁸

При выявлении нарушений региональные УФРС охотно инициируют **привлечение НКО к административной ответственности**. В соответствии с КоАП на организацию может быть наложен штраф до 5000 руб. Заплатить его непросто даже НКО, у которой есть деньги на счету, поскольку согласно тому же закону все траты организации должны быть направлены на уставные цели.

УФРС по Томской области за первое полугодие 2007 г. провело 51 проверку уставной деятельности местных некоммерческих организаций. В отношении 86 НКО составлены протоколы об административных правонарушениях. По результатам рассмотрения составленных протоколов в отношении 39 организаций, не представивших в управление Росрегистрации предусмотренных законом сведений, судами принято решение о привлечении к административной ответственности.³⁹

По данным УФРС по Архангельской области и Ненецкому автономному округу, за 6 месяцев 2007 года составлен и направлен в участки мировых судей 71 протокол об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых наложены административные штрафы в отношении 66 НКО, вынесено 4 устных замечаний, 1 дело находится в суде.⁴⁰

По результатам проверок также были случаи **приостановления деятельности НКО** региональными УФРС. Причем соразмерность таких жестких мер характеру нарушения вызывает сомнения.

Так, 19 июля 2007 года распоряжением УФРС по Рязанской области сроком на 1 месяц была приостановлена деятельность Рязанского регионального отделения общероссийского общественного движения «За права человека». Поводом стало то, что «для места нахождения постоянно действующего руководящего органа организации используется жилое помещение». Однако, организация «За права человека» никогда в жилом помещении не располагалась, а этот адрес был указан еще при регистрации как адрес для связи.⁴¹

УФРС по республике Башкортостан вынесло Распоряжение о приостановлении действия Фонда местного самоуправления. Основанием для принятия столь радикальных мер в Распоряжении называются «неоказание содействия в проведении проверки 11 июля, выразившееся в отсутствии в этот день руководителя фонда, неопубликовании отчетов, несоответствия уставных целей – пропаганды принципов

³⁴ Министерство юстиции РФ. Управление ФРС по Псковской области. Предупреждение № 34-ПО от 25 июня 2007 г.

³⁵ Обращение организации «Гражданский контроль» в Московскую Хельсинкскую группу.

³⁶ Росрегистрация Челябинской области разработала памятки для НКО // <http://www.demos-center.ru/reviews/16492.html?mode=print#5> со ссылкой на Агентство социальной информации, 9-14 февраля 2007 г.

³⁷ Глава Росрегистрации о некоммерческих организациях и экстремизме. // <http://demos-center.ru/news/17594.html> по материалам Российской газеты, 25 мая 2007 г.

³⁸ Прокуратура Дагестана подвела итоги работы за прошедший год // <http://www.riadagestan.ru>, 13 февраля 2007 г.

³⁹ За полгода 39 общественных организаций привлечены к административной ответственности // www.regnum.ru/news/863688.html, 2 августа 2007 г.

⁴⁰ Информация НП «Юристы за гражданское общество».

⁴¹ Министерство юстиции РФ. УФРС по Рязанской области. Предупреждение № 33/49 от 15 марта 2007 г.

местного самоуправления общественно полезным целям». В организации эти основания считают надуманными. Во время проведения проверки руководитель находился на больничном, предупрежден о ней не был. Что касается отчета о расходовании средств, то законодательство разрешает либо публиковать отчет, либо обеспечить доступность с его ознакомлением (что организацией было выполнено). Обвинения в том, что устав не соответствует закону, вообще выглядит странно, поскольку устав был зарегистрирован самой ФРС, и никаких нарушений на тот момент обнаружено не было. Причину преследования руководство организации видит в том, что накануне ими проводились митинги за отставку башкирского президента.⁴²

Остается проблемой **выборочность проведения проверок**. Так, в 4 квартале 2006 года УФРС по Нижегородской области проверила деятельность 38 общественных объединений, из них 8 – экологической направленности.¹¹

Однако, в разных регионах предпочтения или скорее предвзятость к организациям разной направленности выражается по-разному. Так, в республике Марий-Эл региональное управление ФРС только за 3 квартал 2007 года проверило 11 местных сельских приходов РПЦ (из 20 проверок всех НКО, проведенных за этот период), а, по словам представителя региональной Епархии, всего с вступлением в силу нового законодательства было проверено около 70 приходов.⁴³

Но без сомнения можно утверждать, что включение тех или иных организаций в план проверок фактически является произволом сотрудников ФРС.

Кроме того, региональные управления ФРС в соответствии с новым законодательством осуществляют **контроль над мероприятиями**, проводимыми НКО. Так, в 2006 году УФРС по Пензенской области проводило контроль «над деятельностью общественных организаций и в плане соблюдения законодательства о предупреждении экстремистской и иной противоправной деятельности». В частности, с этой целью сотрудники Управления в 2006 г. присутствовали в качестве наблюдателей при проведении 52 мероприятий (пикета и др.).⁴⁴ В первом полугодии 2007 года представители УФРС по Чувашской республике «проконтролировали» проведение 7 митингов, 2 пикетирований и 3 конференций.⁴⁵

РЕКОМЕНДАЦИИ по проверкам и контролю над деятельностью НКО

Необходимо законодательно установить, что перечень плановых проверок общественных объединений формируется методом случайной выборки.

Установить, что распоряжение о проверке доводится до сведения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения не позднее, чем за 7 рабочих дней до проведения проверки.

Обязать ФРС и ее территориальные органы размещать план проверок НКО на интернет-сайтах ФРС и ее территориальных органов, а также – на информационных стендах.

Обязать территориальные органы ФРС информировать НКО об их правах и обязанностях при проведении проверок, сдаче регулярной отчетности, в том числе, через размещение на информационных стендах соответствующей информации.**4. Новая отчетность НКО перед ФРС⁴⁶**

Согласно новым правилам составления отчетности, каждая некоммерческая организация должна была представить сведения о деятельности и уведомление о расходовании средств по утвержденным формам. В документах необходимо описать основную деятельность организации, указать, какие задачи решались, количество реализованных программ, основные мероприятия вплоть до количества и состава участников, данные об источниках бюджета и расходах.⁴⁷

15 апреля 2007 года было крайним сроком подачи отчетов о деятельности и использовании имущества в соответствии с новыми требованиями. Основываясь на изучении этих отчетов, ФРС будет проводить проверки деятельности особенно тех НКО, в отчетах которых «будет обнаружено что-то подозрительное», как сообщил в начале марта 2007 года ведущий сотрудник Росрегистрации во время встречи с представителями НКО.

Среди основных проблем новой отчетности следует отметить:

1) Недостаточное информирование НКО со стороны государства о существовании новых правил отчетности. Так, лишь в некоторых регионах по инициативе самих НКО были проведены просветительские семинары, на которые далеко не все НКО смогли попасть (речь, прежде всего, идет о местных НКО, расположенных в небольших городах и сельской местности, у которых нет выхода в Интернет и т.п.). Законодательно не была установлена обязанность сотрудников УФРС проводить разъяснительную работу, и во многих субъектах РФ она не проводилась.

⁴² Предвыборная «зачистка» // <http://revinform.livejournal.com/122640.html#cutid1>

⁴³ План проведения проверок некоммерческих организаций на III квартал 2007 года, утвержден Распоряжением УФРС по республике Марий-Эл 27.06.07 № 109-Р

⁴⁴ Ф3-18: первые полтора года // <http://penza-online.ru/news.17596.html/>, 5 июня 2007 г.

⁴⁵ Статистические данные отдела по делам некоммерческих организаций Управления Федеральной регистрационной службы по Чувашской Республике за первое полугодие 2007 г. // НП «Юристы за гражданское общество».

⁴⁶ Обо всех отчетах, которые НКО должны представлять в ФРС см. - <http://ngo.hrworld.ru/accounts/>.

⁴⁷ НКО впервые сдали отчетность по новым правилам // <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/04/17/124223>, 17 апреля 2007 г.

По результатам анкетирования, проведенного Фондом местного сообщества «Калининград» 12-22 марта среди 21 активно действующих организаций региона, выяснилось, что 11 организаций не знают точной даты сдачи отчетности, 12 не видели формы. Знают, какая информация понадобится для оформления отчета, лишь 6 организаций. При этом 15 не располагают пакетом документов, необходимых для сдачи отчетности, а 13 - не знают, где его можно получить. Лишь пять организаций заявили, что уже заполняли новые формы отчетности.⁴⁸

2) Отсутствие ясных правил заполнения новых форм отчетности. Методические рекомендации по заполнению утвержденных в апреле 2006 года отчетов о деятельности и расходовании средств НКО были приняты и опубликованы лишь в феврале 2007 года. Тем не менее, даже эти методические рекомендации дают возможность двояко толковать те или иные пункты, а по многим положениям форм разъяснение сводится к повторению заголовка.

По словам руководителя одного из фондов: «Самая главная проблема с отчетностью в том, что никто толком не знает, как это делать. Рекомендации вышли в таком виде, что они совершенно бесполезны. Сотрудники Росрегистрации, которые, надо заметить, стараются отвечать довольно любезно, все равно не могут пояснить многих моментов и говорят буквально следующее: «делайте так, как вам подсказывает здравый смысл и кажется правильным». Однако, мой отчет может через месяц или даже год возьмется читать какой-нибудь чиновник, который не знает о том, что мне советовали руководствоваться «здоровым смыслом» при его заполнении, у него могут быть уже вполне конкретные рекомендации, которым этот отчет соответствовать не будет. В этом и состоит самая большая сложность».⁴⁹

3) Отсутствие консультационных пунктов в регионах. В ФРС не была организована работа по разъяснению НКО правил новой отчетности, не было возможности получить ответы на интересующие вопросы. Просвещение строилось силами самих НКО. Кроме того, в ряде регионов сотрудники ФРС сами не были проинформированы о существовании новой отчетности. Так, когда в январе 2007 года одна из НКО обратилась в УФРС по Карачаево-Черкесской республике за консультацией, сотрудник удивилась, что федеральный орган ФРС не проинформировал их о новых формах, и попросила представителя НКО снять копию с его экземпляра новых форм.

Сотрудники УФРС по Республике Марий-Эл на вопросы о новом законодательстве и формах отчетности отвечают следующее: «Есть информационный сайт! Там присутствует вся необходимая информация». Приглашения на информационные мероприятия, организованные ведущими НКО региона для общественников, сотрудники УФРС игнорируют.⁵⁰

Все приведенные случаи нарушения прав НКО связаны не только с самими положениями нового закона, но и негативной практикой его применения. Закон позволяет расширительно толковать многие его положения, а НКО не всегда имеют возможность обратиться к профессиональному юристу за консультацией и содействием в защите своих прав.

С введением новых форм отчетности и изменения законодательства об НПО был расширен штат сотрудников ФРС, рабочие места были укомплектованы техникой. В то же время ресурсы НПО не изменились. Для сдачи отчетов по новым формам НПО приходилось обращаться к внешним специалистам – юристам, бухгалтерам – и тратить на это средства, которые могли пойти на реализацию уставных целей.

Факт сдачи «нулевых» отчетов также не освобождает организацию от подозрений.

По мнению сотрудников Пензенского Управления ФРС: «Сам факт нулевой отчетности говорит о том, что организация живая. Но не может же она существовать без денежных средств. И наша задача это проверить». Тем организациям, которые не имеют возможность сдавать новую отчетность, в УФРС по Пензенской области рекомендуют отказаться от статуса юридического лица.

Ситуация с количеством организаций, не сдавших отчетность за 2006 год, и, следовательно, подлежащих исключению из реестра, наглядно представлена в таблице, составленной на основе официальных сообщений сотрудников ФРС в прессе за апрель-июнь 2007 г.

Таблица 1. Результаты отчетности НПО по новым формам за 2006 год.

Регион РФ	Всего организаций	Из них отчитались	%	Информация на дату	Позиция ФРС: что делать с не отчитавшимися?	Источник информации
Алтайский край	2000	180	20 %	6 апреля	Обращение в суд с исками об исключении из ЕГРЮЛ	Агентство социальной информации
Воронежская область	3000	627	21 %	6 июня	Обращение в суд с исками об исключении из ЕГРЮЛ	Коммуна.ру

⁴⁸ НКО Калининградской области не знают о новых правилах // Агентство социальной информации.

⁴⁹ Иностранцы не хотят отставать от религиозных // Демос-центр, комментарий эксперта на Демос-центре 09.04.2007

⁵⁰ Отчет Организации «Человек и Закон» в рамках межрегионального мониторинга свободы ассоциаций (МХГ).

Республика Дагестан	1071	53	5%	22 августа	---	ИАЦ «Ракурс»
Республика Карелия	1064	223	21 %	21 июня	---	Демос-Центр
Пензенская область	1233	281	23 %	5 июня	Обращение в суд с исками об исключении из ЕГРЮЛ	НП «Юристы за гражданское общество»
Кемеровская область	4000	1200	35 %	4 июня	---	Агентство социальной информации
Свердловская область	2500	677	27 %	5 мая	Решения в индивидуальном порядке – либо предупреждение, либо обращение в суд.	Агентство социальной информации
Тюменская область	5872	293	5%	6 апреля	Обращение в суд с исками об исключении из ЕГРЮЛ	Newsprom.ru
Читинская область	1387	188	14 %	13 апреля	Обращение в суд с исками об исключении из ЕГРЮЛ	Агентство социальной информации
Новосибирская область	1300	400	31 %	3 августа	---	Агентство социальной информации
По всей России	359020	129240	36 %	1 сентября	Глава Росрегистрации Сергей Васильев: «Мы подаем иски и добиваемся их ликвидации по решению судов. Таким образом, на 1 сентября была прекращена деятельность примерно 2300 НКО»	Российская газета

Представитель общественной организации «Чернобыльцы Брянщины», отвечая на вопрос анкеты «Вовремя ли Ваша организация представила новые формы отчетности?» отметил, что отчеты они не подавали, в графе «причина» написал: «Надоело!!! Помощи от них никакой, а мы работаем и боремся и выживаем!»⁵¹

Митрополит Чебоксарский и Чувашский Варнава (Кедров) предложил внести изменения в законодательство, которое сейчас предполагает возможность закрытия некоммерческой организации за непредставленную отчетность. Митрополит опасается, что это может привести к официальному закрытию сельских храмов. Кроме того, приходские советы сельских храмов, как правило, не имеют навыков для составления финансовых и других отчетов.⁵²

Несмотря на протесты всех НКО, отчетность **была упрощена только для религиозных организаций**. В декабре 2006 года религиозные лидеры назвали новые правила «вмешательством во внутреннюю жизнь церкви» и обратились с письмом к президенту Владимиру Путину с просьбой смягчить для них требования закона. 2 февраля представители РПЦ и еще нескольких конфессий встретились с заместителем руководителя администрации президента Владиславом Сурковым, который дал указание максимально упростить форму отчетности для религиозных организаций. Срок подачи отчетности для религиозных объединений был продлен до 1 июня, в то время как все остальные организации должны будут отчитаться к 15 апреля.⁵³

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению новой отчетности НКО перед ФРС

Отменить отчетность по формам ОН0001, ОН0002, ОН0003, вводящую дополнительные формы контроля за деятельностью некоммерческих организаций, по сравнению с коммерческими. Исключить из полномочий Росрегистрации и ее территориальных органов право запрашивать документы в объеме, превышающем объем сведений, предоставляемых в налоговые органы в виде ежегодной и квартальной отчетности. Для контроля за правомерностью расходования средств НКО государство может пользоваться

⁵¹ Анкета «Право на свободу ассоциаций и деятельность региональных управлений ФРС», анкетирование проведено региональным координатором мониторинга свободы ассоциаций МХГ В. Горбаневым.

⁵² Чувашский митрополит предлагает изменить закон об НКО // <http://demos-center.ru/news/17988.html>, 6 июня 2007 г.

⁵³ Религиозные организации добились для себя смягчения закона об НКО // <http://www.lenta.ru/news/2007/03/09/heavenly/>, 9 марта 2007 г.

отчетами, подаваемыми НКО в налоговые органы (отчеты об использовании имущества, о целевом расходовании средств и др.).

5. Исключение организаций из ЕГРЮЛ

Новое законодательство наделяет Федеральную регистрационную службу (ФРС) правом **в случае неоднократного (т.е. два и более раз) непредставления НКО в установленный срок сведений** (включая периодическую отчетность и другие сведения, которые ФРС вправе запрашивать) обратиться в суд с заявлением об исключении НКО из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ).⁵⁴ До 2006 года это положение не носило репрессивного характера: по этой норме закрывались лишь те организации, которые действительно давно прекратили свою деятельность. Однако в течение последнего года повестки в суд стали приходить действующим и известным в своем регионе организациям. Активность ФРС подстегивают и органы прокуратуры, требующие от региональных Управлений «надлежащего исполнения контрольных функций за деятельностью религиозных и общественных объединений».

В данном обзоре речь идет только об известных организациях, имеющих связь с коллегами в других регионах и сообщивших им или журналистам о принудительном закрытии их организации. Большинство же региональных, местных организаций, которые не имеют возможности оплатить юридическую помощь, теряют права юридического лица. Согласно российскому законодательству НКО вправе действовать и без образования юридического лица, однако, в таком случае они значительно ущемлены в правах.⁵⁵

Так, 13 июня 2007 года Советским районным судом г. Нижнего Новгорода было вынесено решение об удовлетворении искового заявления УФРС по Нижегородской области о признании **Международного** молодежного общественного движения «Молодежное правозащитное движение (МПД)» прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключении его из Единого государственного реестра юридических лиц. При этом представители движения узнали о решении случайно, 30 июля, а решение получили только 2 августа.

Дело было рассмотрено судом в отсутствие представителей Движения, поскольку судебная повестка была выслана на несуществующий адрес организации. Поскольку ответчик не имел возможности присутствовать на судебном заседании, он не мог представить доказательства осуществления Движением уставной деятельности и соблюдения норм действующего законодательства. При этом региональное управление также вышло за пределы своих полномочий, осуществив контроль за деятельностью международного объединения (международные, наряду с общероссийскими, не находятся в ведении Росрегистрации).

Имеют место массовые случаи исключения из реестра **действующих региональных, межрегиональных и местных организаций**. Активность управлений ФРС по исключению организаций из реестра началась с вступлением в силу изменений в законодательство об НКО.

Так, 21 сентября 2006 года решением Левобережного районного суда г. Воронежа была признана прекратившей деятельность и подлежащей исключению из ЕГРЮЛ Воронежская городская общественная организация по проблемам алкоголизма и наркомании «Осана», которая в настоящее время обжалует это решение в суде.

В сентябре 2006 года было принято решение об исключении из ЕГРЮЛ Воронежской региональной общественной организации «Защита потребителей» и Коминтерновской районной общественной организации «Память» (защита прав родителей военнослужащих, погибших в мирное время). Повестки на судебное заседание в адрес организаций не приходили. Организации не были ознакомлены с решением суда о принудительном прекращении их деятельности, не имели возможности его обжаловать. Тем не менее, в ЕГРЮЛ была внесена запись о признании организаций прекратившими деятельность. Эти НКО являются известными в регионе, ведут регулярную правозащитную деятельность, организуют круглые столы и другие публичные мероприятия, участвуют в них, входят в региональную Общественную палату и другие коалиции НПО. После получения решения представители Воронежской региональной

54 Неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок сведений, предусмотренных настоящей статьей, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц. (ч. 4 ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях»).

Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений, предусмотренных настоящей статьей, является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации. (п. 10 ст. 32 ФЗ «О некоммерческих организациях»).

При этом законодательством предусмотрено предоставление таких сведений, как: информации об адресе организации, составе руководящих органов, банковском счете, месте нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях,

55 Так, согласно ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях» не обладающие правами юридического лица объединения не имеют права:

- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными ФЗ «Об общественных объединениях» и другими законами;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- участвовать в выборах и референдуме в порядке, установленном законодательством РФ. А также не обладают правами юридического лица (ст. 48 ГК РФ) – не может иметь счет в банке, печать, выступать от своего имени в суде, заключать договоры и соглашения и др.

общественной организации «Защита потребителей» подали заявление о восстановлении срока на кассационное обжалование, однако, заявление было рассмотрено без их участия – в кабинет к судье их не пустил пристав, попросив подождать, пока их вызовут, а судья вынесла решение в закрытом кабинете, указав в протоколе, что заявитель не явился. При повторном слушании кассационное рассмотрение было назначено на ноябрь 2007 года, т.е. через полгода после попытки обжаловать решение. Все это время организация вынуждена действовать без прав юридического лица.

30 января Нижегородское отделение Российского коммунистического союза молодежи получило решение суда по иску регионального Управления Федеральной регистрационной службы о признании их организации прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении из ЕГРЮЛ.

26 февраля было вынесено решение о признании прекратившим деятельность и подлежащим исключению из ЕГРЮЛ Нижегородского регионального отделения Межрегиональной Молодежной Общественной Благотворительной организации «Молодежная правозащитная группа». При этом решение суда организация получила лишь спустя 5 месяцев. Представители организации не были извещены о судебном заседании надлежащим образом.

В марте 2007 года по иску ГУ ФРС по Воронежской области суду предлагалось закрыть Воронежское областное общественное движение «Солдатские матери России» (действующая, известная в регионе организация, которая занимается защитой прав военнослужащих по призыву). Благодаря тому, что организация имела возможность вовремя обратиться к юристу, в иске ФРС было отказано.

9 апреля Ленинским районным судом г. Владимира по иску Управления ФРС по Владимирской области было вынесено заочное решение об исключении из ЕГРЮЛ Владимирской областной общественной организации беженцев и вынужденных переселенцев «Содействие». По словам руководителя организации, специалисты ФРС указали в исковом заявлении старый адрес организации, не приняв во внимание информационное письмо организации, в котором сообщалось об изменении адреса. Решение суда было отменено спустя три месяца. В течение этого срока деятельность организации была блокирована.

Члены Калининградской молодежной общественно-политической организации «Молодежь за демократию и реформы» случайно узнали, что феврале 2007 года суд принял решение об исключении их организации из реестра. Основанием послужил иск Управления ФРС по Калининградской области с претензией к названию организации, в изменении которого несколькими месяцами раньше отказала сама же ФРС.

Пример Бурятского Республиканского правозащитного центра показывает, что признать организацию прекратившей деятельность можно даже в том случае, если ее сотрудники активно доказывают существование НКО в суде и предоставляют отчеты за весь период деятельности.

Так, Управление ФРС по республике Бурятия обратилось в суд с иском о признании прекратившей деятельность известной в регионе организации – Республиканского правозащитного центра. На судебном заседании правозащитники представили доказательства, что все отчеты они сдали вовремя и что претензии Росрегистрации не обоснованы. Федеральная регистрационная служба (ФРС) по Бурятии 30 мая не явилась на суд по собственному иску о прекращении деятельности Республиканского правозащитного центра. Тем не менее, судья не стала рассматривать дело в отсутствие чиновников и перенесла заседание.⁵⁶ 19 июля суд принял решение «о признании организации прекратившей деятельность и исключении ее из ЕГРЮЛ». Центр с 1998 года является региональным координатором Московской Хельсинкской группы, проводит ежегодный и тематический мониторинг, на счету Центра десятки выигранных судов в пользу граждан против государственных органов.

Старорусским городским судом по иску УФРС по Новгородской области к религиозной организации «Христианская Церковь «Свет Миру» о признании ее прекратившей деятельность. Суд удовлетворил иск, пастор церкви присутствовала на судебном заседании, однако признала, что действительно церковь не проинформировала УФРС об изменении адреса (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа Совета, и не представляла ежегодной информации о продолжении своей деятельности и сведений об избрании нового состава Совета или о продлении полномочий прежнего. Признав местную религиозную организацию прекратившей свою деятельность, суд исключил ее из Единого государственного реестра юридических лиц.⁵⁷

Во всех известных нам судебных процессах Управления ФРС не представляли никаких доказательств в обоснование своего иска. Единственным аргументом было - «мы не получали от них отчетов». Подавляющее большинство организаций регулярно отчитывается в налоговые органы, различные государственные фонды.

Щепетильное отношение ФРС к отчетности в их адрес началось лишь с середины 2006 года и для многих организаций стало неожиданностью. В ходе судебных заседаний не выяснялся вопрос – является

⁵⁶ Правозащитный центр в Бурятии не согласен с иском ФРС о ликвидации // <http://www.regnum.ru/news/835681.html>, 30 мая 2007 г.

⁵⁷ В Старой Руссе по суду лишена регистрации нетрадиционная религиозная организация // <http://www.zaks.ru/new/archive/view/32925>, 30 августа 2007 г.

ли организация действующей или нет. Суд ошибочно придавал норме, позволяющей ФРС обратиться в суд с заявлением, расширительное толкование. Закон говорит о том, что если организация не отчиталась, ФРС имеет право обратиться в суд с заявлением о признании НКО прекратившей деятельность в качестве юридического лица, по мнению же судов – эта норма автоматическая, без проверки, действует ли организация или нет, дает им право исключать неотчитавшиеся организации из реестра.

Согласно законодательству, коммерческая организация может быть исключена из реестра, если она не отчитывалась в налоговые органы более года и (должно быть соблюдено два условия) у нее не было движений по банковскому счету. Для НКО эти условия не проверяются. ФРС достаточно сказать, что организация не отчиталась именно в их ведомство, и это может быть основанием для исключения из реестра.

Региональные управления ФРС в своих пресс-релизах и на пресс-конференциях щедро раздают **обещания исключить из реестра все неотчитавшиеся организации.**

Так, по сообщению Управления ФРС по Пензенской области: «Более тысячи некоммерческих общественных организаций могут быть ликвидированы в Пензенской области до конца 2007 года. Основная причина – несоблюдение российского законодательства. По словам заместителя руководителя УФРС по Пензенской области Н. Егорова, в срок, определенный законом (до 15 апреля), из 1233 общественных объединений отчитались лишь 281, из 1000 НКО – 41 некоммерческая организация. Если же документы в назначенный срок в УФРС так и не поступят, к правонарушителям могут применить более строгие меры – вплоть до ликвидации».

По словам правозащитника Павла Чикова: «В Татарстане в феврале 2007 г. в республиканском управлении Росрегистрации прошло внутреннее совещание, организованное ФРС из Москвы. На нем местное управление жестко отчитали за «низкую активность по контролю за численностью действующих некоммерческих организаций и по направлению исков о прекращении деятельности». Через 2 месяца руководитель местного управления была отправлена в отставку.⁵⁸

Активность УФРС по закрытию организаций подстегивает и прокуратура. Так, в феврале 2007 г. прокуратура Воронежской области потребовала от Федеральной регистрационной службы надлежащего исполнения контрольных функций за деятельностью религиозных и общественных объединений. В адрес руководителя регионального ФРС было внесено 3 представления, в которых прокуратура потребовала провести проверки ряда НКО региона (среди них «Общество защиты прав налогоплательщиков», «Ассоциация выпускников и друзей факультета журналистики ВГУ», местная религиозная организация «Старообрядческая община г. Воронежа» и др.) и привлечь их к установленной законом ответственности.⁵⁹

При этом, не ко всем организациям применяется такая мера реагирования, как исключение из реестра. Так, Воронежское управление Федеральной регистрационной службы (ФРС) на полгода приостановило деятельность регионального отделения прокремлевской организации «Молодая гвардия Единой России». Решение ФРС стало результатом проверки деятельности организации, вызванной тем, что с момента госрегистрации «Молодая гвардия» не представляла в ФРС отчетов о своей деятельности. Для устранения нарушения УФРС по Воронежской области дало молодогвардейцам срок в полгода.⁶⁰

В целом по России новые формы отчетности по данным Росрегистрации НЕ сдали около 65% всех НКО, 15% сделали это позже установленного срока.⁶¹

Серьезной проблемой для НКО является «несовпадение юридического и фактического адреса».

Большинство организаций не получают повестки на судебные заседания, на которых рассматривается исключение НКО из ЕГРЮЛ, т. к. ФРС в своих исках принципиально указывает только «юридический адрес» организации (даже если им достоверно известно, где располагается организация (как это было с ВГОО «Защиты потребителей»). Ни домашний адрес руководителя, ни номера телефонов руководства, имеющиеся в УФРС в исковых заявлениях, как правило, не указываются. Не все организации имеют возможность изменить «юридический адрес» в случае переезда, т.к. ФРС требует предъявления документов на право собственности или аренды, которых у НКО, как правило, нет.

Однако регистрация НКО по домашнему адресу, которую раньше без проблем проводили УФРС, сейчас может служить основанием для приостановления деятельности организации. Так, 19 июля 2007 года распоряжением УФРС по Рязанской области сроком на 1 месяц была приостановлена деятельность

⁵⁸ Правозащитник Павел Чиков: НКО подвергаются давлению со стороны власти // Агентство национальных новостей, <http://www.annews.ru/news/detail.php?ID=98731>, 21 мая 2007 г.

⁵⁹ Воронежская облпрокуратура потребовала от УФРС усилить контроль над общественными организациями // www.regnum.ru/news/790632.html, 2 марта 2007 г.

⁶⁰ [О. Григоренко. Госрегистрация заморозила воронежских медвежат // http://www.kommersant.ru/region/vrn/page.htm?ld_doc=764061](http://www.kommersant.ru/region/vrn/page.htm?ld_doc=764061)

⁶¹ А. Шаров, М. Фалалеев. Год амнистии Оформление в собственность дачных участков будет еще более упрощено // <http://www.rg.ru/2007/09/12/amnistiya.html>, 12 сентября 2007 г.

Рязанского регионального отделения общероссийского общественного движения «За права человека». Поводом стало то, что «для места нахождения постоянно действующего руководящего органа организации используется жилое помещение». Однако, организация «За права человека» никогда в жилом помещении не располагалась, а этот адрес был указан еще при регистрации как адрес для связи.⁶²

Проблема с адресами признается на разных уровнях. Так, Владимирский Городской совет пошел на встречу местным НКО и взял на себя обязательство подготовить изменения в Положение о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью с тем, чтобы урегулировать порядок предоставления «юридического адреса» некоммерческим организациям.⁶³

Ректор Государственного университета - Высшей школы экономики Ярослав Кузьминов обратил внимание на отсутствие порядка с юридическими адресами и фактическим размещением НКО. Многие организации не имеют возможности арендовать помещения для работы, а по домашним адресам регистрировать юридические лица им не разрешают. По мнению Кузьминова, надо возродить традицию создания народных домов, где могут «квартировать» НКО. Когда-то такие дома существовали, но сейчас закрываются в массовом порядке и сдаются в аренду коммерческим фирмам.⁶⁴

Таблица 2. Количество исков об исключении НКО из ЕГРЮЛ, поданных региональными управлениями ФРС.

№ п/п	Регион	Инициировано дел об исключении НКО из ЕГРЮЛ		Источник информации
		За 2006 год	За I полугодие 2007 года	
1.	Архангельская область и НАО	н.д.	21	НП «Юристы за гражданское общество»
2.	Брянская область	н.д.	48	Агентство социальной информц
3.	Воронежская область	108	59	Агентство национальных новостей
4.	Республика Дагестан	107	64	Ответ УФРС на запрос координатора МХГ
5.	Калининградская область	н.д.	37	ИА Регнум
6.	Кемеровская облсть	около 50	165	Демос-центр
7.	Республика Марий-Эл	53	10	Ответ УФРС на запрос координатора МХГ
8.	Нижегородская область	482	207	Ответ УФРС на запрос координатора МХГ
9.	Псковская область	44	30	Демос-центр
10.	Пермский край	н.д.	86	Газета Бизнес-класс
11.	Пензенская область	Н.д.	29	НП «Юристы за гражданское общество»
12.	Свердловская область	91	н.д.	НП «Юристы за гражданское общество»
13.	Чувашская республика	н.д.	37	Агентство социальной информации
14.	Ярославская область	152	21	Демос-центр
	ИТОГО В 14 регионах 1899	1085	814	
	По всей России	2300		Российская газета

ЧТО ТАКОЕ ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ЕГРЮЛ?

До 02.07.2005 Гражданский кодекс РФ не знал такой правовой категории, как исключение организации из ЕГРЮЛ. Не даром все путают то, что происходит сейчас, с гражданскими организациями, с «ликвидацией». Именно в 2005 году был принят Федеральный закон, который ввел отдельную процедуру – исключение из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа. Для коммерческих организаций такая процедура стала возможной тогда же – в 2005 году, для некоммерческих организаций регистрирующий орган был наделен этим правом нашумевшим Федеральным законом «О внесении изменений в некоторые

⁶² Министерство юстиции РФ. УФРС по Рязанской области. Предупреждение № 33/49 от 15 марта 2007 г.

⁶³ Информация предоставлена Молодежной правозащитной группой – Система координат (г. Владимир).

⁶⁴ В Москве обсудили возможные изменения в законодательстве о НКО // <http://www.asi.org.ru/ASI3/main.nsf/0/A40A664918AC72F8C3257308002DB1C2>, 28 июня 2007 г.

законодательные акты РФ», вступившим в силу 18.04.2006, а для общественных объединений такая процедура существовала и раньше (была введена в марте 2003 года).

В отличие от ликвидации НКО (даже принудительной, в судебном порядке) исключение из ЕГРЮЛ не предусматривает ряда необходимых процедур: не составляется ликвидационный баланс, не принимается во внимание необходимость удовлетворения требований кредиторов (в том числе, выплата выходных пособий и оплата труда лицам, работающим по трудовому договору, выплата вознаграждений по авторским договорам и др.). Организация просто исчезает из реестра юридических лиц, вне зависимости от того, какие обязательства на ней были.

В апреле 2006 года должностные лица Росрегистрации заявляли о необходимости «почистить государственный реестр» от недействующих организаций. За последние годы это уже вторая попытка сократить число НПО – все юридические лица были обязаны до 1 января 2003 года сообщить о своем существовании в налоговые органы и получить Основной государственный регистрационный номер, т.е. войти в ЕГРЮЛ, который тогда только формировался. Тогда порядок включения в реестр был заявительный – достаточно было прислать сообщение, случаев отказа включения в реестр зафиксировано не было. Тогда в реестр вошли только действующие организации, заявившие о своем существовании. Почему спустя три года встал вопрос о сокращении численности юридических лиц (и в первую очередь взялись за НКО) - остается загадкой.

РЕКОМЕНДАЦИИ по изменению ситуации

Лишить ФРС права обращаться в суд с заявлением о признании НКО, прекратившей свою деятельность в случае неоднократного непредставления в установленный срок отчетов. Санкцией за такой проступок может служить штраф.

Норма, наделяющая ФРС правом инициировать лишение организации статуса юридического лица, являются дополнительно ограничивающими права НКО даже по сравнению с коммерческими организациями.

ВЫВОДЫ

Вне всяких сомнений изменение в апреле 2006 года законодательства, регулирующего деятельность НКО, отразилось и на их количестве (было закрыто более 2300 НКО и могут быть закрыты еще десятки тысяч «неотчитавшихся») и на том, чем они сейчас заняты (отчетами, проверками, обжалованием решений об исключении из реестра).

Трудно сказать, достигло ли государство поставленных целей – обеспечения собственной безопасности, защиты от западных спецслужб и др. Остается понятным одно – в России сформирован беспрецедентный контрольный механизм над деятельностью НКО. Только для этого вида организаций создано отдельное государственное контролирующее ведомство. Отделы по работе с НКО, сформированные в структуре ФРС и ее территориальных управлений, осуществляют исключительно контролируемую функцию – проверки, сбор отчетности, инициирование исключения из реестра, «принятие решения о регистрации» (саму регистрацию осуществляют налоговые органы).

Именно поэтому законодательство, принятое в апреле 2006 является репрессивным, направленным против НПО. Сложившаяся и описанная в данном докладе практика подтверждает, что управления ФРС настроены на то, чтобы наказывать НКО за каждое «нарушение», используя максимально санкции, установленные законом.

Произведено неоправданное удорожание третьего сектора, с одновременным сокращением его позитивных социальных функций. А именно: обновленный ФРС гораздо дороже (расширенный штат, помещения и т.д.) чем предыдущая система регистрации и контроля НКО. Массовое закрытие НКО приводит к невозможности выполнения ими социально-организующих функций, а также к банальному перекалыванию проблем, которые решали НКО на плечи государства.

Рекомендации, приведенные в данном докладе, направлены на уменьшение репрессивных возможностей нового законодательства.

Реально исправить ситуацию может только изъятие у ФРС функций контроля над НКО.

Поскольку для выявления нарушения закона есть прокуратура, которая может проводить проверки деятельности; возбуждать уголовные дела или направлять по подведомственности для возбуждения административных дел, выносить предписания о недопустимости нарушения закона и т.п. Только в этом случае будет идти речь о нарушениях закона, а не делопроизводства или организационных недочетах. Для контроля в сфере отдельных правоотношений есть государственная инспекция труда, налоговая инспекция и еще масса органов – также как и для всех юридических лиц.

В случае если законодательство об НКО, которое мы имеем на сегодняшний день, будет применяться таким образом каким оно применяется сейчас, значительная часть организаций, выполняющих позитивные социальные и общественно организующие функции, прекратят свою деятельность.

МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАВОЗАЩИТНАЯ ГРУППА – ВОРОНЕЖ / ЧЕРНОЗЕМЬЕ

Межрегиональная Правозащитная Группа Воронеж-Черноземье (МПГ) возникла в 1995 году и объединяет ряд правозащитных групп и отдельных правозащитников.

Миссия МПГ: защита Прав Человека и поддержка правозащитных и гражданских инициатив; объединение правозащитников и гражданских активистов для совместной работы и взаимной поддержки, развитие правозащитного сообщества; распространения культуры уважения к Правам Человека и достоинству личности.

Программы и подразделения МПГ:

1. Общественная Правозащитная Приемная – бесплатные правовые консультации для граждан (в том числе в отдаленных районах области, по почте и e-mail).
2. Группа исследований и мониторинга;
3. Правозащитное образование:
 - Правозащитная школа (для лидеров правозащитных и гражданских организаций);
 - Правовая клиника (для студентов юридических факультетов).
4. Правовое просвещение:
 - Дистантная Правовая Школа (для жителей отдаленных районов области);
 - Программы правового просвещения (для учителей, преподавателей и студентов педагогических факультетов).
5. Программа «Гражданские действия» - координация общественных акций, кампаний.
6. Служба общественных коммуникаций:
 - Информационный центр;
 - Правозащитная библиотека;
 - Газета «Право и Достоинство»;
 - Информационная поддержка НПО.
7. Издательская группа «Право и Достоинство».

Адрес: г. Воронеж, ул. Цурюпы 34, к. 308.

Почтовый адрес: 394000, Воронеж-центр, а/я 35.

Тел./ факс: (4732) 55-39-47

E-mail: irhrg@hrworld.ru

[Http://www.irhrg.ru](http://www.irhrg.ru)