

Анализ результатов мониторинга качества предоставления Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами государственной услуги по государственной регистрации некоммерческих организаций

В ходе исследования было опрошено порядка 600 НКО из 37 регионов России¹, обращавшихся в Минюст России и его территориальные органы по вопросам регистрации НКО в последние три года (с июня 2009 по май 2012 года).

Информация

Российское законодательство обязывает Минюст и его территориальные органы размещать информацию о порядке государственной регистрации НКО, перечне необходимых документов, порядке уплаты госпошлины на информационных стендах в Минюсте России (его территориальных органах) и на официальных сайтах ведомства в сети Интернет.²

Проведенное исследование показало, что 46,7% опрошенных пользовались информационными стендами, 53,3% к ним не обращались. Из тех, кто пользовался, только 48% сочли представленную на них информацию полезной, 52% - бесполезной.

¹ Москва, Архангельская область, Владимирская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Кабардино-Балкарская Республика, Калининградская область, Кировская область, Краснодарский край, Красноярский край, Липецкая область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Пензенская область, Пермский край, Псковская область, Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, РСО-Алания, Республика Татарстан, Самарская область, Санкт-Петербург, Свердловская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Удмуртская Республика, ХМАО-Югра, Челябинская область, Чувашская Республика, Ярославская область.

² См. например Приказ Минюста РФ от 30.12.2011 N 455 "Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций" и Приказ Минюста РФ от 31.03.2009 N 96 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 07.04.2009 N 13706).

Сайты оказались популярнее – 76,4% НКО, принявших участие в исследовании, пользовались информацией, размещенной на сайте Минюста и его территориальных органов, 23,3% ей не пользовались. 75% из обратившихся к сайту ведомства оценили представленную на нем информацию как полезную, 25% - как бесполезную.

Достаточно большое количество НКО воспользовались помощью юристов. 62,3% опрошенных указали на то, что обращались за помощью к юристам для подготовки документов на государственную регистрацию НКО, 37,7% обошлись без их помощи.

Такой процент обращения к юристам можно связать как с отсутствием понятной для не юриста информации, так и с сложной процедурой регистрации, обусловленной нечеткими критериями, множественностью нормативно-правовых актов, для интерпретации которых требуется квалифицированная юридическая помощь.

Прием документов

Законодательство позволяет НКО подавать документы как лично на приеме у специалиста Минюста (или его территориальных органов), так и направлять по почте. 11, 8 % опрошенных направили документы для государственной регистрации НКО почтой, 80,2% - на личном приеме.³ Из обратившихся в Минюст лично, 79,3% ожидали приема не более 20 минут, 12,7% - свыше 20 минут, но не более часа и 7,5% - более часа.

Законодательство не предусматривает возможности для сотрудника Минюста или его территориального органа отказать в приеме документов. Однако 9,4% опрошенных отметили, что им в приеме документов было отказано.

Некоторые НКО в качестве основания для отказа в приеме документов указывали: «Неправильное оформление протокола», «Отсутствует договор аренды на помещение», «Наименование организации не отражает, по мнению регистратора, характер деятельности НКО».

Некоторые НКО указали на то, что сталкивались с замечаниями несколько раз. «Каждый раз появляются новые причины», при этом организация обращалась за помощью к юристу. Организация из Пермского края отметила: «Один специалист требовал одно, потом она ушла в отпуск, другая стала требовать другое».

В качестве причин отказа представители НКО чаще всего отмечали: «Не удовлетворил устав», «Наименование организации не отражает, по мнению регистратора, характер деятельности НКО», «Несоответствие целей требованиям Федерального закона», «По причине нехватки каких-то документов», «Ошибки при оформлении», «Не хватало ксерокопий».

Один респондент отметил, что в приеме было отказано по причине «Истек срок документов». В законе действительно есть норма, согласно которой «документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания»⁴, однако пропуск этого срока не является основанием для отказа в приеме документов или основанием для отказа в регистрации.

³ В ряде случаев общая сумма процентов ответов не достигает 100% в связи с тем, что не все респонденты указали вариант ответа.

⁴ ч. 7 ст. 21 ФЗ «Об общественных объединениях»

Некоторые НКО, которым было отказано в приеме документов, предварительно получали помощь юриста. Так, Управление Минюста по Ставропольскому краю неоднократно указывало на «Неправильное оформление протокола» НКО, которые воспользовались помощью юриста. Аналогичные ситуации встречались в Республике Татарстан.

Таким образом, обращение за юридической помощью не гарантирует не только, что НКО будет зарегистрирована, но и что документы будут приняты Территориальным управлением Минюста.

В целом 9,4 % НКО не смогли сдать документы в территориальное управление Минюста, прежде всего, в связи с недочетами в оформлении документов.

Процедура регистрации

Законодательство⁵ предусматривает процедуру приостановления регистрации НКО, если представленные документы оформлены в ненадлежащем порядке.

29,6% НКО отзывали документы для доработки, однако, нельзя с уверенностью сказать, было ли принято решение о приостановлении регистрации или это была давно (еще до принятия поправок, касающихся приостановления регистрации) вошедшая в практику Минюста неформальная процедура. В то время как 70,1% документы для доработки не забирали. При этом 60% опрошенных дорабатывали документы один раз, 23% два раза и 17% три и более раз.

Например, отзывали три и более раза:

Ставропольский край – из 20 опрошенных - 11 организаций (по 3,4,5,7 раз)

Владимирская область – из 20 опрошенных 4 организации (по 3,4 раза)

Алтайский край – из 20 – 2 (по 3 раза)

Псковская область – из 20 – 2 (3 раза, 8 раз)

36,4% опрошенных столкнулись с требованием представить документы, не предусмотренные законодательством при государственной регистрации НКО (например, гарантийное письмо, подтверждающие предоставление организации адреса, или ксерокопии паспортов учредителей (членов) организации).

Гарантийное письмо о предоставлении адреса требовали в территориальном Управлении Минюста практически каждого региона, принявшего участие в исследовании. Некоторые НКО отмечали в анкетах, что гарантийное письмо подавали сами вместе с пакетом документов, т.к. были уверены, что этот документ входит в обязательный перечень и требование его представить основано на законе.

О том, что требование дополнительных документов об адресе официально исходит из Минюста России, свидетельствует также то, что во всех регионах этот документ называется одинаково – «гарантийное письмо».

Наряду с гарантийным письмом часто требовался документ, подтверждающий право собственности на помещение будущего арендодателя (Москва, Псковская область, Иркутская область, Волгоградская область, Воронежская область). При регистрации НКО по домашнему

⁵ Ч. 1.1. ст. 21.1. ФЗ «О некоммерческих организациях».

адресу просили также выписку из домовой книги о прописанных и согласия лиц, проживающих в жилом помещении.

Копии паспортов просили в Краснодарском крае, Москве, Псковской области, Чувашской республике, Республике Алтай, Самарской области, Иркутской области, Челябинской области, Волгоградской области, Свердловской области, Ярославской области, Воронежской области.

В Республике Алтай попросили нотариально заверенное согласие головной организации на регистрацию регионального отделения.

При регистрации общественной организации инвалидов органы Минюста в нескольких регионах требовали представить справки об инвалидности учредителей НКО.

Во Владимирской области органы Минюста при регистрации традиционной общеобразовательной школы, созданной в форме АНО, потребовали «Разрешение на создание школы от Владимирской епархии (Благословение)».

В Пермском крае в качестве дополнительного документа потребовали «Информационное письмо, раскрывающее название организации».

Такой высокий процент случаев, когда НКО вынуждены дорабатывать документы (почти каждый третий случай), говорит о правоприменительном произволе при осуществлении процедуры регистрации. При этом из 29,6% НКО, вынужденных дорабатывать документы, многие предварительно для их оформления обращались за помощью к юристу.

В итоге 96,7% организаций успешно прошли государственную регистрацию, 3,1% было отказано.

Время, затраченное НКО на регистрацию не всегда соответствовало требованиям закона. Так, 20,6% опрошенных указали, что процедура регистрации длилась дольше установленных законом сроков.⁶ При этом встречались ответы и 4 месяца, 7-8 месяцев, 1,5 года, 4 года, «Уже год регистрируем... никак не зарегистрируем».

Безусловно, регистрация НКО годами не означает, что все это время документы находятся на рассмотрении территориальных управлений Минюста. Эти НКО отметили, что у них требовали дополнительные документы, в том числе подтверждающие владение помещением их собственное или их арендодателей. Возможно, они не смогли представить такие документы и, не желая получить официальный отказ, который означал бы обращение государственной пошлины (4000 руб.) в доход государства, отложили регистрацию НКО до тех пор, пока эти документы у них появятся.

И в завершение хочется отметить, что лишь 3,6% опрошенных отметили, что сотрудники Минюста России (территориального органа) не были с ними любезны, остальные 96,4% опрошенных отметили их доброжелательность.

⁶ Ч. 11 ст. 21 ФЗ «Об общественных объединениях» устанавливает срок в 30 дней, а ч. 8 ст. 13.1 ФЗ «О некоммерческих организациях» – 14 рабочих дней.