



исход. от 14.11.2012 г.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы**

Межрегиональная ассоциация правозащитных организаций «АГОРА», аккредитованная в качестве независимого эксперта, уполномоченная на проведение экспертизы на коррупциогенность Министерством юстиции Российской Федерации (свидетельство №77 от 16.06.2009 г.), в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена экспертиза **Проекта приказа Минюста России «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»<sup>1</sup>** в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

**Место проведения:** г. Казань.

**Время проведения:** 1-12 ноября 2012 года.

## **ИССЛЕДОВАНИЕ**

Проект приказа Минюста России «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее по тексту - проект приказа), принимается Минюстом РФ во исполнение требований Федерального закона от 20 июля 2012 г. N121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее по тексту - Федеральный закон).

Федеральным законом установлены общие требования по вступлению в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента (далее по тексту - реестр), порядок и основания для включения в реестр. Подробно перечислены полномочия Минюста РФ по принятию государственных мер ответственности и принуждения.

В ходе исследования в проекте приказа выявлены коррупциогенные факторы.

### **I.**

Согласно п.11 проекта приказа *«Основанием для отказа в исключении некоммерческой организации из реестра является решение Министерства, принимаемое в случае выявления факта представления некоммерческой организацией в заявлении о ее исключении из реестра*

<sup>1</sup> <http://minjust.ru/activity/legislative/anticorrekspert?theme=minjust>

*неполных и (или) недостоверных сведений».*

В соответствии с федеральным законом N 121-ФЗ, а также ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» в части реализации положений, регламентирующих деятельность НКО, выполняющих функции иностранного агента, Минюст наделен строго определенными полномочиями:

- ведение реестра таких НКО (ст. 13.1 п. 10);
- внесение предупреждений (ст. 32 п. 5 подпункт 5);
- принятие решений о приостановлении деятельности (си. 32 п. 5 подпункт 6)

Таким образом, федеральный закон не представляет Минюсту РФ полномочия по принятию решения об отказе исключения из реестра. Согласно закону НКО сама определяет, вступать ей в реестр или нет, аналогичным образом она действует и в случае выхода из реестра. Минюст РФ лишь фиксирует эту процедуру. В случае же, если НКО не выполнила возложенные на нее обязанности, Минюст принимает меры государственного принуждения в соответствии с законом: вносит предупреждение либо приостанавливает деятельность НКО.

Данное положение проекта приказа противоречит требованиям ст. 30 Конституции РФ, которой гарантируется свобода деятельности общественных объединений, и ст. 13 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающих, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

**Следовательно п. 11 проекта приказа содержит такой коррупциогенный фактор, как «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий» (Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96)**

## **II.**

П. 16 проекта регламента предусматривает, что *«Заявление об исключении некоммерческой организации из реестра представляется в Министерство не ранее, чем по истечении одного календарного года со дня прекращения некоммерческой организацией деятельности в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента».*

Таким образом, проектом приказа для НКО устанавливается дополнительное ограничение в виде срока на подачу заявления об исключении из реестра. Федеральным законом каких-либо сроков для подачи заявления не предусмотрено.

Статьей 30 Конституции РФ гарантируется свобода деятельности общественных объединений.

В соответствии со ст. 13 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В данном случае установление годичного срока на подачу заявления никак не связано с необходимостью защиты основ конституционного строя, безопасности государства, защиты прав и свобод третьих лиц.

Во-вторых, ограничение прав возможно только на основании закона. Как уже было сказано выше, федеральный закон не устанавливает такого ограничения и не наделяет Минюст РФ полномочиями по установлению таких сроков.

В-третьих, такое ограничение противоречит самой сути данного федерального закона. Закон предполагает учет организаций, выполняющих функции иностранного агента. Согласно проекту предполагается, что реестр будет содержать сведения не только на те НКО, которые

выполняют эти функции, но и те, которые уже перестали выполнять эти функции. Закон не предоставлял Минюсту РФ полномочия по ведению реестра НКО, которые перестали выполнять такие функции.

**Следовательно, п. 16 проекта приказа в части истечения годового срока для подачи заявления противоречит федеральному закону и принят Минюстом РФ с превышением полномочий. В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96) коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий»**

### **III.**

Пунктом 28 проекта Приказа предусмотрено, что *«На официальном сайте Министерства в сети Интернет размещаются следующие сведения, содержащиеся в реестре: в) сведения об учредителях некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента: фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина, лица без гражданства, гражданство (при наличии) – в отношении учредителя – физического лица; полное наименование, Основной государственный регистрационный номер российского юридического лица, наименование иностранного государства – страны происхождения международной или иностранной организации – в отношении учредителя – юридического лица.*

В соответствии с федеральным законом, учитывая цель и мотивы его принятия, граждане РФ имеют право знать данные об НКО, выполняющих функции иностранного агента. Именно по этой причине предусматривается размещение данных реестра на официальном сайте.

В то же время размещение тех или иных данных в открытом доступе должны следовать определенной законной цели. В частности, в соответствии с ФЗ РФ «О НКО» учредители после учреждения НКО могут и не выполнять каких-либо определенных функций в НКО. В практике есть НКО, созданные более 10 лет назад лицами, которые на сегодняшний день не имеют никакого отношения к учрежденной ими НКО. Например, учредители фонда не отвечают по обязательствам фонда и не принимают участия в управлении фондом. Учредители фонда могут и не принимать решения в НКО о получении финансов и об определении цели использования этих средств. Какова законная цель размещения на сайте Минюста персональных данных об учредителях НКО? Всем заинтересованным лицам достаточно знать сведения о самой организации (наименовании), адресе ее нахождения и сведения о руководителе. Эти сведения достаточны для индивидуализации НКО. В настоящее время именно эти сведения содержатся в открытом доступе на сайте Минюста РФ в реестре всех зарегистрированных НКО. Именно по такому же принципу и в том же объеме должны размещаться в сети интернет сведения о НКО, выполняющей функции иностранного агента.

Здесь также следует отметить, что федеральный закон не наделял Минюст РФ полномочиями по размещению в открытом доступе всех без исключения сведений, находящихся в реестре.

**В соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96) коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий».**

#### IV.

В соответствии с п. 10 ст. 13.1 федерального закона Минюст РФ наделен полномочиями по введению реестра **действующих** НКО, выполняющих функции иностранного агента.

В то же время согласно п. 28 подп. «л» Минюст РФ собирается размещать в открытом доступе информацию также об организациях, которые исключены из реестра по тем или иным основаниям. То есть фактически Минюст РФ будет публиковать информацию и о НКО, которые и перестали выполнять функции иностранного агента. Мы не оспариваем, что в деле некоммерческой организации (см. п. 6 проекта приказа) эти сведения должны находиться и храниться определенное время. Однако, никакой общественной и государственной необходимости в ведении реестра «бывших» иностранных агентов нет. И как уже было указано выше, закон не предоставлял таких полномочий Минюсту РФ.

**Следовательно п. 28 подп. «л» проекта приказа содержит такой коррупциогенный фактор, как «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий» (Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96).**

#### V.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 6 НКО, обязана предоставить заявление о включении в реестр по утвержденной форме, указанной в приложении № 1 к проекту приказа. Согласно разделу 5 формы данного заявления НКО обязана предоставить паспортные данные физического лица, который является источником финансирования.

В соответствии с ФЗ РФ «О персональных данных» НКО не наделена полномочиями по сбору такой информации от физических лиц. Более того, в ряде случаев НКО не имеет объективных и правовых оснований получать такую информацию. Так, в частности гражданское законодательство позволяет физическим лицам перечислять денежные средства юридическим лицам на их расчетные счета. Идентификации в этом случае проводит банк, который сведения о паспортных данных в платежных документах не отражает и юридическим лицам не передает. В этом случае НКО получает лишь информацию о сумме платежа, дате, назначении платежа, ФИО отправителя и его адресе.

Федеральный закон об иностранных агентах также не наделяет Минюст РФ полномочиями по наложению на НКО дополнительных обязанностей по сбору информации, относящейся к персональным данным (паспортные данные).

**Таким образом, данные положения проекта приказа содержат коррупциогенный фактор, предусмотренный Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.**

### **ВЫВОДЫ. ПРЕДЛОЖЕНИЯ.**

В представленном проекте приказа Минюста России «О Порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» выявлены коррупциогенные факторы: Минюст РФ, явно выходя за пределы законодательства, присвоил полномочия; ввел для НКО дополнительные ограничительные меры, не предусмотренные законом.

С целью устранения коррупциогенных факторов в проекте приказа предлагаем:

- исключить пункт 11, как предоставляющий Минюсту РФ полномочия, не предусмотренные федеральным законом;
- исключить из п. 16 временные ограничения на подачу заявления об исключении из реестра;
- исключить из пункта 28 подпункт «в» в части размещения в открытом доступе сведений об

- учредителях НКО;
- п. 28 сформулировать следующим образом: «На официальном сайте Министерства в сети Интернет размещаются следующие сведения, содержащиеся в реестре и касающиеся только действующих НКО, выполняющих функции иностранного агента». Подп. «л» п. 28 исключить.
  - Исключить из приложения № 1 к проекту приказа раздел 5.3.3. и 5.4.2. (паспортные данные физического лица — иностранного источника)

**Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций «АГОРА»  
в лице Председателя, действующего на основании устава**

**П.В. Чиков**