

Обзор практики осуществления федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций в 2018 году

Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) федеральный государственный контроль (надзор) – это деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними административными регламентами.

Порядок осуществления федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций определен в Положении о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 11.07.2012 № 705 (далее – Положение о надзоре № 705).

В соответствии с п.п. 3, 5 Положения о надзоре № 705 государственный надзор осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами.

В соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) является федеральным органом исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации. Минюст России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы и в том числе, осуществляет функции по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций.

Положением об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденным Приказом Минюста России от 03.03.2014 № 26 (далее – Положение № 26), определены полномочия территориальных органов Минюста России в части осуществления функции по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций. В соответствии с п. 65 Положения № 26 установлено, что Управление осуществляет контроль, в том числе, за соответствием деятельности

некоммерческих организаций целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации.

Государственный надзор осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых документарных и выездных проверок соблюдения некоммерческими организациями требований, установленных Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон «О некоммерческих организациях») и иными федеральными законами, а также выполнения предупреждений (представлений) должностных лиц органов государственного надзора об устранении выявленных нарушений указанных требований.

Плановые проверки проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения таких проверок. Внеплановые проверки проводятся по основаниям, установленным п. 4.2 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Порядок организации и проведения проверок деятельности некоммерческих организаций определен Административным регламентом исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации, утвержденным Приказом Минюста России от 30.12. 2011 № 456 с последующими изменениями (далее - Административный регламент № 456).

В соответствии с п. 3 Административного регламента № 456 предметом контроля за деятельностью некоммерческих организаций, зарегистрированных в Республике Хакасия, является:

1) соответствие деятельности общественных объединений и их структурных подразделений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, уставным целям;

2) соблюдение региональными отделениями и иными структурными подразделениями политических партий законодательства Российской Федерации и соответствие их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий;

3) соответствие деятельности иных некоммерческих организаций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации;

4) соблюдение религиозными организациями законодательства Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных

объединениях, а также целей и порядка деятельности, предусмотренных их уставами.

В соответствии с планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год, утвержденным приказом Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Хакасия от 27.10.2017 № 108, в течение 12 месяцев 2018 года проведены 42 плановые документарные проверки некоммерческих организаций, в том числе 17 проверок по расходованию денежных средств и использованию иного имущества. Из 42 плановых документарных проверок 5 проверок проведено в отношении региональных отделений политических партий, 19 проверок – в отношении общественных объединений, 12 – в отношении некоммерческих организаций, 6 – в отношении религиозных организаций.

Внеплановые проверки некоммерческих организаций в течение 12 месяцев 2018 года не проводились.

Из 45 запланированных на 2018 год проверок не состоялось 3 проверки, в связи с непредставлением документов, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки, сделать вывод о соответствии деятельности целям, предусмотренным их учредительными документами (уставным целям), и законодательству Российской Федерации не представилось возможным.

В соответствии с п. 40 Административного регламента № 456, в адрес таких некоммерческих организаций не позднее чем за три рабочих дня до начала проверки были направлены уведомления о проведении проверки, которые, по возможности, дублировались посредством телефонной связи (электронной почты). Тем не менее, документы, необходимые для проведения проверки, не были представлены организациями к дате начала проверки и в течение срока проверки.

В связи с чем, в отношении руководителей 3 некоммерческих организаций составлены протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ, а также 3 протокола – по ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ.

Вместе с тем Управлением проведен анализ деятельности данных некоммерческих организаций по материалам их учетных дел, по результатам которого составлены акты проверок.

При проведении плановых документарных проверок в течение 2018 года Управлением выявлен ряд наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований законодательства, в том числе:

1. Несоблюдение некоммерческими организациями требований учредительных документов, являющихся в соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» обязательными для исполнения самой некоммерческой организацией ее учредителями (участниками), в частности, некоммерческими организациями не соблюдаются положения уставов, касающиеся порядка формирования и организации деятельности руководящих и контрольно-

ревизионных органов, в том числе требования к периодичности проведения заседаний высшего и коллегиальных органов, их правомочности.

2. Уставы проверенных некоммерческих организаций в части формулирования вопросов исключительной компетенции высшего органа управления не в полной мере соответствуют требованиям федерального законодательства, закрепленным п. 3 ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях», согласно которому к исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией относятся: определение приоритетных направлений деятельности некоммерческой организации, принципов формирования и использования ее имущества; изменение устава некоммерческой организации; определение порядка приема в состав учредителей (участников, членов) некоммерческой организации и исключения из состава ее учредителей (участников, членов), за исключением случаев, если такой порядок определен федеральными законами; образование органов некоммерческой организации и досрочное прекращение их полномочий; утверждение годового отчета и бухгалтерской (финансовой) отчетности некоммерческой организации, если уставом некоммерческой организации в соответствии с федеральными законами это не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов некоммерческой организации; принятие решений о создании некоммерческой организацией других юридических лиц, об участии некоммерческой организации в других юридических лицах, о создании филиалов и об открытии представительств некоммерческой организации; принятие решений о реорганизации и ликвидации некоммерческой организации (за исключением фонда), о назначении ликвидационной комиссии (ликвидатора) и об утверждении ликвидационного баланса; утверждение аудиторской организации или индивидуального аудитора некоммерческой организации.

3. Частью 1 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях», определено, что некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами.

Согласно п. 4 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Однако уставы некоммерческих организаций зачастую содержат открытый перечень видов деятельности. При этом, из уставов не усматривается, какие именно виды деятельности относятся к приносящим доход.

4. В уставах некоммерческих организаций, в нарушение п. 1 ст. 28 Федерального закона «О некоммерческих организациях», не всегда определен порядок формирования и срок полномочий органов управления некоммерческих организаций, порядок принятия ими решений.

5. Основным нарушением, выявляемым в ходе проверок религиозных организаций, является наличие в уставах религиозных организаций положений, не соответствующих действующему законодательству Российской Федерации, а именно:

- положения уставов в части указания мест для проведения богослужений не в полной мере соответствуют требованиям п. 2 ст. 16 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях»). Например, не учитывается, что богослужения, другие религиозные обряды и церемонии в соответствии с указанной нормой совершаются в зданиях и сооружениях, принадлежащих религиозным организациям на праве собственности или предоставленных им на ином имущественном праве для осуществления их уставной деятельности, в помещениях, принадлежащих религиозным организациям на праве собственности или предоставленных им на ином имущественном праве для осуществления их уставной деятельности, а также на земельных участках, на которых расположены здания, имеющие соответствующие помещения, по согласованию с собственниками таких зданий;

- положения уставов не учитывают требований п. 2 ст. 20 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», указывающих на то, что религиозные организации имеют исключительное право приглашать иностранных граждан в целях осуществления профессиональной религиозной деятельности, в том числе миссионерской деятельности, по трудовому или гражданско-правовому договору с данными организациями;

- уставы религиозных организаций содержат указание на возможность осуществления приносящей доход деятельности, однако перечень конкретных видов такой деятельности в уставе отсутствует, что является нарушением требований ч. 1 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях», п. 4 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации;

- устав и внутренние установления религиозной организации в нарушение п. 1 ст. 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» не регулируют вопросы участия учредителей религиозной организации и иных юридических или физических лиц в деятельности религиозных организаций.

6. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона «Об общественных объединениях» членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица - общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его

устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения.

Однако, вопросы приема членов, прекращения членства, исключения членов из общественного объединения не отражаются в решениях органов управления, на которые уставом возложены полномочия по принятию таких решений, что также не позволяет определить, каким образом в проверяемой организации осуществляется учет членов.

7. Организациями своевременно не предоставляются документы, необходимые для внесения изменений в сведения, содержащиеся в ЕГРЮЛ, в том числе в сведения об адресе (месте нахождения).

Данный факт является нарушением требований п. 7 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», согласно которым некоммерческие организации обязаны информировать уполномоченный орган об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений о полученных лицензиях, в течение трех дней со дня наступления таких изменений и представлять соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган.

В подп. «з» п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» указана дата регистрации изменений, внесенных в учредительные документы юридического лица, или в случаях, установленных законом, дата получения регистрирующим органом уведомления об изменениях, внесенных в учредительные документы.

При этом п. 4 ст. 23 Федерального закона «О некоммерческих организациях» определено, что изменения, вносимые в сведения, указанные в п. 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», приобретают юридическую силу со дня их внесения в единый государственный реестр юридических лиц.

8. Фондами не соблюдается обязанность по проведению обязательного ежегодного аудита.

В соответствии с подп. 3 п. 1, а также п. 2 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» обязательный аудит проводится в случаях, если: организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, организацией, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг, страховой организацией, клиринговой организацией, обществом взаимного страхования, товарной, валютной или фондовой биржей, негосударственным пенсионным или иным фондом, акционерным инвестиционным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда (за

исключением государственных внебюджетных фондов). Обязательный аудит проводится ежегодно.

9. В нарушение п. 1 ст. 3 Федерального закона «О некоммерческих организациях», согласно которому некоммерческая организация должна иметь самостоятельный баланс и (или) смету, некоммерческими организациями не утверждаются финансовые планы (самостоятельные балансы, сметы).

10. Некоммерческие организации не оформляют (не представляют к проверке) первичные учетные документы (кассовые и банковские), а также регистры бухгалтерского учета.

Так, согласно п.п. 1, 3 ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон «О бухгалтерском учете») каждый факт хозяйственной жизни подлежит оформлению первичным учетным документом. Первичный учетный документ должен быть составлен при совершении факта хозяйственной жизни, а если это не представляется возможным – непосредственно после его окончания.

В соответствии с п.п. 1, 3, 6 ст. 10 Федерального закона «О бухгалтерском учете» данные, содержащиеся в первичных учетных документах, подлежат своевременной регистрации и накоплению в регистрах бухгалтерского учета. Бухгалтерский учет ведется посредством двойной записи на счетах бухгалтерского учета, если иное не установлено федеральными стандартами.

На основании накопленных данных регистров составляется бухгалтерская (финансовая) отчетность организации, которая должна давать достоверное представление о ее финансовом положении и финансовом результате деятельности.

11. Некоммерческими организациями не составляются отчеты о целевом использовании средств.

Обязанность по составлению и представлению отчета о целевом использовании средств некоммерческими организациями предусмотрена абз. 2 п. 14 ст. 250 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому налогоплательщики, получившие имущество (в том числе денежные средства), работы, услуги в рамках благотворительной деятельности, целевые поступления или целевое финансирование, по окончании налогового периода представляют в налоговые органы по месту своего учета отчет о целевом использовании полученных средств в составе налоговой декларации по налогу на прибыль.

12. Зачастую некоммерческими организациями не составляется бухгалтерская (финансовая) отчетность, предусмотренная п. 2 ст. 14 Федерального закона «О бухгалтерском учете», согласно которому годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность некоммерческой организации, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, состоит из бухгалтерского баланса, отчета о целевом использовании средств и приложений к ним.

13. Некоммерческими организациями нарушается порядок формирования учетной политики, а именно, учетная политика не утверждается, либо в нее своевременно не вносятся изменения в соответствии с требованиями Федерального закона «О бухгалтерском учете».

14. Протоколы заседаний коллегиальных органов управления некоммерческих организаций часто не соответствуют требованиям п. 4 ст. 181.2 главы 9.1 ГК РФ, а именно в них отсутствуют сведения о времени проведения заседания, о рабочих органах заседания (председатель, секретарь заседания), о лицах, ведущих подсчет голосов, а также сведения о присутствующих на собрании.

По результатам проведенных в 2018 году проверок в адрес некоммерческих организаций, допустивших нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации, Управлением вынесено 39 предупреждений.

Кроме того, в результате проведения плановых проверок в отношении 2 некоммерческих организаций были выявлены нарушения в части предоставления в проверяемом периоде ежегодной отчетности.

Так, в ходе проверочных мероприятий у одной некоммерческой организации были обнаружены документы, подтверждающие получение в проверяемый период денежных средств от иностранного юридического лица, однако организацией в ежегодной отчетности не были указаны данные сведения о получении средств из иностранных источников. В отношении еще одной некоммерческой организации в ходе проверки был установлен факт получения денежных средств в размере более трех миллионов, однако данной организацией в проверяемый период был представлен отчет, подтверждающий, что поступления имущества и денежных средств в течение отчетного года составили менее трех миллионов.

В целях недопущения некоммерческими организациями нарушений обязательных требований действующего законодательства Российской Федерации Управление на своем официальном сайте публикует перечни нормативных правовых актов, оценка соблюдения требований которых является предметом государственного контроля (указанные перечни содержат активные ссылки на информационный ресурс Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации»), а также информацию об актуальных изменениях федерального законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций, а также информационно-аналитические материалы по указанной теме.

Кроме того, в целях своевременного информирования некоммерческих организаций по вопросам соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации Управлением ведется работа по проведению семинаров и разъяснительная работа в средствах массовой информации, на сайте Управления ежемесячно публикуется сведения об организациях, в отношении которых запланированы проверки, о результатах проведенных проверок.

Обзоры типичных нарушений обязательных требований, выявленных при осуществлении Управлением контрольно-надзорных функций в сфере деятельности некоммерческих организаций, размещаемые на сайте Управления, содержат ссылки на нормы действующего законодательства, нарушения которых допускаются наиболее часто, а также рекомендации по осуществлению делопроизводства и ведению бухгалтерского учета в соответствии с установленными требованиями.

В целях недопущения нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации некоммерческим организациям рекомендуется отслеживать изменения законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций, осуществлять деятельность в строгом соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации и положениями своего устава, изучать информацию, размещаемую на официальном сайте Управления <http://to19.minjust.ru/> в разделе «Некоммерческие организации», своевременно получать корреспонденцию, направляемую специалистами Управления в адрес организации, в случае возникновения вопросов относительно исполнения обязательных требований законодательства Российской Федерации обращаться за консультацией к специалистам Управления.