

Устав не на все времена

Муниципальная конституция тоже требует корректировки

УСТАВ муниципального образования – правовой акт, который обладает высшей юридической силой в иерархии муниципальных правовых актов и регулирует основополагающие вопросы организации местного самоуправления. В связи с этим деятельность по принятию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений и дополнений подлежит контролю со стороны государства. Одним из видов такого контроля является процедура государственной регистрации соответствующих уставов в органах юстиции, в частности – в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области.

Решение о государственной регистрации муниципального правового акта принимается по результатам его проверки на соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству. Обращается внимание и на соблюдение установленного федеральным законом порядка принятия устава или муниципальных актов по внесению изменений и дополнений в устав. Таким образом, для отказа в регистрации могут быть только два основания – либо рассматриваемые документы противоречат Конституции и законодательству, либо они приняты с нарушениями законотворческих процедур. После устранения выявленных недостатков можно повторно представить документы для государственной регистрации, а в случае несогласия с решением об отказе в регистрации – обжаловать его в судебном порядке.

Самое распространенное нарушение для отказа в регистрации – несоблюдение процедуры опубли-

кования (обнародования) проектов уставов, порядка проведения публичных слушаний и учета поступивших на проект устава или муниципального правового акта предложений граждан. Другой серьезный недостаток – несоблюдение не только самой процедуры, но и сроков ее проведения. В этом случае граждане не могут вовремя представить свои замечания и предложения в устав.

Отсутствие в большинстве муниципальных образований квалифицированных специалистов и юристов, которые бы следили за последними изменениями в законодательстве, одна из причин некачественной подготовки уставов и муниципальных правовых актов. Не уделяется достаточного внимания и со стороны органов государственной власти Иркутской области к информированию органов местного самоуправления об изменениях федерального законодательства в сфере организации деятельности муниципальных образований. За сравнительно неболь-

шой период времени, прошедший с момента регистрации уставов вновь образованных муниципальных образований, в законодательство о местном самоуправлении было внесено множество изменений. В связи с этим ранее зарегистрированные уставы в настоящее время требуют значительной корректировки. Так, за 10 месяцев 2009 года в Управление Минюста России по Иркутской области поступило 226 муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы, из них 216 зарегистрировано, по 10 муниципальным правовым актам приняты решения об отказе в государственной регистрации.

В пяти случаях подобный отказ связан с тем, что представленные документы противоречат Конституции РФ, федеральному и региональному законам. Еще в пяти случаях причиной отказа послужили нарушения порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Решение об отказе в регистрации в пятидневный срок направляется главе муниципального образования, в мотивировочной части конкретно указывается, какие положения устава противоречат федеральному и региональному законодательству. Государственная регистрация уставов и муниципальных правовых

актов, поступивших после устранения нарушений, осуществляется в общем порядке, установленном Федеральным законом №97-ФЗ. Так как особенности процедуры принятия и представления на регистрацию таких правовых документов после устранения нарушений не установлены, в практической деятельности возникают различные коллизии.

Связано это в первую очередь с тем, что законодатель не предусмотрел четкие сроки, в которые должны быть устранены выявленные нарушения. Как результат – муниципальные акты порой длительный период не приводятся в соответствие с действующим законодательством. О подобной волюнтаристике со стороны органов местного самоуправления говорит тот факт, что за период с 1 января 2009 года по 1 ноября 2009 года после устранения нарушений, явившихся причиной отказа в регистрации, в Управление поступило только три муниципальных правовых акта из десяти. Тем временем, федеральное законодательство продолжает изменяться. Может получиться и так, что на момент повторного представления документов на государственную регистрацию муниципальные акты вновь будут противоречить действующему законодательству.

В целях единой правоприменительной практики необходимо закрепить на федеральном уровне

процедуру принятия муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав после отказа регистрирующим органом в государственной регистрации. Для этого требуется внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 97-ФЗ.

Управление Минюста России по Иркутской области проводит постоянную работу по оказанию методической помощи органам местного самоуправления для приведения уставов в соответствие с федеральным и региональным законодательством, в том числе используя такую практику, как проведение телефонных «горячих линий». Через официальный сайт регулярно информирует органы местного самоуправления о последних изменениях федерального законодательства. Внедрена практика направления главам муниципальных образований информационных писем, содержащих сведения о последних изменениях в законах.

Главам муниципальных образований следует помнить, что соблюдение процедуры принятия решения о внесении изменений в устав является обязательным. Она довольно длительна и требует финансовых затрат: опубликование проекта решения, порядка учета предложений граждан по указанному проекту, проведение публичных слушаний с обязательным опубликованием объявления о месте и времени их проведения и многое другое.

Таким образом, процесс принятия муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав требует более тщательной подготовки, ответственности и контроля над соответствующим оформлением документов, направляемых для государственной регистрации.

САМЫЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ НАРУШЕНИЯ, ДОПУСКАЕМЫЕ В УСТАВАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

- Несоответствие перечня вопросов местного значения, закрепленного в уставах, перечню вопросов местного значения, установленному главой 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- Противоречие положений уставов муниципальных образований федеральному законодательству в области установления гарантий, ограничений и запретов для депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.
- Противоречие положений уставов муниципальных образований федеральному законодательству, регулирующему порядок размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.
- Нарушение установленного частью 8 статьи 44 Федерального закона №131-ФЗ порядка вступления в силу изменений и дополнений, внесенных в устав муниципального образования и изменяющих структуру органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.
- Несоответствие перечня оснований для досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования перечню, установленному Федеральным законом №131-ФЗ.
- Нарушение предусмотренной Федеральным законом №131-ФЗ процедуры изменения границ муниципального района (исключение участия представительных органов муниципального района, исключение федеральных органов государственной власти из числа субъектов инициативы изменения границ).

Эксперты по делам религии

СОСТОЯЛОСЬ организационное заседание экспертного совета по проведению государственной религиозно-экспертной экспертизы при Управлении Министерства юстиции РФ по Иркутской области. Подобная экспертиза проводится при регистрации органами юстиции религиозных организаций.

Экспертный совет сформирован из должностных лиц, государственных служащих, ученых-религиоведов, специалистов в сфере отношений государства и религиозных объединений. На организационном заседании председателем экспертного совета был избран ректор Иркутского института повышения квалификации работников образования, профессор Лев Дамешек, заместителем председателя – главный советник отдела этноконфессиональных отношений управления губернатора Иркутской области и правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям Алексей Мишин, а ответственным секретарем – главный специалист-эксперт отдела по делам некоммерческих организаций Управления Минюста России по Иркутской области Ольга Деревякина.

В задачи экспертного совета входит определение религиозного характера организации на основании учредительных документов, сведений об основах ее вероучения и соответствующей ему практики. Совет проверяет и оценивает достоверность сведений в представленных документах относительно основ вероучения религиозной организации.

Осуществляет контроль над тем, чтобы заявленные формы и методы работы религиозной организации соответствовали ее фактической деятельности. Также объектами экспертизы могут стать богослужения и другие религиозные обряды и церемонии, внутренние документы религиозной организации, выпускаемая и распространяемая религиозная литература, печатные, аудио- и видеоматериалы.

Заключение экспертного совета не является обязательным, а носит рекомендательный характер. Однако мнение членов совета учитывается органом юстиции в процессе обоснования принимаемого решения.

Экспертиза информационных материалов, в том числе издаваемых ре-

лигиозной организациями, на предмет выявления в них признаков экстремизма (разжигания межнациональной или межрелигиозной розни, оскорбления религиозных чувств граждан и др.) не является предметом рассмотрения экспертного совета. Такие экспертизы назначаются органами прокуратуры или судами в рамках процесса о признании информационных материалов экстремистскими. В подавляющем большинстве случаев – это психолого-лингвистические, а не религиозно-экспертные.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством религиозно-экспертная экспертиза может быть назначена только в отношении религиозной организации. Поэтому проведение экспертизы в отношении некоммерческих организаций (в том числе общественных объединений), в деятельности которых усматриваются религиозные признаки, законодательством не предусмотрено.

СОСТАВ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ПРОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕЛИГИОВЕДЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Абрамов Юрий Федорович (заведующий отделением религиоведения Иркутского государственного университета, доктор философских наук, профессор);

Баранова Ольга Владимировна (заведующая кафедрой общей психологии Иркутского института повышения квалификации работников образования, кандидат психологических наук);

Дамешек Лев Михайлович (ректор Иркутского института повышения квалификации работников образования, доктор исторических наук, профессор);

Деревякина Ольга Юрьевна (главный специалист-эксперт отдела по делам некоммерческих организаций Управления

Минюста России по Иркутской области);

Жмуров Виталий Анатольевич (доцент кафедры коррекционно-развивающего обучения Иркутского института повышения квалификации работников образования, доктор медицинских наук, доцент);

Литвин Мария Ивановна (ученый секретарь Иркутского института повышения квалификации работников образования, кандидат исторических наук);

Мишин Алексей Владимирович (главный советник отдела этноконфессиональных отношений управления губернатора Иркутской области и правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям).

Управлением Минюста России по субъекту Федерации с участием нотариальной палаты субъекта Федерации образуется квалификационная комиссия по приему экзамена у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности. В 2008 году в Иркутской области выдано 15 лицензий лицам, прошедшим стажировку у нотариуса и успешно сдавшим квалификационный экзамен. В 2009 году лицензию получили два человека.

Территориальным органом Минюста России и нотариальной палатой субъекта Федерации проводится экзамен у лиц, желающих пройти стажировку у нотариусов, и принимается решение о назначении руководителей стажировки. В Иркутской области в 2008 году стажировку у нотариусов проходили два человека, в 2009 году стажировку проходят четыре человека.

Необходимо отметить, что публично-правовая компетенция нотариуса по наиболее важным юридическим действиям законодательно не закреплена, в то время как подведомственность судов четко определена в законе. Вместе с тем, нотариальное законодательство уже давно выступает в качестве отрасли гражданского права, содержащей нормы организационно-правового и процессуального характера. В настоящее время назрела необходимость принятия нового закона о нотариате, в котором будут более ясно прописаны организационные основы деятельности нотариата, понятие нотариата, его место в правовой системе России, а также контрольные функции территориальных органов Минюста России.

В ИРКУТСКОЙ области зарегистрировано несколько тысяч некоммерческих организаций. Они активно работают, соблюдая требования законодательства, и стремятся достичь поставленных перед собой целей и задач. Некоторые из них по истечении времени прекращают свою деятельность. Сама процедура ликвидации некоммерческой организации тоже должна проходить в рамках закона, но это, как показывает практика, получается не всегда. Рассмотрим типичные нарушения, допускаемые при процедуре ликвидации некоммерческой организации.

Ликвидация юридического лица считается завершённой, а юридическое лицо – прекратившим свое существование после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). Сам процесс ликвидации некоммерческой организации условно можно разделить на три этапа.

На первом – принимаются решения о ликвидации, формировании ликвидационной комиссии, назначении ликвидатора. Также должно быть опубликовано сообщение о ликвидации в органах печати с указанием данных о государственной регистрации юридического лица и уведомлением кредиторов некоммерческой организации о ее ликвидации. Ко второму этапу можно отнести составление и утверждение промежуточного ликвидационного баланса, осуществление расчетов с кредиторами. Третий этап предполагает составление ликвидационного баланса и государственную регистрацию юридического лица в связи с его ликвидацией.

Анализ поступивших в Управление Министерства юстиции РФ по Иркутской области документов для государственной регистрации ликвидации некоммерческих организаций выявил ряд типичных нарушений, встречающихся на каждом из указанных выше этапов.

ОШИБКА ПЕРВАЯ. Решение о ликвидации некоммерческой организации принимается неполномочным органом. Согласно закону принятие такого решения относится к исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией, но зачастую эту функцию на себя берёт исполнительный орган.

ОШИБКА ВТОРАЯ. При принятии решения о ликвидации не-

Ликвидация

должна проходить в рамках закона

коммерческими организациями не всегда соблюдаются положения учредительных документов. Так, в уставе одной из общественных организаций решение о ликвидации принимается единогласно. Заявителем же был представлен протокол собрания, на котором присутствовали лишь трое членов организации, двое из которых проголосовали за ликвидацию общественной организации.

ОШИБКА ТРЕТЬЯ. Уведомление о ликвидации представляется с нарушением установленного законодательством трехдневного срока. К примеру, учредитель одной некоммерческой организации принял решение о ее ликвидации 3 марта 2008 года, а уведомление о ликвидации представил в Управление Минюста по Иркутской области 30 октября 2008 года. Нарушение указанного срока влечет за собой административную ответственность.

ОШИБКА ЧЕТВЕРТАЯ. Публикация сообщения о прекращении деятельности юридического лица в ненадлежащем органе печати. Так, ликвидатор некоммерческого партнерства поместил публикацию о ликвидации некоммерческой организации в газете «Областная», в то время как Приказом Федеральной налоговой службы «Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации» установлено, что указанные сведения публикуются в журнале «Вестник государственной регистрации».

ОШИБКА ПЯТАЯ. На втором этапе ликвидации некоммерческой организации типичной ошибкой является нарушение установленных законодательством сроков. Исходя из положений пунктов 1, 3 статьи 19 Федерального закона «О некоммерческих организациях» промежуточный ликвидационный баланс некоммерческой организации составляется по окончании срока для предъявления требований кредиторов. Этот срок не может быть менее чем два месяца со дня публикации о ликвидации некоммерческой организации.

Имеют место случаи представления некоммерческой организацией уведомления о составлении

КСТАТИ

ПО ИТОГАМ 2008 года общее количество регистрационных действий в отношении некоммерческих организаций составило 824, из которых регистрация некоммерческих организаций в связи ликвидацией по решению уполномоченного органа некоммерческой организации составила около 2 процентов.

промежуточного ликвидационного баланса до истечения срока для предъявления требований кредиторов. Нередко промежуточный ликвидационный баланс составляется до окончания указанного выше срока, что является основанием для отказа во внесении в ЕГРЮЛ сведений о составлении промежуточного ликвидационного баланса некоммерческой организации.

ОШИБКА ШЕСТАЯ. Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» установлен перечень документов, представляемых некоммерческой организацией на заключительном этапе ликвидации. Однако не всегда это перечню соблюдается. Например, может отсутствовать документ, подтверждающий представление в территориальный орган Пенсионного фонда РФ сведений в соответствии с подпунктами 1-8 пункта статьи 6 и пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и в соответствии с частью 4 статьи 9 Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

Как известно, жизненные ситуации гораздо разнообразнее заложенных в законе идеальных конструкций, но проведение процедуры ликвидации в соответствии с порядком, установленным гражданским законодательством, позволит избежать нежелательных последствий в виде судебных разбирательств.

Руководителям некоммерческих организаций следует ответственно относиться к соблюдению действующего законодательства и положений своих учредительных документов, а при возникновении каких-либо затруднений следует обращаться за помощью в Управление Минюста по Иркутской области.