

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕКРЕТАРЬ

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 23 МАЙ 2017 » 20 11 г. № 50П-1/ 1112

Председателю Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.И. МАТВИЕНКО

Уважаемая Валентина Ивановна!

Направляем заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по выдаче заключений о соответствии качества оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями общественно полезных услуг установленным критериям» (далее – заключение).

Просим при рассмотрении законопроекта в установленном порядке в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации учесть позицию Общественной палаты Российской Федерации, изложенную в заключении.

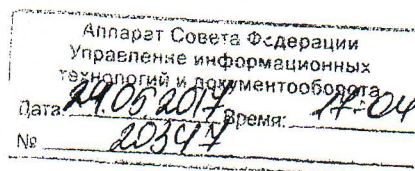
Приложение: на 9 л. в 1 экз.

С уважением,



В.А. Бочаров

У.Р. Родичкина
☎ 8 (495) 221-83-64 (*8173)
@: u.rodichkina@oprf.ru



**Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О
некоммерческих организациях» в части наделения органов исполнительной
власти субъектов Российской Федерации полномочиями по выдаче
заключений о соответствии качества оказываемых социально
ориентированными некоммерческими организациями общественно полезных
услуг установленным критериям»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по выдаче заключений о соответствии качества оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями общественно полезных услуг установленным критериям» (далее – законопроект, проект документа).

Законопроект разработан Министерством юстиции Российской Федерации (далее – разработчик) и размещен 30 января 2017 года на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно–телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru/p/61645> для общественного обсуждения.

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлечённых к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате.

Действующий в настоящее время в соответствии со статьей 34.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях» и Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 года № 89 «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей

общественно полезных услуг» (далее – Правила) порядок признания некоммерческих организаций (далее – НКО) исполнителями общественно полезных услуг (далее – ОПУ) предусматривает осуществление оценки качества ОПУ установленным критериям качества федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственную политику в соответствующих сферах (далее – заинтересованные ФОИВ).

По результатам оценки качества ОПУ НКО выдается заключение о соответствии качества ОПУ установленным критериям качества либо об отказе в выдаче заключения – в случае несоответствия ОПУ установленным критериям качества. Указанное заключение необходимо при обращении НКО в Минюст России (его территориальный орган) с заявлением о признании НКО исполнителем ОПУ.

Полномочиями по принятию решения о признании НКО исполнителем ОПУ и ведению реестра исполнителей ОПУ наделяется Минюст России. При этом с заявлением о признании исполнителем ОПУ НКО вправе обратиться также в территориальный орган Минюста России.

Подобное распределение полномочий по оценке качества оказываемых НКО ОПУ, а также признанию НКО исполнителем ОПУ и ведению реестра НКО – исполнителей ОПУ, как указано в пояснительной записке, а также исходя из анализа обращений НКО на «горячую линию», организованную Общественной палатой совместно с Агентством социальной информации, приводит к проблемам на стадии правоприменения. В частности, заинтересованные ФОИВ не располагают необходимой информацией о НКО, оказывающих ОПУ в субъектах Российской Федерации, НКО испытывают затруднения с получением заключения о соответствии качества ОПУ установленным критериям оценки качества и, как следствие, приобретением статуса исполнителя ОПУ.

Кроме того, НКО также испытывают затруднения при получении в соответствии с пунктом 5 Правил документов, обосновывающих соответствие оказываемых НКО ОПУ установленным критериям оценки качества (справки, характеристики, экспертные заключения и другие), в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Указанные органы отказывают НКО в выдаче таких документов в связи с отсутствием соответствующих полномочий.

В связи с недостаточностью информации при оценке качества ОПУ и рассмотрении поступивших от НКО заявления и документов заинтересованные ФОИВ направляют межведомственные запросы в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Указанные действия продлевают процедуру выдачи заключения еще на 60 дней, которая в совокупности может составить до 90 дней.

В законопроекте предлагается органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наряду с заинтересованными ФОИВ наделить полномочиями по оценке качества оказываемых НКО ОПУ, а также территориальных органов Минюста России – полномочиями по принятию решений о признании НКО исполнителями ОПУ и включении таких организаций в реестр исполнителей ОПУ.

Общественная палата отмечает, что проект документа будет способствовать устранению проблем правоприменения, связанных с отсутствием у заинтересованных ФОИВ необходимой информации о НКО, оказывающих ОПУ в субъектах Российской Федерации, представлением документов самими НКО для их включения в реестр исполнителей ОПУ.

Предлагаемые в законопроекте меры позволят упростить процедуру получения статуса исполнителя ОПУ для НКО, в том числе сократить сроки получения заключения о соответствии качества оказываемых ОПУ установленным критериям и издержки НКО, связанные с обращением за таким заключением в заинтересованные ФОИВ, а также сроки рассмотрения и принятия Минюстом России и его территориальными органами решения о признании НКО исполнителем ОПУ и включении ее в реестр.

В то же время, в целях совершенствования правоотношений, связанных с присвоением НКО статуса исполнителя ОПУ, а также обеспечения единообразной правоприменительной практики положений законопроекта сформирован ряд предложений:

1. В связи с наделением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по оценке качества ОПУ и выдаче заключения потребуется разработка и принятие в установленном порядке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих порядок взаимодействия указанных органов с НКО в ходе предоставления НКО услуги, порядок осуществления административных действия и информирования НКО.

Однако ни в законопроекте, ни действующим законодательством не установлены требования к разработке таких нормативных правовых актов, их содержанию и срокам их принятия.

Представляется, что в данном случае общей нормы пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), согласно которой после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев, недостаточно.

В дополнение к указанному законоположению для его реализации субъектами Российской Федерации требуется введение в законопроект положения о необходимости разработки соответствующих нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и основных требований к их содержанию в целях недопущения вариативности в правовом регулировании вопросов, связанных с оценкой качества ОПУ и выдачей заключения, в зависимости от субъекта Российской Федерации.

2. Предусмотренное в законопроекте наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по оценке качества ОПУ повлечет необходимость решения вопросов о необходимости изыскания источников финансирования нового полномочия, кадрового обеспечения и методической подготовки служащих указанных органов, к полномочиям которых будет отнесена оценка качества ОПУ.

Однако пакет документов к законопроекту не содержит соответствующих обоснований. Отсутствие прогнозирования указанных вопросов может привести к неисполнению или неэффективному исполнению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий, которыми их предлагается наделить в соответствии с положениями законопроекта.

Кроме того, деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются Федеральным законом № 184-ФЗ.

Согласно пункту 4 статьи 26.1 Федерального закона № 184-ФЗ федеральные законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным указанным федеральным законом.

Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации установлены в статье 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ. В этой же статье перечислены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Исходя из совокупного изучения вышеуказанных требований Федерального закона № 184-ФЗ, а также в целях финансового обеспечения полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренных в

законопроекте, и их эффективной реализации представляется необходимым внесение дополнения, соответствующего содержанию подпункта 2 законопроекта, в пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ.

3. Согласно подпункту 2 законопроекта оценка качества оказываемых НКО ОПУ осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Данное положение законопроекта на стадии правоприменения может привести к возникновению правовой неопределенности, поскольку не содержит критериев разграничения полномочий между заинтересованными ФОИВ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при проведении оценки качества ОПУ и выдаче заключения (в зависимости от услуги из перечня ОПУ, вида организации, территорий, на которых осуществляет деятельность НКО либо иные критерии).

В целях эффективной реализации положений законопроекта, недопущения дублирования полномочий заинтересованных ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также обеспечения заявленного разработчиком в пояснительной записке упрощения порядка получения НКО заключения и приобретения статуса исполнителя ОПУ представляется необходимым уточнение компетенции заинтересованных ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также случаев, при которых НКО необходимо обращаться в органы исполнительной власти федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации.

4. Не менее значимым участником процесса оценки качества оказываемых НКО ОПУ выступают органы местного самоуправления, о которых в законопроекте не упоминается.

НКО, как правило, осуществляют свою деятельность на территории одного муниципального образования (или части муниципального образования), поэтому органы местного самоуправления в наибольшей мере располагают информацией о качестве оказываемых НКО услуг. В настоящее время органы местного самоуправления, в том числе с учетом предлагаемых изменений, имеют законные

основания отказывать в выдаче документов, обосновывающих качество ОПУ (справки, характеристики, экспертные заключения и проч.) в связи с отсутствием соответствующих полномочий.

Согласно сноске к перечню общественно полезных услуг, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» (далее – перечень ОПУ), в указанный перечень включены государственные и муниципальные услуги. Положения законопроекта требуют дополнительного обсуждения и правовой оценки в части отнесения к компетенции органов исполнительной власти федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации полномочий по оценке качества муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно–распорядительные полномочия.

С учетом конституционно–правового статуса органов местного самоуправления и принципа разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации об общих принципах организации государственных органов и органов местного самоуправления, целесообразно проведение анализа необходимости правового регулирования, в том числе на уровне муниципальных правовых актов, правоотношений, связанных с осуществлением оценки качества оказания муниципальных услуг, включенных в перечень ОПУ.

5. Учитывая стоящую перед органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации задачу по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, наделение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по оценке качества ОПУ может привести к возникновению конфликта интересов.

Услуги, включенные в перечень ОПУ, оказываются (могут оказываться) наряду с НКО государственными (муниципальными) организациями, в отношении которых полномочия учредителя осуществляются заинтересованными органами и

органами местного самоуправления. В соответствии с бюджетным законодательством такие услуги государственными (муниципальными) организациями оказываются в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, формируемым государственным органом (органом местного самоуправления) – учредителем. Наделение заинтересованных органов полномочиями по оценке качества оказания ОПУ и подготовке заключения может на стадии правоприменения повлечь возникновение конфликта интересов и повлиять на объективность принимаемого указанными органами решения о соответствии оказываемых НКО ОПУ установленным критериям.

В целях обеспечения объективности и беспристрастности при подготовке заинтересованными органами заключения представляется необходимым рассмотреть возможность разработки механизма, который позволит предотвратить возникновение конфликта интересов при принятии решения о соответствии (несоответствии) общественно полезных услуг, оказываемых НКО, установленным критериям. Таким механизмом, к примеру, могло бы явиться требование о создании при заинтересованном органе коллегиального органа с включением в его состав независимых экспертов и привлечение такого органа к проведению оценки качества ОПУ и подготовке заключения.

6. В связи с установлением в соответствии с проектом документа новых полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо обеспечение методического сопровождения их деятельности по осуществлению оценки качества ОПУ, оказываемых СО НКО, и по подготовке заключения, в том числе на основе опыта заинтересованных ФОИВ.

Кроме того, представляется необходимой организация заинтересованными ФОИВ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с положениями законопроекта наделяются полномочиями по оценке качества ОПУ, и Минюстом России информационных мероприятий для НКО, предусматривающих, в том числе разъяснение таким организациям требований к претендентам на получение статуса исполнителя общественно полезных услуг и их документам, порядка присвоения такого статуса.

Также в кратчайшие сроки необходима разработка указанными органами власти, участвующими в оценке качества ОПУ и признании НКО исполнителями ОПУ, информационно-методических материалов, разъясняющих НКО в доступной форме требования к документам, которые необходимо представить для получения заключения о соответствии качества ОПУ установленным критериям, с размещением на официальных сайтах соответствующих органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

На основании вышеизложенного Общественная палата, концептуально поддерживая принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части наделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по выдаче заключений о соответствии качества оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями общественно полезных услуг установленным критериям», предлагает в целях формирования единообразной правоприменительной практики и обеспечения эффективной реализации законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы признания социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителями общественно полезных услуг, учесть указанные предложения и замечания при его рассмотрении.