

Разъяснения по некоторым вопросам деятельности иностранных некоммерческих организаций (ИНКО), осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации.

Настоящая публикация подготовлена по результатам круглого стола, состоявшегося 20 февраля 2014 года в Общественной палате Российской Федерации по инициативе Комиссии ОП РФ по развитию благотворительности и волонтерства¹. Представленные ниже вопросы были заранее подготовлены представителями структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций (ИНКО), осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации. Ответы на вопросы сформулированы на основе стенограммы круглого стола и были озвучены заместителем руководителя Департамента по делам некоммерческих организаций Министерства юстиции Российской Федерации. Просим иметь в виду, что данная публикация носит информационный характер, не может расцениваться как юридический совет. Прежде чем совершать какие-либо действия на основании данной публикации, рекомендуем проконсультироваться с юристом.

Вопрос 1: Могут ли представительства ИНКО осуществлять иную деятельность, кроме как представление и защита интересов головной организации, на территории России. Какими нормами законодательства регулируется вопрос полномочий представительства ИНКО?

Ответ: В статье 55 Гражданского кодекса Российской Федерации даны определения филиала и представительства:

«1. Представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту.

2. Филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства».

Таким образом, в законодательных определениях филиалов и представительств прослеживается разница в правах данных обособленных подразделений, а именно: филиал осуществляет функции головной организации (полностью или частично), в то время как представительство

¹ Организаторами круглого стола «Структурные подразделения ИНКО – новости законодательства» были Филиал Международного центра некоммерческого права в РФ и Некоммерческое партнерство «Юристы за гражданское общество».

имеет право лишь на представление и защиту интересов создавшего его юридического лица. Если исходить из буквального прочтения законодательной формулировки понятия «представительство», то представительства не могут самостоятельно организовывать различные мероприятия, иметь программы. В настоящее время позиция Министерства юстиции такова: если организатором какого-либо мероприятия выступает головная организация, то представительство может выполнять функции «посредника», т.е. приглашать на мероприятие участников и экспертов, либо приобретать билеты, оказывать помощь в получении участниками мероприятия виз (если мероприятие планируется проводить за пределами Российской Федерации). Министерство юстиции полагает возможным наличие программ у представительств, если суть данных программ заключается в представлении и защите интересов головной организации, без признаков выполнения представительством функций головной организации. Министерством юстиции в рамках осуществления мониторинга и контроля деятельности филиалов и представительств ИНКО планируется проводить более тщательное изучение утвержденных программ и отчетов в целях более полного понимания деятельности структурных подразделений и дачи им правовой оценки (индивидуальный подход)

Вопрос 2: Какую ответственность несет представительство, его руководитель и/или головная организация за осуществление деятельности, выходящей за пределы установленных законом полномочий, представительством?

Ответ: В случае, если, по мнению Министерства юстиции, деятельность представительств будет выходить за рамки предоставленных законом полномочий, представительству будет рекомендовано сузить рамки деятельности либо изменить статус структурного подразделения на филиал. Руководители представительства не несут личной ответственности в случае осуществления представительством деятельности, выходящей за пределы предоставленных законом полномочий. В случае выявления нарушений, Министерством юстиции в адрес структурных подразделений ИНКО выносятся предупреждения. Если же нарушения носят систематический характер, то Министерством юстиции принимается решение об исключении структурного подразделения ИНКО из соответствующего реестра (что фактически означает ликвидацию). Помимо этого, Министерство юстиции наделено правом принимать решения об исключении структурных подразделений ИНКО из реестра, в случае, если их деятельность не соответствует заявленным целям или поданным в Министерство юстиции сведениям.

Вопрос 3: Какова процедура изменения статуса представительства на статус филиала?

В настоящее время такая процедура в Федеральном законе от 12 января 1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не урегулирована. Несмотря на это, Министерство юстиции предлагает действовать по аналогии с процедурой преобразования, предусмотренной для российских юридических лиц, а именно: после получения предупреждения от Министерства юстиции или в добровольном порядке представительства предоставляют в Министерство юстиции документы о регистрации изменений, что позволит зарегистрировать филиал, не исключая из реестра ранее зарегистрированное представительство. Для преобразования будут необходимы: решение головной организации, утвержденное положение о филиале, доверенность на руководителя филиала и иные документы, предусмотренные для регистрации филиала ИНКО. Документы должны быть апостилированы и иметь нотариально удостоверенный перевод.

Вопрос 4: Нужно ли после получения уведомления об исключении из реестра структурных подразделений ИНКО дополнительно уведомлять об этом налоговую инспекцию и внебюджетные фонды?

Ответ: Налоговую инспекцию дополнительно уведомлять не нужно. При регистрации структурных подразделений ИНКО Министерство юстиции по статье 85 Налогового кодекса уведомляет налоговую инспекцию и филиал или представительство ставится на налоговый учет. При исключении филиала или представительства из реестра налоговые органы уведомляются об этом аналогичным образом. По поводу уведомления внебюджетных фондов, сложившейся практики в настоящее время нет, но, по мнению Министерства юстиции, уведомлять внебюджетные фонды в случае исключения филиала или представительства из реестра должна налоговая инспекция.

Вопрос 5: В Минюст России структурные подразделения ИНКО предоставляют аудиторское заключение по финансовой (бухгалтерской) отчетности. Какие сроки представления аудиторского заключения в Министерство юстиции? Что входит в состав финансовой (бухгалтерской) отчетности?

Ответ: Закон не устанавливает четких сроков представления структурными подразделениями ИНКО аудиторского заключения в

Министерство юстиции. Министерство юстиции полагает, что срок представления аудиторских заключений будет такой же, как и представление налоговой отчетности, по аналогии с нормами налогового законодательства, которые говорят, что если организация обязана подвергаться аудиту, то она вместе со своей налоговой отчетностью сдает и аудиторское заключение. Ежегодному аудиту должна подвергаться отчетность, сдаваемая в Министерство юстиции, налоговая отчетность, а также бухгалтерская отчетность (если последняя ведется).

Ведение налогового учета и сдача налоговых деклараций является обязательным для ИНКО. Структурные подразделения ИНКО вправе выбирать как именно вести бухгалтерский учет: по законодательству той страны, где находится головная организация, или же по российскому законодательству. В случае ведения бухгалтерского учета, аудиту должна подвергаться и бухгалтерская отчетность, и отчетность в Министерство юстиции. По мнению Министерства юстиции, филиалы и представительства ИНКО обязаны сдавать аудиторское заключение даже несмотря на то, что в течение года денежные средства на счет не поступали (программы отсутствуют).

Достоверность аудиторских заключений Министерством юстиции не подвергается сомнениям, поскольку аудиторы самостоятельно несут за это ответственность. В случае, если структурное подразделение ИНКО не успевает сдать аудиторское заключение до 15 апреля по объективным причинам, то Министерство юстиции готово принять гарантийное письмо с объяснением причин и указанием срока представления заключения.

Вопрос 6: Имеются ли какие-либо правила или рекомендации по проведению аудита ИНКО?

Ответ: В настоящее время никаких особенных правил проведения аудита филиалов и представительств ИНКО нет. В случае возникновения сложностей с проведением аудита, Министерство юстиции рекомендует обращаться за разъяснениями в компетентный орган, т.е. в Министерство финансов, официальным комментарием которого Министерство юстиции будет следовать.

Вопрос 7: Не планируется ли внесение изменений в закон «О некоммерческих организациях», по которым структурные подразделения ИНКО смогли бы самостоятельно заполнять отчетность на сайте, дабы избежать неприятных ситуаций, аналогичных произошедшим с нашими коллегами, исключенными из реестра по вине почты России?

Ответ: Законодательство не содержит каких-либо ограничений насчет заполнения отчетов филиалами и представительствами ИНКО на официальном сайте Министерства юстиции, наравне с российскими некоммерческими организациями. По информации Министерства юстиции, часть структурных подразделений ИНКО пользуются этой возможностью и заполняют отчеты в электронном виде, которые принимаются Министерством юстиции. В случае возникновения вопросов по отчетам, Министерство юстиции связывается с организациями для получения дополнительной информации.

Вопрос 8: Была ли в прошлом году практика проверок структурных подразделений ИНКО, если да, какова процедура, сроки, какие документы запрашиваются, если нет, то планируется ли их проведение в перспективе, кто выступит инициатором, каким образом проверяемые будут уведомлены?

Ответ: В 2013 году Министерством юстиции проверки деятельности структурных подразделений ИНКО не проводились, несмотря на то, что такое право предусмотрено. В 2014 году такие плановые проверки также не предусмотрены, поскольку, по информации от Министерства юстиции, возникают сложности в согласовании данных проверок с органами прокуратуры. Эти сложности связаны с тем, что структурные подразделения ИНКО не являются юридическими лицами, а Федеральный закон от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которым должны проводиться проверки, распространяется лишь на юридических лиц. Вместе с тем, Министерству юстиции предоставлено право проведения внеплановых проверок по основаниям, предусмотренным ФЗ «О некоммерческих организациях». В связи с отсутствием законодательной регламентации порядка проведения внеплановых проверок филиалов и представительств ИНКО, Министерство юстиции при их проведении будет действовать по аналогии с нормами 294-ФЗ, т.е. выносить распоряжения о проведении проверки, заранее уведомлять за тот же срок, который установлен для российских организаций. В распоряжении будет указано, какие документы необходимо представить, срок проверки будет не менее чем 20 рабочих дней. Соответственно представлять документы можно поэтапно до последнего дня проверки, это все можно согласовывать с проверяющими лицами. Проверять филиалы и представительства ИНКО могут только лица центрального аппарата Министерства юстиции, потому что именно там осуществляется учет и ведение реестра. Результаты проверки и меры реагирования будут оформляться также по аналогии с российскими

некоммерческими организациями. В настоящее время Министерством юстиции прорабатывается вопрос отдельной регламентации порядка проведения проверок структурных подразделений ИНКО.

Вопрос 9: Каковы перспективы законопроекта о возложении ответственности на руководителей структурных подразделений ИНКО?

Ответ: Данный законопроект разработан Министерством юстиции в целях устранения существующего законодательного пробела, а именно невозможности привлечения к административной ответственности руководителей структурных подразделений ИНКО за нарушения установленного порядка предоставления предусмотренной законом отчетности или информации о программах. В настоящее время Министерство юстиции, в случае выявления таких нарушений, имеет право во внесудебном порядке исключать филиалы и представительства ИНКО из реестра. Однако, Министерство юстиции придерживается позиции, что это крайняя мера, и, прежде всего, выносит предупреждение. Законопроектом предлагается включить руководителей структурных подразделений ИНКО в перечень лиц, в отношении которых должностные лица Министерства юстиции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях. По мнению Министерства юстиции, данная норма позволит реагировать на нарушения закона, не исключая структурное подразделение из реестра, или же, наоборот, ранее принятые в отношении руководителя решения о привлечении к административной ответственности будут служить дополнительным основанием для исключения филиала или представительства из реестра, в случае, когда нарушения закона носят систематический характер.

В настоящее время законопроект проходит стадию согласования в Правительстве. Министерство юстиции будет всячески поддерживать его принятие.

Приложение: Текст законопроекта:

Проект

Вносится
Правительством
Российской
Федерации

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

**О внесении изменения в Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях**

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; 2010, № 1, ст. 1; 2012, № 47, ст. 6403; 2013, № 19, ст. 2325) следующее изменение:

пункт 4 части 2 статьи 28.3 после слов "и религиозных организаций," дополнить словами "ведения реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций,".

Президент
Российской Федерации

В. Путин

Комментарий к законопроекту:

Законопроектом вносится изменение в пункт 4 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, а именно дополняется правом должностных лиц Минюста России составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере ведения реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В пояснительной записке к законопроекту, его разработчик объясняет необходимость внесения данного изменения тем, что в настоящее время распространенным нарушением законодательства РФ является

нарушение сроков представления отчетности, предусмотренной для филиалов и представительств международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций статьей 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», в то время как уполномоченный орган (Минюст России) лишен возможности привлечения руководителей филиалов и представительств к административной ответственности за данные нарушения, ограничиваясь лишь письменными предупреждениями.

По мнению разработчиков законопроекта, внесение данных изменений повысит эффективность федерального государственного надзора за деятельностью филиалов и представительств международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

В случае принятия предлагаемых поправок должностные лица Минюста России смогут привлекать к административной ответственности руководителей филиалов и представительств международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций за совершение следующих административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ:

- статья 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» (наказание для должностных лиц по ч. 2 – штраф в размере от 100 000 до 200 000 рублей);

- часть 1 статьи 19.4 «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль)» (наказание для должностных лиц – штраф в размере от 2 000 до 4 000 рублей);

- часть 1 статьи 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)» (наказание для должностных лиц – штраф в размере от 1 000 до 2 000 рублей или дисквалификация на срок до 3 лет);

- статья 19.6 «Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения» (наказание для должностных лиц – штраф в размере от 4 000 до 5 000 рублей)

- статья 19.7 «Непредставление сведений (информации)» (наказание для должностных лиц – штраф в размере от 300 000 до 500 000 рублей);

- статья 19.7.5-2 «Непредставление сведений некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента» (наказание для должностных лиц – штраф в размере от 10 000 до 30 000 рублей);

- часть 1 статьи 19.34 «Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента»

(наказание для должностных лиц – штраф в размере от 100 000 до 300 000 рублей).