

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта приказа
Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении
Административного регламента Министерства юстиции
Российской Федерации по предоставлению государственной услуги
по оценке качества оказания социально ориентированной
некоммерческой организацией содействия
в предоставлении бесплатной юридической помощи»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта приказа Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оценке качества оказания социально ориентированной некоммерческой организацией содействия в предоставлении бесплатной юридической помощи» (далее – проект приказа, проект документа).

Заключение Общественной палаты подготовлено с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представителей некоммерческих организаций, включенных в реестр некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг по услуге «содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи», привлеченных к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно–консультативного совета при Общественной палате.

Проект приказа разработан Министерством юстиции Российской Федерации (далее также – Министерство, разработчик) и размещен 13 декабря 2018 года на Федеральном портале проектов нормативных правовых

актов в информационно–телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru/p/86322> для общественного обсуждения.

10 января 2019 года Министерством представлена новая редакция проекта приказа, в которой учтен ряд замечаний Общественной палаты, направленных представителям разработчика в рабочем порядке в рамках взаимодействия.

Согласно пояснительной записке в проекте документа предлагается установить порядок и стандарт предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по оценке качества оказания социально ориентированной некоммерческой организацией (далее также – СО НКО) содействия в предоставлении бесплатной юридической помощи (далее – государственная услуга), определить сроки и последовательность административных процедур, а также формы контроля за предоставлением государственной услуги.

Общественная палата отмечает, что проект приказа разработан в целях реализации положений статьи 31.4 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях», Правил принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 года № 89 (далее – Правила), а также во исполнение требований, установленных в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 210–ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановлении Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», актуален и необходим для регулирования соответствующих правоотношений.

Вместе с тем необходимо отметить, что в процессе осуществления уполномоченными федеральными органами исполнительной власти

полномочий по оценке качества общественно полезных услуг (далее – ОПУ) и при проектировании нормативных правовых актов, принимаемых в целях реализации положений статьи 31.4 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях», не учитывается ряд вопросов правоприменительной практики, которые требуют решения, в том числе посредством развития и совершенствования нормативно–правовой базы:

1. В настоящее время наиболее острой проблемой, возникающей при применении законодательства в сфере признания СО НКО исполнителем ОПУ, является неопределенность требований к деятельности организации, а также оказываемым ею ОПУ. Наибольшие сложности у организаций вызывают вопросы составления заявления о выдаче заключения, в котором в соответствии с пунктом 5 Правил необходимо обосновать соответствие оказываемых организацией ОПУ установленным критериям оценки качества, а также определения перечня документов, представление которых требуется для подтверждения добросовестности организации и качества оказываемых ею услуг.

Общие критерии оценки качества ОПУ утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096. Вместе с тем в настоящее время отсутствуют конкретизированные требования, а также методические разъяснения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти к каждой ОПУ, учитывающие ее специфику.

Нормативные правовые акты, устанавливающие требования к содержанию (объем, сроки, качество предоставления) услуги, также не приняты в отношении многих ОПУ, в том числе по услуге «содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи», оценку качества которой осуществляют Министерство и его территориальные органы.

Организационно–правовые основы формирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи и деятельности по правовому

информированию и правовому просвещению населения установлены Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324–ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324–ФЗ). В статьях 23 и 24 Федерального закона № 324–ФЗ урегулированы вопросы создания участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи (юридических клиник и негосударственных центров бесплатной юридической помощи) и оказания ими бесплатной юридической помощи.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона № 324–ФЗ приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2012 года № 994 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 19 декабря 2012 года № 26198) утвержден порядок создания образовательными организациями высшего образования юридических клиник и порядок их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи.

В статье 24 Федерального закона № 324–ФЗ установлены общие требования к оказанию гражданам бесплатной юридической помощи негосударственными центрами бесплатной юридической помощи (в том числе юридическими лицами – некоммерческими организациями или структурными единицами юридического лица). В частности, определено, что для создания негосударственного центра бесплатной юридической помощи необходимы: 1) помещение, в котором будет осуществляться прием граждан; 2) лица, имеющие высшее юридическое образование, привлеченные в том числе по трудовому договору или гражданско–правовому договору осуществлять правовое консультирование граждан в данном негосударственном центре бесплатной юридической помощи.

Вместе с тем в Федеральном законе № 324–ФЗ и иных нормативных правовых актах в сфере оказания гражданам бесплатной юридической помощи не установлены требования к содержанию (объем, сроки, качество предоставления) ОПУ «содействие в предоставлении бесплатной

юридической помощи», а также не детализированы иные требования к организациям, вытекающие из пунктов 2 – 4 критериев оценки качества оказания ОПУ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096.

В то же время согласно статье 31.4 Федерального закона № 7–ФЗ и пункту 7 Правил основаниями для отказа в выдаче организации заключения являются несоответствие ОПУ установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации требованиям к ее содержанию (объем, сроки, качество предоставления), а также несоответствие организации иным критериям оценки качества ОПУ.

Отсутствие четких требований к деятельности организации по оказанию ОПУ и пакету документов, который необходимо представить в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вместе с заявлением о выдаче заключения, значительно осложняет процесс обоснования организациями качества их услуг и добросовестности их деятельности, нарушает принцип равенства заявителей на получение государственной услуги, влечет субъективность принимаемых органами власти решений по результатам оценки качества, а также создает условия для проявления коррупции при предоставлении ими государственных услуг НКО.

В связи с этим Общественная палата поддерживает предложения, представленные в Правительство Российской Федерации и разработчику в 2017 году¹, и обращает внимание на необходимость обеспечить одновременно с разработкой административных регламентов также разработку и принятие порядков (стандартов) оказания конкретной ОПУ,

¹ Рекомендации Общественной палаты по итогам 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», состоявшейся 19 мая 2017 года (направлены в Правительство Российской Федерации, Минюст России, руководителям ФОИВ, осуществляющих оценку качества ОПУ, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), исх. от 4 июня 2017 года № 50П–1/1369).

устанавливающих применительно к каждой услуге требования к ее содержанию (объем, сроки, качество предоставления), которые должны быть спроектированы с учетом специфики той или иной услуги. Это позволит обеспечить прозрачность и объективность принимаемых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти решений по итогам оценки качества ОПУ, будет способствовать повышению качества услуг, которые оказывают СО НКО, и уровня удовлетворенности получателей услуг. В свою очередь организации получают четкое представление о критериях, которые государство предъявляет к их деятельности по оказанию ОПУ.

Указанное предложение может быть реализовано Министерством юстиции Российской Федерации в рамках осуществления полномочия, которое закреплено в пункте 7 статьи 11 Федерального закона № 324–ФЗ и абзаце восьмом пункта 30.32 раздела II Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и предусматривает разработку и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи.

2. На первоначальном этапе применения законодательства о признании СО НКО исполнителями ОПУ на «горячую линию» Общественной палаты для СО НКО поступали сообщения о случаях необоснованного расширения уполномоченными органами власти при оценке качества ОПУ перечня документов, необходимых для обоснования качества услуг, которое влекло необходимость обращения организаций в иные государственные органы и организации.

Анализируя процесс развития законодательства, регулирующего вопросы наделения СО НКО статусом «исполнитель ОПУ», необходимо отметить, что представители некоммерческого сектора позитивно оценили принятие постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 2018 года № 57 «О внесении изменений в постановление Правительства

Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89»². Пункт 5 Правил был дополнен положением, согласно которому перечень сведений, подлежащих включению в заявление организации о выдаче заключения, определяется в административных регламентах, устанавливающих порядок предоставления государственной услуги по оценке качества оказания общественно полезных услуг.

В связи с этим СО НКО, имеющие намерение приобрести статус исполнителя ОПУ, свои ожидания о конкретизации требований к содержанию заявлений о выдаче заключений связывали с принятием отраслевых административных регламентов.

Вместе с тем в пунктах 18 – 19 проектируемого административного регламента разработчиком при определении исчерпывающего перечня документов, необходимых для предоставления государственной услуги и подлежащих предоставлению СО НКО, использован общий подход, применяемый в пункте 5 Правил при описании требований к содержанию заявления о выдаче заключения и пакету документов. При этом информация, которая должна быть включена организацией в заявление, а также виды конкретных документов, представление которых будет признаваться Министерством (его территориальным органом) достаточным для установления соответствия деятельности организации и оказываемой ею конкретной отраслевой услуги установленным критериям качества, в проекте документа не перечислена.

Учитывая вышеизложенное, проект документа в рассматриваемой редакции не будет способствовать решению возникающих у СО НКО проблемных вопросов, связанных с обоснованием в заявлении качества оказываемых услуг, получением в Министерстве (его территориальном

² Заключение Общественной палаты по результатам общественной экспертизы проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 89» (направлено в Правительство Российской Федерации и Минюст России), исх. от 5 декабря 2017 года № 6ОП–2/2697.

органе) заключения о соответствии качества ОПУ установленным критериям качества и последующим приобретением статуса исполнителя ОПУ.

3. Принявшие участие в общественной экспертизе представители некоммерческих организаций, включенных в реестр НКО – исполнителей ОПУ, обратили внимание на различия в наименовании ОПУ «содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи», которое определено в пункте 6 перечня общественно полезных услуг, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 1096, включено в наименование проекта административного регламента, и наименовании услуги «оказание бесплатной юридической помощи», которое используется в Федеральном законе № 324–ФЗ.

На практике вопрос о распространении на СО НКО, имеющих намерение приобрести статус исполнителя ОПУ, а также включенных в реестр по услуге «содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи», требований к участникам негосударственной системы бесплатной юридической помощи, которые установлены в Федеральном законе № 324–ФЗ, имеет различное толкование.

Помимо перечисленных концептуальных проблем участники общественной экспертизы обратили внимание на необходимость учета при доработке проекта приказа следующих замечаний и предложений к проектируемым нормам:

1. Согласно предмету регулирования (пункт 1) проектируемый административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) Министерства и его территориальных органов.

Вместе с тем при определении круга заявителей перечислены лишь организации, обратившиеся в Министерство.

Пункт 2 (круг заявителей) в целях обеспечения внутреннего соответствия с пунктом 1 (предмет регулирования) и иными положениями

проекта документа после слова «Министерство» необходимо дополнить словами «(его территориальные органы)».

2. Согласно Правилам Министерство и его территориальные органы наделены тремя полномочиями (функциями) в процессе признания СО НКО исполнителями ОПУ:

1) оценка качества ОПУ «содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи», результатом которой является выдача заключения либо отказ в выдаче заключения (пункты 5 – 10 Правил, пункт 6 приложения № 3 к Правилам);

2) принятие решения о признании организации исполнителем ОПУ и включение ее в реестр СО НКО – исполнителей ОПУ (пункты 2 – 4 Правил);

3) дополнительное внесение в реестр СО НКО – исполнителей ОПУ сведений об ОПУ, оказываемых организацией, ранее включенной в реестр (пункт 3.1 Правил).

Исходя из наименования проекта приказа и предмета регулирования, проектируемого в пункте 1, разработчиком предлагается утвердить административный регламент Минюста России по предоставлению государственной услуги по оценке качества оказания СО НКО содействия в предоставлении бесплатной юридической помощи. Согласно предмету регулирования (пункт 1) проектируемый административный регламент устанавливает порядок и стандарт предоставления государственной услуги по выдаче НКО заключения о соответствии качества оказываемых организацией ОПУ установленным критериям.

Вместе с тем в проекте документа при разграничении полномочий центрального аппарата Министерства и его территориальных органов, определении круга заявителей, описании административных процедур и их результатов допущено смешение трех разных полномочий Минюста России, которые исполняются на разных стадиях процесса признания организации исполнителем ОПУ.

Таким образом, отдельные положения проекта административного регламента (например, абзацы третий – седьмой, восьмой, девятый – четырнадцатый пункта 13, абзац пятый пункта 50) не соответствуют его наименованию и предмету регулирования (пункт 1).

3. Проект документа не предусматривает четкого разграничения полномочий между центральным аппаратом Министерства и его территориальными органами при оказании государственной услуги. Это повлечет сложности для СО НКО при определении органа власти, в который необходимо обратиться для получения государственной услуги.

В подразделе «Наименование федерального органа исполнительной власти, предоставляющего государственную услугу» (пункт 13) приведено описание полномочий центрального аппарата Министерства и его территориальных органов по принятию решения о признании организации исполнителем ОПУ, разграничение которых установлено в пункте 2 Правил.

Указанное положение проекта документа не согласуется с наименованием и предметом регулирования проекта документа (пункт 1), а также требует приведения в соответствие с разграничением полномочий по оценке качества ОПУ между федеральными органами исполнительной власти и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которое установлено в пункте 6 Правил. При определении компетенции центрального аппарата Министерства и его территориальных органов должны быть учтены следующие квалифицирующие признаки:

а) федеральными органами исполнительной власти оценка качества осуществляется в отношении СО НКО, оказывающей одну ОПУ на территории более половины субъектов Российской Федерации и (или) получившей финансовую поддержку за счет средств федерального бюджета в связи с оказанием ею услуг;

б) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют оценку качества в отношении иных СО НКО.

Кроме того, в пункте 13 при определении полномочий центрального аппарата Министерства (абзацы третий – седьмой) и его территориальных органов (абзацы девятый – четырнадцатый) перечислены отдельные виды организационно–правовых форм НКО с указанием территориальной сферы их деятельности, что не предусмотрено в пункте 6 Правил.

Такой подход повлечет неоднозначность при определении компетенции органа, уполномоченного на осуществление оценки качества ОПУ, организациями иных уровней территориальной сферы деятельности, которые не перечислены в абзацах третьем – седьмом и девятом–четырнадцатом пункта 13 проекта административного регламента, однако соответствуют хотя бы одному их квалифицирующих признаков, перечисленных в пункте 6 Правил.

4. В подразделе «Исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг» раздела II предлагается уточнить:

а) конкретные виды документов и информации, которые находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и представление которых для получения государственной услуги не требуется (пункт 23).

Указанное предложение участников общественной экспертизы согласуется с пунктом 6 Правил, в соответствии с которым документы, подтверждающие отсутствие у организации задолженностей по налогам и сборам, иным предусмотренным законодательством Российской Федерации обязательным платежам, представляются в заинтересованный орган

налоговыми органами в порядке межведомственного информационного взаимодействия по его запросу;

б) конкретные виды документов и информации, представление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регуливающими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги (пункт 24).

Это позволит СО НКО самостоятельно определить перечень документов, представление которых не требуется для обоснования качества услуг.

5. Пункты 71 и 72 требуют по аналогии с пунктом 69 уточнения в части определения структурного подразделения (должностного лица) Министерства (его территориального органа), уполномоченного на осуществление контроля полноты и качества предоставления государственной услуги и ответственного за оформление акта по результатам проверки.

6. Проект документа содержит ряд внутренних противоречий, которые на стадии применения могут повлечь неоднозначное толкование как со стороны Министерства (его территориальных органов), так и СО НКО, подавших заявление о выдаче заключения.

Например, согласно пункту 32 проекта документа за предоставление государственной услуги государственная пошлина или иная плата не взимаются.

В пункте 33 предлагается установить, что плата за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, не взимается. Из данной формулировки определенно не ясно, какие именно услуги считаются необходимыми и обязательными, а за какие услуги возможно взимание платы.

При этом следует иметь в виду, что вопросы, связанные с порядком признания организаций исполнителями ОПУ, в том числе оценкой качества

оказываемых ими услуг и выдачей заключений, регулируются в соответствии со статьей 31.4 Федерального закон от 12 января 1996 года № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях» и Правилами.

Указанные нормативные правовые акты не содержат требования по оплате организациями, имеющими намерение приобрести статус исполнителя ОПУ, государственной пошлины за предоставление уполномоченными ОГВ государственной услуги по оценке качества ОПУ и выдаче им заключения о соответствии качества услуг установленным критериям.

Практика федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, сложившаяся с момента вступления в законную силу федеральных законов от 3 июля 2016 года № 287–ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» и от 14 ноября 2017 года № 320–ФЗ «О внесении изменений в статью 31.4 Федерального закона «О некоммерческих организациях», Правил, также подтверждает факт предоставления органами власти указанной государственной услуги организациям без взимания платы (государственной пошлины).

7. Проект документа нуждается в доработке в целях соблюдения требований юридической техники.

Кроме того, для обеспечения понятности и доступности для широкого круга лиц, на которых будет распространяться действие проектируемого приказа, требуется обеспечение его лингвистического анализа.

8. Представляется необходимой организация для СО НКО, имеющих намерение приобрести статус исполнителя ОПУ, информационных мероприятий, предусматривающих в том числе разъяснение требований к содержанию заявления о выдаче заключения и перечню документов,

представляемому СО НКО в целях обоснования добросовестности своей деятельности и качества оказываемых услуг.

Актуальным и востребованным направлением информирования СО НКО является разработка и размещение в публичном доступе информационно–методических материалов, разъясняющих в доступной форме требования к заявлению и документам, которые необходимо представить для получения заключения о соответствии качества ОПУ установленным критериям.

Также Общественная палата обращает внимание на процедурные требования к разработке административных регламентов предоставления государственными органами государственных услуг.

Согласно пункту 7 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг», административный регламент разрабатывается, как правило, после включения соответствующей государственной услуги в перечень государственных услуг и государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора).

Однако согласно информации, размещенной на портале «Совершенствование государственного управления» (ссылка: <http://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/513>), государственные услуги по оценке качества ОПУ, в том числе услуга «содействие в предоставлении бесплатной юридической помощи», не включены в перечень государственных услуг.

На основании вышеизложенного Общественная палата, концептуально поддерживая принятие приказа Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оценке качества оказания социально ориентированной некоммерческой организацией содействия в предоставлении бесплатной юридической помощи», предлагает в целях обеспечения эффективной реализации законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы признания социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителями общественно полезных услуг, и формирования единообразной правоприменительной практики, учесть вышеуказанные замечания и предложения при доработке проекта приказа и выработке управленческих решений в рассматриваемой сфере.