

Доклад постоянной комиссии по развитию НКО к специальному заседанию Совета при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека на тему: «Проверки НКО: затраченные ресурсы и полученные результаты»

В настоящее время на всей территории Российской Федерации контролирующие органы, возглавляемые прокурорами, проверяют деятельность некоммерческих организаций. В проверках также участвуют представители МВД РФ, ФНС РФ, Роскомнадзора, Роспотребнадзора, МЧС РФ, ФСБ РФ, ФМС РФ, Министерства юстиции РФ, Росфиннадзора, в общей сложности 10 различных ведомств. В большинстве регионов проверки затронули до 100 некоммерческих организаций, включая социальные, экологические, образовательные, исследовательские, религиозные, детские и правозащитные. Общее число проверяемых организации составляет несколько тысяч.

Прокуратура РФ объясняет проверки планом, утвержденным Генеральным прокурором РФ в декабре 2012 года, и профилактическими целями. Однако в отличие от списка проверяемых юридических лиц иными контролирующими ведомствами, планы прокуратуры доступными для общественности не были. Организации не имели возможности подготовиться, что лишило проверки профилактического смысла. При этом прокуроры требуют представления сведения о деятельности за 2010-2013 годы, а в Воронежской области - еще и за 2009 год.

В течение марта и апреля Генпрокуратура дважды официально заявляла, что проверки НКО проводятся в рамках Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности", однако, какой-либо информации о фактах нарушения антиэкстремистского законодательства ни в одном случае организациям представлено не было. Позже, 10 апреля, на встрече с Комиссаром Совета Европы по правам человека Генпрокурор РФ иначе объяснил основания проверок и заявил, что они проводятся в рамках Федерального закона "О некоммерческих организациях" в части, касающейся правового регулирования организаций, выполняющих функции иностранного агента. Согласно этому закону, органом, уполномоченным контролировать деятельность некоммерческих организаций, является Министерство юстиции РФ.

Президент РФ Владимир Путин через СМИ сообщил, что за период с декабря 2012 по март 2013 года 654 некоммерческие организации получили из-за рубежа 28 миллиардов рублей. Источник этих сведений указан не был, однако, вероятно, речь идет о Федеральной службе по финансовому мониторингу. Список организаций с полученными суммами также опубликован не был, хотя эти сведения не могут содержать ни банковскую, ни коммерческую, не иную охраняемую законом тайну.

В большинстве регионов прокурорские проверки НКО носят формальный характер, прокуроры по факсу или по телефону запрашивают учредительные документы и отчеты организаций перед налоговыми органами и органами юстиции, не утруждаясь получить эти сведения в указанных ведомствах. В нескольких регионах - Ростовской области, Краснодарском крае, Санкт-Петербурге - проверки проходят в грубой форме. Двери офисных помещений блокируются, изымается оргтехника, сотрудники принуждаются к даче объяснений о деятельности организаций. Организации и церковные приходы получают штрафы до полумиллиона рублей. В Санкт-Петербурге организацию привлекли к ответственности за отсутствие журнала учебных пожарных тревог, приказа о дератизации офиса, а также отсутствие плафона на светильнике.

Совет при Президенте РФ по правам человека и развитию гражданского общества уже выразил свое отношение как к отсутствию информации о законных основаниях для масштабных проверок, так и к недопустимости формы, которую они зачастую принимают.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" позволяет ей проводить проверки юридических лиц лишь при наличии информации о фактах нарушения закона в каждой проверяемой организации. Невозможно представить, чтобы прокуратура располагала такой информацией в отношении тысяч некоммерческих организаций, которые сдают периодически необходимую отчетность в контролирующие органы, и чьи банковские поступления контролируются в текущем режиме органами финансового мониторинга.

Более того, в ФЗ «О прокуратуре РФ» и указаниях Генпрокурора России проекторам запрещается необоснованно вмешиваться в деятельность юридических лиц, а также подменять собой иные контролирующие органы.

Сам факт получения некоммерческой организацией средств из иностранного источника не обязывает ее входить в реестр иностранных агентов, поскольку закон содержит второе условие - организация должна при этом заниматься политической деятельностью. Таковой нельзя признать ни образовательную, ни исследовательскую, ни юридическую, ни религиозную, ни деятельность по общественному контролю за органами власти, то есть работу подавляющего большинства проверяемых организаций.

В результате непродуманных, поспешных решений органов прокуратуры, вылившихся в кампанейщину и вызвавших общественный резонанс как внутри страны, так и за ее пределами, существенный ущерб причинен имиджу органов власти, их партнерским отношениям с институтами гражданского общества. Во многом это стало возможным по причине правовой неопределенности, содержащейся в двух федеральных законах.

ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" не содержит какой-либо регламентации государственной функции прокурорских проверок. Ни в законе, ни в приказах Генеральной прокуратуры РФ нет указания на возможные основания проведения проверок, их сроки, периодичность, полномочия прокуроров при их проведении, права и обязанности субъектов проверок. Важнейший Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", регулирующий плановые и внеплановые проверки надзирающих и контролирующих ведомств, не распространяется на деятельность прокуроров. Отсутствие четкой регламентации создает условия для злоупотреблений ими должностными полномочиями.

ФЗ "О некоммерческих организациях", в части, касающейся правового регулирования иностранных агентов, дана крайне неудачная дефиниция политической деятельности. Ее правовая неопределенность не позволяет предсказывать действия должностных лиц, угрожает необоснованным применением закона в отношении самого широкого круга некоммерческих организаций, создает, наконец, дополнительную напряженность в обществе. На некорректность формулировок этих правовых норм обращал внимание, в частности, министр юстиции РФ и Комиссар Совета Европы по правам человека, только что завершивший свой визит в Россию. Очевидно, что социальная полезная деятельность, ради которой создаются и которой занимается подавляющее большинство российский НКО, не нацелена на достижение политических целей. Однако лишать неправительственные организации возможности осуществлять общественный контроль за государственными органами, влиять на политику властей, участвовать в управлении делами государства, означало бы отменять конституционные свободы деятельности общественных объединений и иные демократические ценности.

Принимая во внимание изложенное выше, рекомендуем:

1. Администрации Президента РФ - предоставить в распоряжение Совета информацию о 654 некоммерческих организациях, которые, согласно заявлениям в СМИ Президента РФ и Генеральной прокуратуры РФ, получили иностранное финансирование на внутриполитическую деятельность, с указанием суммы и источников средств.
2. Генеральной прокуратуре РФ – отчитаться перед обществом о наличии информации о фактах массового нарушения закона некоммерческими организациями, а также результатах проверок, в том числе количестве проверенных НКО, числе выявленных нарушений и их сути, мерах реагирования по каждому нарушению.
3. Генеральной прокуратуре РФ – разработать, провести общественное обсуждение и утвердить приказ, детально регламентирующий основания и порядок проведения прокурорских проверок (альтернатива: разработать и провести общественное обсуждение проекта поправок в ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" и/или в ФЗ N294 "О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля").

4. Генеральной прокуратуре РФ – рассмотреть все жалобы на неправомерные действия прокуроров в ходе проверок или проверки в грубой форме, принять меры реагирования по каждому подтвердившемуся случаю и отчитаться о них перед обществом.

5. Генеральной прокуратуре РФ и другим контролирующим органам – прекратить запрашивать в рамках проверок у НКО информацию, которую можно получить в рамках межведомственного взаимодействия.

6. Генеральной прокуратуре РФ и другим контролирующим органам – при подготовке массовых проверок НКО проводить консультации с Советом и Уполномоченным по правам человека в РФ в целях недопущения дискредитации некоммерческого сектора в целом и партнерства НКО и власти.

7. Совету - сформировать в срочном порядке рабочую группу для разработки предложений о внесении поправок в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" в части уточнения понятия "политической деятельности".

8. Генеральной прокуратуре РФ и другим контролирующим органам – принять меры по недопущению утечек в СМИ информации о готовящихся внеплановых проверках и не допускать сопровождения проверяющих должностных лиц журналистами, не являющимися субъектами государственного контроля (надзора).

15 апреля 2013 года

Источник: http://www.president-sovet.ru/structure/group_detst/materials/doklad_postoyannoy_komissii_po_razvitiyu_nko_k_spetsialnomu_zasedaniyu_soveta_na_temu_proverki_nko_z.php