

Правовое заключение Совета по правам человека при президенте РФ по запросу Конституционного суда Российской Федерации в связи с рассмотрением вопроса о конституционности норм закона "О прокуратуре"

Источник: сайт СПЧ, 16.01.2015

<http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2156/>

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека подготовил правовое заключение для Конституционного суда Российской Федерации, рассматривающего коллективную жалобу ассоциации "Агора", правозащитного центра "Мемориал", общественной организации "Гражданское содействие", организации "Забайкальский правозащитный центр", фонда "Международный стандарт" и гражданки Светланы Ганнушкиной на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федерального закона "О прокуратуре в Российской Федерации".

Документ содержит ответы на ряд вопросов об особенностях прокурорского надзора как особого вида государственно-властной надзорной деятельности в соотношении с иными видами государственной контрольной деятельности, влиянии на характер и уровень детализации видов контрольной деятельности, нормативно-правовых основаниях проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов с привлечением сотрудников иных органов государственной власти и другие.

Заключение подготовлено с участием следующих членов Совета:

Костанов Ю.А., кандидат юридических наук
Мысловский Е.Н., кандидат юридических наук
Пашин С.А., кандидат юридических наук
Полякова М.Ф., кандидат юридических наук
Федотов М.А., доктор юридических наук
Шаблинский И.Г., доктор юридических наук

Решение о направлении правового заключения в Конституционный суд Российской Федерации было принято Президиумом Совета 14 января. Ближайшее заседание по данному делу состоится 22 января.

Правовое заключение по запросу Конституционного Суда Российской Федерации в связи с рассмотрением вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»

Настоящее правовое заключение подготовлено Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) силами членов Совета, имеющих ученые степени доктора или кандидата юридических наук, в соответствии со статьями 49 и 50 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и на основании письменного обращения судьи Конституционного Суда Российской Федерации.

Федерации Н.С. Бондаря от 17.12.2014 г. № 1778.

В указанном выше обращении судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря содержалась адресованная Совету просьба представить письменное заключение по проблемам, поставленным в жалобах Межрегиональной Ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», Межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», Автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», Регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А.Ганнушкиной на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Оспариваемые заявителями законоположения определяют основания проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов, а также полномочия прокурора при осуществлении соответствующих функций.

При этом судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондарь просил Совет при подготовке письменного заключения обратить внимание на специально сформулированные им вопросы.

Учитывая изложенное выше, Совет структурировал свое заключение в соответствии с поставленными вопросами.

Вопрос 1: Каковы особенности прокурорского надзора как особого вида государственно-властной надзорной деятельности в соотношении с иными видами государственной контрольной деятельности (включая Министерство юстиции РФ, налоговые органы и т.п.)? Как это влияет на характер и уровень детализации соответствующих видов контрольной деятельности?

Каковы особенности (в том числе пределы) прокурорского надзора за исполнением законов некоммерческими организациями, включая исполнение требований, предъявляемых законом к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента? Следует ли при этом учитывать (и если да, то в какой мере), что в соответствии с частью 4.1 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» контроль за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, возложен на Министерство юстиции РФ?

Ответ: Из анализа норм статей 1, 21, 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон) вытекает, что прокуратура осуществляет полномочия по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека органами публичной власти, различными государственными учреждениями и организациями, в том числе контрольными и надзорными

органами, должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих общественных организаций, а также гражданами.

Именно в определенной универсальности этой компетенции прокуратуры по выявлению нарушений закона и прав граждан во всех сферах государственной и общественной жизни, прежде всего, и заключаются особенности прокурорского надзора как особого вида государственно-властной надзорной деятельности. Следует отметить, что применительно ко всему кругу объектов прокурорского надзора за исполнением законов (пункт 1 и абз. 1 и 2 пункта 2 статьи 1), в том числе и по отношению к некоммерческим организациям (далее – НКО), нормы Закона говорят исключительно о надзоре за соблюдением Конституции и исполнением законов и только в плане выявления и устранения их нарушений – содержательная же сторона деятельности НКО, включая социальную востребованность, оптимальность ее организации, эффективность, профессионализм и т.д. к предмету прокурорского надзора не относится.

В то же время, Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (утверждено указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313) предусматривает вполне конкретные полномочия Министерства в области: 1) определения порядка проведения проверок соответствия деятельности НКО целям, предусмотренным ее учредительными документами; 2) обеспечения дальнейшего нормативно-правового регулирования - в соответствии с законодательством об НКО; 3) осуществления федерального государственного надзора за деятельностью НКО, в том числе общественных объединений и иностранных некоммерческих негосударственных организаций.

Указанные полномочия Министерства юстиции Российской Федерации, относящиеся именно к деятельности НКО, урегулированы также постановлением Правительства от 11 июля 2012 г. № 705, которым утверждено «Положение о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций». Еще более подробная регламентация данного вида ведомственной контрольно-надзорной деятельности предусмотрена, в частности, приказом главного управления Министерства юстиции от 28.10.2013 г. № 835, которым утвержден «План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2014 год». Этим документом предусмотрен, в том числе, и предельный срок проведения проверки – 20 дней. Однако подобные планы ведомственных проверок не могут служить основанием для проведения общенадзорных проверок прокуратуры, так как последние должны основываться на уже поступившей в органы прокуратуры информации о нарушениях закона.

С учетом изложенных особенностей надзорной компетенции Прокуратуры Российской Федерации и ведомственного контроля и надзора, осуществляемого Министерством юстиции Российской Федерации и его органами, и в целях более детального регулирования деятельности прокуратуры в данной сфере Генеральным прокурором Российской Федерации было издано Указание от 8 августа 2011 г. № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций». В нем,

в частности, рекомендовалось «исключить из практики случаи проведения проверок при отсутствии к тому оснований, подмены иных государственных органов либо дублирования их функций, направления запросов в неуполномоченные органы и организации, необоснованного истребования у государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций документов, материалов и сведений, в том числе явно выходящих за предмет проверки, излишних данных, информации открытого доступа либо непредусмотренных форм статистической отчетности, а также данных, содержащих охраняемую законом тайну, в нарушение установленного порядка». Органам прокуратуры предлагалось также максимально использовать возможности получения необходимой информации и сведений из доступных официальных источников, в том числе сети Интернет, а также в электронном виде. Указывалось на необходимость исключения фактов необоснованного создания препятствий деятельности каких-либо органов и организаций, незаконного применения к ним мер принуждения и ответственности.

Хотя данное указание было отменено Генеральным прокурором Российской Федерации в 2013 г., из этого факта не следует, что те методы проведения прокурорских проверок, которые в 2011 году были признаны недопустимыми, отныне должны считаться допустимыми или, более того, предпочтительными.

Можно упомянуть также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», в котором содержится общее указание Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства «осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина..., соблюдением законов общероссийскими общественными объединениями ...».

Однако реализация данных полномочий прокуратуры, сформулированных в самом общем плане, и полномочий Министерства юстиции Российской Федерации, регламентированных весьма подробно, на практике осуществляется путем одних и тех же контрольных действий и, в частности, проверки примерно одних и тех же документов.

Об этом свидетельствуют факты конкретных проверок таких организаций, как, например, «Юристы за конституционные права и свободы» (ЮРИКС), Союз «Женщины Дона», Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций «АГОРА» и других. В письмах, предваряющих проверки, органы прокуратуры и Минюста России предлагали представить для рассмотрения примерно один и тот же список документов. В этот список во всех случаях (и в письмах от прокуратуры, и в письмах от органов юстиции) входили: Устав организации, свидетельство о ее регистрации, выписка из ЕГРЮЛ, сведения о структурных подразделениях, сведения о зарегистрированных организацией СМИ, сведения о доходах и расходах (книги учета доходов и расходов организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения), документы годовой отчетности, бухгалтерские балансы, копии штатных расписаний организации, копии

аудиторских заключений (в случае, если проводились аудиторские проверки), документы, подтверждающие местонахождения организации, копии решений органов управления организации и т.д.

На основе данной практики никаких особенностей именно прокурорского надзора за исполнением законов некоммерческими организациями выявить невозможно.

И с теоретической, и с формально закрепленной в законе точки зрения, специфика прокурорского надзора по сравнению с ведомственным контролем и надзором, заключается в том, что прокуратура не вмешивается непосредственно в деятельность проверяемых организаций и вправе реагировать только на выявленные нарушения закона. Прокуратура, как предусмотрено действующим законом, не должна подменять ведомственные контрольные и надзорные органы. Напротив, она управомочена направлять им для проверки полученные сообщения о нарушении закона с тем, чтобы на основе результатов их проверок, решать вопрос о необходимости мер прокурорского реагирования.

В историческом плане следует упомянуть, что лишь в Конституции СССР 1936 года было предусмотрено, что на Генерального прокурора СССР и подчинённых ему прокуроров возложен высший надзор за законностью. Однако это не означало ничего другого, кроме подтверждения положения прокуратуры как органа, надзирающего также и за надзирающими. Но в последующем законодательстве – как в советском, так и в российском, это положение уже не было отражено, хотя универсальность общего прокурорского надзора сохранилась.

Вопрос 2: Каковы нормативно-правовые основания (включая, возможно, акты ведомственного характера) проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов с привлечением сотрудников иных органов государственной власти, например, сотрудников Министерства юстиции РФ? Не усматривается ли здесь возможность подмены органами прокуратуры иных государственных органов (что не допускается требованиями абзаца первого пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)?

Ответ: В ряде известных Совету случаев прокурорская проверка осуществлялась одновременно с проверкой органами юстиции, хотя нормативно-правовые основания для таких совместных проверок выявить не удалось.

В подобных случаях проверяемые некоммерческие организации должны были представлять копии одних и тех же документов одновременно обоим надзорным инстанциям. Очевидно, что здесь налицо дублирование (или подмена) органами прокуратуры иных государственных органов, хотя это запрещено Законом (пункт 2 статьи 21).

В некоторых известных Совету случаях представители прокуратуры проводили проверки совместно с представителями других ведомств, осуществляющих ведомственный контроль и надзор. В частности, НКО «Проект «Апрель» из г. Тольятти (занимается помощью ВИЧ-инфицированным) проверялась в мае 2014 г. работниками прокуратуры, а также трудовой инспекцией, в которую обратилась прокуратура Центрального района города. Несколько позже представители

прокуратуры Комсомольского района города осуществляли собственную проверку указанной НКО – уже на предмет соблюдения правил противопожарной безопасности – совместно с представителями пожарной инспекции, также в отсутствие нормативно-правовых оснований для таких совместных проверок.

Вопрос 3. Можно ли рассматривать положения абзаца второго пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», связывающие основания проверок исполнения законов с наличием поступившей в органы прокуратуры информации, как подразумевающие сугубо инцидентный (в связи с конкретными обращениями) характер прокурорского надзора за исполнением законов? Или же под «поступившей в органы прокуратуры информацией» необходимо понимать в том числе сведения, полученные органами прокуратуры самостоятельно (в инициативном порядке)?

Является ли указанное законоположение в достаточной степени ясным, четким, определенным с точки зрения отражения в нем конкретного характера прокурорского надзора за исполнением законов?

Вытекает ли возможность проведения прокурорского надзора в инициативном порядке из самого по себе конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации или же это следует рассматривать как проявление фактически сложившейся практики?

Ответ: Поправка в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», дополняющая перечень организаций – объектов прокурорского надзора за исполнением законов коммерческими и некоммерческими организациями, была принята в 1999 году (Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ) с целью большей конкретизации перечня этих объектов, подчеркивавшей универсальный характер прокурорского надзора. Тогда же прокурорский надзор был распространен не только на исполнение законов, но и на соблюдение Конституции Российской Федерации, что впоследствии потребовало конституционной интерпретации этой новеллы Конституционным Судом Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, прокурор, надзирающий за соблюдением Конституции и федеральных законов, не вправе оспаривать – как противоречащие этим федеральным актам – Конституции и Уставы субъектов РФ в судах общей юрисдикции (Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П). Тем самым на фоне законодательной конкретизации надзорной функции прокуратуры подчеркивалась недопустимость расширительного ее использования.

В рамках настоящего правового заключения не стоит задача обобщения за последние 15 лет опыта применения данной нормы, порождающей практику проведения прокурорских проверок по собственной инициативе, без обращений о нарушении закона. Однако известные Совету факты свидетельствуют именно о такой практике ее применения в отношении НКО в последние два года. Фактически прокурорские проверки за исполнением законов некоммерческими организациями, как правило, носят инициативный характер, хотя имеются отдельные случаи, когда основанием для очередной проверки являлось конкретное обращение. Например, упомянутая НКО «Проект «Апрель» стала

объектом проверки прокуратуры и пожарной инспекции в связи с письмом конкретного лица, озабоченного состоянием противопожарной безопасности в здании, где арендовала помещение данная НКО.

Примечательно, что в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (пункт 6) предписывалось проводить проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий.

Но чаще всего органы прокуратуры в качестве основания для проверок не ссылаются на какие-либо обращения. Так было при проведении проверок в НКО «ЮРИКС», «Женщины Дона», «Ассоциация «Агора», НКО «Мемориал» и других. В ряде случаев проверяемые организации узнавали о проводимой проверке лишь спустя несколько недель после ее начала.

Таким образом, представляется, что проведение прокурорских проверок в инициативном порядке является сложившейся практикой. При этом сама формулировка нормы пункта 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающая, что «проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором», содержит явную правовую неопределенность, позволяя толковать и применять данное положение расширительно и произвольно, а именно, проводить любую проверку, в любой организации, в любом объеме, в любое время.

На практике сотрудники прокуратуры считают достаточным для обоснования проверки формально сослаться на получение ими неких «сведений о нарушении законов», и исходят из того, что на них не возложена обязанность ни подтверждать наличие оснований для проверки, ни представлять проверяемой организации, например, тексты жалоб, которые легли в основу проверки, или иных письменных источников, в которых содержались бы эти «сведения». Источник сведений, если это была жалоба физического лица, не раскрывается под предлогом того, что физическое лицо не дало согласия на разглашение своих персональных данных (так это было при проверке организации «Гражданский контроль» в Санкт-Петербурге), либо упоминается в самом общем виде – например, что органы прокуратуры получили сведения из прессы и с сайтов самих организаций (такое объяснение проверкам прозвучало в выступлении представителя Генеральной прокуратуры РФ А.Г. Жафярова на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 22 августа 2013 г.).

При таком толковании Закона проверяемые НКО лишаются важного процессуального правомочия обжаловать сами основания проверки, которое служит реализации закрепленного в статье 46 Конституции РФ права на судебную защиту. При этом следует иметь в виду, что не только результаты проверки, но и

само ее проведение влекут серьезные правовые последствия для проверяемых НКО.

Таким образом, можно констатировать, что: а) приведенная норма пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не является четкой и определенной; б) неопределенный характер нормы провоцирует произвольное применение прокурорских проверок, поскольку она не содержит ясных требований ни к основаниям проверки, ни к форме их документального изложения, ни к обязанности их подтверждения какими-либо данными.

Конституционный Суд Российской Федерации имеет устоявшиеся правовые позиции по вопросу о том, что неопределенность правовой нормы провоцирует ее произвольное применение и нарушает принципиальное требование равенства перед законом (Постановления от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 27 мая 2003 г. № 9-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П, от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 21 января 2010 г. № 1-П, от 13 июля 2010 № 15-П, от 31 марта 2011 г. № 3-П, от 30 ноября 2012 г. № 29-П и др.). Но, кроме того, нельзя не видеть, как указано выше, что проведение проверок органами прокуратуры в отсутствие законодательно установленных пределов ее усмотрения порождает определенные, произвольные и достаточно существенные ограничения для деятельности НКО и, следовательно, ограничивает конституционное право на свободу объединений.

В то же время, следует подчеркнуть, что право не может быть ограничено на основе нормы закона, имеющей неопределенное содержание, допускающей расширительное истолкование введенных законодателем ограничительных мер, т.к. в этом случае само ограничение права определяется уже не законодателем, а правоприменительной практикой. Должно быть признано на законодательном уровне, что допустим только инцидентный (по обращениям о нарушениях закона) характер прокурорских проверок, поскольку иное нарушает запрет ограничения прав и свобод в правоприменительной практике, которое не основано на законе и не соответствует требованиям соразмерности.

Вопрос 4: В случае, если проверочное мероприятие в порядке надзора за исполнением законов проводится органами прокуратуры по своей собственной инициативе, предполагается ли необходимость принятия для этого специального мотивированного решения, в том числе с указанием оснований проверки, определением целей и пределов проверки и т.п.? Связаны ли органы прокуратуры изначально определенным предметом проверки или же в ходе проверочных мероприятий деятельность проверяемого субъекта может оцениваться и на предмет исполнения иных законов?

Ответ: Данный вопрос изучался Советом в ходе специального заседания на тему «Проверки НКО: затраченные ресурсы и полученные результаты», прошедшего 15 апреля 2013 г. с участием представителей Минюста России, других федеральных органов исполнительной власти, некоммерческих организаций, гражданских активистов и экспертов.

В Рекомендациях Совета, принятых по итогам заседания консенсусом 14 мая 2013 г., указано, в частности, что прокурорские проверки, затронувшие начиная с

марта 2013 г. несколько тысяч НКО, включая пользующиеся широким признанием правозащитные, экологические, исследовательские, образовательные, спортивные, религиозные и многие другие организации, проводились таким образом, что «ни одной из проверяемых организаций прокуратура не предоставила информацию о том, какие именно нарушения законодательства со стороны НКО послужили основанием для проведения проверки.

<...> В обоснование проходящих проверок представители прокуратуры ссылались то на необходимость проверить соблюдение Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», то на поиски НКО, выполняющих функции иностранного агента.

<...> Следовательно, по мнению Совета, указанные проверки проводились ненадлежащими государственными органами, прокуратура в нарушение закона подменила деятельность органов Минюста России.

<...> Проверки НКО проводились вне какой-либо единой процедуры, в отсутствие соответствующего административного регламента и не соответствовали Сводному плану проверок субъектов предпринимательства на 2013 г., размещенному на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ (<http://plan.genproc.gov.ru/plan2013/>).

<...> Ссылки представителей прокуратуры на плановый характер проверок НКО противоречат Федеральному закону от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который не только не знает понятия «плановая проверка», но и не содержит какой-либо регламентации прокурорских проверок: их оснований, сроков, периодичности, полномочий прокуроров, прав и обязанностей проверяемых субъектов». При этом надо учитывать, что Федеральный закон от 29.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», устанавливающий определенные процедуры проверок, в том числе, проверок НКО, не распространяется на деятельность прокуратуры. Однако наличие очевидного пробела в законодательстве не является оправданием для нарушения прав НКО при проведении прокурорских проверок. По мнению Совета, «указанные проверки проводились вне установленного законом порядка осуществления государственного федерального надзора за деятельностью НКО».

Более того, формулировка федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» о необходимом для проведения прокурорских проверок наличии информации о нарушении закона по сути исключает возможность планирования подобных проверок в принципе.

Вопрос 5: Содержит ли действующее законодательство и ведомственное правовое регулирование достаточную регламентацию, например, периодичности, порядка, сроков проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов? Существуют ли нормативно установленные ограничения числа прокурорских проверок, проводимых в отношении одной и той же некоммерческой организации за конкретный период времени?

Означает ли предусмотренное пунктом 1 статьи 22 оспариваемого Федерального закона право прокурора иметь доступ к документам и материалам проверяемой организации, что именно прокурор определяет конкретную форму реализации такого доступа (в виде ознакомления с оригиналами, получения копий, получения перевода и т.п.), если иметь в виду, что в соответствии с пунктом 1 статьи 6 этого Федерального закона требования прокурора имеют безусловный характер?

Можно ли рассматривать положения пункта 1 статьи 6 данного Федерального закона как наделяющие прокурора дискреционным полномочием по определению срока исполнения его требований, в частности, в отношении предоставления конкретных документов, материалов? Предполагается ли в данном случае возможность (необходимость) согласования этого вопроса с проверяемой организацией?

Ответ: Совету неизвестны ни законодательные акты, ни ведомственные нормативные акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которые содержали бы правовые нормы, регламентирующие периодичность, сроки, а также порядок проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов. Можно отметить лишь, что на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу www.genproc.gov.ru размещен сводный план ведомственных проверок. При этом дается ссылка на часть 7 статьи 9 главы 2 Федерального закона от 29.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», хотя сами прокурорские проверки выведены за пределы предмета регулирования данного закона. В соответствующем разделе официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации размещён сервис поиска по утверждённому ежегодному сводному плану проведения плановых проверок. Однако для проверяемых прокуратурой организаций данная информация не имеет никакого значения, поскольку прокуратура вправе осуществлять их внепланово.

Примечательно, что пункт 3 статьи 1 упомянутого Федерального закона № 294-ФЗ указывает, что этот закон не распространяется на осуществление прокурорского надзора. Напротив, проверки деятельности НКО должны проводиться в соответствии именно с Федеральным законом № 294-ФЗ, в том числе плановые – в соответствии со сводным планом проверок. Это прямо следует из положений, содержащихся в п. 4.1 – 4.6 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Поскольку в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствуют нормативно установленные ограничения числа проверок, проводимых в отношении одной и той же некоммерческой организации за определенный период времени, органы прокуратуры могут действовать в данной сфере абсолютно произвольно. Например, Совету известно много случаев, когда НКО в течении 2013-2014 гг. проверялись по два – три, а то и по пять раз. При этом проверки затягивались порой на несколько месяцев. Если же организация пыталась обжаловать результаты проверки в суде, то нередко начиналась новая прокурорская проверка.

Следует отметить, что в случаях проведения повторных проверок, даже в тех случаях, когда предыдущая проверка не выявила каких-либо нарушений в деятельности НКО, прокуратура, как правило, требовала повторного представления одних и тех же документов. Подобная практика работы надзорных органов фактически превращает прокурорские проверки в средство воспрепятствования законной деятельности проверяемых некоммерческих организаций. Проверки, проводимые непрерывно, легко могут парализовать деятельность НКО, что, естественно, вступает в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации, согласно которым «общественные объединения равны перед законом» (часть 4 статьи 13) и «свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (часть 1 статьи 30).

Вне какой-либо правовой регламентации органы прокуратуры определяют конкретные способы проверки НКО, произвольно решая, в какой форме и в какие сроки должны быть представлены истребованные материалы (копии, переводы, бухгалтерские документы, иногда тексты публикаций и т.п.).

Возможность для проверяемой некоммерческой организации согласовать с органами прокуратуры вопросы организации проверки, порядка, сроков и способов представления истребованных материалов ни законодательством, ни ведомственными актами не предусмотрена. На практике представители прокуратуры иногда проявляют готовность обсуждать с представителями проверяемых НКО некоторые детали проверок – сроки представления материалов, количество их копий и т.д. Но последнее слово в любом случае остается за прокуратурой, которая может в чем-то пойти навстречу НКО, а может установить заведомо невыполнимые сроки и условия проведения проверки.

Вопрос 6: Какова общая оценка оспариваемых законоположений на предмет их соответствия Конституции РФ, в том числе, с точки зрения пробельности, наличия правовой определенности?

Ответ: Представляется, что в случаях, когда представители прокуратуры осуществляют проверки некоммерческих организаций по тем же основаниям и с привлечением тех же материалов, что и представители Министерства юстиции (которые уполномочены проводить такие проверки именно в отношении НКО), они нарушают предусмотренную ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» норму, запрещающую прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законов подменять иные государственные органы. Однако недостаточная правовая определенность содержащегося здесь запрета создает условия для фактического нарушения конституционных норм, гарантирующих свободу деятельности некоммерческих организаций и их равенство перед законом (ч. 4 ст. 13 и ч. 1 ст. 30). Более того, тем самым искажается соответствующий требованиям ст. 45 Конституции РФ конституционно-правовой смысл деятельности прокуратуры как государственного органа, НКО фактически лишаются государственной защиты их прав.

Неопределенность оснований прокурорских проверок НКО, отсутствие правовой регламентации порядка и сроков их проведения в условиях, когда контрольно-

надзорные функции в этой сфере законодательно закреплены за Министерством юстиции Российской Федерации, ведет к такой и, более того, может даже провоцировать именно такую нарушающую права НКО практику осуществления возложенных на органы государства контрольно-надзорных функций. С учетом данной практики можно сделать вывод, что нормы статей 21 и 22 указанного Федерального закона не содержат должной регламентации деятельности прокуратуры при осуществлении проверок НКО, которая исключала бы злоупотребление указанными полномочиями. Необходимое регулирование не может быть предусмотрено ведомственными актами, поскольку это противоречило бы части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Требуется более четкое законодательное распределение полномочий между соответствующими контрольно-надзорными государственными органами. Необходимы также законодательно определенные условия и рамки осуществления надзорных полномочий и возможного усмотрения прокуратуры, исключающие (или сводящие к минимуму) возможность злоупотребления при проведении проверок (Постановление КС РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П).

Рассматриваемые нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» - в силу своей правовой неопределенности фактически создают условия для произвольных, а также несоразмерных ограничений и дезорганизации деятельности проверяемых некоммерческих организаций, отвлечению их ресурсов на обслуживание перманентных и непредсказуемых проверочных мероприятий. Представляется, что рассматриваемые нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» противоречат статьям 13 (часть четвертая), 19, 30, 45, 46 и 55 (часть третья) Конституции Российской Федерации, гарантирующим равное право на свободную деятельность общественных объединений, которое может быть ограничено только на основе отвечающего правовым требованиям федерального закона, но не на основе произвольного усмотрения правоприменительных органов, и обеспечивается государственной защитой.

Настоящее правовое заключение подготовлено с участием следующих членов Совета:

Костанов Ю.А., кандидат юридических наук
Мысловский Е.Н., кандидат юридических наук
Пашин С.А., кандидат юридических наук
Полякова М.Ф., кандидат юридических наук
Федотов М.А., доктор юридических наук
Шаблинский И.Г., доктор юридических наук

Решение о направлении настоящего правового заключения в порядке ответа на обращение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря принято Президиумом Совета 14 января 2015 года.

Председатель Совета М. Федотов