



вынужденным переселенцам «Гражданское содействие» и гражданки С.А.Ганнушкиной и приложенных к ней материалов, в марте-апреле 2013 г. прокуратурой г. Москвы с участием сотрудников Министерства юстиции РФ, Министерства внутренних дел РФ и Федеральной налоговой службы РФ были проведены в соответствии с заданием Генеральной прокуратуры РФ от 27 декабря 2012 г. проверки исполнения действующего законодательства общественными, религиозными объединениями и иными некоммерческими организациями, в том числе в отношении организаций-заявителей. В рамках проверочных мероприятий представителями прокуратуры были направлены требования руководителям соответствующих организаций предоставить уставные, финансовые и иные документы, связанные с их деятельностью. Решениями Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 24 мая и от 10 июля 2013 г. (оставлены без изменения судами вышестоящих инстанций) в удовлетворении заявлений указанных организаций об оспаривании решений и действий прокуратуры г. Москвы по назначению и проведению проверочных мероприятий отказано. Постановлением мирового судьи судебного участка № 367 Тверского района г. Москвы от 19 июня 2013 г. (оставлено без изменения судом вышестоящей инстанции) гражданка С.А. Ганнушкина привлечена как должностное лицо к административной ответственности по статье 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за умышленное невыполнение в нарушение статей 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных данным Федеральным законом.

В ходе рассмотрения конкретных дел заявителей судами было установлено, что проверка данных организаций прокуратурой проведена в соответствии с абзацем вторым пункта 2 статьи 21 и статьей 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Непосредственным основанием для этого послужило получение прокуратурой г. Москвы сведений из размещенной на официальных сайтах организаций-заявителей в сети Интернет информации. Было также установлено, что пределы проведенных проверок соответствуют их основаниям, факты же истребования прокуратурой документов, выходящих за рамки предмета проверочных мероприятий, не получили подтверждения. Что же касается привлечения к проверочным мероприятиям прокуратуры сотрудников иных органов государственной власти с включением их в состав участников проверки, то это, указано в решении суда, не противоречит требованиям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Из представленных материалов Межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА» следует, что в 2013-2014 годах прокуратура Вахитовского района г.Казани провела пять проверок заявителя, три из них на предмет соблюдения законодательства о некоммерческих организациях. При этом, по утверждению заявителя, данные проверки проводились без уведомления об их начале, без объявления о результатах, с неопределенной продолжительностью в несколько месяцев. Решением Вахитовского районного суда г. Казани, оставленным без изменения судом вышестоящей инстанции, заявление об оспаривании данных действий прокуратуры оставлено без удовлетворения. При этом суды ссылались на пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 21 и пункт 1 статьи 22 Федерального закона «О

прокуратуре Российской Федерации» и пришли к выводу о законности действий прокуратуры, которая не выходила за пределы проверок, проводимых по разным основаниям с соблюдением установленных требований. Отдельные процедурные нарушения, допущенные прокуратурой, по мнению суда, не влияют на законность проводимых мероприятий.

Обращению в Конституционный Суд Российской Федерации Автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр» предшествовали следующие обстоятельства. В феврале 2012 года Управлением Минюста Российской Федерации по Забайкальскому краю проведена плановая проверка заявителя за 2009-2011 годы, по итогам которой каких-либо нарушений выявлено не было. Получив 21 марта того же года требование от прокуратуры о предоставлении документов и сведений в связи с проведением проверки деятельности организации за 2010-2011 годы, заявитель отказался его выполнять, полагая такое требование незаконным. Постановлением мирового судьи от 16 мая 2013 года, оставленным без изменения судом вышестоящей инстанции, руководитель данной организации привлечен к административной ответственности по статье 17.7 «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении» КоАП Российской Федерации. При этом суд исходил из того, что по смыслу пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» исполнение соответствующих требований прокурора является обязательным.

Аналогичные обстоятельства имели место в конкретном деле с участием Регионального общественного фонда «Международный стандарт». В феврале 2013 года Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан проведена плановая проверка заявителя за 2010-2012 годы, которая нарушений не выявила. 27 марта 2013 года организация получила требование от прокуратуры о предоставлении документов и сведений в связи с проведением проверки его деятельности за 2010-2012 годы, которое исполнено не было вследствие того, что заявитель полагал такое требование незаконным. В связи с этим руководитель данной организации постановлением мирового судьи от 6 мая 2013 года, оставленным без изменения судом вышестоящей инстанции, привлечен к административной ответственности по статье 17.7 КоАП Российской Федерации. Обязательность исполнения требований прокурора судом установлена на основании оспариваемых заявителем законоположений. 14 августа 2014 года и 8 октября 2014 года прокуратура Республики Башкортостан проводила проверки в отношении заявителя и запрашивала сведения и документы о его деятельности.

По мнению заявителей, оспариваемые законоположения, не раскрывая точного перечня оснований для проведения прокурорских проверок, конкретного порядка и сроков их проведения, состава участников, прав и гарантий для проверяемых субъектов, вступают в противоречие с конституционным требованием формальной определенности закона, они допускают проведение проверок по произвольному усмотрению органов прокуратуры без ограничений по их длительности и по числу проверок, проводимых в отношении одной и той же организации за определенный период, что в своей совокупности свидетельствует о

непропорциональном ограничении права на объединение и свободы деятельности общественных организаций. Соответственно, заявители настаивают на признании оспариваемых законоположений противоречащими Конституции РФ, ее статьям 19, 30 (часть 1) и 55 (часть 3).

В соответствии со статьями 49 и 50 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» прошу Вас представить письменное заключение по поставленным заявителями проблемам, обратив при этом внимание, в частности, на следующие вопросы:

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?

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»)?

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?

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?

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?

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

Буду признателен, если эту и другую информацию, которую Вы сочтете необходимым представить Конституционному Суду Российской Федерации до 16 января 2015 г.

Приложение: на 85 листах.

С уважением,



Н.С. Бондарь