



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами 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

город Санкт-Петербург

17 февраля 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданки С.А.Ганнушкиной, представителя межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное

историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» и региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие» – адвоката С.А.Голубка, представителя межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр» и регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан – адвоката Р.Х.Ахметгалиева, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.И.Александрова, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явились коллективная жалоба 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» и гражданки С.А.Ганнушкиной, а также жалобы межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и

экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр» и регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – И.Г.Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» требования прокурора, вытекающие из его полномочий по проверке исполнения законов органами управления и руководителями некоммерческих организаций, подлежат безусловному исполнению в установленный срок (пункт 1 статьи 6); при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором (пункт 2 статьи 21); прокурор при осуществлении возложенных на него функций

вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в пункте 1 статьи 21 данного Федерального закона, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов (пункт 1 статьи 22).

1.1. Конституционность абзаца второго пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» оспаривается в коллективной жалобе 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» и ее председателя – гражданки С.А.Ганнушкиной.

В рамках проверки исполнения действующего законодательства, проведенной в марте – апреле 2013 года прокуратурой города Москвы с участием сотрудников Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной налоговой службы в отношении указанных некоммерческих организаций, их руководителям были направлены требования о представлении учредительных и уставных документов, сведений об учредителях, иных документов, касающихся деятельности соответствующей некоммерческой организации за проверяемый период, в том числе раскрывающих источники

поступления средств и иного имущества, подтверждающих своевременность и полноту представления отчетов в Министерство юстиции Российской Федерации, документов о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, полученных для осуществления деятельности организации.

Замоскворецкий районный суд города Москвы отказал в удовлетворении заявлений указанных некоммерческих организаций об оспаривании решений и действий прокуратуры города Москвы по назначению и проведению проверочных мероприятий (решения от 24 мая 2013 года и от 10 июля 2013 года, оставленные без изменения судами вышестоящих инстанций). Кроме того, постановлением мирового судьи судебного участка № 367 Тверского района города Москвы от 19 июня 2013 года (оставлено без изменения судом вышестоящей инстанции) гражданка С.А.Ганнушкина как должностное лицо привлечена к административной ответственности за совершение предусмотренного статьей 17.7 КоАП Российской Федерации административного правонарушения, выразившегося в умышленном невыполнении требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных статьями 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В ходе рассмотрения соответствующих дел суды пришли к выводу, что проверки указанных некоммерческих организаций проведены прокуратурой города Москвы по заданию Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 декабря 2012 года на основании информации, которая была размещена в сети «Интернет» на официальных сайтах этих организаций и свидетельствовала о возможных нарушениях ими требований законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента; запрошенные прокурорами документы по своему характеру и объему согласуются с предметом проверочных мероприятий, как это предусмотрено статьей 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а требование об их представлении в прокуратуру не

возлагает на проверяемые организации дополнительных необоснованных обременений и не влечет каких-либо финансовых и иных материальных затрат; не расходится с положениями названного Федерального закона и включение в состав участников проверочных мероприятий сотрудников иных органов государственной власти.

1.2. Конституционность пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» оспаривает межрегиональная ассоциация правозащитных общественных объединений «АГОРА», в отношении которой в 2013–2014 годах прокуратурой Республики Татарстан было проведено пять проверок, причем три из них касались соблюдения законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента. После того как в ходе последней проверки в адрес данной некоммерческой организации был направлен запрос от 21 марта 2014 года с требованием в срок до 25 марта того же года представить тексты ряда документов на русском языке, в том числе соглашений с иностранными организациями о пожертвованиях на реализацию соответствующих проектов и отчетов об их реализации за период 2013–2014 годов, она оспорила действия прокуратуры Республики Татарстан в судебном порядке.

Вахитовский районный суд города Казани, отказывая решением от 14 мая 2014 года (оставлено без изменения судом вышестоящей инстанции) в удовлетворении заявленных требований, пришел к следующим выводам: основаниями для проведения проверок послужили, вопреки утверждению заявителя, не одни и те же, а разные обстоятельства (информация о поступлении на счета проверяемой организации денежных средств из иностранных источников, сведения о ее политической деятельности, полученные в результате интернет-мониторинга, поступившее в прокуратуру заявление гражданина о проверке законности ее образовательной деятельности, осуществляемой в рамках одного из проектов), что, в частности, обусловило пересечение проверок по времени проведения и как

следствие – предъявление совпадающих требований о представлении документов, касающихся деятельности проверяемой организации, необходимость перевода которых на русский язык не носит категорического характера, а установленный в запросе срок их представления является достаточным и разумным. При этом суд отметил, что неисполнение или ненадлежащее исполнение некоммерческой организацией вынесенного по итогам ранее проведенной проверки представления прокурора может быть поводом для повторной проверки и принятия дополнительных мер прокурорского реагирования; что касается допущенных прокуратурой отдельных нарушений, связанных с неразъяснением сроков и предмета проверки, прав и обязанностей проверяемой организации и проверяющих, то они не являются существенными и сами по себе не могут служить основанием для признания проверки незаконной.

1.3. Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Забайкальскому краю в феврале 2012 года в отношении автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр» была проведена плановая проверка за 2010–2011 годы, по итогам которой каких-либо нарушений выявлено не было. 21 марта 2013 года прокуратурой Ингодинского района города Читы в связи с проведением проверки исполнения данной некоммерческой организацией действующего законодательства за 2010–2011 годы в адрес ее директора В.В.Черкасова было направлено требование о представлении в срок до 28 марта того же года ряда материалов, включая учредительные и уставные документы, сведения об источниках поступления денежных средств и имущества, предназначенных для деятельности организации, с кратким анализом расходования поступивших денежных средств, а также сведения о ее участии в политической деятельности. Данные требования исполнены не были, поскольку В.В.Черкасов посчитал их незаконными, указав на это в поступившем в прокуратуру 29 марта 2013 года ответе на ее запрос.

Исходя из того что исполнение предъявленных прокурором требований, вытекающих из его полномочий по надзору за соблюдением законодательства некоммерческими организациями, является безусловно обязательным, мировой судья судебного участка № 1 Центрального района города Читы привлек В.В.Черкасова к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 17.7 КоАП Российской Федерации (постановление от 16 мая 2013 года, оставленное без изменения судом вышестоящей инстанции).

Автономная некоммерческая организация правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр» просит признать не соответствующими Конституции Российской Федерации положения пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

1.4. Конституционность тех же законоположений оспаривает региональный общественный фонд «Международный стандарт» в Республике Башкортостан, директор которого Н.В.Караваяева была привлечена к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 17.7 КоАП Российской Федерации, выразившегося в отказе выполнить требование прокуратуры Советского района города Уфы, направленное в адрес данной некоммерческой организации 27 марта 2013 года, о представлении в связи с проверкой, организованной по поручению прокуратуры Республики Башкортостан в порядке выполнения задания Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в срок до 29 марта 2013 года ряда материалов, в том числе учредительных и уставных документов, штатного расписания, копий трудовых договоров с работниками, информации об источниках поступления в 2010–2012 годах денежных средств, их государственной принадлежности, целевом назначении, общей сумме и расходовании.

Как отмечено в вынесенном в отношении Н.В.Караваяевой постановлении мирового судьи судебного участка № 1 по Демскому району

города Уфы (оставлено без изменения судом вышестоящей инстанции), предъявленные прокуратурой требования, связанные с получением необходимых для проверки исполнения законодательства о противодействии экстремизму материалов, включая подлежащие хранению первичные бухгалтерские документы, являются законными и обоснованными; на проведение прокурорского надзора не распространяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в связи с чем проведение в феврале 2013 года Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан плановой проверки финансово-хозяйственной деятельности данной некоммерческой организации за 2010–2012 годы, которая нарушений не выявила, не препятствует проведению надзорных мероприятий прокуратурой, поскольку она в своей деятельности не подменяет иные государственные органы.

1.5. Нарушение положениями пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» своих прав, гарантированных статьями 19, 30 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, заявителя по настоящему делу усматривают в том, что эти положения вопреки конституционному требованию формальной определенности закона не содержат точного перечня оснований для проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов некоммерческими организациями, не устанавливают конкретный порядок, периодичность и сроки их проведения, включая обязательное уведомление субъектов проверки о ее организации и составе участников, не закрепляют права и гарантии для проверяемых субъектов, что приводит к произвольному усмотрению органов прокуратуры при определении длительности и числа проверок, проводимых в отношении одной и той же некоммерческой организации за один и тот же период, и – при наличии установленных действующим законодательством полномочий

Министерства юстиции Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций – свидетельствует о непропорциональном и чрезмерном ограничении права на объединение и свободы деятельности общественных организаций.

Согласно статьям 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и их объединений проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу о наличии неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые законоположения Конституции Российской Федерации, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения изложенными в жалобе основаниями и доводами.

Поскольку применение судами в делах с участием заявителей пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части, наделяющей прокурора при осуществлении возложенных на него функций правом по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых субъектов, требовать от их руководителей и других должностных лиц выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных проверяемым субъектам организаций, а также правом вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов, представленными

материалами не подтверждается, производство по их жалобам в этой части, как не отвечающим критерию допустимости в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», подлежит прекращению в силу его статей 43 и 68.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которыми органами прокуратуры в рамках надзора за исполнением законов некоммерческими организациями проводятся проверки, в ходе которых требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению; осуществляя надзор за исполнением законов некоммерческими организациями, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы; прокурор вправе проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором, и требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемой организации представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, а также привлекать к участию в проверочных мероприятиях представителей (сотрудников) иных государственных органов.

2. По смыслу статьи 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 2, 13, 17 (часть 1), 29 (части 1 и 3) и 32 (часть 1), в Российской Федерации как демократическом правовом государстве, основанном на признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, идеологическом и политическом многообразии, право каждого на объединение как один из важных элементов конституционного статуса личности – это возможность свободно создавать объединения для защиты своих интересов и выражения мнений и убеждений, в том числе в целях участия в управлении делами государства и решения

задач, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, а также свободы деятельности общественных объединений.

Аналогичным образом раскрывают содержание права каждого на свободу объединения (ассоциации) с другими положения международно-правовых актов, являющихся согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, – Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20), Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 11).

Право каждого на объединение, как оно определено Конституцией Российской Федерации, обеспечивается признанием со стороны государства широкой автономии общественных объединений, служащих формой самоорганизации в рамках гражданского общества, и созданием для граждан реальных возможностей собственными и совместными усилиями добиваться с помощью правовых средств осуществления иницилируемых ими социально-экономических, политических, культурных, научных, природоохранных и других программ. Общественные объединения, свобода деятельности и равенство перед законом которых гарантируются Конституцией Российской Федерации, самостоятельно выбирают формы и методы реализации поставленных задач, а органы публичной власти, призванные оказывать содействие самоорганизации граждан, не вправе произвольным образом ограничивать деятельность общественных объединений и вмешиваться в их дела, в том числе в отношении оценки целесообразности направлений и содержания такой деятельности.

Вместе с тем, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, установленная статьей 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в полной мере распространяется на объединения граждан (определения от 5 февраля 2009 года № 247-О-О и от 26 января 2010 года №

155-О-О). Следовательно, их формирование и функционирование должны носить законный характер и отвечать требованиям, вытекающим из Конституции Российской Федерации – как из ее специальных предписаний, определяющих объективные пределы нормативного содержания права на объединение, включая запрет создания и деятельности общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (статья 13, часть 5), так и из положений ее статьи 55 (часть 3), предусматривающих возможность ограничения, наряду с другими конституционными правами и свободами, права на объединение федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, закрепляя на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, участницей которых является Россия, порядок реализации ее гражданами права на объединение, федеральный законодатель, на которого статьями 71 (пункты «а», «в») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации возлагается регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также контроль за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, призван не только создавать надлежащие условия для учреждения и регистрации объединений граждан, определять их правовое положение, с тем чтобы, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, граждане, объединившись, имели возможность эффективно отстаивать свои права и законные интересы (постановления от 15 декабря 2004 года № 18-П, от 6 декабря 2011 года № 26-П, от 24 октября 2013 года № 22-П и др.), но и обеспечивать осуществление данного права в соответствии с

конституционными требованиями, включая требование соблюдения Конституции Российской Федерации и законов всеми участниками соответствующих правоотношений, в том числе посредством введения механизмов государственного контроля (надзора).

3. Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации, оставляя решение этих вопросов федеральному законодателю (статья 129, часть 1), и тем самым не исключает принципиальную возможность наделяния органов прокуратуры и иными – выходящими за рамки уголовно-правовой сферы – функциями. Соответственно, федеральный законодатель, определяя компетенцию прокуратуры Российской Федерации, не может не учитывать конституционно-правовую природу этого государственно-властного института, исходя в том числе из исторически сложившегося понимания его роли и предназначения в правовой системе России и ее правовых традиций.

Аналогичный подход нашел отражение в заключении Консультативного совета европейских прокуроров № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», согласно которому избрание государством той или иной модели прокуратуры в любом случае должно преследовать общие и публичные интересы, цели защиты прав и свобод человека и поддержания верховенства закона, что требует четкого определения функций и полномочий органов прокуратуры в законе, а исполнение прокурором своих обязанностей должно происходить на основе принципов законности, объективности, справедливости и беспристрастности.

Возложение Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» на органы прокуратуры публичных функций, которые связаны с осуществлением от имени Российской Федерации – независимо от иных государственных органов – надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, всеми поименованными в данном Федеральном

законе субъектами права, обусловлено, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, целями обеспечения верховенства закона, единства правового пространства, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, что соотносится с положениями статей 2, 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 18 Конституции Российской Федерации; при этом на органы прокуратуры распространяется требование Конституции Российской Федерации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, а реализация прокурором его полномочий не должна приводить к подмене функций других органов публичной власти (постановления от 18 февраля 2000 года № 3-П и от 11 апреля 2000 года № 6-П, Определение от 24 февраля 2005 года № 84-О).

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляемая прокуратурой Российской Федерации функция надзора за исполнением законов является самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства, в рамках которой обеспечивается – путем своевременного и оперативного реагирования органов прокуратуры на ставшие известными факты нарушения субъектами права законов различной отраслевой принадлежности – неукоснительное соблюдение Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории России, в том числе теми государственными органами, на которые возложены функции специального (ведомственного) государственного контроля (надзора).

Принципиальное требование пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, подчеркивает именно вневедомственный и межотраслевой характер прокурорского надзора как института, предназначенного для универсальной, постоянной и эффективной

защиты конституционно значимых ценностей, а следовательно, распространяющегося и на те сферы общественных отношений, применительно к которым действует специальный (ведомственный) государственный контроль (надзор). При этом во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля (надзора), прокуратура Российской Федерации занимает координирующее положение, что обусловливается наличием как специального правового регулирования порядка реализации ею надзорных функций (на которые не могут быть автоматически распространены общие подходы к организации и проведению специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), в том числе в части определения плановости, предмета контрольно-надзорной деятельности, полномочий осуществляющих ее субъектов, степени правовой детализации процедурных условий), так и особого организационно-кадрового механизма, призванного обеспечивать реализацию функции надзора за исполнением законов в системе органов прокуратуры лицами, имеющими высокую правовую квалификацию, и не требует детальной регламентации порядка реализации ими надзорных функций, более необходимой в отношении других видов государственного контроля (надзора).

Вместе с тем установление – в целях обеспечения участников правоотношений в той или иной сфере дополнительными гарантиями их прав и свобод – специального регулирования государственного контроля (надзора) по тем или иным отраслевым направлениям не означает придание такого рода нормативным положениям характера единых и универсальных правил для всех сфер общественных отношений. Из этого же исходил Конституционный Суд Российской Федерации, указывая применительно к регулированию, введенному Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», что определение круга лиц, на которых

распространяется данный Федеральный закон, является дискрецией федерального законодателя и не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан (определения от 25 февраля 2010 года № 294-О-О и от 24 сентября 2013 года № 1339-О).

Таким образом, федеральный законодатель, действуя в пределах достаточно широкой дискреции и используя – с учетом сложившихся в государстве экономических и социальных условий и состояния законности в конкретных сферах общественных отношений – сочетание общих и дифференцированных подходов к правовому регулированию осуществления государственными органами контрольно-надзорных функций и полномочий, вправе устанавливать в соответствии с требованиями, вытекающими из Конституции Российской Федерации, определенные особенности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, в том числе в сфере деятельности некоммерческих организаций (объединений).

4. Механизм реализации контрольно-надзорных функций в отношении некоммерческих организаций обуславливается их спецификой как институтов гражданского общества, обеспечивающих совместное участие граждан в самостоятельном решении задач, которые они перед собой ставят, и объективным разнообразием правоотношений, в которые вступают некоммерческие организации, нередко оказывая существенное воздействие на экономическое, социальное и духовно-культурное развитие общества и государства.

Поскольку результаты деятельности некоммерческих организаций, общественных по своему характеру, могут приобретать публично-правовое и общегосударственное значение и затрагивать права и свободы как их участников, так и других лиц, притом что в силу своего правового статуса они имеют возможность претендовать в установленных законом случаях на получение государственной поддержки при осуществлении своей деятельности, федеральный законодатель вправе предусмотреть специальный

правовой институт, предназначенный для предупреждения, выявления и пресечения нарушений законодательства в сфере деятельности некоммерческих организаций. Введение такого специального института, каковым в системе действующего правового регулирования выступает федеральный государственный надзор, согласуется и с целью обеспечения прозрачности (открытости) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих на территории Российской Федерации в политической деятельности, направленной на оказание воздействия – прямого или опосредованного (путем формирования общественного мнения) – на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П).

Федеральный государственный надзор за осуществлением некоммерческими организациями своей деятельности в соответствии с их конституционным предназначением возложено на Министерство юстиции Российской Федерации (пункт 4¹ статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2012 года № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций»), что не препятствует отнесению этой деятельности, как имеющей важное общественное и публично-правовое значение, одновременно к объекту прокурорского надзора, в рамках которого обеспечиваются не только своевременное и адекватное реагирование, в том числе в экстраординарном (внеплановом) порядке, на ставшие известными факты нарушения некоммерческими организациями законов, но и надлежащее, законное и обоснованное осуществление федерального государственного надзора со стороны Министерства юстиции Российской Федерации. Тем самым в деятельности некоммерческих организаций гарантируется поддержание универсального

режима конституционной законности, основанного на принципах верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 1, часть 1; статья 2; статья 4, часть 2; статья 15, часть 2; статья 18 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем при формировании контрольно-надзорного механизма в сфере деятельности некоммерческих организаций, включая определение конкретного соотношения и разграничение федерального государственного надзора за их деятельностью и прокурорского надзора за исполнением ими законов, федеральный законодатель должен устанавливать такие правила и процедуры, которые на основе баланса частных и публичных интересов будут способствовать достижению конституционно значимых целей, таких как обеспечение свободной самоорганизации граждан в рамках институтов гражданского общества и поддержание законности и правопорядка, не посягая при этом на само существо конституционного права на объединение, в том числе путем создания необоснованных, избыточных и непреодолимых препятствий для реализации этого права и свободы деятельности общественных объединений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 10-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 1251-О).

Хотя само по себе осуществление органами публичной власти контрольных (надзорных) функций не может в полной мере отождествляться с ограничением прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, проводимые ими в порядке федерального государственного надзора проверочные мероприятия связаны с соблюдением публично-правового режима взаимоотношений проверяющих органов, наделенных принудительно-властными полномочиями, и проверяемых субъектов, на которые могут быть наложены некоторые

дополнительные обременения, способные определенным образом осложнить процесс реализации ими своих прав, свобод и законных интересов.

Объективно присущее федеральному государственному надзору административное усмотрение проверяющих органов, не исключающее возможность использования имеющегося в их распоряжении правового инструментария вопреки его публичному предназначению, в том числе в понимаемых определенным образом ведомственных интересах, предполагает необходимость обеспечения в рамках правового регулирования федерального государственного надзора надлежащих гарантий прав граждан и их объединений, с тем чтобы без ущерба для эффективности проводимых проверочных мероприятий минимизировать их возможное негативное воздействие, – безотносительно к тому, потребуют ли результаты проверки применения мер государственного принуждения, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Соответственно, законодательное регулирование контрольно-надзорных процедур, как и деятельность уполномоченных на проведение проверок государственных органов, должно отвечать конституционным критериям возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые закреплены в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а требования к проверяемому субъекту при проведении проверочных мероприятий – оцениваться с точки зрения их необходимости и пропорциональности, недопустимости вмешательства проверяющего органа в оперативную деятельность проверяемого, в том числе с учетом результатов проверок, проводившихся ранее как в рамках специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), так и в порядке прокурорского надзора.

Таким образом, федеральный законодатель, возлагая на органы публичной власти контрольно-надзорную функцию в отношении некоммерческих организаций, вправе использовать сочетание специализированного федерального государственного надзора,

осуществляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и прокурорского надзора. При этом он должен также соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, важнейшими из которых являются верховенство Конституции Российской Федерации и законов, равенство и справедливость, требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 31 мая 2005 года № 6-П и от 18 июля 2008 года № 10-П).

5. Осуществление органами публичной власти соответствующих контрольно-надзорных функций и полномочий требует надлежащих нормативных оснований, организационных и процедурных правил проведения проверочных мероприятий, с тем чтобы проверяемые некоммерческие организации и причастные к их деятельности лица не оказывались в положении единственно объекта государственной деятельности, но имели реальные возможности для эффективной, включая судебную, защиты своих прав и законных интересов, в том числе в отношении оснований, характера и последствий действий и решений контролирующих органов, притом что сами контрольно-надзорные мероприятия не должны быть для некоммерческих организаций чрезмерно обременительными и необоснованно препятствовать их нормальной деятельности.

Следовательно, оценка правового регулирования надзора за исполнением законов некоммерческими организациями, осуществляемого органами прокуратуры, невозможна без учета других законодательных установлений, в том числе относительно полномочий Министерства юстиции Российской Федерации как субъекта осуществления федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций.

5.1. В корреляции с предписаниями пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», возлагающего на

прокуратуру Российской Федерации надзор за исполнением законов органами управления и руководителями некоммерческих организаций и за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, а также надзор за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина, находятся положения Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», предусматривающие осуществление прокуратурой надзора за соблюдением законов общественными объединениями (статья 38) и закрепляющие ее полномочия, связанные с инициированием в установленных случаях приостановления деятельности и ликвидации общественного объединения (статьи 42–44), а также положения Федерального закона «О некоммерческих организациях», определяющие возможности участия прокуратуры в реализации контролирующими органами проверочных мероприятий в отношении некоммерческих организаций и полномочия прокуратуры по обращению в суд с заявлением о ликвидации некоммерческой организации (пункт 1¹ статьи 18 и статья 32).

Обращаясь к анализу положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющих предмет и полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что эти положения – применительно к конкретным обстоятельствам, послужившим поводом для обращения граждан и объединений граждан за защитой своих прав и свобод в порядке конституционного судопроизводства, – сами по себе не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права и свободы (определения от 27 января 2011 года № 90-О-О, от 19 июня 2012 года № 1156-О и др.). При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что соответствующие полномочия прокурора обеспечивают выполнение прокуратурой Российской Федерации возложенных на нее функций, а властно-обязывающий характер требований прокурора, подкрепляемый мерами административной ответственности, обусловлен предназначением прокурорского надзора, тогда как отсутствие возможности

принуждения к исполнению законных требований прокурора не позволило бы прокуратуре эффективно осуществлять возложенные на нее публичные задачи.

Выводы, к которым пришел Конституционный Суд Российской Федерации, в том числе подтверждающие достаточно широкие дискреционные полномочия федерального законодателя по установлению полномочий прокурора, сохраняют свою силу и применительно к оценке положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», являющихся предметом его рассмотрения по настоящему делу, что позволяет признать эти положения не противоречащими Конституции Российской Федерации с точки зрения их роли в правовом механизме регулирования возложенных на прокуратуру Российской Федерации функций по осуществлению надзора за исполнением законов.

Вместе с тем в рамках настоящего дела конституционность тех же законоположений подлежит оценке и с точки зрения их соответствия конституционному требованию правовой определенности, на чем главным образом настаивают заявители по настоящему делу, связывая нарушение своих прав и свобод с неполнотой регламентации оснований и процедурных условий осуществления органами прокуратуры проверок исполнения законов некоммерческими организациями, что, как они полагают, приводит на практике к произвольному применению предоставленных органам прокуратуры властных полномочий.

Касаясь вопросов правового регулирования процессуального порядка осуществления прокурорского надзора, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 февраля 2000 года № 3-П указал на отсутствие в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», помимо прочего, положений, закрепляющих процедуры общенадзорной деятельности прокуратуры и гарантии прав тех лиц, в отношении которых ею осуществляется надзор за исполнением законов, что, вопреки мнению заявителей по настоящему делу, не может рассматриваться как итоговая

оценка конституционности правового регулирования соответствующих отношений, поскольку особенности предмета названного Федерального закона, вытекающие из статьи 129 Конституции Российской Федерации, не определяют безусловную необходимость сосредоточения только в нем всего массива норм, касающихся порядка общенадзорной деятельности прокуратуры и связанных с осуществлением прав, обязанностей и гарантий проверяемых субъектов.

Такая оценка должна производиться с учетом комплексного, многоуровневого характера Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и во взаимосвязи с иными федеральными законами и подзаконными нормативными актами, регламентирующими проведение прокурорского надзора за исполнением законов, а также закрепляющими правовой статус проверяемых субъектов, в том числе некоммерческих организаций. При этом необходимо принимать во внимание, что соблюдение вытекающего из Конституции Российской Федерации требования формальной определенности закона, подразумевающего в том числе понятный для субъектов соответствующих правоотношений нормативно-правовой механизм реализации прокуратурой полномочий по осуществлению надзора за исполнением законов, обуславливается как содержанием конкретных нормативных положений, включая нормы названного Федерального закона, так и наличием системных и иерархических взаимосвязей различных нормативных предписаний. Как это вытекает из неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции, степень определенности правового регулирования должна оцениваться путем выявления всей системы взаимосвязей правовых предписаний и с учетом особенностей реализуемых прав и законных интересов граждан.

5.2. Согласно пункту 2 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах

нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. По смыслу данного законоположения во взаимосвязи со статьей 10 названного Федерального закона, служащая основанием для принятия мер прокурорского реагирования информация о фактах нарушения законов может содержаться как в поступающих в органы прокуратуры заявлениях, жалобах и иных обращениях, рассматриваемых в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством, прежде всего Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и в любых открытых источниках.

С учетом характера возложенных на прокуратуру Российской Федерации публичных функций, связанных с поддержанием правопорядка и обеспечением своевременного восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и их объединений, предполагается, что органы прокуратуры должны адекватно реагировать с помощью всех доступных им законных средств на ставшие известными факты нарушения законов независимо от источника информации, включая информацию, полученную прокурором самостоятельно на законных основаниях. Такой подход нашел отражение в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно пункту 6 которого органам прокуратуры поручено проводить проверки исполнения законов на основании поступившей к ним информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите; при этом к поводам прокурорской проверки отнесены материалы уголовных, гражданских,

арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях законов.

Таким образом, в действующем правовом регулировании допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями (так называемые инцидентные основания) и, соответственно, не исключается возможность проведения прокурорских проверок, в том числе в отношении некоммерческих организаций, в инициативном порядке, основания и поводы для которых тем не менее не могут определяться произвольно, – они должны быть связаны с конкретными сведениями, указывающими на наличие в деятельности некоммерческой организации и ее должностных лиц признаков нарушений законов, притом что неопределенность в отношении правовой квалификации таких фактов не может быть устранена посредством взаимодействия органов прокуратуры с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций.

Поскольку при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры в силу положений пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не подменяют иные государственные органы и вправе требовать от руководителей и других должностных лиц некоммерческой организации проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, автоматическое возбуждение прокурорской проверки в каждом случае наличия у органов прокуратуры конкретных сведений, позволяющих предполагать, что некоммерческая организация отступила в своей деятельности от требований законодательства, без предварительного использования ими возможностей, позволяющих выяснить существенные для правовой оценки деятельности некоммерческой организации обстоятельства посредством обращения к соответствующему государственному органу, создавало бы необоснованные препятствия для ее нормальной работы.

Основания прокурорской проверки обуславливают предмет и пределы ее проведения, в связи с чем реализация прокурором предоставленных ему в рамках функции надзора полномочий вне оснований конкретной проверки исполнения законов некоммерческой организацией и ее должностными лицами, по общему правилу, недопустима, за исключением случаев, когда в ходе ее проведения выявляются признаки иных нарушений законов, оценка которых также не может быть дана вне мероприятий собственно прокурорского надзора. При этом, поскольку осуществление прокурором надзорной функции непосредственно затрагивает права и свободы проверяемых лиц, о начале проведения прокурорской проверки и о расширении в связи с выявленными признаками иных нарушений законов оснований ее проведения – в силу статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации – должно выноситься самостоятельное мотивированное решение, подлежащее доведению до сведения проверяемой некоммерческой организации, по крайней мере, в момент начала проверки. Иной подход подрывал бы лежащий в основе взаимоотношений личности и государства конституционный принцип поддержания доверия к действиям публичной власти и приводил бы к необоснованному ущемлению гарантированной Конституцией Российской Федерации государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 45, часть 1).

5.3. По смыслу взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», обязательные для исполнения требования прокурора, вытекающие из его полномочий по осуществлению надзора за исполнением законов, о представлении руководителями и иными должностными лицами проверяемой некоммерческой организации необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений должны распространяться – имея в виду достижение цели проводимых в таких случаях проверочных мероприятий – лишь на те документы и материалы, ознакомление с которыми необходимо для подтверждения или

опровержения имеющихся у органов прокуратуры и послуживших основанием для проведения проверки сведений, указывающих на наличие в деятельности данной некоммерческой организации признаков нарушений законов.

То обстоятельство, что названный Федеральный закон жестко не связывает прокурора какой-либо конкретной формой реализации доступа к таким документам и материалам (в виде ознакомления с оригиналами, получения копий и т.п.), само по себе не предполагает возможность осуществления прокурором этого полномочия произвольно, по субъективному усмотрению, что подтверждается и пунктом 15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195, ограничивающим органы прокуратуры при проведении проверок запретом истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место, и запретом возложения на проверяемые организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, а также не требуемых законодательством статистических данных.

Кроме того, в отраслевом законодательстве предусмотрены так называемые стандарты открытости (прозрачности) деятельности некоммерческих организаций, определяющие круг информации, которая должна иметься в наличии и подлежит, в том числе на регулярной основе, раскрытию некоммерческими организациями, – учредительные документы, сведения о персональном составе руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, включая полученные от иностранных источников, бухгалтерская и статистическая отчетность в пределах, установленных специальным законодательством, и т.д. (статья 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», статьи 21 и 29 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

С учетом изложенных нормативных положений, а также принимая во внимание, что характер и степень обременений, возлагаемых на проверяемую некоммерческую организацию, должны соотноситься как с целями эффективной реализации задач прокурорского надзора, так и с необходимостью поддержания нормального режима работы самой некоммерческой организации, требование прокурора о представлении ее руководителями и другими должностными лицами относящихся к существу прокурорской проверки конкретных документов и материалов следует считать правомерным, если такие документы и материалы не могут быть получены у других государственных органов или из открытых источников и не передавались ранее в рамках данной прокурорской проверки, притом что органы прокуратуры не вправе запрашивать документы, которые некоммерческая организация не обязана иметь в соответствии с законодательством, в том числе требовать формирования документов, не имеющих на момент предъявления такого требования, что не исключает их представления в добровольном порядке, равно как не исключается запрос о представлении документов, касающихся деятельности проверяемой организации на территории Российской Федерации и составленных на иностранном языке, в переводе на русский язык.

5.4. При оценке рассматриваемых положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в аспекте определения периодичности (частоты) осуществления органами прокуратуры проверок исполнения законов некоммерческими организациями необходимо учитывать обусловленные межотраслевым, надведомственным и универсальным характером прокурорского надзора особенности его юридической природы, как они отражены в системе действующего законодательства.

Поскольку органы прокуратуры могут проводить в отношении некоммерческой организации соответствующие проверки в связи с полученными сведениями, указывающими на признаки нарушений законов, включая предполагаемые нарушения, допущенные при проведении

проверочных мероприятий другими государственными органами, выполняющими функции государственного контроля (надзора), увязывание прокурорского надзора с подходами к определению плановости проверочных мероприятий, которые применяются в отношении специальных (ведомственных) форм реализации контрольно-надзорной деятельности, в том числе распространение на него в этой части принципов, предусмотренных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», привело бы к формальному ограничению возможностей адекватного и своевременного прокурорского реагирования на ставшие известными факты нарушений некоммерческими организациями законов, что не отвечало бы характеру и предназначению прокурорского надзора.

Кроме того, с учетом требования предметной определенности каждой в отдельности прокурорской проверки и принимая во внимание обязанность органов прокуратуры дать по итогам проверочных мероприятий правовую квалификацию послужившим основаниями для осуществления прокурорского надзора сведениям, указывающим на наличие в деятельности некоммерческой организации признаков нарушений законов, проведение в отношении данной некоммерческой организации проверочных мероприятий повторно (т.е. в связи с теми же фактами, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая квалификация, при отсутствии каких-либо новых или вновь открывшихся обстоятельств) приводило бы к необоснованному и чрезмерному стеснению деятельности некоммерческой организации, что несовместимо с конституционными принципами взаимоотношений институтов гражданского общества и публичной власти и противоречит целям прокурорского надзора, вытекающим из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Вместе с тем проведение в разумный срок после первоначальной прокурорской проверки, по итогам которой в деятельности некоммерческой организации были выявлены нарушения законов, проверки их устранения представляется обоснованным, поскольку при ином подходе, предполагающем оставление вопроса о выполнении некоммерческой организацией мер по приведению своей деятельности в соответствие с требованиями законодательства на усмотрение самой некоммерческой организации, ставилась бы под сомнение эффективность прокурорского надзора как такового, а также, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 5-П, исключалась бы возможность контроля за деятельностью органа прокуратуры, проводившего первоначальную проверку, вышестоящим органом прокуратуры.

Что касается предоставления прокурору права требовать для наиболее рациональной организации и своевременного завершения надзорных мероприятий выделения как сотрудников самой проверяемой некоммерческой организации, так и представителей (сотрудников) иных государственных органов, то оно, вопреки утверждению заявителей по настоящему делу, само по себе не дает оснований органам прокуратуры и Министерству юстиции Российской Федерации проводить совместные проверки, увеличивая тем самым в обход действующего законодательства число проверок, которые могут быть проведены в отношении некоммерческой организации в рамках федерального государственного надзора за ее деятельностью.

Привлечение прокурором представителей (сотрудников) органа, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, к участию в проверке исполнения законов конкретной некоммерческой организацией обусловлено необходимостью придания этим сторонним лицам правового статуса специалистов, компетентных в решении вопросов, которые возникли или

могут возникнуть в ходе прокурорской проверки, и не влечет изменение ее характера как проводимой именно в порядке реализации органами прокуратуры возложенных на них функций прокурорского надзора. При этом участие в проведении прокурорской проверки представителей (сотрудников) других государственных органов допускается именно в целях осуществления вспомогательных (экспертно-аналитических) функций и не предполагает самостоятельного осуществления ими проверочных действий в интересах соответствующих государственных органов, равно как и иных отступлений от установленных законодательством ограничений периодичности проводимых ими плановых контрольных мероприятий в отношении некоммерческих организаций.

Данный вывод не ставит под сомнение координирующую роль прокуратуры Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и не исключает установления правового регулирования, в рамках которого возможно осуществление органами прокуратуры и иными государственными органами, на которые возложены функции государственного контроля (надзора), согласованных (совместных) контрольно-надзорных мероприятий в отношении некоммерческих организаций с соблюдением предъявляемых к соответствующим государственным органам специального (ведомственного) государственного контроля (надзора) требований.

5.5. Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 февраля 2000 года № 3-П, Конституция Российской Федерации не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения, могут быть полностью исключены, – напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации;

следовательно, информация, полученная при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов, которая, исходя из Конституции Российской Федерации и федеральных законов, не может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, в силу непосредственного действия статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

Из положений пунктов 1 и 2 статьи 1, статей 4, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» во взаимосвязи с положениями его статей 23–25¹ следует, что проведение прокурорской проверки призвано устранить неопределенность в отношении имеющих у органов прокуратуры конкретных сведений, указывающих на наличие в деятельности некоммерческой организации признаков нарушений законов, и вынести по ее итогам – в случае подтверждения наличия соответствующих нарушений – акт прокурорского реагирования в виде протеста, представления, постановления или предостережения о недопустимости нарушения закона. При этом пункт 16 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195 обязывает прокурора формулировать в документах прокурорского реагирования правовую сущность выявленных нарушений законов с указанием на их негативные последствия, причины и условия, которые им способствовали, ставить вопрос об их устранении и ответственности виновных лиц, а также принимать участие в рассмотрении внесенных актов прокурорского реагирования.

Тем самым предполагается, что результат прокурорской проверки, связанный с выявлением в деятельности некоммерческой организации нарушений законов, подлежит оформлению в виде того или иного акта

прокурорского реагирования и доведению до сведения проверяемой организации, что согласуется с пунктом 4 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», гарантирующим ознакомление гражданина с материалами проверок, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Отсутствие в названном Федеральном законе прямого указания на необходимость оформления в виде отдельного акта результатов прокурорской проверки, не выявившей нарушений законов, не освобождает прокурора от необходимости принятия по ее итогам соответствующего решения с доведением его до сведения проверяемой некоммерческой организации, поскольку без принятия такого решения прокурорская проверка в формально-юридическом смысле не могла бы считаться завершенной, что позволяло бы прокурору – вопреки целям осуществления прокурорского надзора – использовать предоставленные ему властные полномочия в отношении некоммерческой организации неопределенно длительный срок.

5.6. Закрепленные в статье 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации право каждого на судебную защиту его прав и свобод и связанное с ним право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц выступают, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод и не подлежат ограничению; государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной; право на обжалование в суд любого правового акта, кроме актов, проверка которых отнесена законодателем к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечивается проверкой, осуществляемой на основании гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства, а также статьи 3 Закона Российской Федерации от 27

апреля 1993 года № 4866-І «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Предусмотрев возможность осуществления органами прокуратуры надзорных полномочий в отношении некоммерческих организаций, федеральный законодатель не оговорил непосредственно в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» какой-либо специальной процедуры, относящейся к порядку и условиям судебной проверки законности принятых по итогам проверочных мероприятий решений прокурора, что, однако, не означает выведение осуществляемого органами прокуратуры надзора за исполнением законов из сферы судебного контроля.

Поскольку мероприятия прокурорского надзора затрагивают интересы проверяемой некоммерческой организации и могут сопровождаться спорами относительно законности принимаемых при проведении прокурорских проверок решений и осуществляемых действий (как и бездействия) соответствующих органов и должностных лиц, наличие механизмов эффективного судебного контроля законности таких решений и действий (бездействия) приобретает значение одной из важнейших гарантий соблюдения конституционно-правового режима осуществления прокурорского надзора и служит фактором поддержания доверия во взаимоотношениях гражданского общества и государства. Исходя из этого отсутствие в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» специальных норм, регулирующих права некоммерческих организаций при проведении прокурорских проверок исполнения ими законов, не ставит под сомнение необходимость обеспечения тем некоммерческим организациям, чьи права и законные интересы затронуты проведением мероприятий прокурорского надзора, гарантий своевременной и эффективной судебной защиты их прав.

Несмотря на то что суды не уполномочены проверять целесообразность решений органов прокуратуры, которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, необходимость

обеспечения баланса частных и публичных интересов при осуществлении прокурорского надзора как сферы властной деятельности государства предполагает возможность проверки законности соответствующих решений, принимаемых в ходе мероприятий прокурорского надзора, – о проведении прокурорских проверок, представлении документов и материалов и т.д. Как следует из взаимосвязанных положений статей 46 (часть 1), 52, 53 и 120 Конституции Российской Федерации, предназначение судебного контроля как способа разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности предопределяет право некоммерческой организации обратиться в суд за защитой от возможного произвольного правоприменения.

На этом подходе основана правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой запрос должностных лиц органов прокуратуры о представлении необходимых сведений и документов может быть оспорен по правилам главы 25 ГПК Российской Федерации, равно как и иные решения, действия (бездействие) указанных должностных лиц, которые не подлежат оспариванию в порядке уголовного судопроизводства, а также в порядке производства по делам об административных правонарушениях; при рассмотрении в судебном порядке дела об оспаривании законности решений и действий (бездействия) прокурора либо дела об административном правонарушении, выразившемся в умышленном невыполнении требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом (статья 17.7 КоАП Российской Федерации), прокурор должен доказать правомерность своих требований и факт нарушения закона органом или должностным лицом, которому предъявлены соответствующие требования (определения от 24 февраля 2005 года № 84-О и от 16 февраля 2012 года № 270-О-О). Аналогичная позиция выражена в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной

власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», связывая цели деятельности органов прокуратуры с защитой прав и свобод человека и гражданина (пункт 2 статьи 1), исходит из того, что превышение органами прокуратуры своих полномочий либо использование их вопреки законной цели и охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с вытекающими из принципов правового государства условиями допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 1, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

6. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, в силу которой федеральный законодатель при возложении на органы публичной власти контрольной функции и наделении их полномочиями действовать властно-обязывающим образом должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности с системой действующего правового регулирования, распространяется и на правовое регулирование сроков, в течение которых подлежат исполнению требования государственных органов, осуществляющих функции государственного контроля (надзора), а также сроков проведения контрольно-надзорных мероприятий. Это согласуется с выводом, к которому пришел Конституционный Суд Российской Федерации относительно дискреции федерального законодателя в регулировании сроков проведения проверочных мероприятий и правил их исчисления, которая, как указано в его Постановлении от 16 июля 2004 года № 14-П, предопределяется как необходимостью гарантировать исполнение обязанностей, возложенных законом на соответствующих субъектов, так и недопустимостью создания условий для нарушения их конституционных прав и свобод.

Как следует из взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 6 и статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», требования прокурора, связанные с проведением в отношении некоммерческих организаций проверок в порядке надзора за исполнением законов, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Нарушение данного предписания, предполагающее виновное несоблюдение проверяемой некоммерческой организацией и ее должностными лицами срока, отведенного на выполнение требований прокурора, является основанием для их привлечения к административной ответственности посредством специальных процедур – путем вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении и направления его в суд (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 84-О), влекущих применение мер государственного принуждения в соответствии со статьей 17.7 КоАП Российской Федерации и, следовательно, ограничение конституционных прав и свобод этих лиц.

Обязывая некоммерческие организации к безусловному исполнению требований прокурора в установленный срок, ни сам Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», ни иные нормативные правовые акты не определяют его длительность и порядок исчисления, в связи с чем правоприменительные органы, включая суды, трактуют положения пункта 1 статьи 6 и статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» как позволяющие самому прокурору устанавливать этот срок каждый раз в индивидуальном порядке. Тем самым в правоприменительной практике (что подтверждается и материалами, представленными в Конституционный Суд Российской Федерации заявителями по настоящему делу) за прокурором признается, по существу, неограниченная дискреция в определении сроков реализации возлагаемых на проверяемую некоммерческую организацию и ее должностных лиц обязанностей, включая обязанность представить необходимые документы и материалы, притом что

сам факт отступления от этих сроков – независимо от характера и объема предъявленных требований – может повлечь наступление административной ответственности, предусмотренной статьей 17.7 КоАП Российской Федерации.

Между тем наличие у прокурора возможности произвольно устанавливать временные границы исполнения своих требований и тем самым по собственному усмотрению определять в этой части порядок реализации закрепленных за ним властных полномочий не согласуется с принципом связанности органов прокуратуры законом и правом, вытекающим из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 2), 2, 10, 11 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18 и 129, и создает условия для нарушения конституционных прав некоммерческих организаций и причастных к их деятельности лиц вследствие возложения на них объективно невыполнимых в установленный срок требований прокурора, законность которых – при отсутствии нормативно формализованных критериев определения этого срока – не может быть подвергнута эффективному судебному контролю.

Не ограничивается Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и общая (предельная) продолжительность проверочных мероприятий, проводимых в порядке осуществления надзора за исполнением законов некоммерческими организациями. Касаясь этого вопроса применительно к оценке правового регулирования сроков и продолжительности мероприятий государственного контроля (надзора) в виде выездных налоговых проверок, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что любая налоговая проверка – выездная или камеральная (порядок исчисления срока проведения которых может различаться с учетом характера и уровня воздействия конкретных проверочных мероприятий на деятельность проверяемого) – должна быть во всяком случае лимитирована во времени, поскольку иной, т.е. неограниченный по продолжительности, характер проводимой проверки несовместим с вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации

Федерации требованиями соразмерности осуществления государственного контроля (надзора) конституционно значимым целям (Постановление от 16 июля 2004 года № 14-П).

Неурегулированность вопроса об общей (предельной) продолжительности проверок исполнения законов некоммерческими организациями, хотя они и имеют главным образом документарный (камеральный) характер, порождает правовую неопределенность относительно длительности применения режима такой проверки, связанного с дополнительными обременениями некоммерческой организации, и позволяет определять ее в каждом конкретном случае по произвольному усмотрению прокурора на основе его собственной субъективной оценки, исходя из результативности проверочных мероприятий, что ставит некоммерческую организацию и причастных к ее деятельности лиц при реализации конституционного права на объединение в недопустимое с точки зрения требований статей 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации положение.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 74, 75, 78, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку эти положения – как закрепляющие полномочие прокурора требовать при проведении проверок в порядке осуществления функции надзора за исполнением законов безусловного представления руководителями и другими должностными лицами некоммерческих организаций необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений – обеспечивают выполнение прокуратурой

Российской Федерации возложенной на нее функции надзора как деятельности, обусловленной по своему предназначению требованиями Конституции Российской Федерации, и направлены на обеспечение законности, государственной и общественной безопасности, защиту прав и свобод других лиц, а также иных конституционно значимых ценностей.

2. Признать взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства, в том числе регулирующего осуществление федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций Министерством юстиции Российской Федерации:

предполагают проведение органами прокуратуры проверок исполнения законов некоммерческими организациями в пределах определенного предмета конкретной проверки, обусловленного наличием сведений, указывающих на признаки нарушений законов в деятельности некоммерческой организации и ее должностных лиц, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с государственным органом, осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, с вынесением о том мотивированного решения, подлежащего доведению до сведения проверяемой некоммерческой организации, по крайней мере, в момент начала проверки;

предполагают возможность запроса прокурором у руководителей и должностных лиц некоммерческой организации документов и материалов, непосредственно обусловленных целями и предметом конкретной проверки, не могущих быть полученными у других государственных органов или из открытых источников и не передававшихся органам прокуратуры в связи с ранее проведенной проверкой исполнения законов данной некоммерческой

организацией, и не обязывают некоммерческую организацию представлять документы, которые она не обязана иметь в соответствии с законодательством, а также формировать документы, не имеющиеся на момент предъявления требования прокурора;

не допускают проведение органами прокуратуры в отношении некоммерческой организации повторной проверки, осуществляемой в связи с фактами, указывающими на предполагаемые нарушения законов, которым по итогам ранее проведенной проверки уже была дана или должна была быть дана правовая квалификация, за исключением проверки устранения нарушений законов, проводимой в разумный после их выявления срок;

предполагают возможность привлечения к участию в проведении проверки исполнения законов некоммерческой организацией представителей (сотрудников) других государственных органов лишь в целях осуществления ими вспомогательных (экспертно-аналитических) функций, что исключает самостоятельное проведение проверочных действий от имени и в рамках компетенции соответствующих государственных органов и не допускает иных отступлений от установленных действующим законодательством порядка и периодичности проводимых уполномоченными органами государственного контроля (надзора) плановых мероприятий;

обязывают органы прокуратуры к утверждению по итогам проверки исполнения законов некоммерческой организацией акта, содержащего констатацию наличия или отсутствия в ее деятельности нарушений законов, в связи с возможностью которых осуществлялась прокурорская проверка, и доведению такого акта до сведения проверяемой некоммерческой организации;

предполагают судебную проверку по заявлению некоммерческой организации законности проведения в отношении нее мероприятий прокурорского надзора, принимаемых в ходе этих мероприятий решений, а также связанных с ними действий (бездействия) прокурора, притом что

бремя доказывания правомерности проведения проверки и предъявленных требований лежит на прокуроре.

Конституционно-правовой смысл названных законоположений, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Признать взаимосвязанные положения пункта 1 статьи 6 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения – в нарушение требования формальной определенности закона – не устанавливают общие (предельные) сроки проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов некоммерческими организациями, а также, предусматривая безусловное исполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий по проведению проверки исполнения законов, в установленный срок, нарушение которого в системе действующего правового регулирования предполагает наступление административной ответственности, не регламентируют конкретные сроки исполнения таких требований.

4. Федеральному законодателю надлежит – руководствуясь требованиями Конституции Российской Федерации и основанными на них правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, – внести в правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением органами прокуратуры надзора за исполнением законов, соответствующие изменения, в том числе определить предельные сроки проведения проверочных мероприятий и сроки исполнения проверяемыми организациями требований прокурора, вытекающих из его полномочий, о представлении необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

Впредь до внесения в действующее законодательство надлежащих изменений разумность этих сроков подтверждается либо опровергается при

рассмотрении соответствующих споров судами, имея в виду, что бремя доказывания их разумности лежит на прокуроре. При этом ориентирующее значение при решении вопросов, связанных в том числе с определением сроков представления прокурору документов, необходимых для проведения проверки исполнения законов некоммерческой организацией, должен иметь Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

5. Правоприменительные решения, вынесенные по делам 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 основании положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, либо на основании положений пункта 1 статьи 6 и пункта 1 статьи 22 названного Федерального закона в той мере, в какой они признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует

непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 2-П