

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ¹

по состоянию на февраль 2019 года

Определение от 24 февраля 2005 года № 84-О/2005

Пункт 2, абз. 4:

[...] учитывая, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (пункт 2 статьи 21), само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в пункте 1 статьи 21 данного Федерального закона органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем специальных процедур – вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд² [...].

Постановление от 08 апреля 2014 года № 10-П/2014

Пункт 3.1, абз. 4:

Признание конкретных российских некоммерческих организаций выполняющими функции иностранного агента, объективно обусловленное тем, что они реально вовлечены в установленную названным Федеральным

¹ Настоящее информационно-тематическое собрание правовых позиций подготовлено Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации и не является исчерпывающим. Решения КС РФ, в которых содержатся правовые позиции, даны в хронологическом порядке.

² Не выделялась в качестве позиции и скорее является толкованием, но представляется важным.

законом систему правоотношений, связанных с получением денежных средств и иного имущества от иностранных источников, имеет своим предназначением их идентификацию в качестве специфического субъекта политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу тем или иным государственным и общественным институтам, даже если они действуют по поручению и (или) в интересах соответствующих иностранных источников, а потому любые попытки обнаружить в словосочетании «иностраный агент», опираясь на сложившиеся в советский период и, по существу, утратившие свое значение в современных реалиях стереотипы, отрицательные контексты лишены каких-либо конституционно-правовых оснований.

Пункт 3.2, абз. 3:

[...] возложение на некоммерческие организации, получающие иностранное финансирование и участвующие в политической деятельности на территории Российской Федерации, обязанности в уведомительном порядке заявить о себе в качестве некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по смыслу статей 2, 18, 24 (часть 2), 29 (часть 4) и 30 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться как несовместимое с конституционными целями и ценностями, поскольку оно направлено на обеспечение информированности всех заинтересованных лиц об участии иностранных субъектов (государств, организаций или индивидов) в денежной и (или) иной материальной поддержке некоммерческих организаций, принимающих участие в политической деятельности, имеющей целью оказание воздействия на содержание решений органов государственной власти и проводимую ими государственную политику, а также на формирование соответствующего общественного мнения.

Пункт 5.2, абз. 3:

[...] 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.

Пункт 5.2, абз. 4:

[...] 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.

Пункт 5.2, абз. 5:

[...] 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 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. [...]

Пункт 5.3, абз. 4:

[...] требование прокурора о представлении [...] руководителями [некоммерческих организаций] 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.

Пункт 5.4, абз. 3, 4:

[...] 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 [...] исключалась бы возможность контроля за деятельностью органа прокуратуры, проводившего первоначальную проверку, вышестоящим органом прокуратуры.

Пункт 5.4, абз. 6:

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.

Пункт 6, абз. 4:

[...] 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.