x

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ:

КОММЕНТАРИЙ СТ. 25 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

"О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И О РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ"

А.Н. КОЗЫРИН

Статья 25. Осуществление надзора и контроля <*>

<*> Не приводится.

1. В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" <1> (далее - Закон о прокуратуре) надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в том числе и законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, осуществляет прокуратура Российской Федерации.

<1> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. N 8. Ст. 366.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов, согласно п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре, являются:

соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и должностными лицами.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор имеет право (ст. 22 Закона о прокуратуре):

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения вышеперечисленных органов, 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 перечисленных органов представления необходимых документов 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.

По основаниям, установленным законом, прокурор или его заместитель возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

В случае установления факта нарушения закона перечисленными органами и должностными лицами прокурор или его заместитель:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

Органы прокуратуры осуществляют также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (в том числе свободы совести и свободы вероисповедания) федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

При этом органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций (ст. 26 Закона о прокуратуре).

При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор (ст. 27 Закона о прокуратуре):

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- использует полномочия, которыми он наделен в соответствии со ст. 22 Закона о прокуратуре, для исполнения возложенных на него функций по надзору за исполнением законов.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию. В случаях же, когда нарушение прав и свобод имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно сообщает о правонарушении и передает материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

Если нарушенные права и свободы защищаются в порядке гражданского судопроизводства, а сам пострадавший не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, или в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и

гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение (ст. 28 Закона о прокуратуре).

2. В пункте 2 комментируемой статьи контроль за соблюдением религиозной организацией устава относительно целей и порядка ее деятельности возложен на орган юстиции, который принял решение о государственной регистрации религиозной организации (регистрирующий орган). В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" решение о государственной регистрации религиозной организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений, или его территориальным органом по субъекту Российской Федерации. Таким образом, в настоящее время контрольная функция возлагается на центральный аппарат и территориальные органы Министерства юстиции РФ.

Осуществление государственной функции по контролю за соответствием деятельности религиозных организаций уставным целям и задачам регламентировано Приказом Минюста России от 31 марта 2009 года N 90 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации" <1>.

<1> Российская газета. N 76. 30.04.2009.

Методические рекомендации по осуществлению органами юстиции контрольных

функций в отношении религиозных организаций содержатся в письме Минюста России от 24 декабря 1997 года "О применении законодательства о религиозных объединениях" <1>.

<1> Бюллетень Министерства юстиции РФ. 1998. N 7.

Поскольку комментируемый Федеральный закон не содержит конкретных указаний на формы и методы осуществления регистрирующими органами контрольных функций в отношении религиозных организаций, то в правоприменительной практике Минюст России рекомендует руководствоваться не только положениями Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", но и соответствующими положениями Гражданского кодекса РФ, Федерального закона "О некоммерческих организациях" и иными актами законодательства Российской Федерации.

Орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации, осуществляет контроль за деятельностью религиозной организации в целях обеспечения неукоснительного соблюдения ею Конституции РФ, законодательства Российской Федерации, предупреждения и пресечения противоправных проявлений в деятельности религиозных организаций. Предметом такого контроля, согласно п. 2 ст. 25 комментируемого Закона, являются, во-первых, соблюдение устава религиозной организации относительно целей ее деятельности и, во-вторых, соблюдение устава религиозной организации относительно порядка ее деятельности.

Регистрирующим органам при осуществлении контроля за соблюдением устава религиозной организации относительно порядка ее деятельности рекомендуется обращать особое внимание на:

- соблюдение уставных положений, касающихся структуры и управления религиозной организации, деятельности ее руководящих органов, правомочности принимаемых решений и иных положений, не относящихся к внутренним (каноническим) установлениям религиозной организации;

- соблюдение установленного порядка и процедуры внесения изменений и дополнений в устав, реорганизации и ликвидации религиозной организации и иных действий, имеющих правовые последствия;

- своевременное информирование религиозной организацией регистрирующего органа об изменении данных, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

- своевременное представление религиозной организацией ежегодной информации о продолжении ее деятельности в установленном объеме.

Контроль за соблюдением религиозной организацией устава относительно целей ее деятельности подразумевает проверку со стороны регистрирующего органа соответствия фактической деятельности религиозной организации заявленным в ее уставе целям и задачам.

Проверка уставной деятельности религиозной организации может осуществляться в плановом порядке по инициативе регистрирующего органа, а также в случае возникновения обстоятельств, требующих проведения контрольной проверки деятельности религиозной организации (по заявлениям, жалобам и иным обращениям граждан и организаций, публикациям и сообщениям печати и иных средств массовой информации, по поручению Министерства юстиции РФ, других органов государственной власти и управления, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

В ходе проверки контролирующий орган:

- изучает материалы регистрационного дела религиозной организации, имеющиеся в регистрирующем органе заявления и обращения граждан, сообщения печати и иных средств массовой информации, касающиеся деятельности проверяемой религиозной организации;

- запрашивает в правоохранительных, налоговых и иных государственных органах имеющуюся у них информацию и сведения, связанные с деятельностью проверяемой религиозной организации;

- направляет по согласованию с религиозной организацией своих представителей для участия в проводимых ею мероприятиях;

- запрашивает и изучает официальную информацию и иные материалы религиозной организации, касающиеся ее уставной деятельности, а также ее структурных подразделений;

- получает разъяснения от руководителей и членов религиозной организации по вопросам, относящимся к уставной деятельности религиозной организации;

- совершает иные действия в пределах установленной компетенции регистрирующего органа.

О предстоящей проверке руководители религиозной организации должны быть уведомлены заранее.

Осуществляя контрольную деятельность, регистрирующий орган обязан уважать внутренние установления религиозных организаций и не вправе вмешиваться в их деятельность, если она не противоречит закону. Не допускается проведение проверок в религиозных организациях во время богослужений, проведения религиозных обрядов, церемоний и иных культовых мероприятий. Регистрирующий орган при проведении контрольных мероприятий не вправе нарушать принятые нормы поведения в молитвенных зданиях и помещениях, оскорблять религиозные чувства и убеждения граждан.

Результаты проверки оформляются в виде справки, приобщаемой к регистрационному делу. О результатах проверки информируется руководящий орган религиозной организации.

В случае выявления в ходе проверки фактов совершения религиозной организацией действий, противоречащих ее уставным целям или нарушающих законодательство Российской Федерации, регистрирующий орган информирует руководящий орган религиозной организации о допущенных нарушениях с предложением об их устранении или выносит религиозной организации письменное предупреждение.

О выявленных нарушениях, имеющих характер административного правонарушения, регистрирующий орган передает сообщение в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случаях, когда в выявленных нарушениях имеются признаки преступления, материалы проверки направляются в прокуратуру.