

Конституционный Суд Российской Федерации

Лица, обращающиеся
с жалобой:

- 1) **Межрегиональная Ассоциация
правозащитных общественных объединений
«АГОРА»**
г. Казань, ул. Старо-Пугачевская, 22, оф. 10
- 2) **Автономная некоммерческая организация
правовых, информационных и экспертных
услуг
«Забайкальский правозащитный центр»**
672010, г. Чита, ул. Ингодинская, 15, оф. 2

Представитель лиц,
обращающихся с жалобой:

адвокат **Ахметгалиев Рамиль Хайдарович**,
регистрационный номер № 16/1161 в реестре
адвокатов Республики Татарстан, удостоверение
№ 1149, выдано ГУ МЮ РФ по РТ 01 сентября
2004 г. (420097, г. Казань, ул. Старо-Пугачевская,
22, оф. 9, м.т. 8-9600-46-65-08)

Органы, издавшие
обжалуемый акт:

**Государственная Дума Федерального
Собрания Российской Федерации**
103265, Москва, ул. Охотный ряд, д. 1
**Совет Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации**
103426, Москва, ул. Большая Дмитровка, д. 26
Президент Российской Федерации
Москва, Кремль

ДОПОЛНЕНИЯ К ЖАЛОБАМ

(в порядке статьи 96 Федерального Конституционного закона
«О Конституционном Суде Российской Федерации»)

Мои доверители ранее обратились в Конституционный Суд РФ за защитой своих конституционных прав, нарушенных в результате применения **пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»**. Заявители полагают, что оспариваемые нормы противоречат Конституции РФ. Основные доводы уже были приведены. Однако в настоящее время после получения отзыва Генеральной прокуратуры РФ, Министерства юстиции России и др. возникла необходимость дополнить эти доводы (указанные документы получены от Конституционного Суда РФ 13 января 2015 г.). Данные дополнения не направлены на изменение предмета жалобы или требований, обращенных к Суду.

I.

Заявители просят признать пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 21 и пункт 1 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не соответствующими части 1 статьи 19, части 1 статьи 30 и части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Говоря об этих требованиях и учитывая позиции Генеральной прокуратуры РФ, Минюста России и др., следует обратить внимание на следующее. **Основанием для обращения заявителей в Суд послужила правовая неопределенность:**

- пределов прокурорского надзора (проверок) НКО-юридических лиц и его **разграничение** с предметом государственного контроля (надзора);
- порядка осуществления прокурорского надзора (проверок): частота, периодичность, сроки и т.п. (**процедура проверки**).

Заявители не оспаривают и не ставят вопросы, касающиеся специальных полномочий прокуратуры. Например, ФЗ РФ «О противодействии экстремистской деятельности», процессуальных кодексов и др, которые предусматривают особые полномочия прокуроров и порядок их реализации. Также заявителями не оспариваются полномочия прокуратуры по надзору и контролю за федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными 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.

II.

Прежде всего, хотелось бы отметить, заявители полагают, что правовая неопределенность оспариваемых норм не может быть устранена каким-либо иным образом. В правовом регулировании существует способ восполнения и устранения тех или иных неопределенностей в федеральном законе путем принятия подзаконных актов. Ассоциация АГОРА пыталась разрешить данный вопрос путем обращения в Верховный Суд РФ (см. приложение - заявление в ВС РФ). Заявитель оспорил **в части** Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 21 июня 2013 г. №252 (п. 4) как противоречащий п. 1 ст. 6, п. 1 ст. 17, п. 1 ст. 22 ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации». Процессуальный порядок прокурорских проверок, частично детализирующий процедуру проверок некоммерческих организаций, был закреплен в Указаниях Генеральной прокуратуры РФ от 8 августа 2011 г. N 236/7¹: недопустимость дублирующих проверок, недопустимость истребования документов у субъекта проверки, если эти же документы имеются в открытых источниках, в других государственных органах. Однако оспариваемым Приказом были отменены эти нормы, а **новые не установлены**. Заявитель указывал в Верховном Суде РФ, что в силу ч. 1 ст. 17 ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ, наделенный полномочиями по изданию указов и приказов, «регулирующих вопросы организации деятельности» прокуратуры, обязан был, учитывая отсутствие в федеральном законе регламентации процедуры прокурорских проверок, принять приказ (указание), устанавливающий процессуальный порядок проведения

1 Текст Указания опубликован в журнале «Законность», 2011 г., № 12

прокурорских проверок². Верховный Суд РФ 27 ноября 2014 г. отказал в удовлетворении заявления³. Представитель Генеральной прокуратуры РФ в судебном заседании подтвердил, что на сегодняшний день сроки и процедура прокурорских проверок какими-либо нормативными документами не урегулирована (см. приложение — отзыв представителя ГП РФ). По его мнению, ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» **«не содержит императивных требований об обязательности регламентации» процедуры прокурорских проверок** в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ.

III.

Оспариваемые нормы в толковании, придаваемом им правоприменительной и судебной практикой, фактически предоставляют прокуратуре неограниченные полномочия по контролю за гражданами и их объединениями. То есть речь идет о полном и тотальном контроле за гражданами и их объединениями. Ни у одного государственного органа нет таких широких контрольно-надзорных полномочий. В этой связи встает вопрос о соответствии указанных норм основам конституционного строя России, закрепленным в статьях 1 и 2 Конституции РФ:

- Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное **правовое** государство с республиканской формой правления.
- Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - **обязанность государства**.

Один из признаков правового государства заключается в том, что деятельность государственных органов (должностных лиц), связанная с вторжением и вмешательством в сферу основных прав, должна быть ограничена. В авторитарном государстве человек и гражданин наоборот находится под полным и постоянным контролем. Исходя из Конституции, в Российской Федерации как **правовом государстве не может быть государственного органа с неограниченными полномочиями по тотальному контролю за гражданами и их объединениями**.

Рассматривая эти доводы, нужно учитывать и «презумпцию законности и добросовестности деятельности некоммерческих организаций», на которую не раз обращал внимание Конституционный Суд РФ в своих решениях⁴.

4 декабря 2014 г. в своем Послании к Федеральному Собранию Президент РФ отметил: «Надо, наконец, **отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля**. Отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений»⁵.

Приведенные нормы ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» позволяют прокуратуре осуществлять именно тотальный контроль. Суды при рассмотрении жалоб граждан и их объединений указывают на неограниченность законом полномочий прокурора и безусловность исполнения их требований: «Требования прокурора

2 Например, в Указаниях Генеральной прокуратуры РФ от 13 августа 2009 г. №260/7 закреплена процедура проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства. Существуют и другие приказы Генеральной прокуратуры РФ об осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении органов внутренних дел, органов, исполняющих наказание, Следственного комитета РФ и т. д.

3 Дело № АКПИ14-1265. ВС РФ огласил 27 ноября 2014 г. лишь резолютивную часть решения. Полное мотивированное решение до сегодняшнего дня не принято.

4 Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П.

5 <http://www.kremlin.ru/news/47173>

подлежат **безусловному исполнению** ... Судебная коллегия не усматривает нарушения действующего законодательства о проведении проверок прокуратурой, поскольку **прямого запрета на осуществление таких действий закон не содержит**».

IV.

В своих доводах, представленных в адрес Суда, Генеральная прокуратура РФ упоминает о своем особом статусе и вытекающей отсюда сложности в детальном регулировании ее полномочий. Однако, эти доводы необоснованны и несостоятельны. Конституция РФ не относит прокуратуру ни к одной из ветвей власти и не определяет ее полномочия. Как отметил Президент РФ в своем выступлении в январе 2001 г., «Конституция Российской Федерации оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти. К сожалению, действующий закон о прокуратуре не восполняет этот пробел в полном объеме. Действующая концептуальная модель не дает полного и ясного ответа как на теоретические, так и на многие практические вопросы»⁶.

Ряд ученых отмечает, что **«до настоящего времени место прокуратуры в конституционной системе разделения властей концептуально не определено. Такая неопределенность не позволяет разработать стройную концепцию развития прокуратуры, выявить ее соотношение с другими ветвями власти с учетом уровня общественного развития в России, ее культуры и традиций, соответствующей системы «сдержек и противовесов» с единой конечной целью - созданием эффективной системы защиты прав и свобод личности, интересов общества и государства. Вопрос о правовом статусе органов прокуратуры, месте ее в системе государственных органов должен был получить более четкую и полную регламентацию в Конституции и Законе о прокуратуре»**⁷.

На сегодняшний день можно говорить о том, что прокуратура является неким основным звеном в системе сдержек и противовесов различных ветвей власти. Но заявители не ставят под сомнение и не оспаривают этот статус, так как к рассматриваемому делу это отношения не имеет. В жалобах речь идет, как указывалось выше, о правовой неопределенности норм, регламентирующих **осуществление прокурорского надзора (проверок) только за юридическими лицами. Таким образом, доводы об особом статусе органов прокуратуры в системе других ветвей власти не имеют отношения к рассматриваемому делу.**

Опровергнуть позицию Генеральной прокуратуры РФ о невозможности детального регулирования реализации контрольных функций прокуратуры в силу особой специфики можно и следующими доводами. **«Высшей» формой контроля и надзора в России является не прокурорский надзор, а судебный.** Однако, осуществление судебного контроля и надзора очень подробно и детально регламентировано различными процессуальными кодексами и иными нормативными актами. И такая подробная регламентация ни коим образом не затрудняет эффективное осуществление судебного надзора в различных сферах. Любая форма контроля и надзора имеет свою специфику, однако, это не может быть основанием для отказа в детальной регламентации осуществления таких полномочий.

6 http://www.rg.ru/anons/arc_2001/0113/1.shtml

7 Николаева Л.А. Надзор прокуратуры. Проблемы теории и практики / Л.А. Николаева // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 2.

Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева). - М.: «Эксмо», 2010.

V.

Отдельно стоит еще раз затронуть вопрос о том, отвечают ли оспариваемые нормы критериям правовой определенности и правомерности ограничения прав общественных объединений.

Мы полагаем, что для правильного и всестороннего рассмотрения дела необходимо обратиться к истории развития и деятельности органов прокуратуры в современной России и нормативно-правовому регулированию контрольно-надзорных функций других государственных органов.

ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» был принят в 1992 году. 90-е годы были периодом становления новой России, формирования ее новых государственных органов, в том числе и осуществляющих контрольно-надзорные функции. В то время разрабатывались и принимались концептуально новые нормативные акты. Не нужно забывать и о федеративном устройстве РФ и обширности ее территорий. В тех условиях существование прокуратуры с ее особыми функциями осуществления надзора и укрепления законности были оправданы и необходимы. Начиная с 2000-х г. в России проводится административная реформа, одной из целей которой является четкое и детальное законодательное регулирование всех вопросов по осуществлению контрольно-надзорных функций различными государственными и иными органами: субъектный состав, процедура проверок и т.д. В 2008 году был принят ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который **не распространяется на прокурорский надзор** (см. п. 3 ч. 3 ст. 1 Закона). На сегодняшний день **прокуратура осталась единственным органом, чьи контрольно-надзорные функции не регламентированы.**

В соответствии с ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» (ст. 32 п. 4.1) и Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2012 г. №705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» предусмотрено, что Минюст РФ «осуществляет федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений». Другими специальными нормативными актами регламентируется контроль иными государственными органами за НКО в других сферах. Например, в соответствии с Налоговым кодексом РФ налоговый контроль осуществляют налоговые органы. Пожарный надзор также осуществляется в строго определенном порядке соответствующими органами. Возникает вопрос, каким же образом разграничена компетенция специальных государственных контролирующих органов и Генеральной прокуратуры РФ по осуществлению контрольно-надзорных функций за НКО? Еще раз обращаю внимание, что заявители указывают на неопределенность в установлении пределов прокурорской проверки только в тех случаях, когда аналогичные проверки по соблюдению того же законодательства могут проводиться специальными государственными органами. Согласно судебной практике оспариваемые нормы позволяют органам прокуратуры проводить проверки любого субъекта по любым вопросам без ограничения. Такое толкование и применение оспариваемых норм приводит к ограничению конституционных прав заявителей. Правомерность такого вмешательства в деятельность НКО следует рассмотреть с точки зрения необходимости и соразмерности такого вмешательства (пригодность,

достаточность, минимальность). Мы полагаем, что оспариваемые нормы не соответствуют этим критериям.

Во-первых, как уже указывалось выше, контроль за соблюдением НКО законодательства в различных сферах осуществляется специальными государственными органами. Такой специальный контроль является вполне достаточным и пригодным средством. Проведение дублирующих проверок является явно излишним. 4 декабря 2014 г. в своем Послании к Федеральному Собранию Президент РФ отметил: «даже когда мы сейчас уже провели определённую работу по ограничениям, и эти ограничения работают вроде бы неплохо, **но проверяющих органов так много**, что если каждый из них хоть один раз придёт – всё, можно любую фирму закрывать. Правительство в 2015 году должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе, системе ограничений, что касается проверок»⁸. Эти выводы в полной мере подкрепляются цифрами и фактами. Так, в 2014 г. НИУ Высшая школа экономики на основании масштабного исследования был подготовлен доклад о контрольно-надзорной деятельности: «В общей сложности ежегодно в стране проводится 2,6 миллиона проверок. Больше всего приходится на МЧС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Ростехнадзор, Роструд, МВД России и Россельхознадзор. **При этом существуют 133 вида контроля различных уровней**»⁹. Эти цифры еще раз подтверждают, что контроль, осуществляемый специальными органами, является вполне достаточным.

Во-вторых, осуществление таких контрольных функций специальными органами никоим образом не блокирует и не препятствует достижению целей осуществления прокурорского надзора. Исходя из теории права, контрольные мероприятия (проверки) — это способ осуществления надзора. 21 февраля 2014 г. в ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» были внесены изменения. В соответствии с частью 4.2 статьи 32 указанного закона специальный уполномоченный орган может провести внеплановую проверку НКО «на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям». Таким образом, прокуратура в ходе осуществления надзора при получении информации о нарушениях, допускаемых НКО, вправе поручить проведение проверки специальным контролирующим органам. Такое требование прокурора для государственных контролирующих органов является обязательным. Может показаться, что данная новелла в федеральном законе устраняет правовую неопределенность в вопросе о разграничении компетенций при проведении проверок. Однако это не так. Суды толкуют данную норму в системном единстве с оспариваемыми нормами ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» и считают, что прокуратура по своему усмотрению решает проводить ей проверку лично или поручить контролирующему органу или же провести «совместную» проверку с контролирующим органом. ФЗ РФ «О некоммерческих организациях» и «Об общественных объединениях» предусматривают и другие специальные полномочия прокурора: обращение в суд с иском о ликвидации организации, принятие решения о приостановлении деятельности и т. д. Следовательно, учитывая выше приведенную новеллу, а также специальные полномочия прокуратуры, можно говорить о наличии

8 <http://www.kremlin.ru/news/47173>

9 <http://ombudsmanbiz.ru/2014/11/aleksej-moskalenko-reorganizaciya-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-sekonomit-milliardy-rublej/>

достаточных и пригодных иных средств осуществления прокурорского надзора помимо прокурорских проверок.

Рассматривая вопрос о разграничении полномочий по проведению проверок, отдельно стоит затронуть ряд положений федерального законодательства. Так, в частности, в соответствии с частью 2 статьи 21 ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры **не подменяют** иные государственные органы». Учитывая и выше приведенные новеллы в законодательстве о НКО, можно было бы сказать об отсутствии правовой неопределенности в этом вопросе. Однако, как следует из судебных решений по делам заявителей, суды толкуют указанную норму в единстве со ст. 6 и ст. 22 этого же федерального закона и приходят к выводу, что **требования прокурора подлежат безусловному исполнению**. Таким образом, указанная норма применяется и толкуется судами как позволяющая прокурорам проводить любые проверки по любым вопросам.

В соответствии с позицией самого Конституционного Суда РФ при рассмотрении дел им **учитывается и сложившаяся практика применения оспариваемой нормы**¹⁰.

Наиболее показательным в этом плане является дело заявителя - Забайкальского правозащитного центра, который по итогам 2013 г. не подал в налоговый орган декларацию по налогу, уплачиваемому в связи с применением УСН. Здесь стоит отметить, что с 2012 г. заявитель не осуществляет финансово-хозяйственную деятельность и налоговая декларация была «нулевой». Налоговые органы сообщили об этом налогоплательщику и указали на необходимость сдачи декларации, что последний и сделал. Данная информация стала известна районному прокурору г. Читы, который обратился в суд с иском о понуждении НКО подать налоговую декларацию. Налоговый кодекс РФ не предусматривает прокурора в качестве субъекта осуществления налогового контроля. Суд посчитал, что прокурор в данном случае выступает надлежащим заявителем и принял его исковое заявление к производству (см. приложение — иск прокурора). Принимая иск прокурора к производству, суд посчитал, что **прокурор имеет полномочия осуществлять и налоговый контроль**, даже несмотря на то, что такой субъект контроля в Налоговом кодексе не поименован. Такой же позиции придерживается и Генеральная прокуратура РФ. Так, в Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 9 июня 2009 г. № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» недвусмысленно указано: «При наличии оснований с привлечением специалистов организовывать проверки исполнения организациями налогового законодательства, в первую очередь - соблюдения установленных законом порядка и сроков перечисления налогов и сборов в бюджеты всех уровней, а также государственные внебюджетные фонды».

Таким образом, согласно сложившейся судебной практике применения оспариваемых норм ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры наделены полномочиями по проведению проверок любого субъекта в любой сфере. Такое толкование и применения указанных в норм в этой части не соответствует Конституции РФ.

VI.

Часть 1 статьи 19 Конституции РФ закрепляет принцип правовой определенности. Как указывал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 15 июня

10 Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2011 г. №3-П.

1999 г. № 11-П «неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона».

Одним из принципов правового государства, обеспечивающим верховенство закона, недопустимость произвольного ограничения прав и свобод граждан и их объединений, является сужение дискреционных полномочий должностных лиц (принимать решения по собственному усмотрению). Именно этот принцип был положен в основу административной реформы государственных органов в России — ограничение широты дискреционных полномочий должностных лиц. В рассматриваемом случае прокуроры принимают решения о начале проверки, об установлении ее сроков, сроков исполнения их требований и др. по собственному усмотрению.

В Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П Конституционный Суд РФ указал, что принятие федерального закона, который мог бы урегулировать процедуру проверок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, необходимо, чтобы **предусмотреть гарантии прав личности.**

Описываемая заявителями практика применения оспариваемых норм не единственная. Так, например, в 2010 г. по поручению Генеральной прокуратуры РФ также проводились плановые массовые проверки НКО по соблюдению ими законодательства о некоммерческих организациях (см. приложение — задание ГП РФ, поручение прокуратуры г. Москвы, судебные решения).

Говоря о распространенности практики прокурорских проверок, не следует забывать о том, что этот вопрос касается всех юридических лиц. Особое внимание на избыточность давления на юридические лица со стороны контрольно-надзорных органов неоднократно обращал внимание и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей¹¹ и Уполномоченные по субъектам федерации¹². Например, в их докладах отмечается **«Широкое использование полномочий прокуратуры, связанных с проведением повторных и внеплановых проверок. Неоправданно длительный срок этих проверок для субъектов малого бизнеса»**¹³.

VII.

Подытоживая все вышеизложенное, мы считаем, что оспариваемые нормы ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации» в том смысле, который придается им правоприменительной и судебной практикой, не соответствуют Конституции Российской Федерации:

- возможность неограниченного контроля со стороны прокуратуры над гражданами и их объединениями противоречит принципам правового государства;
- неограниченные пределы предмета прокурорских проверок и отсутствие их разграничения с предметом государственного контроля (надзора), осуществляемого иными государственными органами, не соответствует

11 <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/suggestion/problems3>
<http://doklad.ombudsmanbiz.ru/>

12 <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/regions>

13 <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/index.php/regions/12>

принципам правовой определенности, необходимости и достаточности (разумности) вмешательства в деятельность общественных объединений;

- отсутствие детальной регламентации процедуры прокурорских проверок нарушает принципы равенства и верховенства закона

На основании изложенного и руководствуясь частью 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации и частью 1 статьи 3, статьями 36-39 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ, **прошу** признать пункт 1 статьи 6, пункт 2 статьи 21 и пункт 1 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не соответствующими части 1 статьи 19, части 1 статьи 30 и части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Приложения:

- заверенные копии заявления в Верховный Суд РФ от Ассоциации АГОРА, отзыв Генеральной прокуратуры РФ на данное заявление;
- заверенная копия задания ГП РФ;
- заверенная копия поручения прокуратуры г. Москвы;
- заверенная копия задания прокуратуры г. Санкт-Петербург;
- материалы по судебному делу Забайкальского правозащитного центра;
- иные документы по прокурорским проверкам НКО;
- обращение и прилагаемые к нему документы в 1-ом экз.

Представитель заявителей

/Ахметгалиев Р.Х./

15 января 2015 г.