

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Т. Г. МОРЩАКОВА

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член совета; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», заведующая кафедрой судебной власти и организации правосудия, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (115184, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, к. 410; тел.: (495) 951-05-02; hse@hse.ru)

М. А. ФЕДОТОВ

Советник Президента Российской Федерации; Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Председатель; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», директор Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации (115184, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, к. 221; тел.: (499) 234-31-39; hse@hse.ru)

И. Г. ШАБЛИНСКИЙ

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам чело-

века, член совета; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», доктор юридических наук, профессор (115184, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, к. 221; тел.: (499) 234-31-39; hse@hse.ru)

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОКУРАТУРЕ

Ключевые слова: законодательство о прокуратуре; прокурорский надзор; прокурорские проверки

Аннотация: Вопрос правовых и конституционных оснований проверок, проводимых органами прокуратуры, а также рядом ведомств, в связи с деятельностью некоммерческих организаций в последние годы неожиданно получил особую актуальность. В статье анализируется законодательство о прокуратуре с точки зрения конституционности его отдельных положений.

В последние годы неожиданно актуализировался вопрос о правовых и конституционных основаниях проверок, проводимых органами прокуратуры, а также рядом ведомств, в связи с деятельностью некоммерческих организаций. В принципе соответствующими полномочиями прокуратура была

наделена еще в конце 90-х годов, но данная тема оставалась на периферии внимания зрения юристов-специалистов по административному праву. Неожиданный новый смысл данная проблематика приобрела в связи с внесением в 2012 г. в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» ряда поправок, вводящих понятие «некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента», а также ряд норм, возлагающих на данные организации некоторые дополнительные полномочия в плане отчетности. Нужно отметить, что другими поправками – в административное и уголовное законодательство были также установлены основания для ответственности некоммерческих организаций за малейшее отклонение от выполнения этих новых обязанностей.

Последовавшие за обновлением законодательства массовые проверки НКО органами прокуратуры показали, что реализация новых норм может привести к фактическим нарушениям прав НКО, параличу их деятельности, общему ослаблению данного сектора гражданского общества.

В этой связи представляется особенно важным найти ответы на следующие вопросы, имеющие как теоретическое, так и вполне практическое значение. Каковы особенности прокурорского надзора как особого вида государственно-властной надзорной деятельности в соотношении с иными видами государственной контрольной деятельности (включая Министерство юстиции РФ, налоговые органы и т. п.)? Еще один вопрос. Следует ли учитывать (и если да, то в какой мере), что в соответствии с ч. 4.1 ст. 32 Федерального закона «О не-

коммерческих организациях» контроль за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, возложен на Министерство юстиции РФ?

Из анализа норм ст.ст. 1, 21, 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон) вытекает, что прокуратура осуществляет полномочия по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека **всеми органами публичной власти, различными государственными учреждениями и организациями, должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих общественных организаций, а также гражданами.**

Именно в определенной универсальности этой компетенции прокуратуры по выявлению нарушений закона во всех сферах государственной и общественной жизни, прежде всего, и заключаются особенности прокурорского надзора как особого вида государственно-властной надзорной деятельности. Следует отметить, что применительно ко всему кругу объектов общего прокурорского надзора (п. 1 и абз. 1 и 2 п. 2 ст. 1), в том числе и по отношению к некоммерческим организациям (далее – НКО), нормы Закона говорят о надзоре за соблюдением Конституции и исполнением законов лишь в плане профилактики, выявления и устранения их нарушений – **содержательная же сторона деятельности НКО**, включая социальную востребованность, оптимальность ее организации, эф-

фективность, профессионализм и т. д. **к предмету прокурорского надзора не относится.**

В то же время, Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (утверждено указом Президента Российской Федерации от 13 января 2004 г. № 1313) предусматривает вполне конкретные полномочия Министерства в области: 1) определения порядка проведения проверок соответствия деятельности НКО целям, предусмотренным ее учредительными документами; 2) обеспечения дальнейшего нормативно-правового регулирования – в соответствии с законодательством об НКО; 3) осуществления федерального государственного надзора за деятельностью НКО, в том числе общественных объединений и иностранных некоммерческих негосударственных организаций. Указанные полномочия Министерства юстиции Российской Федерации, относящиеся именно к деятельности НКО, урегулированы также постановлением Правительства от 11 июля 2012 г. № 705, которым утверждено «Положение о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций». Еще более подробная регламентация данного вида ведомственной контрольно-надзорной деятельности предусмотрена, в частности, приказом главного управления Министерства юстиции от 28 октября 2013 г. № 835, которым утвержден «План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2014 год». Этим документом предусмотрен, в том числе, и предельный срок проведения проверки – 20 дней.

С учетом изложенных особенностей надзорной компетенции Прокуратуры Российской Федерации и ведомственного контроля и надзора, осуществляемого Министерством юстиции Российской Федерации и его органами, и в целях более детального регулирования деятельности прокуратуры в данной сфере Генеральным прокурором Российской Федерации было издано Указание от 8 августа 2011 г. № 236/7 «Об исключении из практики прокурорского надзора фактов необоснованного вмешательства в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций». В нем, в частности, рекомендовалось «исключить из практики случаи проведения проверок при отсутствии к тому оснований, подмены иных государственных органов либо дублирования их функций, направления запросов в неуполномоченные органы и организации, необоснованного истребования у государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций документов, материалов и сведений, в том числе явно выходящих за предмет проверки, излишних данных, информации открытого доступа либо непредусмотренных форм статистической отчетности, а также данных, содержащих охраняемую законом тайну, в нарушение установленного порядка». Органам прокуратуры предлагалось также максимально использовать возможности получения необходимых информации и сведений из доступных официальных источников, в том числе сети Интернет, а также в электронном виде. Указывалось на необходимость исключения фактов необосно-

ванного создания препятствий деятельности каких-либо органов и организаций, незаконного применения к ним мер принуждения и ответственности.

Хотя данное указание было отменено Генеральным прокурором Российской Федерации в 2013 г., из этого факта не следует, что те методы проведения прокурорских проверок, которые в 2011 году были признаны недопустимыми, отныне должны считаться допустимыми или, более того, предпочтительными.

Можно упомянуть также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Но в нем содержится лишь самое общее указание Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства «осуществлять надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина..., соблюдением законов общероссийскими общественными объединениями ...»

Однако реализация данных полномочий прокуратуры, сформулированных в самом общем плане, и полномочий Министерства юстиции Российской Федерации, регламентированных весьма подробно, на практике **осуществляется путем одних и тех же контрольных действий и, в частности, проверки примерно одних и тех же документов.**

Об этом свидетельствуют факты конкретных проверок таких организаций, как, например, «Юристы за конституционные права и свободы»

(ЮРИКС), Союз «Женщины Дона», Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций «АГОРА» и других. В письмах, предваряющих проверки, органы прокуратуры и Минюста России предлагали представить для рассмотрения примерно один и тот же список документов. В этот список во всех случаях (и в письмах от прокуратуры, и в письмах от органов юстиции) входили: Устав организации, свидетельство о ее регистрации, выписка из ЕГРЮЛ, сведения о структурных подразделениях, сведения о зарегистрированных организацией СМИ, сведения о доходах и расходах (книги учета доходов и расходов организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения), документы годовой отчетности, бухгалтерские балансы, копии штатных расписаний организации, копии аудиторских заключений (в случае, если проводились аудиторские проверки), документы, подтверждающие местонахождения организации, копии решений органов управления организации и т. д.

На основе данной практики никаких особенностей именно прокурорского надзора за исполнением законов некоммерческими организациями выявить невозможно.

И с теоретической, и с формально закрепленной в законе точки зрения, специфика прокурорского надзора по сравнению с ведомственным контролем и надзором, заключается в том, что прокуратура не вмешивается непосредственно в деятельность проверяемых организаций и вправе реагировать только на выявленные нарушения закона. Прокуратура, как предусмотрено действующим законом, **не**

должна подменять ведомственные контрольные и надзорные органы.

В историческом плане следует упомянуть, что лишь в Конституции СССР 1936 года было предусмотрено, что на Генерального прокурора СССР и подчинённых ему прокуроров возложен высший надзор за законностью. Однако это не означало ничего другого, кроме подтверждения положения прокуратуры как **органа, надзирающего также и за надзирающими**. Но в последующем законодательстве – как в советском, так и в российском, это положение уже не было отражено, хотя универсальность общего прокурорского надзора сохранилась.

Другой вопрос, на который бы мы хотели ответить в рамках данной статьи, может быть связан с нормативно-правовыми основаниями проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов. В том числе, проверок с привлечением сотрудников иных органов государственной власти, например, сотрудников Министерства юстиции РФ. Можно ли усмотреть здесь возможность подмены органами прокуратуры иных государственных органов (что не допускается требованиями абзаца первого п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»)?

В ряде известных нам случаев прокурорская проверка осуществлялась одновременно с проверкой органами юстиции, хотя нормативно-правовые основания для таких совместных проверок выявить не удалось.

В подобных случаях проверяемые некоммерческие организации должны были представлять ко-

пии одних и тех же документов одновременно обоим надзорным инстанциям. **Очевидно, что здесь налицо дублирование (или подмена) органами прокуратуры иных государственных органов, хотя это запрещено Законом (п. 2 ст. 21).**

В некоторых известных Совету случаях представители прокуратуры проводили проверки совместно с представителями других ведомств, осуществляющих ведомственный контроль и надзор. В частности, НКО «Проект «Апрель» из г. Тольятти (занимается помощью ВИЧ-инфицированным) проверялась в мае 2014 г. работниками прокуратуры, а также трудовой инспекцией, в которую обратилась прокуратура Центрального района города. Несколько позже представители прокуратуры Комсомольского района города осуществляли собственную проверку указанной НКО – уже на предмет соблюдения правил противопожарной безопасности – совместно с представителями пожарной инспекции, также в отсутствие нормативно-правовых оснований для таких совместных проверок.

Еще один аспект. Можно ли рассматривать положения абзаца второго п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», связывающие основания проверок исполнения законов с наличием поступившей в органы прокуратуры информации, как подразумевающие сугубо инцидентный (в связи с конкретными обращениями) характер прокурорского надзора за исполнением законов? Или же под «поступившей в органы прокуратуры информацией» необходимо понимать в том числе сведения, полученные органами про-

куратуры самостоятельно (в инициативном порядке)?

Является ли указанное законоположение в достаточной степени ясным, четким, определенным с точки зрения отражения в нем конкретного характера прокурорского надзора за исполнением законов?

Поправка в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», дополняющая перечень организаций – объектов общего надзора коммерческими и некоммерческими организациями, была принята в 1999 г. (Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ) с целью большей конкретизации перечня этих объектов, подчеркивавшей универсальный характер прокурорского надзора. Тогда же прокурорский надзор был распространен не только на исполнение законов, но и на соблюдение Конституции Российской Федерации, что впоследствии потребовало конституционной интерпретации этой новеллы Конституционным Судом Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, прокурор, надзирающий за соблюдением Конституции и федеральных законов, не вправе оспаривать – как противоречащие этим федеральным актам – Конституции и Уставы субъектов РФ в судах общей юрисдикции (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П). Тем самым на фоне законодательной конкретизации общенадзорной функции прокуратуры подчеркивалась недопустимость расширительного ее использования.

В рамках настоящего правового заключения не стоит задача обобщения за последние 15 лет опыта применения данной нормы, порождающей практику проведения прокурорских проверок по собственной инициативе, без обращений о нарушении закона. Однако известные Совету факты свидетельствуют именно о такой практике ее применения в отношении НКО в последние два года. Фактически прокурорские проверки за исполнением законов некоммерческими организациями, как правило, **носят инициативный характер**, хотя имеются отдельные случаи, когда основанием для очередной проверки являлось конкретное обращение. Например, упомянутая НКО «Проект «Апрель» стала объектом проверки прокуратуры и пожарной инспекции в связи с письмом конкретного лица, озабоченного состоянием противопожарной безопасности в здании, где арендовала помещение данная НКО.

Но чаще всего органы прокуратуры в качестве основания для проверок не ссылаются на какие-либо обращения. Так было при проведении проверок в НКО «ЮРИКС», «Женщины Дона», «Ассоциация «Агора», НКО «Мемориал» и других. В ряде случаев проверяемые организации узнавали о проводимой проверке лишь спустя несколько недель после ее начала.

Таким образом, представляется, что проведение прокурорских проверок в инициативном порядке является сложившейся практикой. При этом сама формулировка нормы п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающая, что «проверки ис-

полнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором», содержит явную правовую неопределенность, позволяя толковать и применять данное положение расширительно и произвольно, а именно, проводить любую проверку, в любой организации, в любом объеме, в любое время.

На практике сотрудники прокуратуры считают достаточным для обоснования проверки формально сослаться на получение ими неких «сведений о нарушении законов», и исходят из того, что на них не возложена обязанность представлять проверяемой организации, например, тексты жалоб, которые легли в основу проверки, или иных письменных источников, в которых содержались бы эти «сведения». При таком толковании проверяемые **НКО лишаются важного процессуального правомочия обжаловать сами основания проверки, которое служит реализации закрепленного в ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту.** Источник сведений, если это была жалоба физического лица, не раскрывается под предлогом того, что физическое лицо не дало согласия на разглашение своих персональных данных (так это было при проверке организации «Гражданский контроль» в Санкт-Петербурге), либо упоминается в самом общем виде – например, что органы прокуратуры получили сведения из прессы и с сайтов самих организаций (такое объяснение проверкам прозвучало в выступлении представителя Генеральной прокуратуры РФ А. Г. Жафярова на заседании Совета при Президенте Российской Федера-

ции по развитию гражданского общества и правам человека 22 августа 2013 г.)

Таким образом, можно констатировать, что:
а) приведенная норма п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» не является четкой и определенной; б) неопределенный характер нормы провоцирует произвольное применение прокурорских проверок, поскольку она не содержит ясных требований ни к основаниям проверки, ни к обязанности их подтверждения какими-либо данными.

Конституционный Суд Российской Федерации имеет устоявшиеся правовые позиции по вопросу о том, что неопределенность правовой нормы провоцирует ее произвольное применение и нарушает принципиальное требование равенства перед законом (Постановления от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 27 мая 2003 г. № 9-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П, от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 21 января 2010 г. № 1-П, от 13 июля 2010 № 15-П, от 31 марта 2011 г. № 3-П, от 30 ноября 2012 г. № 29-П и др.) Но, кроме того, нельзя не видеть, как указано выше, что проведение общенадзорных проверок органами прокуратуры в отсутствие законодательно установленных пределов ее усмотрения порождает определенные, произвольные и достаточно существенные ограничения для деятельности НКО и, следовательно, ограничивает конституционное право на свободу объединений.

В то же время, следует подчеркнуть, что **право не может быть ограничено на основе нормы закона, имеющей неопределенное содержание, допускающей расширительное истолкование вве-**

денных законодателем ограничительных мер, т. к. в этом случае само ограничение права определяется уже не законодателем, а правоприменительной практикой. Должно быть признано на законодательном уровне, что допустим только инцидентный (по обращениям о нарушениях закона) характер прокурорских проверок, поскольку иное нарушает запрет ограничения прав и свобод в правоприменительной практике, которое не основано на законе и не соответствует требованиям соразмерности.

Предположим, что проверочное мероприятие в порядке надзора за исполнением законов проводится органами прокуратуры по своей собственной инициативе. Предполагается ли в этом случае необходимость принятия для этого специального мотивированного решения, в том числе с указанием оснований проверки, определением целей и пределов проверки и т. п.? Связаны ли органы прокуратуры изначально определенным предметом проверки?

Нужно сказать, что данный вопрос изучался Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в ходе специального заседания на тему «Проверки НКО: затраченные ресурсы и полученные результаты», прошедшего 15 апреля 2013 г. с участием представителей Минюста России, других федеральных органов исполнительной власти, некоммерческих организаций, гражданских активистов и экспертов.

В Рекомендациях Совета, принятых по итогам заседания консенсусом 14 мая 2013 г., указано, в

частности, что прокурорские проверки, затронувшие начиная с марта 2013 г. несколько тысяч НКО, включая пользующиеся широким признанием правозащитные, экологические, исследовательские, образовательные, спортивные, религиозные и многие другие организации, проводились таким образом, что «ни одной из проверяемых организаций прокуратура не предоставила информацию о том, какие именно нарушения законодательства со стороны НКО послужили основанием для проведения проверки. <...>В обоснование проходящих проверок представители прокуратуры ссылались то на необходимость проверить соблюдение Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», то на поиски НКО, выполняющих функции иностранного агента. <...>Следовательно, по мнению Совета, указанные проверки проводились ненадлежащими государственными органами, прокуратура в нарушение закона подменила деятельность органов Минюста России. <...>Проверки НКО проводились вне какой-либо единой процедуры, в отсутствие соответствующего административного регламента и не соответствовали Сводному плану проверок субъектов предпринимательства на 2013 г., размещенному на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ¹. <...> Ссылки представителей прокуратуры на плановый характер проверок НКО противоречат Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который не только не знает понятия «плановая проверка», но и не содержит какой-либо ре-

¹ <http://plan.genproc.gov.ru/plan2013/>

гламентации прокурорских проверок: их оснований, сроков, периодичности, полномочий прокуроров, прав и обязанностей проверяемых субъектов. Ситуация усугубляется тем, что Федеральный закон от 29 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» не распространяется на деятельность прокуроров. Однако наличие очевидного пробела в законодательстве не является оправданием для нарушения закона. Следовательно, по мнению Совета, указанные проверки проводились вне установленного законом порядка осуществления государственного федерального надзора за деятельностью НКО».

Весьма важным представляется выяснить, содержит ли действующее законодательство и ведомственное правовое регулирование достаточную регламентацию, например, периодичности, порядка, сроков проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов? Существуют ли нормативно установленные ограничения числа прокурорских проверок, проводимых в отношении одной и той же некоммерческой организации за конкретный период времени?

Нужно прямо сказать, что нам не удалось обнаружить ни законодательных актов, ни ведомственных нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которые содержали бы правовые нормы, регламентирующие периодичность, сроки, а также порядок проведения органами прокуратуры проверок исполнения законов.

Можно отметить лишь, что на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹ размещен сводный план проверок. При этом дается ссылка на ч. 7 ст. 9 гл. 2 **Федерального закона от 29 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»**. В данном разделе официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации размещён сервис поиска по утверждённому ежегодному сводному плану проведения плановых проверок. Однако для проверяемых организаций данная информация не имеет большого значения, поскольку прокуратура имеет право на внеплановые проверки, которое активно использует.

Примечательно, что п. 3 ст. 1 упомянутого Федерального закона № 294-ФЗ указывает, что этот закон не распространяется на осуществление прокурорского надзора. Напротив, проверки деятельности НКО должны проводиться в соответствии именно с Федеральным законом № 294-ФЗ, в том числе плановые – в соответствии со сводным планом проверок. Это прямо следует из положений, содержащихся в п. 4.1–4.6 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Поскольку в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствуют нормативно установленные ограничения числа проверок, проводимых в отношении одной и той же некоммерческой организации за определенный период

¹ www.genproc.gov.ru

времени, органы прокуратуры могут действовать в данной сфере абсолютно произвольно. Например, Совету известно много случаев, когда НКО в течение 2013–2014 гг. проверялись по два–три, а то и по пять раз. При этом проверки затягивались порой на несколько месяцев. Если же организация пыталась обжаловать результаты проверки в суде, то нередко начиналась новая прокурорская проверка.

Следует отметить, что в случаях проведения повторных проверок, даже в тех случаях, когда предыдущая проверка не выявила каких-либо нарушений в деятельности НКО, прокуратура, как правило, требовала повторного представления одних и тех же документов. Подобная практика работы надзорных органов фактически превращает прокурорские проверки в средство воспрепятствования законной деятельности проверяемых некоммерческих организаций. Проверки, проводимые непрерывно, легко могут парализовать деятельность НКО, что, естественно, вступает в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации, согласно которым «общественные объединения равны перед законом» (ч. 4 ст. 13) и «свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (ч. 1 ст. 30).

Вне какой-либо правовой регламентации органы прокуратуры определяют конкретные способы проверки НКО, произвольно решая, в какой форме и в какие сроки должны быть представлены истребованные материалы (копии, переводы, бухгалтерские документы, иногда тексты публикаций и т. п.)

Возможность для проверяемой некоммерческой организации согласовать с органами прокуратуры вопросы организации проверки, порядка, сроков и способов представления истребованных материалов ни законодательством, ни ведомственными актами не предусмотрена. На практике представители прокуратуры иногда проявляют готовность обсуждать с представителями проверяемых НКО некоторые детали проверок – сроки представления материалов, количество их копий и т. д. Но последнее слово в любом случае остается за прокуратурой, которая может в чем-то пойти навстречу НКО, а может установить заведомо невыполнимые сроки и условия проведения проверки.

Попытаемся подытожить сказанное и дать общую оценку рассматриваемых законоположений на предмет их соответствия Конституции РФ.

Представляется, что в случаях, когда представители прокуратуры осуществляют проверки некоммерческих организаций по тем же основаниям и с привлечением тех же материалов, что и представители Министерства юстиции (которые уполномочены проводить такие проверки именно в отношении НКО), они нарушают, предусмотренную ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» норму, запрещающую прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законов подменять иные государственные органы. Однако недостаточная правовая определенность содержащегося здесь запрета создает условия для фактического нарушения конституционных норм, гарантирующих свободу деятельности некоммер-

ческих организаций и их равенство перед законом (ч. 4 ст. 13 и ч. 1 ст. 30). Неопределенность оснований прокурорских проверок НКО, отсутствие правовой регламентации порядка и сроков их проведения в условиях, когда контрольно-надзорные функции в этой сфере законодательно закреплены за Министерством юстиции Российской Федерации, ведет к такой и, более того, может даже провоцировать именно такую нарушающую права НКО практику осуществления возложенных на органы государства контрольно-надзорных функций.

С учетом данной практики можно сделать вывод, что нормы ст. 21 и 22 указанного Федерального закона не содержат такой регламентации деятельности прокуратуры при осуществлении проверок НКО, которая исключала бы злоупотребление указанными полномочиями. Необходимое регулирование не может быть предусмотрено ведомственными актами, поскольку это противоречило бы ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Требуется более четкое законодательное распределение полномочий между соответствующими контрольно-надзорными государственными органами. Необходимы также законодательно определенные условия и рамки осуществления надзорных полномочий и возможного усмотрения прокуратуры, исключающие (или сводящие к минимуму) возможность злоупотребления при проведении проверок (Постановление КС РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П).

Рассматриваемые нормы Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» – в силу своей правовой неопределенности фактически со-

здают условия для произвольных, а также несо-
размерных ограничений и дезорганизации дея-
тельности проверяемых некоммерческих органи-
заций, отвлечению их ресурсов на обслуживание
перманентных и непредсказуемых проверочных
мероприятий.

Представляется, что рассматриваемые нормы
Федерального закона «О прокуратуре Российской
Федерации» противоречат ст.ст. 13 (часть четвер-
тая), 19, 30, 46 и 55 (часть третья) Конституции
Российской Федерации, гарантирующим равное
право на свободную деятельность общественных
объединений, которое может быть ограничено
только на основе отвечающего правовым требова-
ниям федерального закона, но не на основе произ-
вольного усмотрения правоприменительных орга-
нов.

И. Г. ШАБЛИНСКИЙ

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член совета; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Научно-методического центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву и другим правам интеллектуальной собственности», доктор юридических наук, профессор (115184, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, к. 221; тел.: (499) 234-31-39; hse@hse.ru)

ЗАМКНУТЫЙ КРУГ В ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА (К ВОПРОСУ О ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ)

Ключевые слова: Конституция; конституционное государство; конституционный проект

Аннотация: В статье анализируется книга одного из видных российских историков, в недавнем прошлом политика от демократической партии. Главная идея книги – Российское государство совершило круг в своем развитии: от первой попытки создать конституционный режим в 1906–1914 гг. до второй – в 1989–2014 гг. Обе попытки оказались неудачными. Однако, разные государства Европы тоже продвигались к конституционному порядку долгим, ступенчатым путём. Автор рецензии полагает, что у России будет и третья попытка.