

Судья Ю.С. Варанкина  
Дело № 2-4897/13

В Московский городской суд  
Богородский вал, 8  
107076, Москва

Межрегиональной общественной организации  
Правозащитный центр «Мемориал»  
(в лице Председателя Совета –  
Черкасова Александра Владимировича,  
действующего на основании Устава),  
расположенной по адресу:  
Мал. Каретный пер., 12  
127051, Москва

Государственный орган, чьи действия оспариваются:  
Прокуратура г. Москвы  
ул. Новокузнецкая, 27  
115184, Москва

**АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА**  
**на решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы**  
**от 24 мая 2013 г. по делу № 2-4897/13**

В неустановленный день Прокуратурой г. Москвы принято решение о проведении проверки соблюдения законодательства Российской Федерации Межрегиональной общественной организацией Правозащитный центр «Мемориал» (далее – ПЦ «Мемориал», «Заявитель»).

26 марта 2013 г. прокуроры Прокуратуры г. Москвы и иные участвовавшие в проведении проверки лица предъявили Председателю Совета ПЦ «Мемориал» А.В. Черкасову письмо зам. Прокурора г. Москвы о начале проверки с требованием предоставления документов о деятельности ПЦ «Мемориал». Требования Прокуратуры г. Москвы были основаны на ст. ст. 6 и 21 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

8 апреля 2013 г. Заявитель оспорил решение Прокуратуры г. Москвы о проведении проверки и действия должностных лиц, совершенные в ходе проверки, подав соответствующее заявление в Замоскворецкий районный суд г. Москвы.

24 мая 2013 г. Замоскворецким районным судом г. Москвы вынесено решение по существу дела (далее – обжалуемое решение).

Заявитель полагает, что выводы суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам дела, что судом первой инстанции не применен закон, подлежащий применению, и неверно истолкованы подлежащие применению нормы права, в связи с чем обжалуемое решение подлежит отмене.

### **Неверное установление фактов, имеющих значение для дела**

Заявитель утверждает, что выводы суда первой инстанции не основываются на обстоятельствах дела в отношении установления оснований для проведения проверки Заявителя и в отношении наличия требования Прокуратуры г. Москвы представлять заверенные копии запрашиваемых документов.

### *Неверное определение оснований для проведения проверки*

Заявитель утверждал, что решение Прокуратуры г. Москвы о проверке соблюдения им законодательства Российской Федерации не было принято на основании «информации о фактах нарушениях законов, поступившей в прокуратуру», как того требует ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Такая информация не была представлена ни в начале проверки, ни в ответ на запрос, сделанный Заявителем 27 марта 2013 г. (приложение 1; получено Заявителем после вынесения обжалуемого решения).

В обоснование своих действий Прокуратура г. Москвы представила стр. 1 и 10 Задания Генеральной прокуратуры РФ от 27.12.2012 г. № 27-07-2012/Ип1861-12 о проведении проверки исполнения законодательства об оперативно-розыскной деятельности правоохранительными органами при выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с деятельностью экстремистских сообществ и организаций, а также исполнения законодательства о противодействии экстремизму общественными, религиозными объединениями и иными некоммерческими организациями. Кроме того, в отзыве на заявление ПЦ «Мемориал» Прокуратура г. Москвы указала, что 4 марта 2013 г. было проведено изучение контрольного производства Минюста России в отношении Заявителя, в ходе которого установлено, что Заявитель получает финансирование из иностранных источников.

Судом первой инстанции сделан вывод о том, что основанием проверки соблюдения Заявителем законодательства РФ стал факт отсутствия Заявителя в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, поскольку Заявитель получает иностранное финансирование, а положения его Устава якобы предусматривает «участие в политической деятельности» (л. 3-4 обжалуемого решения).

Заявитель утверждает, что данный вывод не основан на доказательствах, имеющихся в деле по следующим основаниям.

*Во-первых*, суд вышел за пределы доводов Прокуратуры г. Москвы, представленных в судебном заседании в обоснование законности проверки соблюдения Заявителем законодательства РФ. Так, хотя Прокуратура г. Москвы цитировала в отзыве на заявление положения Устава Заявителя и упоминала факт получения Заяви-

телем финансирования из иностранных источников, она никогда не указывала, что основанием для проведения проверки являлся факт отсутствия заявителя в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Поскольку бремя доказывания законности оспариваемых действий и решений лежит на государственном органе, чьи действия и решения оспариваются (ч. 1 ст. 249 ГПК РФ), то суд не вправе ссылаться в решении по делу на такие основания законности действий и решений государственных органов, на которые последние на них не ссылались.

*Во-вторых*, прокуратура не ссылалась на отсутствие Заявителя в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, при начале проверки и в ее ходе. Так, ни письмо Прокуратуры г. Москвы о начале проверки от 21 марта 2013 г., врученное Председателю Совета ПЦ «Мемориал» А.В. Черкасову 26 марта 2013 г., ни Задание Генеральной Прокуратуры от 27 декабря 2012 г., которое Прокуратурой г. Москвы представлено в суд как доказательство законности проверки, ни ответ Прокуратуры г. Москвы от 10 апреля 2013 г. № 27-6-2013/42873 на запрос ПЦ «Мемориал» об основаниях проведения проверки не указывают среди оснований проведения проверки факт отсутствия Заявителя в названном реестре.

Соответственно, вывод суда первой инстанции о том, что основанием для проверки соблюдения Заявителем законодательства РФ явился факт его отсутствия в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, не основан на обстоятельствах дела.

#### *Наличие требования предоставить копии документов*

Суд первой инстанции пришел к выводу, что Прокуратура г. Москвы не требовала предоставления копий документов в ходе проверки, а лишь предоставление документов на обозрение. Этот вывод не основан на обстоятельствах дела. Из представленных суду первой инстанции доказательств (напр., приложение 3 к заявлению) следует, что требовалось представление именно заверенных копий документов.

#### **Неприменение закона, подлежащего применению**

Заявитель, как и в заявлении в суд, утверждает, что в данном деле применим Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – «Закон о защите прав юридических лиц»). Действительно, в соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 1 данного Закона он не применяется при осуществлении прокурорского надзора. Однако Генеральная Прокуратура РФ Приказом от 27.03.2009 г. № 93 обязала прокуроров применять положения Закона о защите прав юридических лиц при проведении проверок на основании ст. ст. 21-22 Закона о прокуратуре (см. особенно п. 1.6 и приложение 4 к указанному Приказу). Несоблюдение требований Закона о защите прав юридических лиц лишило Заявителя права быть уведомленным о проверке заранее и в разумный срок, также не была соблюдена обязанность прокуроров максимально использовать данные, находящиеся в публичном доступе и у государственных органов, ограничения по

пределам проверки и т.п. (ср. ст. ст. 10-15 Закона и Указание Генерального прокурора РФ от 08.08.2011 г. № 236/7).

### **Неверное толкование подлежащих применению норм права**

Заявитель утверждает, что судом первой инстанции неверно истолкованы ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре (в отношении запрета прокуратуре подменять иные государственные органы при проверках), ч. 1 ст. 22 того же Закона (в части требований к составу участников проверки), а также положения ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – «Конвенция») и ч. 1 ст. 30 Конституции РФ.

#### *Запрет прокуратуре при проверке подменять другие государственные органы*

Суд первой инстанции пришел к выводу, что Прокуратурой г. Москвы не нарушен запрет подменять иные государственные органы, закрепленный в ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Так, по мнению суда первой инстанции, Минюст России вправе проверять некоммерческие организации только на предмет соответствия их деятельности уставным целям, а положения чч. 4.5 и 4.6 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – «Закон о некоммерческих организациях»), позволяющие Минюсту России проверять соответствие деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, законодательству РФ, в деле неприменимы, поскольку Заявитель не включен в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Данный вывод не основан на законе. Так, среди других положений законодательства РФ, ч. 4.1 и п. 5 ч. 5 ст. 23 Закона о некоммерческих организациях ясно свидетельствуют о том, что органы государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций, среди которых и Минюст России, проверяют соответствие деятельности некоммерческих организаций не только их уставным целям, но и законодательству РФ в целом.

Что касается ссылки суда первой инстанции на ст. 38 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – «Закон об общественных объединениях»), предоставляющую прокуратуре право осуществлять надзор над деятельностью общественных объединений, к которым относится и Заявитель, то данная норма не может толковаться без учета ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре. Таким образом, надзор на основании ст. 38 Закона об общественных объединениях не может включать в себя проведение проверки соблюдения законодательства, если такое же полномочие возложено на иной государственный орган (в данном деле – Минюст России, ФНС России).

Соответственно, поскольку проверки соответствия законодательству РФ деятельности некоммерческих организаций, вне зависимости от того, выполняют ли они функции иностранного агента или нет, осуществляет Минюст России, проверка по тому же предмету соответствия деятельности Заявителя законодательству РФ, осуществленная Прокуратурой г. Москвы, нарушает запрет прокуратуре подменять

при проверках иные государственные органы, закрепленный в ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре.

*Участие в проверке должностных лиц, не являющихся прокурорами*

В обжалуемом решении суд первой инстанции пришел к выводу о том, что ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре не регламентирует порядок привлечения специалистов за счет собственных сил и средств (л. 5 обжалуемого решения). Данный вывод не соответствует закону.

*Во-первых*, Заявитель утверждает, что возможность привлечения к проведению проверки специалистов, не являющихся прокурорами, регулируется исключительно абз. 2 ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре. Это положение предусматривает, что специалисты, которых прокурор вправе привлечь к проверке, – лица, определенные руководителем проверяемой организации. Иное толкование (как и то, которое было дано судом первой инстанции) не согласуется с абз. 1 той же части, которая предоставляет лишь прокурору право входа на территории и в помещения проверяемых организаций. Во всяком случае, если прокурор привлекает к проверке специалистов не из числа лиц, определенных руководителем проверяемой организации, то такие специалисты не вправе входить на территории и в помещения проверяемой организации. Однако именно это и имело место при проверке Заявителя: помимо прокуроров в помещениях, им занимаемых, присутствовали сотрудники ФНС России и Минюста России.

*Во-вторых*, даже если предположить, как это сделал суд первой инстанции, что Законом о прокуратуре вообще не регулируется привлечение прокурором в ходе проверки специалистов «за счет собственных сил и средств», то привлечение таких специалистов и, особенно, предоставление им права беспрепятственного прохода на территории и в помещения проверяемой организации, все равно не становится законным. Так, если подобное полномочие прямо не предусмотрено законом, то его осуществление незаконно. Во всяком случае, незаконен вход таких специалистов на территории и в помещения проверяемой организации, поскольку такое право предусмотрено абз. 1 ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре только для прокурора. В соответствии со ст. 54 Закона о прокуратуре сотрудники федеральных органов исполнительной власти не являются прокурорами, а потому не могут пользоваться правами прокурора, предусмотренными ст. 22 Закона о прокуратуре, что имело место в данном деле и не оспаривается Прокуратурой г. Москвы.

*Толкование положений Конвенции и Конституции РФ*

Суд первой инстанции пришел к выводу, что при проверке соблюдения Заявителем законодательства РФ не были нарушены положения ст. 11 Конвенции и ч. 1 ст. 30 Конституции РФ (лл. 5-6 обжалуемого решения), поскольку действия Прокуратуры г. Москвы в отношении проверки соблюдения Заявителем п. 6 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях затрагивают «вопросы национальной безопасности и общественного порядка». Однако выводы суда первой инстанции не соответствуют смыслу указанных положений Конвенции и Конституции РФ.

*Во-первых*, Прокуратура г. Москвы не ссылалась на достижение правомерных целей поддержания национальной безопасности и общественного порядка. Проку-

пор Прокуратуры г. Москвы в судебном заседании не назвал ни одной правомерной цели, закрепленной в ч. 2 ст. 11 Конвенции. Указание правомерных целей судом, когда они не названы Прокуратурой г. Москвы, неправомерно, поскольку именно на Прокуратуре г. Москвы лежит обязанность по доказыванию правомерности своих действий.

*Во-вторых*, помимо указания правомерной цели оспариваемых действий Прокуратуры г. Москвы, последняя должна представить доказательства и доводы, подтверждающие соответствие оспариваемых действий преследуемой правомерной цели. Таких доказательств и доводов в судебном заседании Прокуратурой г. Москвы представлено не было, отсутствуют они и в обжалуемом решении.

*В-третьих*, ни Прокуратурой г. Москвы, ни судом первой инстанции не представлено доказательств и доводов, подтверждающих соблюдение требований соразмерности ограничений прав Заявителя, закрепленное в ч. 2 ст. 11 Конвенции («ограничения... необходимые в демократическом обществе») и в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ («ограничения... в той мере, в какой это необходимо»). Так, судом проигнорированы ссылки Заявителя на судебные решения Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ. Так, в деле *Общество охраны природы (Tebietü Mühafize Cemiyueti) и Исрафилов против Азербайджана* (жалоба № 37083/03, постановление от 08.10.2009 г., пп. 60-65 и 69-92) Европейский Суд по правам человека признал непропорциональным вмешательством в право заявителя на объединение – а значит, нарушением ст. 11 Конвенции, – чрезвычайно широкие и неопределенные полномочия министерства юстиции по проверке некоммерческих организаций. В свою очередь, Конституционный Суд РФ указал в Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П, что законодательно не закреплены ни сроки, ни процедуры проверок, осуществляемых органами прокуратуры в порядке надзора. Это Постановление Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что ст. 22 Закона о прокуратуре не регулирует достаточным образом осуществление прокурорами своих дискреционных полномочий, а потому проверка на ее основании является столь же непропорциональной, как и в деле *Общество охраны природы и Исрафилов против Азербайджана*. Во всяком случае, на конкретных обстоятельствах данного дела не было установлено, каковы были сроки и пределы (по кругу норм, соблюдение которых проверяется, и по объему запрашиваемых документов) проведенной проверки соблюдения Заявителем законодательства РФ.

Соответственно, Заявитель утверждает, что имело место нарушение ст. 11 Конвенции и ч. 1 ст. 30 Конституции РФ.

На основании изложенного, руководствуясь п. 3 ч. 1 и пп. 1 и 3 ч. 2 ст. 330, п. 2 ст. 334 ГПК РФ,

#### **ПРОШУ:**

Решение Замоскворецкого районного суда г. Москвы от 24 мая 2013 г. по делу № 2-4897/2013 отменить, принять новое решение, которым заявление ПЦ «Мемориал» удовлетворить.

24 июня 2013 г.

А.В. Черкасов

**Приложения:**

1. Квитанция об оплате государственной пошлины.
2. Письмо Прокуратуры г. Москвы, 10.04.2013 г.
3. Копия апелляционной жалобы