

В Замоскворецкий районный суд г. Москвы
Ул. Татарская, 1
115184, Москва

Межрегиональной общественной организации
Правозащитного центра «Мемориал»
(в лице Председателя Совета —
Черкасова Александра Владимировича,
действующего на основании Устава),
расположенного по адресу:
Мал. Каретный пер., 12
127051, Москва

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

ЗАЯВЛЕНИЕ

об оспаривании действий и решений Прокуратуры г. Москвы
(в порядке гл. 25 ГПК РФ)

В неустановленный день Прокуратурой г. Москвы принято решение о проведении проверки исполнения действующего законодательства Межрегиональной общественной организацией Правозащитным центром «Мемориал» (далее — ПЦ «Мемориал»).

21 марта 2013 г. заместителем Прокурора г. Москвы А.Ю. Захаровым было составлено письмо № 27-6-2013/32260 в ПЦ «Мемориал», которым на последний возлагалась обязанность предоставить прокурору отдела прокуратуры г. Москвы следующие документы:

- учредительные, уставные документы;
- сведения об учредителях;
- документы, раскрывающие источники поступления средств и иного имущества, их государственную принадлежность, цели, на которые выделялись средства, их общую сумму за период с 2011 г. по истекший период 2013 г.;
- документы (сведения об отчетности с отметкой о направлении в Министерство юстиции РФ), подтверждающие своевременность и полноту представления отчетов, и документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, полученных для осуществления деятельности организации;
- иные документы, касающиеся деятельности некоммерческой организации за период с 2011 г. по истекший период 2013 г.

Обязанность предоставить указанные документы мотивировалась положениями ст. ст. 6 и 22 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 (в ред. от 03.12.1995 г., с изм. от 30.12.2012 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — «Закон о прокуратуре»).

26 марта 2013 г. ПЦ «Мемориал» получил письмо от 21 марта 2013 г. С момента вручения письма началась проверка. Как было указано в письме, в проверке участвовали представители Министерства юстиции РФ и Федеральной налоговой службы РФ.

Участовавшие в проверке прокуроры Прокуратуры г. Москвы отказались разъяснить фактические основания, послужившие поводом для проверки, сославшись на указание Генеральной прокуратуры РФ, отказались уточнить пределы проверки, в частности, указать

конкретный закон или отрасль законодательства, соблюдение которых проверялось, а также отказались разъяснить представителям ПЦ «Мемориал» их процессуальные права при проведении проверки.

29 марта 2013 г. ПЦ «Мемориал» предоставил истребованные Прокуратурой г. Москвы документы на 2300 (двух тысячах трехстах) листах.

ПЦ «Мемориал» полагает, что решение Прокуратуры г. Москвы о проведении проверки и действия прокуроров Прокуратуры г. Москвы и привлеченных ими к проверке специалистов при ее проведении незаконны, поскольку противоречат положениям ст. ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре, нарушают права ПЦ «Мемориал», гарантированные ч. 1 ст. 30 Конституции РФ и ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В части непредоставления информации об основаниях для проведения проверки была нарушена и ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, гарантирующая право каждого на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Нарушение прав ПЦ «Мемориал»

ПЦ «Мемориал» утверждает, что проверка Прокуратуры г. Москвы является вмешательством в право на свободу объединений, гарантированное ч. 1 ст. 30 Конституции РФ и ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Так, ПЦ «Мемориал» был вынужден отвлекать сотрудников от основной работы. В общей сложности проверка потребовала отвлечения исполнительного директора и секретаря в течение четырех дней, Председателя Совета, главного бухгалтера и двух юристов — в течение двух дней. Была вынужденно изменена программа работы семинара по психологической помощи правозащитникам, в которой участвовали и иностранные эксперты. Кроме того, за собственные средства ПЦ «Мемориал» было организовано копирование документов, что привело к затратам на бумагу и тонеры.

Таким образом, права ПЦ «Мемориал» были нарушены даже до принятия мер прокурорского реагирования по результатам проверки Прокуратуры г. Москвы. Утверждается, что решение Прокуратуры г. Москвы и действия прокуроров Прокуратуры г. Москвы нарушают положения ст. ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре, поскольку ст. 22 Закона о прокуратуре не может служить правомерным основанием для проведения проверки (соответственно, не были гарантированы права ПЦ «Мемориал» как проверяемой организации). Во всяком случае, требования ст. 22 Закона о прокуратуре не были соблюдены при принятии решения и проведении проверки Прокуратурой г. Москвы, поскольку:

- не указаны основания проведения проверки;
- состав участников проверки не соответствует требованиям закона;
- пределы проверки не определены, а потому Прокуратура г. Москвы запрашивала документы, которые она могла получить от государственных органов.

Ст. 22 Закона о прокуратуре не может служить основанием для проверки

Заявитель утверждает, что ст. 22 Закона о прокуратуре предоставляет широкое, ничем не ограниченное усмотрение прокурорам при принятии решений о проведении проверок организаций, что несовместимо с требованиями принципа правовой определенности, закрепленного, в частности, в ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и являющегося частью принципа равенства всех перед законом и судом, предусмотренного ст. 19 Конституции РФ. Действительно, 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 по-

тому не является нормой, позволяющей проверяемым организациям предвидеть действия прокуроров по вмешательству в их права.

Действительно, при проведении проверки отсутствуют гарантии прав проверяемой организации от неправомерного и непропорционального вмешательства в ее деятельность. Так, не предусмотрены права быть уведомленным о проверке заранее и в разумный срок, 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 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Соответственно, нельзя считать, что ст. 22 Закона о прокуратуре отвечает требованиям «качества закона», закрепленным в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ср. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу *Крюслен против Франции* от 24 апреля 1990 г., Серия А № 176-А, пп. 35-36), а потому не может служить правовым основанием для проведения проверки ПЦ «Мемориал».

Требования ст. 22 Закона о прокуратуре не были соблюдены

Отсутствие законных оснований для проведения проверки

В соответствии с абз. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Таким образом, для принятия решения о проведении проверки исполнения законов прокурором требуется соблюдение трех следующих условий:

- в прокуратуру должна поступить информация о фактах, позволяющая предположить наличие нарушения закона;
- должен существовать конкретный закон, который мог быть нарушен;
- проверка способна привести к принятию мер прокурорского регулирования, а не иных мер, относящихся к компетенции других органов власти.

Последнее требование обусловлено тем, что в соответствии с абз. 1 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

В данном деле письмо зам. Прокурора г. Москвы от 21 марта 2013 г. не содержало ссылки на информацию о фактах нарушения законов, поступившую в Прокуратуру г. Москвы, как основание для проведения проверки. Напротив, зам. Прокурора г. Москвы ссылался на поручение Генеральной прокуратуры РФ, хотя поручение Генеральной прокуратуры РФ не указано среди оснований проведения проверки.

Кроме того, письмо зам. Прокурора г. Москвы от 21 марта 2013 г. не указывало, проверка соблюдения каких конкретно законов будет проводиться прокурорами Прокуратуры г. Москвы. Указание, что проводится проверка «исполнения федерального законодательства» недостаточно, поскольку оно включает все нормы права, действующие на территории Российской Федерации. Это чрезмерно широкий предмет проверки, не согласующийся с требованиями п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, которая допускает возможность проведения проверок прокурорами лишь в тех случаях, когда иные государственные органы не компетентны проверять соблюдение законов.

Соответственно, решение Прокуратуры г. Москвы о проведении проверки «исполнения федерального законодательства» ПЦ «Мемориал» на основании одного лишь поручения Генеральной прокуратуры РФ, а не заслуживающей доверия информации о фактах нарушения законов, противоречит требованиям п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре.

Незаконный состав участников проверки

В письме зам. Прокурора г. Москвы от 21 марта 2013 г. указывается, что проверка ПЦ «Мемориал» производится с привлечением специалистов Минюста России и ФНС России. Действительно, сотрудники указанных федеральных органов исполнительной власти присутствовали в ПЦ «Мемориал» в ходе проверки 26-29 марта 2013 г., знакомились с документами, задавали вопросы представителям ПЦ «Мемориал». Однако участие иных лиц, помимо прокуроров, в проверках исполнения законодательства на основании ст. ст. 21-22 Закона о прокуратуре не предусмотрено. П. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре предусматривает, что прокурор вправе требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов от *руководителей проверяемых организаций*. Соответственно, такие специалисты — лица, которым доверяет руководитель проверяемой организации, а не те сотрудники контролирующих органов, помощью которых может по своему усмотрению пользоваться прокурор.

Таким образом, решение Прокуратуры г. Москвы о проведении проверки ПЦ «Мемориал» с участием специалистов Минюста России и ФНС России незаконно по составу участников, поскольку противоречит п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

Во всяком случае, в соответствии с п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре только прокурор и только по предъявлении служебного удостоверения вправе входить на территории и в помещения проверяемых органов. Такое право не распространяется на участников проверки, не являющихся прокурорами. Соответственно, присутствие специалистов Минюста России и ФНС России в помещениях ПЦ «Мемориал» в ходе проверки соблюдения законодательства 26-29 марта 2013 г. было незаконно, поскольку противоречило п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре.

Неопределенность и непропорциональность пределов проверки

В соответствии с п. 2 Указания Генеральной прокуратуры РФ 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» прокурорам следует исключить из практики случаи необоснованного истребования у органов и организаций материалов и сведений, выходящих за предмет проверки, излишних данных, информации открытого доступа.

Тем не менее, зам. Прокурора г. Москвы были затребованы документы, находящиеся либо в публичном доступе (в том числе, в сети Интернет), либо в распоряжении других государственных органов. К таким документам относятся учредительные документы, сведения об учредителях, документы о поступлении и расходовании денежных средств, об их происхождении. Все эти документы регулярно представляются ПЦ «Мемориал» в Минюст России и ФНС России.

Характер истребованных документов (уставные документы и документы бухгалтерской и налоговой отчетности), соответствие которых законодательству регулярно проверяется в пределах своих полномочий Минюстом России и ФНС России, свидетельствует о том, что Прокуратура г. Москвы проверяет деятельность ПЦ «Мемориал» в рамках компетенции Минюста России и ФНС России, что прямо запрещено ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре.

Последний пункт письма зам. Прокурора г. Москвы от 21 марта 2013 г. требует предоставления «иных документов, относящихся к деятельности организации». Он никак не ограничивает действия прокуроров Прокуратуры г. Москвы и иных лиц, участвовавших в проверке, позволяет им затребовать любую документацию по их усмотрению, чем допускает непропорциональное вмешательство в права ПЦ «Мемориал» на свободу объединений и нарушает ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ср. *Общество охраны природы (Tebietî Mühafize Cemiyetî) и Исрафилов против Азербайджана*, жалоба № 37083/03, постановление Европейского Суда по правам человека от 08.10.2009 г., пп. 60-65 и 69-92). Непропорциональность подтверждается и возникшей у ПЦ «Мемориал» необходимостью за-

действовать значительные человеческие (рабочее время нескольких сотрудников) и материальные (бумага, расходные материалы, износ копировальной техники) ресурсы для исполнения требований прокуроров прокуратуры г. Москвы. При этом, никаких аргументов, обосновывающих необходимость столь масштабной проверки, Правозащитному центру «Мемориал» предоставлено не было.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 254-258 ГПК РФ

ПРОШУ:

Решение Прокуратуры г. Москвы о проведении проверки ПЦ «Мемориал» и действия прокуроров Прокуратуры г. Москвы при ее проведении признать незаконными.

Обязать Прокуратуру г. Москвы устранить допущенные нарушения — проверку ПЦ «Мемориал» прекратить.

8 апреля 2013 г.

/А.В. Черкасов/

ПРИЛОЖЕНИЯ:

1. Копия письма зам. Прокурора г. Москвы, 21.03.2013 г. (2 экз.)
2. Копия письма ПЦ «Мемориал» в Прокуратуру г. Москвы, 26.03.2013 (2 экз.)
3. Копия описи документов, переданных прокурорам Прокуратуры г. Москвы, 29.03.2013 г. (2 экз.)
4. Квитанция об уплате государственной пошлины (1 экз.)
5. Ходатайство о приостановлении действия оспариваемого решения (2 экз.)
6. Ходатайство об истребовании доказательств (2 экз.)
7. Копия настоящего заявления (1 экз.)