

В Конституционный Суд Российской Федерации
Сенатская пл., д. 1
190000, Санкт-Петербург

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, г. Москва,

Международной общественной организации
Международное историко-просветительское,
благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»
(в лице Исполнительного директора –
Жемковой Елены Борисовны,
действующей на основании Устава),
расположенной по адресу:
Мал. Каретный пер., 12
127051, г. Москва,

Региональной общественной благотворительной организации помощи
беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие»
(в лице Председателя Комитета —
Ганнушкиной Светланы Алексеевны,
действующей на основании Устава),
расположенной по адресу:
ул. Долгоруковская, д. 33, стр. 6
127006, г. Москва,

Ганнушкиной Светланы Алексеевны,
проживающей по адресу:

Государственный орган, принявший оспариваемый акт:
Государственная Дума Российской Федерации
ул. Охотный Ряд, 1
103265, г. Москва

ЖАЛОБА

**в порядке ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации
и ст. 96 Федерального конституционного закона
«О Конституционном Суде Российской Федерации»**

**на нарушение прав, гарантированных ч. 1 ст. 30 Конституции Российской Федерации,
положениями абз. 2 п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г.
№2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»**

**(в редакции Федеральных законов от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ, от 10 февраля 1999
г. № 31-ФЗ; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховно-
го Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366; Собрание законодательства Рос-
сийской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878)**

А. ДОПУСТИМОСТЬ ЖАЛОБЫ

В соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» жалоба на нарушение конституционных прав и свобод допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Заявители утверждают, что положения абз. 2 п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – «оспариваемые положения» и «Закон о прокуратуре», соответственно) нарушают их право на объединение и свободу деятельности общественных объединений, гарантированные ч. 1 ст. 30 Конституции РФ (1). Оспариваемые положения были применены Замоскворецким районным судом г. Москвы и Московским городским судом в отношении первых трех заявителей (далее – «организации-заявители»), а также мировым судьей судебного участка № 367 г. Москвы и Тверским районным судом г. Москвы в отношении четвертого заявителя (2).

1. Предмет настоящей жалобы

Оспариваемые положения Закона о прокуратуре предусматривают:

п. 2 ст. 21:

«Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором»;

п. 1 ст. 22:

«Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона, 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 указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических 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».

Конституционный Суд РФ неоднократно отклонял жалобы, направленные на оспаривание конституционности положений ст. ст. 21 и 22 Закона о прокуратуре. Так, в Определении от 7 декабря 2006 г. № 607-О по жалобе ЗАО «КиК» Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что заявитель оспаривает законность результатов прокурорской проверки, компетенцией оценивать которые Конституционный Суд РФ не обладает. Кроме того, Определением от 27 января 2011 г. № 90-О-О Конституционный Суд РФ признал недопустимой жалобу ООО «Межрегиональная экспертная организация «Дельта», указав, что поставленные в жалобе вопросы касались характера сообщения о деятельности организации, поступившего в прокуратуру, наличия оснований для проведения прокурорской проверки и соблюдения прав организации при проведении проверки.

Заявители отмечают, что в данной жалобе не оспариваются ни результаты проверки (они существуют только в отношении второго заявителя), ни обоснованность проведения прокурорских проверок, ни соблюдение прав заявителей при их проведении – эти вопросы были изучены судами общей юрисдикции, к компетенции которых и относится их разрешение.

В данной жалобе утверждается, что оспариваемые положения Закона о прокуратуре не являются, как того требует Конституция РФ, формально определенным основанием для ограничения конституционного права на свободу объединений, а также несоразмерно ограничивают данное право заявителей.

Соответственно, заявители утверждают, что данная жалоба должна быть рассмотрена по существу.

2. Вопрос о нарушениях конституционных прав заявителей

В марте-апреле 2013 г. Прокуратура г. Москвы с участием представителей Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной налоговой службы и Министерства внутренних дел Российской Федерации провела проверки организаций-заявителей со ссылкой на положения Закона о прокуратуре. Уведомления о проверках вручались организациям-заявителям в момент начала проверок и содержали общую формулировку о том, что проверки проводятся «на предмет исполнения действующего законодательства общественными, религиозными объединениями и иными некоммерческими организациями». Прокуроры требовали от организаций-заявителей предоставления копий уставных документов, финансовых документов, документов о деятельности организаций-заявителей и т.д. В общей сложности первая и вторая организации-заявители были должны представить несколько тысяч страниц копий.

Третья организация-заявитель представила часть затребованных документов, после чего ей были предъявлены дополнительные требования о предоставлении документов в течение одного дня, которые третья организация-заявитель выполнить не могла. В связи с этим четвертый заявитель был привлечен к административной ответственности, предусмотренной ст. 17.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, в качестве должностного лица – руководителя некоммерческой организации.

Заявители утверждают, что проверки на основании оспариваемых положений Закона о прокуратуре затрагивают их права, гарантированные ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, поскольку в ходе проверок они были вынуждены отвлекать сотрудников от основной работы, а также задействовать технику и расходные материалы, принадлежащие организации. Соответственно, организации-заявители не имели возможности во время проверки свободно и самостоятельно определять собственную деятельность, реализуя право на свободу объединений и свободу деятельности некоммерческих организаций. Четвертый заявитель была привлечена к административной ответственности в виде штрафа за действия и решения, принятые ей именно в качестве руководителя некоммерческой общественной организации.

Таким образом, во всех случаях меры, принятые в отношении заявителей, затрагивали их права, гарантированные ч. 1 ст. 30 Конституции РФ.

3. Применение оспариваемых положений судами общей юрисдикции

Организации-заявители оспорили законность проверок в Замоскворецком районном суде г. Москвы. Они утверждали, что основания для проведения прокурорских проверок, предусмотренные абз. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, не отвечают требованиям правовой определенности, позволяют прокуратуре произвольно определять основания для проверки и состав участников проверки.

Прокуратура г. Москвы ссылалась на Задание Генеральной прокуратуры от 27 декабря 2012 г., которым нижестоящим прокурорам было поручено проведение проверок некоммерческих организаций на предмет соблюдения законодательства о противодействии экстремизму. Одновременно Прокуратура г. Москвы в обоснование законности проверок указывала, что в ходе ее собственного мониторинга она пришла к выводу о возможном нарушении п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Решениями от 24 мая 2013 г. (в отношении первого и второго заявителя) и от 10 июля 2013 г. (в отношении третьего заявителя) Замоскворецкий районный суд г. Москвы отказал в удовлетворении требований заявителей. Судом было установлено, что Прокуратура г. Москвы провела проверку на основании абз. 2 п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Суд первой инстанции также пришел к выводу, что состав участников проверки соответствовал

требованиям п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, а требования проверяющих, выдвинутые на основании того же пункта, соответствовали закону.

20 ноября 2013 г. апелляционные жалобы первого и второго заявителя были оставлены без удовлетворения Московским городским судом.

Постановлением мирового судьи судебного участка № 367 Тверского района г. Москвы четвертый заявитель была признана виновной в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора), как должностное лицо – Председатель Комитета РОБОПБВБ «Гражданское содействие». Мировой судья пришел к выводу, что четвертый заявитель отказала в предоставлении документов о деятельности третьего заявителя в ходе прокурорской проверки. Мировой судья признал, что прокурорская проверка третьего заявителя соответствовала требованиям ст. 22 Закона о прокуратуре, поскольку в ходе рассмотрения дела Прокуратурой г. Москвы было представлено Задание от 27 декабря 2012 г. Решением Тверского районного суда г. Москвы, сославшимся, среди прочего, и на соблюдение требований ст. 21 Закона о прокуратуре, жалоба четвертого заявителя на постановление мирового судьи была оставлена без удовлетворения.

Таким образом, оспариваемые положения Закона о прокуратуре были применены судами в делах заявителей.

Б. ПРАВОВАЯ ПОЗИЦИЯ ЗАЯВИТЕЛЕЙ

Заявители утверждают, что оспариваемые положения Закона о прокуратуре не соответствуют требованиям формальной определенности закона (ст. 19 Конституции РФ), позволяют произвольно определять правомерную цель и допускают непропорциональные ограничения права на объединение и свободы деятельности общественных организаций (ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

1. Нарушение требований формальной определенности закона

Заявители утверждают, что оспариваемые положения Закона о прокуратуре нарушают требования формальной определенности закона, следующее из ст. 19 Конституции РФ, поскольку не предусматривают точного перечня оснований для проведения прокурорских проверок, не определяют права лиц, в отношении которых проверки проводятся, и состава участников проверки.

а. неопределенность перечня оснований проведения прокурорских проверок

Конституционный Суд РФ принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой (ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде).

Заявители утверждают, что ни толкование, придаваемое оспариваемым положениям в судебной практике, ни толкование оспариваемых положений в соответствии с их буквальным смыслом не соответствуют требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы. Как постановил Конституционный Суд РФ, эти требования «вытекают из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. 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» (Постановление Конститу-

ционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П по жалобе ОАО «Большевик» и других // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988).

В соответствии с п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, как это положение понимается в судебной практике, проверка соблюдения Конституции РФ и исполнения законов может проводиться в любой момент, когда прокурор считает необходимым провести ее в ходе собственного мониторинга сети Интернет (см. решения Замоскворецкого районного суда г. Москвы и апелляционные определения Московского городского суда по делам заявителей).

Данное толкование оспариваемых положений Закона о прокуратуре предоставляет органам прокуратуры право самостоятельно определять собственную компетенцию, будучи свободными от судебного контроля, поскольку в соответствии с данным толкованием усмотрение прокурора при принятии решения о проведении или непроведении проверки не ограничено (ср. Постановления Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 года № 16-П по жалобе Т. В. Близинской // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 5014; от 25 февраля 2004 года № 4-П в связи с запросом Верховного Суда РФ // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831).

В соответствии с буквальным толкованием оспариваемых положений для принятия решения о проведении прокурорской проверки на основании п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре требуется лишь поступление информации о нарушении закона в органы прокуратуры. Однако указанные положения не уточняют, из *каких источников* эта информация может или должна поступать в органы прокуратуры, и не требуют, чтобы эта информация была хотя бы *минимально достоверной*. Оспариваемые положения также не обязывают прокурора проверять достоверность и убедительность информации о нарушении хотя бы *prima facie*.

Кроме того, оспариваемые положения не требуют от прокурора заранее установить, нарушение *какого именно* закона или части закона будет устанавливаться в ходе проверки. Так, проверки организаций-заявителей были начаты на основании Задания Генеральной прокуратуры РФ от 17 декабря 2012 г. о проверке соблюдения законодательства о противодействии экстремизму, но в ходе судебных заседаний Прокуратура г. Москвы ссылаясь уже на возможное нарушение п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ).

Наконец, оспариваемые положения в их буквальном смысле не требуют от прокурора предоставить расследуемую информацию о фактах нарушения закона для ознакомления проверяемому лицу, а также не требуют даже указывать проверяемой организации, нарушение *какого именно* закона расследуется при проверке. В целом, оспариваемое положение не требует от прокурора выносить мотивированное решение о начале проверки, следствием чего становится невозможность полного судебного контроля законности принятого решения.

Соответственно, оспариваемые положения п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре не содержат гарантий против произвольного применения, а потому нарушают принцип формальной определенности закона, как он следует из положений ч. 1 ст. 19 Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда РФ.

б. неясность перечня прав проверяемых лиц

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»). Хотя по результатам проверки может быть сформулировано требование о возбуждении уголовного

дела или возбуждено производство по делу об административном правонарушении (п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре), в том числе о таком административном правонарушении, которое может быть квалифицировано как «уголовное обвинение» по смыслу ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (см., например, *Сергей Золотухин против России* [Большая палата], № 14939/03, 10 февраля 2009 г.; *Каспаров и другие против России*, № 21613/07, 3 октября 2013 г.), оспариваемые положения не предусматривают права должностных лиц проверяемой организации и других опрашиваемых прокурором лиц не свидетельствовать против себя, чем нарушается ст. 51 Конституции РФ.

в. произвольное определение состава участников проверки

На основании п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор имеет право беспрепятственно проходить на территорию и в помещения проверяемой организации. В то же время он имеет право пользоваться помощью специалистов, принадлежащих не только к числу сотрудников проверяемой организации, но и специалистами по собственному выбору (в делах заявителей это были сотрудники Минюста России и ФНС России). Законом о прокуратуре не регулируется привлечение прокурором в ходе проверки специалистов «за счет собственных сил и средств».

В соответствии с толкованием закона, сложившимся в судебной практике и примененном в делах заявителей, на таких специалистов распространяется право прохода на территорию и в помещения проверяемой организации, предусмотренное п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре. Соответственно, оспариваемое положение распространяет уникальный правовой статус прокурора не только на должностных лиц, замещающих должности в системе органов Прокуратуры Российской Федерации в соответствии со ст. 54 Закона о прокуратуре, но и на любых других лиц по усмотрению прокуроров. Причем такое решение принимается по ничем не ограниченному усмотрению прокурора.

2. Произвольное определение правомерных целей ограничения конституционных прав

Судами признано, что проведение проверок прокурорами преследует правомерную цель ограничения прав и свобод человека, состоящую в обеспечении безопасности государства, как предусмотрено ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Однако понятия «безопасность государства», «национальная безопасность» слишком широкие и неясные, чтобы служить основанием ограничения прав, гарантированных ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. Так, ни в Конституции РФ, ни в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» нет определения безопасности. Оно было дано в ст. 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», однако факт отмены этого положения новым Федеральным законом «О безопасности», не содержащим определения, свидетельствует о невозможности удовлетворительно определить данное понятие. Во всяком случае, ни Конституция РФ, ни Федеральный закон «О безопасности», ни Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не предоставляют органам прокуратуры каких-либо общих или специальных полномочий по обеспечению безопасности государства или национальной безопасности.

Таким образом, оспариваемые положения, ограничивая право заявителей, гарантированное ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, не преследуют правомерных целей, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

3. Непропорциональность ограничений конституционных прав

Заявители утверждают, что оспариваемые положения Закона о прокуратуре нарушают требования соразмерности ограничений их прав, закрепленные 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, в деле *Общество охраны природы (Tebieti Mühafize Cemiyeyeti) 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. ст. 21-22 Закона о прокуратуре не регулируют 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*. Заявители отмечают, что за 14 лет, прошедших после принятия Конституционным Судом РФ Постановления от 18 февраля 2000 г. № 3-П Федеральным Собранием не было принято мер по изменению правового регулирования проверок, проводимых органами прокуратуры.

Так, оспариваемые положения Закона о прокуратуре не устанавливают никаких пределов прокурорских проверок. Прокурорская проверка может проходить по неограниченному числу оснований, сколь угодно часто и без ограничений по длительности. Прокуратура может затребовать у проверяемой организации копию любого документа, даже если такой документ доступен публично или ранее предоставлялся государственным органам, таким как Минюст России, ФНС России и т.п.

Соответственно, заявители утверждают, что оспариваемые положения Закона о прокуратуре подлежат признанию несоразмерно ограничивающими права заявителей, а потому противоречащими ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

На основании изложенного, руководствуясь ч. 6 ст. 125 Конституции РФ, п. 2 ч. 1, ч. 2 и ч. 4 ст. 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

ПРОСИМ:

- 1) Признать положения абз. 2 п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 55;
- 2) Постановить, что дела заявителей подлежат пересмотру компетентными судами;
- 3) Возместить расходы, указанные в ч. 4 ст. 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

«__» _____ 2014 г.

Е.Б. Жемкова,
Исполнительный директор
МОО МИПБПО «Мемориал»

А.В. Черкасов,
Председатель Совета МОО ПЦ «Мемориал»

С.А. Ганнушкина,
Председатель Комитета
РОБОПБВП «Гражданское содействие»