



**Правозащитный  
центр  
«Мемориал»**

Малый каретный пер., 12, Москва, 127051, Россия тел.: +7(495) 225 3118,  
факс: +7(495) 699 1165 e-mail:memhrc@memo.ru http://www.memo.ru

№ 128/13

Дата 28.05.2013г

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 представления Прокуратуры г. Москвы  
от 29 апреля 2013 г. № 27-6-2013/51685  
(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», «Заявитель») в порядке ст.ст. 21-22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (далее — «Закон о прокуратуре»).

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 документы, необходимые для проведения проверки.

26 марта 2013 г. ПЦ «Мемориал» получил письмо от 21 марта 2013 г. С момента вручения письма началась проверка.

8 апреля 2013 г. ПЦ «Мемориал» оспорил законность и обоснованность проверки в Замоскворецкий районный суд г. Москвы в порядке гл. 25 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — «ГПК РФ»).

29 апреля 2013 г. зам. Прокурора г. Москвы В.В. Ведерниковым в отношении ПЦ «Мемориал» было принято представление № 27-6-2013/51685 об устранении нарушений Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — «оспариваемое представление»).

30 апреля 2013 г. Председатель Совета ПЦ «Мемориал» А.В. Черкасов был уведомлен об оспариваемом представлении.

Заявитель полагает, что оспариваемое представление нарушает его права, гарантированные ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, а также ст. 11, 10 и 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – «Конвенция»), не соответствует положениям Федерального закона «О некоммерческих организациях» и ст. 11 Конвенции, взятой как отдельно, так и совместно со ст. 14 Конвенции.

#### **НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЗАЯВИТЕЛЯ**

Заявитель утверждает, что оспариваемое представление нарушает его права, гарантированные ч. 1 ст. 30 Конституции РФ и ст. 11, 10 и 14 Конвенции. Так, оно запрещает под угрозой административной ответственности осуществление Заявителем одной из своих программ без включения в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Включение в этот реестр, однако, повлечет возникновение обязанности по маркированию любой продукции, издаваемой некоммерческой организацией или распространяемой ею в сети Интернет, указанием, что издание осуществляется организацией, выполняющей функции «иностранного агента», по более частому представлению отчетности в контролирующие органы, по проведению обязательного ежегодного аудита, а также возможность контролирующих органов проводить более частые плановые проверки, а внеплановые проверки – по более широкому перечню оснований, чем у остальных некоммерческих организаций, возможность приостанавливать и прекращать деятельность по более широкому перечню оснований, чем у остальных некоммерческих организаций (п. 1 ст. 24, пп. 1, 3, 3.2, 4.5, 4.6, 5 и 6.1 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Соответственно, при включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, Заявитель понесет новые обязанности и усиленную по сравнению с другими некоммерческими организациями ответственность.

#### **НЕЗАКОННОСТЬ ОСПАРИВАЕМОГО ПРЕДСТАВЛЕНИЯ**

Заявитель утверждает, что оспариваемое представление не соответствует требованиям Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также ст. ст. 11 и 14 Конвенции.

#### **Несоответствие оспариваемого представления Федеральному закону «О некоммерческих организациях»**

#### *Содержание применимых норм*

В соответствии с п. 6 ст.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных источников и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

Тем же положением закона определяется, что политической деятельностью некоммерческой организации признается, независимо от целей и задач, указанных в учредительных документах организации, она участвует, в том числе путем финансирования, в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

В силу процитированных положений данного пункта для признания некоммерческой организации участвующей в политической деятельности необходимо наличие доказательств всех следующих условий:

- факт состоявшейся политической акции;
- участие некоммерческой организации в организации и проведении политической акции;
- осуществление политической акции как минимум в интересах иностранного источника финансирования некоммерческой организации;
- цель политической акции – воздействие на принятие решений государственными органами.

Кроме того, необходимо доказательство одного из следующих двух условий:

- направленность решения государственного органа (по крайней мере, желаемого некоммерческой организацией) на изменение государственной политики;
- формирование общественного мнения в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики.

При этом уставные цели и задачи некоммерческой организации значения для признания ее участвующей в политической деятельности не имеют.

#### *Недоказанность осуществления политической деятельности Заявителем*

##### Позиция Прокуратуры г. Москвы

Прокуратура г. Москвы пришла в оспариваемом представлении к выводу о том, что Заявитель выполняет функции иностранного агента. В отношении участия ПЦ «Мемориал» в политической деятельности Прокуратурой г. Москвы выделено три группы фактов:

– материалы сайта «ОВД-Инфо» ([www.ovdinfo.org](http://www.ovdinfo.org)), финансируемого за счет средств программы ПЦ «Мемориал» «Поддержка преследуемых по политическим мотивам и защита гражданских активистов», «не содержат

объективных данных о задержаниях по “политическим мотивам” », а российское законодательство не предусматривает каких-либо виновных деяний, совершенных по политическим мотивам (с. 3 оспариваемого представления);

– член Совета ПЦ «Мемориал» С.К. Давидис одновременно является членом Бюро Политсовета Объединенного демократического движения «Солидарность» (далее — ОДД «Солидарность»), из чего сделан вывод, что реализация проекта «Повышение уровня осведомленности российского общества об арестах и задержаниях по политическим мотивам» «в дальнейшем... будет связана с проведением публичных мероприятий и иной политической деятельностью» (с. 3-4 оспариваемого представления);

– проведение круглого стола «Политическое преследование в России сегодня» свидетельствует о том, что законодательные меры, принимаемые Государственной Думой РФ, «заранее» признаны «регрессивными» (с. 4 оспариваемого представления).

Из указанного Прокуратура г. Москвы делает вывод, что ряд программ и проектов ПЦ «Мемориал» направлены «на формирование мнения граждан Российской Федерации о нарушениях прав и основных свобод человека по политическим мотивам, пропаганду несовершенства политики, проводимой органами власти РФ, анализ и оценку политических процессов в России» (с. 4 оспариваемого представления).

#### Позиция ПЦ «Мемориал»

Заявитель не оспаривает факт получения финансирования из иностранных источников, однако, утверждает, что оспариваемое представление в части выводов об участии ПЦ «Мемориал» в политической деятельности не соответствует п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Заявитель утверждает, что Прокуратурой г. Москвы не доказаны необходимые для признания ПЦ «Мемориал» участвующим в политической деятельности условия.

*Во-первых*, не доказано проведение Заявителем хотя бы одной политической акции. Хотя данное понятие не определено в федеральном законодательстве, по смыслу Федерального закона «О некоммерческих организациях» политической акцией должно являться публичное фактическое действие некоммерческой организации (заявление, выступление в СМИ, публичное мероприятие по смыслу п. 1 ст. 2 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ и т.п.) Оспариваемое представление не содержит указаний ни на одно фактическое событие, которое можно было бы рассматривать как политическую акцию ПЦ «Мемориал». Указания на участие организации и проведении шествия и митинга в г. Москве 6 мая 2012 г. члена Совета ПЦ «Мемориал» С.К. Давидиса не могут быть признаны достаточными, поскольку Прокуратурой г. Москвы не приведено никаких доказательств того, что С.К. Давидис участвовал в подготовке и проведении шествия и митинга не в личном качестве, а как представитель ПЦ «Мемориал», и его действия могут рассматриваться как действия ПЦ «Мемориал». Соответственно, в оспариваемом представлении не доказано, что какая-либо политическая акция была организована или проведена Заявителем как некоммерческой организацией с целью воздействия на принятие решений государственными органами.

*Во-вторых*, в оспариваемом представлении не доказывается и даже не утверждается, что деятельность ПЦ «Мемориал», являющаяся политической по мнению Прокуратуры г. Москвы, проводится или может проводиться в интересах источника иностранного финансирования Заявителя. В то же время, доказывание осуществления политической деятельности в интересах источника иностранного финансирования некоммерческой организации следует как из п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (указание «в том числе в интересах иностранных источников» должно пониматься таким образом, что политическая деятельность осуществляется как минимум в интересах иностранных источников), так и из значения термина «агент» как лица, совершающего действия в интересах другого лица – принципала (ср. ст. 1005 Гражданского кодекса РФ). В таком понимании поправки в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и были приняты Государственной Думой Федерального Собрания РФ (см. выступление депутата Я.Е. Нилова на пленарном заседании 13 июля 2012 г.)

*В-третьих*, Прокуратурой г. Москвы не доказано, что деятельность сайта «ОВД-Инфо» способна изменять государственную политику. «ОВД-Инфо» — независимый правозащитный медиапроект, созданный в декабре 2011 г. группой журналистов и программистов. «ОВД-Инфо» занимается мониторингом задержаний граждан на публичных мероприятиях. «ОВД-Инфо» возник как неформальное объединение граждан. Однако с 1 февраля 2013 г. совместно с ПЦ «Мемориал», который изначально оказывал юридическую помощь задержанным, участники проекта «ОВД-Инфо» реализуют проект по мониторингу задержаний в российских регионах. В рамках данного проекта никаких практических действий или публикаций еще не произведено, а потому любой вывод о возможности рассматривать несостоявшиеся мероприятия как политическую деятельность по смыслу п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» недопустим.

Основная работа «ОВД-Инфо» — сбор и распространение сведений о задержаниях на публичных мероприятиях. Сотрудники «ОВД-Инфо» не участвуют в публичных мероприятиях и не организуют их. Они признают политически мотивированными те и только те задержания, которые проходят на политических мероприятиях и одновременно носят неправомерный характер. Эта формулировка — оценочное суждение сотрудников «ОВД-Инфо», а потому не может рассматриваться в категориях истинности или ложности, как это делает Прокуратура г. Москвы.

Аргумент Прокуратуры г. Москвы о том, что российское законодательство не предусматривает «виновные деяния, совершенные по политическим мотивам», не может служить для обоснования политического характера деятельности «ОВД-Инфо». Так, помимо оценочного, а потому не подлежащего проверке на объективность, характера изложения информации о фактах задержаний (данные факты Прокуратурой г. Москвы не отрицаются и не оспариваются), определение «политического заключенного» носит и правовой характер (см. Резолюцию Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1900(2012) от 3 октября 2012 г. «Определение политического заключенного»). Определение политических задержаний, применяемое сотрудниками «ОВД-Инфо», не противоречит определению, данному ПАСЕ. Опровержение этого тезиса требует детального и

полного рассмотрения всех зафиксированных «ОВД-Инфо» задержаний, чего Прокуратурой г. Москвы сделано не было.

В свою очередь, даже если признать, что «ОВД-Инфо» осуществляется «формирование мнения граждан России о негативном характере осуществляемой государством политики», то оно является правом любого лица, гарантированным ст. 29 Конституции РФ. Данное конституционное положение не обуславливает его осуществление обязанностью внесения в реестр некоммерческих организаций, осуществляющих функции иностранного агента, а наличие оснований ограничения свободы слова, предусмотренных ч. 2 ст. 29 или ч. 3 ст. 55 Конституции РФ Прокуратурой г. Москвы не доказано.

Наконец, Прокуратура г. Москвы не доказывает, каким образом информирование о задержаниях в ходе публичных мероприятий способно изменить государственную политику, осуществляемую государственными органами на основании федеральных законов, принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания РФ, и в соответствии с Конституцией РФ. Государственная Дума Федерального Собрания РФ при принятии федеральных законов, а Совет Федерации Федерального Собрания РФ и Президент РФ — при их одобрении и подписании соответственно, не связаны информацией и оценками, опубликованными на сайте «ОВД-Инфо», а потому невозможно сделать вывод о влиянии последнего на изменение государственной политики.

*В-четвертых*, Прокуратурой г. Москвы не доказано, что участие члена Совета ПЦ «Мемориал» С.К. Давидиса в работе ОДД «Солидарность» производится по заданию или иным образом в рамках деятельности ПЦ «Мемориал», а не осуществляется С.К. Давидисом в личном качестве. Действительно, работа в некоммерческой организации или участие в общественном движении не может являться основанием ограничения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, в том числе права на участие в общественно-политических организациях и в управлении делами государства, предусмотренное в ч. 1 ст. 30 и ч. 1 ст. 32 Конституции РФ (см. ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, где такое основание ограничения прав и свобод человека и гражданина отсутствует). Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции РФ равенство прав и свобод человека гарантируется, в том числе, независимо от принадлежности к общественным объединениям.

Прокуратура г. Москвы неверно указывает на связь участия С.К. Давидиса в работе ОДД «Солидарность», и проекта «Повышение уровня осведомленности Российского общества об арестах и задержаниях по политическим мотивам в РФ», осуществляемого ПЦ «Мемориал» совместно с «ОВД-Инфо». Так, С.К. Давидис является руководителем программы ПЦ «Мемориал» «Поддержка преследуемых по политическим мотивам и защита гражданских активистов». Совместный проект ПЦ «Мемориал» и «ОВД-Инфо» в рамках программы, руководимой С.К. Давидисом не работает. Поэтому связь деятельности «ОВД-Инфо» и членства С.К. Давидиса в ОДД «Солидарность», сделанная в оспариваемом представлении Прокуратурой г. Москвы, отсутствует.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 24 Закона о прокуратуре представление прокуратуры вносится для устранения уже состоявшихся нарушений закона, а потому не может быть основано на предположениях о возможности нарушения

закона в будущем (для такой цели может служить предостережение о недопустимости нарушения закона, выносимое на основании ст. 25.1 Закона о прокуратуре, правовые последствия которого, однако, иные). Именно не основанным на фактах предположением является утверждение Прокуратуры г. Москвы о том, что реализация проекта «Повышение уровня осведомленности российского общества об арестах и задержаниях по политическим мотивам» «в дальнейшем... будет связана с проведением публичных мероприятий и иной политической деятельностью». Оно сформулировано в будущем времени, что свидетельствует об отсутствии нарушения закона на момент вынесения оспариваемого представления, а доказать факт нарушения в будущем невозможно.

*В-пятых*, круглый стол «Политическое преследование в России сегодня» состоялся 17 февраля 2012 г., т.е. более чем за девять месяцев до вступления в силу действующей редакции п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (создавший ее Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ вступил в силу 21 ноября 2012 г.) Поскольку данное положение не имеет обратной силы, для оценки политического (по смыслу данного закона) характера деятельности той или иной некоммерческой организации нельзя принимать во внимание события, произошедшие до его вступления в силу. Таким образом, ссылка Прокуратуры г. Москвы на круглый стол 17 февраля 2012 г. как на доказательство политической (по смыслу п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях») деятельности ПЦ «Мемориал» в период с 21 ноября 2012 г. недопустима и не основана на законе.

Во всяком случае, вывод Прокуратуры г. Москвы о том, что проведение указанного круглого стола свидетельствует о том, что законодательные меры, принимаемые Государственной Думой РФ, «заранее» признаны «регрессивными», является надуманным, не основанным на конкретных доказанных фактах, а потому не может фигурировать в представлении прокурора, вносимом на основании ст. 24 Закона о прокуратуре.

Прокуратурой г. Москвы не указано и то, как обсуждение и оценка принятых законодательных норм способна изменить государственную политику, в том числе оцениваемые законодательные нормы. Сама же по себе оценка действующих законодательных норм является правом любого лица, гарантированным ст. 29 Конституции РФ и ст. 10 Конвенции (ср. Постановление Большой Палаты ЕСПЧ, *Вилле против Лихтенштейна (Wille v. Liechtenstein)*, № 28396/95, 28 октября 1999 г.)

По изложенным основаниям, Прокуратурой г. Москвы не установлены все необходимые фактические и юридические условия для признания деятельности Заявителя политической на основании п. 6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», а потому оспариваемое представление противоречит указанной норме федерального законодательства.

### **Несоответствие оспариваемого представления ст. ст. 11 и 14 Конвенции**

#### *Нарушение ст. 11 Конвенции, взятой отдельно*

Заявитель утверждает, что оспариваемое представление противоречит ст. 11 Конвенции по следующим основаниям.

Обязанность под угрозой привлечения к административной ответственности обратиться в Минюст России с заявлением о внесении ПЦ «Мемориал» в реестр

некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, для продолжения деятельности организации является вмешательством в право Заявителя на свободу объединений, гарантированное ст.11 Конвенции. Однако такое вмешательство не соответствует критериям правомерности, изложенным в ч. 2 ст. 11 Конвенции.

Во-первых, Заявитель утверждает, что вмешательство не может считаться «предусмотренным законом», поскольку п.6 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» и связанные с ним положения не отвечают требованиям «качества закона». Так, не определены ни в указанных нормах, ни где-либо еще в законодательстве такие понятия как «политическая акция», «формирование общественного мнения», «государственная политика». Кроме того, само по себе использование в законе понятия «политическая деятельность» в отношении некоммерческих организаций, в частности общественных организаций, позволяет настолько широкое толкование (в том числе, признание политической деятельностью требований по соблюдению Конституции РФ и федерального законодательства), что может признаваться несовместимым с Конвенцией (ср. Постановление ЕСПЧ, *Объединенная македонская организация Илinden и другие против Болгарии (United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria)* (No. 2), № 34960/04, 18 октября 2011 г.)

Во-вторых, Заявитель утверждает, что оспариваемое представление не преследовало ни одной из правомерных целей, перечисленных в ч.2 ст.11 Конвенции. Во всяком случае, бремя доказывания обратного лежит на Прокуратуре г. Москвы.

В-третьих, Заявитель утверждает, что вмешательство не было необходимым в демократическом обществе, в частности, Прокуратурой г. Москвы не были приведены веские, убедительные и уместные основания для предъявления Заявителю требования зарегистрироваться в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента. Оспариваемое представление не указывает, почему деятельность ПЦ «Мемориал» представляет угрозу для основ конституционного строя России, ее целостности, подрывает безопасность государства или разжигает социальную, расовую, национальную или религиозную рознь (ср.ч.5 ст.13 Конституции РФ). Оспариваемые действия Прокуратуры явно не учитывают негативных последствий, которые возникнут у ПЦ Мемориал в случае вступления в реестр иностранных агентов. Так, научные и социологические исследования недвусмысленно показывают, что термин «иностраный агент» имеет негативную коннотацию в русском языке и большинством русскоговорящего населения воспринимается как «шпион», «предатель», «враг» и тп. Такая деноминация заявителя обернется большими репутационными потерями и существенно осложнит работу организации. Более того, неограниченные полномочия по проведению контроля деятельности Заявителя и легкость приостановления и (или) прекращения его деятельности в результате такого контроля также несовместимы со ст.11 Конвенции (ср. Постановление ЕСПЧ, *Общество охраны природы (Tebieti Mühafize Cemiyeti) и Исрафилов против Азербайджана*, жалоба № 37083/03, 8 октября 2009 г., пп. 60-65 и 69-92).



Соответственно, оспариваемое представление противоречит ст. 11 Конвенции.

*Нарушение ст. 14 Конвенции, взятой вместе со ст. 11 Конвенции*

Заявитель утверждает, что находится в сравнимом положении с некоммерческими организациями, получающими финансирование из российских источников, но вмененная ему обязанность зарегистрироваться в качестве некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и п. 6 ст. 2 и связанные с ним положения Федерального закона «О некоммерческих организациях», регулирующие статус таких организаций, предусматривают иное отношение к нему по сравнению с некоммерческими организациями, находящимися в сравнимом положении, но получающими российское финансирование.

По основаниям, указанным выше, Заявитель утверждает, что Прокуратурой г. Москвы не было приведено объективных и уместных оснований для оправдания различия в отношении к некоммерческим организациям, получающим финансирование из источников различной гражданской принадлежности. Заявитель утверждает, что таких причин и не может существовать, поскольку современное международное право гарантирует возможность некоммерческих неправительственных организаций получать на равных условиях финансирование как внутри страны, так и из источников вне ее (см. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, CM/Rec(2007)14, 10 октября 2007 г., § 50; Совет ООН по правам человека, Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, документ ООН A/HRC/20/27, 21 мая 2012, §§ 67-72).

Соответственно, имело место нарушение ст. 14 Конвенции, взятой вместе со ст. 11 Конвенции.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 258 ГПК РФ,

**ПРОШУ:**

Представление Прокуратуры г. Москвы от 29 апреля 2013 г. № 27-6-2013/51685 признать незаконным.

Обязать Прокуратуру г. Москвы исправить допущенные нарушения закона – указанное представление отозвать.

29 мая 2013 г.



А.В. Черкасов

**Приложения**

1. Квитанция об оплате государственной пошлины
2. Копия настоящего заявления
3. Копия представления Прокуратуры г. Москвы, 29.04.2013 г.