








# Проверки НКО органами прокуратуры: правовое пространство

## СЕРИЯ МАТЕРИАЛОВ

-  **Проверки НКО.**  
Рамки правового пространства
-  **Проверки НКО  
Министерством юстиции:**  
правовое пространство
-  **Налоговые проверки НКО:**  
правовое пространство
-  **Проверки НКО Роскомнадзором:**  
правовое пространство
-  **Проверки НКО  
трудовыми инспекциями:**  
правовое пространство
-  **Проверки НКО  
Госпожнадзором:**  
правовое пространство
-  **Проверки НКО органами  
прокуратуры:** правовое  
пространство

# **Проверки НКО органами прокуратуры: правовое пространство**

Авторы: Анатолий Арсенихин, Екатерина Васютина, Максим Дмитрук, Юлия Дробот, Татьяна Захаркова, Елена Исаева, Елена Макей, Дарья Милославская, Игорь Михайлов, Василий Романец и Александра Сазонова. Под редакцией Дарьи Милославской.

**Проверки НКО. Рамки правового пространства** / Дарья Милославская и др. – Москва.

В сборнике рабочих тетрадей под общим названием «Проверки НКО. Рамки правового пространства» Вы познакомитесь с правовыми основаниями проведения проверок некоммерческих организаций различными государственными органами, в том числе Министерством юстиции, органами прокуратуры, Государственной инспекцией труда, Федеральной налоговой службой и др., а также получите общие рекомендации по подготовке к проверкам и поведению руководителя некоммерческой организации в ходе проверок.

Материалы адресованы руководителям, юристам и бухгалтерам некоммерческих организаций.

Корректор: Ольга Зюзина  
Дизайн и верстка: Ирина Мячина

НАШИ ОБОЗНАЧЕНИЯ:



– Федеральные законы | Документы



– Официальные сайты



– Важные советы

Нормативно-правовые акты приведены  
по состоянию на 21 декабря 2018 г.

Подготовлено юристами Ассоциации «Юристы за гражданское общество»  
ISBN 978-5-905823-71-8

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Вопрос-ответ	4
Краткое содержание раздела	6
Правовая основа надзорных полномочий прокуратуры	8
Регулирование проведения проверок	12
Полномочия прокуратуры	16
Борьба прокуратуры с экстремизмом	18
Почему в НКО приходит прокуратура	20
Алгоритм действий при посещении офиса НКО прокуратурой	21
Список основных нормативно-правовых актов	22
Если Вам нужна более подробная информация	23

# Вопрос-ответ



Коротко  
о главном

## 1. Кто проверяет/кто принимает документы?

Проверять вправе сотрудник прокуратуры, в чьи полномочия входит осуществление надзора (проверить это можно по телефону в том органе прокуратуры, сотрудником которого он представился) или сотрудник, указанный в распоряжении о проведении проверки. Принимает документы сотрудник проводящий проверку (под роспись), или экспедиция (канцелярия) органа прокуратуры.

## 2. Достаточно ли удостоверения, чтобы прийти в организацию и посмотреть документы?

Это зависит от оснований проведения проверки. Если прокурор проводит проверочные мероприятия по материалам о конкретном нарушении закона, находящимся в его производстве, то предъявления удостоверения достаточно.

Если же предметом проверки является общее соблюдение законодательства конкретной организацией, то необходимо распоряжение (приказ) руководителя органа прокуратуры о проведении проверки.

Общие правила осуществления государственного контроля (ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») на прокурорский надзор не распространяются, необходимо руководствоваться ФЗ «О прокуратуре», ведомственными приказами Генеральной прокуратуры РФ.

### **3. Что проверяют?**

Органы прокуратуры осуществляют общий надзор за соблюдением законов и прав человека и гражданина в любой сфере.

### **4. Какие документы имеют право запрашивать?**

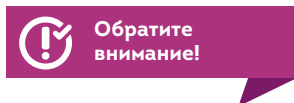
Относящиеся к предмету проверки.

### **5. Можно ли документы исправлять в процессе прохождения проверки?**

Зависит от проверяющего, четких ограничений нет.

### **6. Кто должен представлять (показывать/отвозить) документы?**

По общему правилу это может делать только лицо, уполномоченное действовать от имени организации без доверенности, либо лицо, в соответствии с приказом исполняющее обязанности такого уполномоченного лица, или имеющее доверенность от организации на осуществление таких действий.



### **7. Какие могут найти нарушения и чем это грозит?**

В связи с широкими полномочиями органов прокуратуры по осуществлению надзора в любой сфере в рамках проверок могут быть выявлены разнообразные нарушения, в связи с чем и наказания могут различаться от административного штрафа до лишения свободы.

# Краткое содержание раздела

В последнее время количество прокурорских проверок НКО увеличилось, прокурорские проверки стали частым явлением в деятельности НКО, что требует от сотрудников дополнительных знаний и навыков. Не каждая НКО имеет в штате юриста и в состоянии оплатить юридические услуги. Чтение этого материала поможет Вам пройти прокурорскую проверку без ущерба для своей деятельности и заранее подготовиться к возможным проверкам в будущем. Проведение проверок строго регламентировано законом, поэтому, зная основные положения, можно с уверенностью пройти прокурорскую проверку без лишних переживаний для сотрудников и последствий для НКО.

**Прокурорские проверки должны проводиться только в случае получения информации о признаках нарушения НКО закона**, когда эту информацию нельзя подтвердить или опровергнуть в рамках взаимодействия органов прокуратуры с другими органами власти. НКО должна быть уведомлена о проведении проверки не позднее дня ее начала.



Представьте только  
необходимое

**Прокурор при проведении проверки не вправе требовать** у НКО документы и материалы, которые:

- не обусловлены целями и предметом проверки;
- могут быть получены в других государственных органах;
- могут быть получены из открытых источников;
- ранее уже передавались прокурору при проведении другой проверки.

**Несмотря на широкие полномочия**, органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, т.е. они не рассма-

тривают те вопросы, которые отнесены к компетенции других органов власти. Прокурор вправе привлечь специалистов из других государственных органов для экспертной и аналитической работы, но эксперты не вправе самостоятельно проводить проверочные мероприятия, истребовать документы и материалы у проверяемых организаций, давать им какие-либо указания, а должны лишь осуществлять экспертно-аналитическую функцию в рамках своей компетенции.



Посмотрите  
постановление  
КС № 2-П

**Некоммерческая организация должна выполнить требования прокурора** в установленный им срок. Запрашиваемые прокуратурой статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, предоставляются НКО по требованию прокурора безвозмездно.

**Прокурор вправе возбуждать производство** об административном правонарушении, приносить протест на противоречащий закону правовой акт, вносить представление об устранении нарушений закона, направлять предостережение о недопустимости нарушения закона. По итогам прокурорской проверки составляется акт об отсутствии нарушений в деятельности НКО или же предпринимаются меры прокурорского реагирования (протест, предостережение, представление, возбуждение административного производства). Срок проведения прокурорской проверки НКО не должен превышать 30 календарных дней.

НКО вправе знакомиться с актом проверки, а в случае несогласия с результатами проверки прокурора НКО вправе обжаловать их вышестоящему прокурору и (или) через суд.



# Правовая основа надзорных полномочий прокуратуры



Не смотрите  
294-ФЗ

Надзорные полномочия органов прокуратуры определены [Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»](#) (далее – ФЗ «О прокуратуре»), Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – ФЗ «О противодействии экстремизму»).

**Существенным отличием прокурорского надзора** от контроля со стороны иных органов государственной власти является то обстоятельство, что на него не распространяются требования Федерального закона от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ (далее закон 294 – ФЗ) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», т.е. порядок осуществления прокурорского надзора регламентируется ФЗ «О прокуратуре» и ведомственными актами Генеральной прокуратуры РФ.

Основными направлениями прокурорского надзора являются надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав человека. Органы прокуратуры совместно с Министерством юстиции наделены полномочиями по контролю за исполнением требований законодательства о противодействии экстремизму.

**При осуществлении надзора органы прокуратуры** не подменяют иные государственные органы, т.е. они не рассматривают те вопросы, которые отнесены к компетенции Минюста РФ, налоговых органов, Роскомнадзора и других органов власти, например, соответствие устава НКО требованиям законодательства, отчетность перед органами юстиции и налоговыми органами и т.д.

Несмотря на это, на практике нередко отмечаются случаи, когда именно органы прокуратуры осуществляют проверочные мероприятия в сферах, которые отнесены к полномочиям других контролирующих органов (например, по соблюдению законодательства о персональных данных).

Каждый такой случай должен оцениваться отдельно и при необходимости возможно обжалование действий прокурора в вышестоящую инстанцию или в суд.

**Проверки исполнения законов** проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры [информации о фактах](#) нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

**Прокурор не имеет права вторгаться в сферу полномочий других проверяющих**



Основание проверки – полученная информация о нарушении закона

Это означает, что органами прокуратуры, в отличие от других органов государственной власти, наделенных контрольными полномочиями, проведение проверок не может планироваться заранее, основанием для проверки является лишь поступившая информация о возможном или фактическом нарушении закона.

## Прокурор информирует о нарушениях другие контролирующие органы

**В случае, если в прокуратуру поступило сообщение о нарушениях, допущенных НКО в определенной сфере, в которой контролирующие функции осуществляет**

другой госорган, первая обязана передать такое сообщение и материалы проверки по подведомственности (например, при выявлении фактов нарушения налогового законодательства, прокурор должен направить соответствующие материалы в ИФНС).

Органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.



**Недоброжелатель останется неизвестным**

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в слу-

чаях и порядке, предусмотренных законодательством. Например, прокурор может отказаться предоставлять [информацию о лице](#), заявление которого послужило основанием для проведения проверки (п.п. 2, 4 ст. 5 ФЗ «О прокуратуре»). Подтверждением данного тезиса (в отношении всех контролирующих органов) является правовая позиция Конституционного суда РФ, изложенная в Определении №2906-О от 22 декабря 2015 года.

**Ознакомление гражданина с материалами проверки** осуществляется по решению прокурора, в производстве которого находятся соответствующие материалы, либо вышестоящего

прокурора, принятому по результатам рассмотрения обращения гражданина, если материалы непосредственно затрагивают его права и свободы. Не могут быть представлены гражданину для ознакомления документы, имеющиеся в материалах проверки и содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну (коммерческую, семейную и др.). Решение об ознакомлении гражданина с материалами проверки либо мотивированное решение об отказе в ознакомлении с материалами проверки принимается в десятидневный срок со дня подачи обращения гражданина.

**Не все материалы проверки доступны для ознакомления**



Посмотрите  
59-ФЗ ст. 6

**При рассмотрении обращения** не допускается разглашение содержащихся в нем сведений, а также сведений о частной жизни заявителя без его согласия.

**Некоммерческая организация должна выполнить требования** прокурора о предоставлении статистической и иной информации, справок, документов и их копий, необходимых при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, в установленный срок и безвозмездно.

# Регулирование проведения проверок

Решение о проведении проверки принимает прокурор или его заместитель. В решении в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки. Организация должна быть уведомлена о проведении проверки не позднее дня ее начала.

## Обратите внимание на цель, основание и предмет проверки!

Бывают случаи, когда в ходе проверки прокурор получает сведения, указывающие на наличие в деятельности НКО нарушений законов, которые не связаны с установленным предметом проверки. Если полученные сведения требуют принятия мер прокурором, а подтвердить или опровергнуть эту информацию без проведения проверки невозможно, прокурор может принять мотивированное решение о расширении предмета текущей проверки либо решение о проведении новой проверки по новым основаниям. Принятое решение прокурор обязан довести до сведения в тот же день, когда оно было принято.



**Прокурор проверяет 30 календарных дней!**

Срок проведения проверки не может превышать **30 календарных дней** со дня начала проверки. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения дополнительных провероч-

ных мероприятий, срок проведения проверки может быть продлен не более чем на 30 календарных дней.



**На сбор документов всего 5 рабочих дней!**

По общему правилу организация обязана представить прокурору запрошенные им материалы, документы и/или их копии в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования руководителю НКО.

В некоторых случаях, например, при наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу граждан, юридических лиц или государства, окружающей среде, организация обязана представить документы и материалы для исследования или их копии в течение суток с момента поступления требования прокурора.

Если НКО по объективным причинам не может представить запрошенные прокурором документы в установленные сроки, организация имеет право подать письменное заявление о продлении сроков прокурору, а он может установить более длительный срок для представления документов.

**НКО может  
попросить  
об отсрочке**

### **Проведение проверки может быть неоднократно приостановлено:**

- при необходимости проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз, если срок их проведения выходит за пределы срока проведения проверки;
- если действия (бездействие) НКО, препятствующие проведению проверки, приводят к невозможности завершения проверки в пределах срока ее проведения;
- в случае непредставления организацией информации, документов и материалов или их копий в пределах установленных сроков.

**Обратите внимание,** за непредставление прокурору требуемой информации предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность.

Максимальный суммарный срок, на который прокуратура может приостановить проверку, составляет 6 месяцев. Все материалы и документы должны быть возвращены организации на весь срок приостановления. Исключения составляют случаи, когда материалы нужны для проведения экспертизы или иных исследований или когда решается вопрос об уголовном преследовании.

**Проведение повторной проверки по тем же основаниям возможно только когда:**

- В прокуратуру поступила новая или дополнительная информация, которая может оказать влияние на результаты проведенной проверки;
- Прокурор намерен проверить, устранила ли организация выявленные в ходе первоначальной проверки нарушения закона.

Если в ходе проверки нарушений закона не выявлено, в десятидневный срок со дня ее завершения составляется Акт, копия которого направляется НКО. Если же в ходе проверки нарушения были выявлены, то прокурор вправе возбудить производство об административном правонарушении, вносить представление об устранении нарушений закона, направить предостережение о недопустимости нарушения закона, а также приносить протест на противоречащий закону правовой акт.

**Акт составляется,  
если не обнаружено  
нарушений**

НКО вправе знакомиться с результатами проверки, а в случае несогласия с ними НКО вправе обжаловать их вышестоящему прокурору и (или) в суд.



# Полномочия прокуратуры



Посмотрите  
2202-1-ФЗ ст. 22

**П**рокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

- **по предъявлении служебного удостоверения** беспрепятственно входить на территории и в помещения, занимаемые некоммерческой организацией, иметь доступ к ее 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 некоммерческой организации представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;
- **вызывать должностных лиц** и граждан для дачи объяснений по поводу нарушений законов.

Помимо вышеперечисленных полномочий, прокурор вправе возбуждать производство об административном правонарушении, приносить протест на противоречащий закону правовой акт, вносить представление об устранении нарушений закона, направлять предостережение о недопустимости нарушения закона.



**Прокурор не должен  
выходить за рамки**

В рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, ко-

которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

**При осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор:**

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

# Борьба прокуратуры с экстремизмом



Посмотреть  
114-ФЗ ст. 7

Еще одним направлением деятельности органов прокуратуры является реализация полномочий, предусмотренных ФЗ «О противодействии экстремизму». В соответствии с данным Федеральным законом прокурор вправе:

**Важно для НКО, являющихся общественными или религиозными**

- **направлять руководителю общественного или религиозного объединения** либо руководителю иной организации, предостережение в письменной форме о недопустимости экстремистской деятельности (при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности);
- **выносить общественному или религиозному объединению** либо иной организации предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (предупреждение выносится в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности признаков экстремизма);
- **выносить предупреждение о недопустимости распространения** экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности;

## Генпрокурор может запретить деятельность даже незарегистрированного общественного объединения

- **обращаться в суд** с заявлением о ликвидации соответствующего общественного объединения или религиозной организации либо иной организации, а также о запрете деятельности соответствующего общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами;
- **приостанавливать своим решением деятельность** общественного объединения или религиозной организации до рассмотрения судом заявления о ликвидации общественного объединения или религиозной организации либо о запрете их деятельности;
- **обращаться в суд** с заявлением о прекращении деятельности соответствующего средства массовой информации;
- **вносить на рассмотрение суда** представление о признании материалов экстремистскими.

# Почему в НКО приходит прокуратура



Обратите  
внимание!

Если в офис НКО пришел прокурор или пришел факс, на котором помимо герба и слов «прокуратура» стоят такие слова, как: распоряжение, запрос и прочее, то этому может быть два законных основания:

- **в НКО будет проведена проверка, касающаяся конкретных материалов** (информации), находящихся в производстве у прокурора, содержащих свидетельства нарушения организацией законодательства;
- **организацию будут проверять на соответствие требованиям** законодательства.

В первом случае исследуются сведения и материалы, связанные с фактами нарушения закона (например, в случае невыплаты заработной платы работнику), и распоряжения (приказа) о проведении проверки формально не требуется. Вместе с тем, прокурор обязан разъяснить основания проведения проверки. Как правило, если не требуется обязательный выезд по месту нахождения организации для визуальной оценки нарушения, то данные проверочные мероприятия осуществляются путем запроса соответствующих материалов и документации, получения объяснений от должностных лиц организации.

Во втором случае прокурор может проводить проверку деятельности организации на соответствие закону (например, проверять материалы и публикации на предмет соответствия законодательству о противодействии экстремизму), которая может осуществляться только на основании распоряжения (приказа) руководителя соответствующего органа прокуратуры.

# Алгоритм действий при посещении офиса организации работниками прокуратуры

- Потребовать предъявления служебного удостоверения;
- потребовать копию распоряжения (приказа) о проведении проверки;
- не препятствовать проведению проверки и законным требованиям прокурора;
- допускать в помещение организации только лиц, указанных в распоряжении о проведении проверки (при наличии у них служебных удостоверений);
- предоставлять только ту информацию и материалы, которые перечислены в запросе (распоряжении о проведении проверки) и соответствуют предмету проверки;
- передавать документы проверяющему исключительно по описи под роспись или в экспедицию (канцелярию) проверяющего органа с проставлением отметки о приеме;
- по возможности вести видео-/ аудиозапись процесса проведения проверки (предварительно уведомив об этом проверяющих);
- при необходимости указывать на неправомерность проведения приглашенными специалистами (сотрудниками ФНС, Минюста и др.) самостоятельных проверочных мероприятий;
- следить за соблюдением срока проведения проверки (в соответствии с ФЗ «О прокуратуре» – 30 календарных дней);
- незамедлительно приносить мотивированные возражения и (или) обжаловать неправомерные действия проверяющих.

# Список основных нормативно-правовых актов

## **Список основных нормативно-правовых актов в сфере прокурорского надзора:**

- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в редакции от 23.11.2015);
- Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Приказ от 28 мая 2015 года № 265 Генеральной Прокуратуры РФ о порядке исполнения постановления Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»;
- Приказ Генпрокуратуры России от 03.07.2015 № 355 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

# Если Вам нужна более подробная информация

- Если Ваша организация все-таки оказалась в плане проверок, а в этой тетради Вы не нашли ответов на все интересующие Вас вопросы,
- если Вы не знаете, что ответить сотруднику прокуратуры на его просьбу/ требование представить документы,
- если Вам просто интересно узнать больше о прокурорских проверках,

**Вы можете написать Василию Романцу ([romanets@lawcs.ru](mailto:romanets@lawcs.ru))  
и Игорю Михайлову ([mikhaylov@lawcs.ru](mailto:mikhaylov@lawcs.ru))**

---

**Если Вам понравились наши материалы и Вы задумались о правовой безопасности Вашей организации, мы будем рады предложить Вам:**

- правовой аудит внутренней документации для минимизации рисков Вашей деятельности;
- внесение изменений в учредительные документы;
- составление любых видов документов и договоров;
- юридическое сопровождение ведения внутренней документации;
- консультирование о полномочиях контролирующих органов при проведении ими проверок;
- правовую экспертизу любых заключаемых договоров;
- подготовку аналитических справок и заключений;
- консалтинговые услуги бухгалтерского сопровождения;
- проведение информационно-просветительских встреч в любом городе России.

**Связаться с нами и уточнить условия Вы можете,  
написав Владимиру Харченко по эл. почте: [kharchenko@lawcs.ru](mailto:kharchenko@lawcs.ru)  
или позвонив по телефону: 8 (495) 966-06-31.**