



Published on *Права человека в России* (<http://www.hro.org>)

[Главная](#) > [Свобода ассоциаций](#) > К вам пришла прокурорская проверка. Что это такое и что с этим делать?

К вам пришла прокурорская проверка. Что это такое и что с этим делать?

By *Рамиль Ахметгалиев*
Created 27/09/2010 - 12:26



[1] Рамиль Ахметгалиев, Межрегиональная правозащитная Ассоциация "Агора", по просьбе HRO.org комментирует ситуацию с массированным рейдом сотрудников прокуратуры в общественные организации: "Некоммерческие организации заставляют привыкать к постоянным проверкам различных госорганов и, наверное, проще перечислить органы, которые не имеют права проверять их. Но вопрос с прокурорскими

проверками действительно непростой."

Что это такое?

В последние годы государство приняло некоторые нормативные акты, регламентирующие процедуру проверок госорганами. Это в том числе и общие нормативные акты, касающиеся всех юридических лиц: ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", в том числе и специальные - Федеральный закон "О НКО", ФЗ "Об общественных объединениях".

Главной отличительной особенностью прокурорских проверок остается на сегодняшний день отсутствие четкого правового регулирования: кто проводит проверки, какие документы должны предъявить при проверке, предмет проверки, ее сроки, порядок ознакомления с материалами и т.д. На это обстоятельство уже обращал внимание Конституционный суд России - "*в настоящее время законодательно не закреплены ни сроки, ни процедуры проверок, осуществляемых органами прокуратуры в порядке надзора*".¹ [2] С момента принятия этого Постановления КС РФ *прошло 10 лет*, но ничего не изменилось.

По этой причине не остается ничего иного, как рекомендовать НКО руководствоваться при защите своих прав общими положениями ФЗ РФ "О прокуратуре Российской Федерации", разъяснениями Конституционного суда РФ, а также нормативно-правовыми актами Генеральной прокуратуры РФ.

Что такое прокурорская проверка² [3]

Проверка исполнения законов государственными органами, их должностными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями, проводимая органами прокуратуры.³ [4]

Основания и повод для проведения проверки⁴ [5]

Основанием для проведения проверки является информация о фактах нарушения законов, требующая принятия мер прокурором.

Повод для проведения проверки - обращения граждан, сообщения в СМИ, материалы гражданских, уголовных, административных дел.

Предмет проверки и полномочия прокурора⁵ [6]

Предмет проверки - что проверяют и за какой период.

Закон относит к подведомственности прокуратуры все то, что не входит в компетенцию специальных контролирующих органов.

Применительно к НКО это говорит о том, что прокуратура не вправе проверять все те вопросы, которые не отнесены к компетенции Минюста РФ, налоговых органов и т.д., например, проверять соответствие устава законодательству, отчетность перед органами юстиции и налоговыми органами и т.д.

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 второму по подведомственности.

В качестве примера, возможной прокурорской проверки в НКО можно привести нарушение последней ФЗ РФ "О противодействии экстремистской деятельности". В данном нормативном акте предусмотрены полномочия прокурора по контролю за общественными объединениями.

Проверяемый период законодательно не установлен, но следует руководствоваться принципом разумности и справедливости.

Полномочия прокурора, практически все они перечислены в ч. 1 ст. 22 ФЗ РФ "О прокуратуре":

- *по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения проверяемых организаций,*
- *иметь доступ к их документам и материалам,*
- *требовать представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов,*
- *вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.*

К этому можно лишь добавить несколько штрихов.

При проведении проверки прокуроры по вопросам, *"на которые распространяется действие законодательства о банковской, налоговой и иной тайне, руководствоваться порядком, установленным для таких случаев законом.*

При проведении плановых, внеплановых проверок исключить случаи истребования излишних материалов, документов и сведений, которые могут быть получены прокурорами непосредственно в ходе проверки с выходом на место.

Не допускать факты возложения на ... организации и их должностных лиц обязанности по представлению в органы прокуратуры сведений, не относящихся к предмету проверки либо выходящих за ее пределы, а также не предусмотренных законодательством о

статистических данных".⁶ [7]

Остаются два не урегулированных вопроса - сроки предоставления документов, а также, в какой форме и как должны запрашиваться документы.

Опять же правило общее, относящееся ко всем требованиям представителей государства - сроки должны быть разумными, а требование четким и понятным, возможно и в устной форме.

Под прокурорами, которые вправе проводить проверки и реализовывать предоставленные им полномочия, понимаются прокуроры, его заместители и помощники⁷ [8].

Сроки

Сроки проверки ФЗ РФ "О прокуратуре РФ" не установлены, на что и Конституционный суд РФ обращал внимание, но эти сроки установлены ФЗ РФ "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ" и Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации (утв. приказом Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2007 г. N 200).

Как уже было сказано выше, основанием для проведения проверки являются сообщения о допущенных нарушениях, поступившие от СМИ, граждан, должностных лиц и т.д. Такие обращения по общему правилу (за рядом исключений) должны быть проверены в течение 30 дней, в необходимых случаях срок может быть продлен еще на 30 дней. То есть срок прокурорской проверки НКО - это срок, отведенный федеральным законом для рассмотрения обращения гражданина, должностного лица о фактах нарушения законов НКО.

Ознакомление с материалами проверки

Коротко и ясно об этом сказано в Приказе Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 - "Прокурорский надзор осуществлять гласно", то есть открыто.

Здесь следует заметить, что ч. 2 ст. 5 ФЗ РФ "О прокуратуре РФ" позволяла отказывать прокуратуре в ознакомлении с материалами проверки, но Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. N 3-П она признана несоответствующей Конституции РФ *"постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы"*.

Иными словами, граждане и их объединения к коим относятся и НКО, **вправе знакомится с материалами проверки**, за исключением документов, обладающих особым статусом (например, гостайна).

Результаты проверки⁸ [9]

Прокурорская проверка может не выявить нарушений в деятельности организаций.

В случае выявления нарушений прокурор вправе:

- внести представление с требованием устранить нарушение;
- внести предостережение о недопустимости нарушений;
- обратиться в суд с иском о ликвидации общественного объединения, а в случае нарушения антиэкстремистского законодательства приостановить деятельность общественного объединения.

В случае, если в ходе проверки прокурор выявит иные нарушения, не связанные с основаниями начала проверки и они будут содержать признаки административного правонарушения или преступления, то он будет действовать в рамках этих кодексов. Если такие нарушения отнесены к компетенции другого органа, например, налогового, то прокурор обязан передать материалы в такой орган.

Под прокурором в данном случае понимаются прокуроры и его заместители. Помощник прокурора вправе вынести только постановление о возбуждении дела об административном правонарушении. ⁹ [10]

Что делать?

Советы на все случаи жизни дать невозможно. Есть люди, не приемлющие никакого нарушения со стороны чиновника и готовые биться на смерть. А есть и готовые "подставить и вторую щеку".

Поэтому предлагаю различные варианты - на любой вкус.

Прокурор (его помощник) пришел в офис. Он обязан предъявить удостоверение и разъяснить предмет проверки. Разъяснение может быть и устным.

Совет 1: свяжитесь с юристом либо адвокатом и пригласите его для участия в процедуре проверки.

Совет 2: попросите предъявить документ и разъяснить предмет проверки, предъявить письменный документ, подтверждающий проведение проверки (поручение прокурора, жалобу и т.д.), в случае отказа письменно запросите этот документ со ссылкой на вышеупомянутое решение КС РФ.

Совет 3: обеспечьте видео- или аудиозапись процесса проверки в своем офисе.

Прокурор вправе требовать предъявления ему документов в соответствии с предметом проверки. Если он запрашивает документы, которые не относятся на ваш взгляд к сути проверки или его компетенции, то:

Вариант 1: предоставить эти документы и в последующем обжаловать¹⁰ [11] эти действия вышестоящему прокурору или в суд.

Вариант 2: отказать в предоставлении этих документов. После возбуждения дела об административном правонарушении (неисполнение законных требований прокурора) доказывать незаконность этих требований.

Совет 4: ни в коем случае насильственно не препятствовать получению документов прокурором, т.к. это может вылиться в возбуждение уголовного дела.

Прокурор просит предоставить "все документы за три года".

Вариант 1: предоставить эти документы, а потом думать о необходимости обжалования этого требования в суде.

Вариант 2: отказать и потребовать конкретизировать список запрашиваемых документов. Требования представителя власти должны быть понятны и исполнимы. В этом случае отказ с указанием причин оформить письменно и направить в прокуратуру, указав, что после конкретизации перечня документы будут предоставлены.

Прокурор просит открыть сейф, допустить к бухгалтерской электронной базе и предоставить доступ к финансовым документам, за сохранность которых по закону несут ответственность руководитель и бухгалтер организации, а их в это время в офисе нет.

Вариант 1: отказать в предоставлении документов, объяснив причину, взять обязательство предоставить эти документы после возвращения указанных лиц. Отказ лучше оформить

письменно и вручить прокурору под роспись либо иным способом, позволяющим отследить получение прокурором этого документа. Это позволит избежать административной ответственности за неисполнение требований прокурора, так как в данном случае отсутствует вина (непредставление документов связано не с вашими действиями, а с объективными причинами)

Вариант 2: предоставить эти документы, с последующим обжалованием этих действий в суде.

Прокурор хочет опросить сотрудников организации.

Вариант 1: хотеть не вредно, но статью 51 Конституции РФ пока никто не отменял ("*Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников*")

Вариант 2: дать объяснения.

Совет 5: перед дачей объяснений обязательно проконсультируйтесь с адвокатом, лучше объяснения давать в его присутствии.

Прокурор в ходе опроса задает вопросы, не относящиеся к предмету проверки.

Вариант 1: отвечать на них.

Вариант 2: отказаться отвечать на них, обязательно письменно отразив в этой части свои замечания в опросном листе.

Прокурор хочет забрать оригиналы документов из офиса

Совет 6: обязательно составить список передаваемых документов и передать их под роспись.

Прокурор требует предоставить ему копии документов в короткий неисполнимый срок (принести документы в прокуратуру или подготовить их к его приезду).

Совет 7: предоставить документы, которые успели фактически приготовить, в остальной части письменно уведомить об объективных причинах невозможности исполнить требование прокурора в полном объеме, указав срок, в который вы сможете уложиться.

Прокурор требует предоставить ему доступ с компьютерным базам

Вариант 1: предоставить такой доступ.

Вариант 2: отказать, указав, что такие полномочия ст. 22 ФЗ РФ "О прокуратуре РФ" не предусмотрены. Прокурор вправе требовать материалы и документы. Документы на электронных носителях могут быть распечатаны и переданы на бумажном носителе.

Прокурор, получив документы и обследовав помещение, исчез на месяц.

Вариант 1: ждать, когда он вам соизволит сообщить о результатах.

Вариант 2: обратиться письменно со ссылкой на Постановление КС РФ в прокуратуру с ходатайством об ознакомлении с материалами проверки и ее результатами.

Вы получили от прокурора представление, предостережение.

Вариант 1: если вы согласны с тем, что действительно в вашей работе были нарушения, необходимо устранить их и в месячный срок сообщить прокурору о результатах.

Вариант 2: если вы не согласны с актом прокурорского реагирования, необходимо обжаловать его в суд. Здесь необходимо иметь в виду, что действия и решения прокурора по такой проверке оспариваются в порядке ст. 254 ГПК РФ, такое заявление должно быть подано **в течение 3-х месяцев** с момента совершения действия или получения решения прокурора. Внесудебный порядок обжалования действий и решений нижестоящих прокуроров неэффективен, ожидая реакции вышестоящего прокурора, можно пропустить срок судебного обжалования.

Об авторе: *Рамиль Ахметгалиев*,
адвокат, правовой аналитик Межрегиональной правозащитной Ассоциации "Агора" [12]

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. N 3-П

² В данном случае идет о прокурорской проверке, мной не затрагиваются вопросы реализации своих полномочий прокурором в рамках того или иного процесса, регламентированного специальными нормативными актами, например, УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и т.д.

³ ч. 1 ст. 21 ФЗ РФ "О прокуратуре РФ"

⁴ ч. 2 ст. 21 ФЗ РФ "О прокуратуре"; п. 6 Приказа Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина", ФЗ РФ "О порядке рассмотрения обращений граждан"

⁵ ч. 2 ст. 21 ФЗ "О прокуратуре РФ", ч. 3 ст. 8 ФЗ РФ "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ"

⁶ Приказа Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"

⁷ ст. 54 ФЗ РФ "О прокуратуре РФ"

⁸ ФЗ РФ "О прокуратуре", ФЗ РФ "Об общественных объединениях", ФЗ РФ "О противодействии экстремистской деятельности".

⁹ ст. 54 ФЗ РФ "О прокуратуре РФ"

¹⁰ О судебном обжаловании см. ниже

Source URL: <http://www.hro.org/node/9111>

Links:

[1] http://www.hro.org/files/images/neg_8_big.jpg

[2] <http://www.hro.org/node/9111#1>

[3] <http://www.hro.org/node/9111#2>

[4] <http://www.hro.org/node/9111#3>

[5] <http://www.hro.org/node/9111#4>

[6] <http://www.hro.org/node/9111#5>

[7] <http://www.hro.org/node/9111#6>

[8] <http://www.hro.org/node/9111#7>

[9] <http://www.hro.org/node/9111#8>

[10] <http://www.hro.org/node/9111#9>

[11] <http://www.hro.org/node/9111#10>

[12] <http://openinform.ru/>