

Саратовская государственная юридическая академия

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования контроля (надзора) органов юстиции в отношении НКО. Среди них отмечаются проблемы, связанные с противоречием подзаконных нормативных правовых актов федеральным законам, а также с уровнем юридической техники действующего правового регулирования. Предлагается принять новое положение «О федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью некоммерческих организаций».

*Ключевые слова:* правовое регулирование, контроль (надзор), органы юстиции, некоммерческие организации, юридическая техника, нормативно-правовые акты.

За последнее десятилетие контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти претерпела существенные изменения, приняты нормативно-правовые акты, в том числе в сфере реализации данных функций Минюстом России и его территориальными органами за деятельностью некоммерческих организаций.

Однако основной проблемой в данной сфере остается нарушение иерархичности нормативно-правового регулирования контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций, то есть в основном действуют подзаконные правовые акты. Однако «ведомственное правовое регулирование» не может заменить нормативно-правовое посредством федеральных законов, первое может только конкретизировать положения второго, в рамках, например, административного регламента или положения, утвержденного указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

Перечислим основные нормативно-правовые акты подзаконного характера, которые являются правовой основой осуществления органами юстиции контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций:

– Указ Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым было принято новое Положение о Минюсте России;

– Постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций»<sup>2</sup>;

– Приказ Минюста России от 30 декабря 2021 г. № 274 «Об утверждении Административного

### **М.И. Темуркаев**

*Аспирант кафедры административного  
и муниципального права*

*Саратовской государственной юридической академии*

тивного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Однако необходимо отметить, что, согласно статье 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>4</sup>, организация и осуществление отдельных видов государственного контроля (надзора), в том числе федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, регулируются федеральными законами о видах контроля, принимаемыми в соответствии с ними положениями о видах федерального государственного контроля (надзора) и (или) нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Однако в настоящее время федеральный закон «О федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» так и не был принят. Тем не менее Положение о федеральном государственном надзоре было принято. Однако первоочередной задачей законодателя в части регулирования осуществ-

ления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций должно было быть принятие федерального закона в данной сфере.

Между тем на сегодняшний день отдельный закон по данному виду контроля (надзора) не принят, что является существенным недостатком нормативно-правового регулирования контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций и нарушением иерархичности нормативно-правового регулирования в данной сфере.

По мнению В.В. Черникова, за последние годы нормативно-правовая оснастка контрольной (надзорной) деятельности значительно улучшена, что подтверждается новыми законами, однако качество этого правового регулирования по-прежнему далеко от совершенства<sup>5</sup>.

Ю.В. Соболева, анализируя проблемы правового регулирования государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, отмечает приоритет профилактики нарушений обязательных требований в Федеральном законе № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Отметим, что и в сфере ведомственного нормативно-правового регулирования имеются системные недостатки, противоречие федерального законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов, в том числе проблемы, связанные с несовершенством юридической техники, да и по содержанию ведомственные правовые акты не в достаточной степени конкретизируют саму процедуру осуществления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций.

Так, в Административном регламенте осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации и в Положении о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций не отражены тенденции цифровой модернизации осуществления Минюстом России и его территориальными органами данных функций.

Проведенный анализ положений Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муници-

пальном контроле в Российской Федерации» показывает, что нормы данного нормативного акта не распространяются на осуществление федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций. Однако и отдельного закона не принято, кроме положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций.

Тем не менее, согласно пункту 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций», к отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора, организацией и проведением проверок некоммерческих организаций, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

Также окончательно усложняет ситуацию в сфере правового регулирования контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций то, что в пункте 12 Постановления Правительства Российской Федерации от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» говорится, что по результатам проверки должностные лица органа государственного надзора принимают меры, предусмотренные федеральными законами «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О некоммерческих организациях», «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О противодействии экстремистской деятельности», Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и иными нормативными правовыми актами.

Делая промежуточный вывод нашего анализа, мы отчетливо видим первую проблему – противоречие федерального законодательства и подзаконного правового регулирования в сфере осуществления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций.

Так, А.В. Мартынов, анализируя вопросы законодательного разграничения государствен-

ного контроля и административного надзора, отмечает, что проблемы нормативно-правового разграничения государственного контроля и надзора тяжелым грузом лежат на плечах нашего законодательства и не позволяют правоприменителям использовать легальным образом весь потенциал государственного контроля и административного надзора. По мнению автора, одной из главных проблем является несовершенство и противоречивость российского законодательства<sup>7</sup>.

Данная проблема способствует неоднозначному пониманию контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций в правоприменительной практике, что приводит к многочисленным нарушениям обязательных требований, вследствие чего в отношении некоммерческих организаций применяются различные меры административного принуждения.

Как отмечает А.А. Гришкoveц, задача науки административного права состоит в том, чтобы предостеречь законодателя от поспешных, далеко не всегда всесторонне продуманных и объективно обоснованных изменений в законодательстве. Как известно, стабильность законодательства – во многом признак его качества. Она влияет на правоприменительную практику<sup>8</sup>.

Анализируя проблемы юридической техники действующих подзаконных правовых актов, регулирующих реализацию контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций, необходимо отметить отставание ведомственного правового регулирования, касающегося данной сферы.

Так, например, издан Указ Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», которым было принято новое Положение о Минюсте России. Анализ данного Положения позволяет утверждать, что в нем разработчики предприняли попытку отразить две самостоятельные функции Минюста России и его территориальных органов, имеется в виду контроль и надзор за деятельностью некоммерческих организаций. В данном Положении используется такая формулировка, как «контроль (надзор) за деятельностью некоммерческих организаций», что является верным и в том числе соответствует Административному регламенту осуществления контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций.

Однако первостепенным подзаконным правовым актом, регламентирующим осуществле-

ние контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций, является Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций». В этом подзаконном акте не отражены обе функции контроля и надзора Минюста России и его территориальных органов за деятельностью некоммерческих организаций. В самом названии используется термин «надзор», что по своей сути сводит деятельность органов юстиции только к надзорной деятельности в отношении некоммерческих организаций. Однако Минюст России и его территориальные органы являются контрольно-надзорными органами и реализуют как функции контроля, так и надзора.

Поэтому данные недостатки необходимо восполнить на уровне Правительства РФ путем внесения изменений или принятия нового положения «О федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью некоммерческих организаций».

Также проведенный критический анализ Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций и Административного регламента осуществления контроля (надзора) в отношении некоммерческих организаций позволил выделить третью проблему – недостаточной конкретизации положений о контроле (надзоре), в том числе отсутствие определения данного понятия и четкой процедуры осуществления контроля (надзора) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций.

Так, в пункте 5 Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций говорится, что государственный надзор осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых документальных и выездных проверок. Однако Минюст России и его территориальные органы осуществляют контроль (надзор) и посредством иных административных процедур, к которым относятся анализ отчетов о деятельности некоммерческих организаций, а также участие в мероприятиях некоммерческих организаций.

В целом Положение о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций не содержит указание объекта контроля (надзора), также в нем не закреплены соответствующие разделы, в которых бы отражалась организация плановых и внеплановых документальных и выездных проверок, о которых идет речь в пункте 5. Также стоило бы

выделить отдельный раздел, касающийся досудебного обжалования действий (бездействий) должностных лиц Минюста России и его территориальных органов, указав конкретные сроки обжалования и раскрыв его порядок. Указание в пункте 13 Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций на то, что решения и действия (бездействие) должностных лиц органа государственного надзора, осуществляющих государственный надзор, могут быть обжалованы в досудебном (внесудебном) порядке и (или) в суде, является недостаточным и не отвечает принципам полноты, точности и глубины формулирования нормативных положений.

На основании проведенного анализа считаем однозначно необходимым принятие нового положения «О федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью некоммерческих организаций», которое бы содержало определение федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций, четкий объект регулирования и конкретные разделы, которые раскрывают важнейшие системные вопросы, касающиеся реализации данных функций.

#### *Библиографический список*

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 05 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007; 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8792.

2. Указ Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

3. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» (ред. от 14 апреля 2023 г.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 29. Ст. 4130; 2023. № 15. Ст. 2700.

4. Приказ Минюста России от 30 декабря 2021 г. № 274 «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля

(надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.08.2023).

5. Гришкoveц А.А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственном контроле и надзоре [Текст] / А.А. Гришкoveц // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 130–140.

6. Мартынов А.В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 28–29.

7. Соболева Ю.В., Тимина А.В. К вопросу о проблемах правового регулирования государственного контроля и надзора в Российской Федерации [Текст] / Ю.В. Соболева, А.В. Тимина // Состояние и перспективы развития АПК: Сборник статей VIII Международной научно-практической конференции кафедры «Организация и информатизация производства». Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2020. С. 99–103.

8. Черников В.В. Законодательство о государственном контроле (надзоре): факторы дальнейшей модернизации [Текст] / В.В. Черников // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 01 июля 2021 г.). Н. Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 12–21.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации») // СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 553.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» (ред. от 14 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4130; 2023. № 15. Ст. 2700.

<sup>3</sup> Приказ Минюста России от 30 декабря 2021 г. № 274 «Об утверждении Административного регламента осуществления Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.08.2023).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 05 декабря 2002 г.) // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007; 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8792.

<sup>5</sup> Черников В.В. Законодательство о государственном контроле (надзоре): факторы дальнейшей модернизации // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 01 июля 2021 года. Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 16.

<sup>6</sup> Соболева Ю.В., Тимина А.В. К вопросу о проблемах правового регулирования государственного контроля и надзора в Российской Федерации // Состояние и перспективы развития АПК: Сборник статей VIII Международной научно-практической конференции кафедры «Организация и информатизация производства». Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2020. С. 100.

<sup>7</sup> Мартынов А.В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 28–29.

<sup>8</sup> Гришковец А.А. Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственном контроле и надзоре // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 139.

## ISSUES OF LEGAL REGULATION OF CONTROL (SUPERVISION) BY JUSTICE BODIES IN RELATION TO NON-PROFIT ORGANIZATIONS

*M.I. Temurkaev*

*Postgraduate student of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy*

The article examines the problems of legal regulation of control (supervision) by justice bodies in relation to non-profit organizations. Among them are problems associated with the contradiction of by-laws and regulatory legal acts to federal laws, as well as with the level of legal technique of the current legal regulation. It is proposed to adopt a new Regulation «On Federal State Control (Supervision) over the Activities of Non-profit Organizations».

*Keywords:* legal regulation, control (supervision), justice bodies, non-profit organizations, legal technique, regulatory legal acts.