



Научная статья

УДК 334

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-23-30>

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Ольга Васильевна Киселева

Министерство юстиции РФ, 119991, Россия, г. Москва, ул. Житная, д. 14, стр. 1

info@minjust.gov.ru

Аннотация

В статье приводится научно-практический обзор норм российского законодательства о государственном контроле за деятельностью некоммерческих организаций, который включает в себя всю совокупность форм и методов контрольно-надзорной деятельности государственных органов, их права и обязанности по предотвращению и (или) пресечению противоправных деяний или проявлений в деятельности некоммерческих организаций применительно к компетенции Министерства юстиции РФ.

Ключевые слова: некоммерческие организации; Министерство юстиции; контроль; надзор; отчетность; юридические лица; регулирование НКО.

Для цитирования: *Киселева О. В.* Государственный контроль за деятельностью некоммерческих организаций // Вестник Российской правовой академии. 2023. № 4. С. 23–30. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-23-30>

Research Article

STATE CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Olga V. Kiseleva

Ministry of Justice of the Russian Federation, 14, Bldg. 1 Zhitnaia St., Moscow, 119991, Russia
info@minjust.gov.ru

Abstract

The article provides a scientific and practical overview of norms of the Russian legislation on state control over the activities of non-profit organizations, which includes the whole set of forms and methods of control and supervisory activities of state bodies, their rights and obligations to prevent and/or suppress illegal acts or manifestations in the activities of non-profit organizations in relation to the competence of the Ministry of Justice of the Russian Federation.

Keywords: non-profit organizations; Ministry of Justice; control; supervision; reporting; legal entities; NPO regulation.

For citation: *Kiseleva O. V. State Control over the Activities of Non-Profit Organizations. Herald of the Russian Law Academy, 2023, no. 4, pp. 23–30. (In Russ.)* <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2023-0-4-23-30>

В современных условиях деятельность некоммерческих организаций (НКО) оказывает существенное воздействие на социальное, экономическое, культурно-духовное развитие общества и государства, «является основой для совершенствования общественной и политической жизни, источником гражданских инициатив, способных представлять различные социальные интересы, выступает залогом социальной, политической стабильности и гражданского мира» [1].

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации исходит из необходимости единства защиты основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, совершенствования единой государственной системы профилактики преступности, обеспечения реализации принципа неотвратимости наказания за совершение преступления, а также формирования в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности [2].

Инвестирование государством значительных социально-экономических ресурсов и бюджетных средств в сферу НКО обязывает государственную власть организовывать строгий, точный и ясный контроль соответствия деятельности НКО законо-

дательству. На этой ключевой идее построена работа Министерства юстиции РФ с некоммерческими организациями, она нацелена на динамичное и успешное развитие нашей страны и защиту ее национальных интересов.

На законодательном уровне государственный контроль (надзор) определяется как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами требований, установленных действующим законодательством. Результат этой государственной функции достигается посредством не только проведения проверок и принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, но и систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований.

Минюст России располагает информацией, необходимой для оценки состояния законности в сфере НКО, а также непосредственно организует государственное управление, выстраивает систему регулирующего воздействия нормативных правовых актов, устанавливающих права и обязанности некоммерческих организаций. Такой подход позволяет оперативно и гибко реагировать на изменения социально-экономической ситуации, обеспечивать потребности государства и общества.

Исходя из общенаучного – философского понимания о том, что «государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь» [3, с. 82], в юридической науке утвердилось понимание, что «управление включает в себя не только принятие управленческого решения, но и осуществление непосредственного управленческого воздействия на объект управления» [4, с. 253]. Контрольная деятельность сопутствует общественной жизни, сопровождает и обеспечивает развитие общественных отношений с предоставлением подконтрольным объектам возможностей для самостоятельного, инициативного воздействия в рамках допустимой модели [5, с. 32]. Основным атрибутом контроля¹ является его эффективность, действенность и результативность государственных усилий. Те из них, которые прибыльны и внешне выгодны, но не отвечают требованиям достижения социально-политических целей государства, исключаются. Законодательное регулирование государственного контроля НКО выражается в сочетании профилактических и административно-распорядительных мер воздействия.

Профилактическое и предупредительное воздействие выражается, например, в «риск-ориентированном подходе», предусмотренном Правительством РФ [6]. Данный подход предполагает снижение количества контрольных мероприятий в направлениях, где риск нарушений минимален. В настоящее время применительно к некоммерческим организациям риск-ориентированный подход представляет собой способ организации и осуществления государственного контроля с учетом осуществляемой организацией деятельности и имеющихся внутренних и внешних рисков (угроз), а также потенциальных негативных последствий такой деятельности. Общий механизм применения риск-ориентированного подхода в отношении

¹ Здесь и далее термин «контроль» включает также понятие «надзор».

некоммерческих организаций включает в себя этапы от определения рисков до планирования и реализации контрольных мероприятий с анализом эффективности принятых мер реагирования.

Одним из элементов риск-ориентированного подхода также является много-ступенчатое последовательное применение мер реагирования в отношении некоммерческих организаций, нарушающих требования законодательства:

- при совершении некоммерческой организацией правонарушения впервые – вынесение предупреждения об устранении нарушения законодательства и установление срока для устранения;

- в случае неустранения нарушения – составление протокола об административном нарушении;

- если нарушение не устраняется и в последующем – временное приостановление деятельности и (или) ликвидация организации.

В первом полугодии 2023 г. приняты следующие меры правового реагирования:

- вынесено 959 письменных предупреждений (представлений) о выявленных нарушениях законодательства Российской Федерации (в 2022 г. вынесено 3247 таких предупреждений);

- составлено 89 протоколов об административных правонарушениях (в 2022 г. – 594 протокола);

- в суды направлено 1057 исковых заявлений о ликвидации (прекращении деятельности) некоммерческих организаций (в 2022 г. – 4308 заявлений).

В целях повышения эффективности применения риск-ориентированного подхода условно выделяются две группы риска: повышенного и низкого риска. Индикаторами отнесения некоммерческих организаций к повышенной группе риска могут, например, являться:

- наличие в деятельности признаков экстремизма или финансирования терроризма;

- поступление от государственных или правоохранительных органов информации о нарушениях законодательства;

- неоднократное неисполнение предупреждений об устранении нарушений законодательства;

- получение государственной поддержки или систематическое осуществление сбора пожертвований.

Выявление в деятельности некоммерческих организаций большого количества или неоднократных нарушений закона автоматически повышает уровень риска подконтрольной некоммерческой организации.

Эффективность государственного контроля основывается на принципах защиты прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля: проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля; разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля.

При возникновении необходимости применения специальных знаний привлекаются специалисты и экспертные организации, в том числе разной ведомствен-

ной принадлежности. В случае выявления при осуществлении контроля нарушений, выходящих за рамки компетенции территориальных органов Минюста России, о выявленных нарушениях сообщается в соответствующий контрольно-надзорный орган (направляются документы, свидетельствующие о нарушениях).

Нормативное закрепление компетенции Минюста России по федеральному контролю деятельности некоммерческих организаций позволяет сделать вывод о едином предмете государственного контроля некоммерческих организаций – соблюдении некоммерческими организациями (за исключением политических партий) требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, в том числе требований по расходованию некоммерческими организациями денежных средств и использованию ими иного имущества.

Деятельность некоммерческих организаций при осуществлении контрольно-надзорных функций Минюста оценивается на предмет соответствия действующему законодательству в целом. Специализация деятельности НКО, например образовательная, физкультурно-спортивная, медицинская, музейная и др., является основанием для рассмотрения ее с позиций контроля других уполномоченных контрольно-надзорных органов иных ведомств, помимо Минюста России.

Планы проверок некоммерческих организаций, информация о результатах указанных проверок и о принятых мерах правового реагирования в случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации в их деятельности размещаются на официальных сайтах Минюста России и его территориальных органов в сети Интернет и в Федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок».

В первом полугодии 2023 г. проведено 1775 проверок деятельности некоммерческих организаций (в 2022 г. – 1175 проверок), из которых 181 проведена во внеплановом порядке (в 2022 г. проведено 388 внеплановых проверок). Исполнение плана проведения плановых проверок в первом полугодии 2023 г. составило 78,5% (в 2022 г. данный показатель составил 37,8%). Невозможность проведения плановых проверок некоммерческих организаций Минюстом России и его территориальными органами обусловлена ограничениями на проведение в 2022 г. контрольных (надзорных) мероприятий, установленных Правительством РФ [7].

Ключевым объектом контрольных мероприятий являются нарушения в уставной деятельности НКО, что достаточно проблематично, ведь нарушения уставных норм деятельности могут быть косвенными, завуалированными. Кроме того, невозможно законодательно предусмотреть критерии уставной законности операций НКО на все случаи жизни и ситуации. Так, информатизация и киберпространство опережают установленные законодательством механизмы проведения контрольно-надзорной деятельности и требуют ее правовой реконструкции уже не только на документационном уровне, но и на уровне программирования и интернет-алгоритмов.

Традиционные механизмы государственного контроля, лежащие в основном в плоскости проверок, которые в подавляющем случае являются документальными, далеко не всегда могут обеспечить эффективный контроль НКО, например,

даже в тех случаях, когда документы организациями не представляются либо отсутствуют в необходимом объеме.

В 2022 г. обязанность по представлению некоммерческими организациями и общественными объединениями отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, исполнила 103 841 организация, что составляет 64,8% от общего количества зарегистрированных некоммерческих организаций и общественных объединений.

Помимо документационных форм и сроков проверок не менее важное значение имеют следующие аспекты контроля:

- определение видов профилактических мероприятий, их периодизации, порядка проведения и оформления;
- определение видов контрольных мероприятий, их плановости, глубины и интенсивности;
- основания для проведения соответствующего вида контрольного мероприятия (назначение проверки);
- процессуальные особенности проведения контрольного мероприятия (исключения);
- администрирование видов контрольных действий – порядок их документирования, публичности и отчетности (протоколирование);
- оформление решений по результатам контрольного (надзорного) мероприятия (активирование);
- определение порядка исполнения решений контрольных (надзорных) органов.

Поскольку контроль выступает не в изолированном виде, а осуществляется с учетом содержания конкретной деятельности, его объем, формы и методы проведения дифференцируются в зависимости от специфики сфер и отраслей управления, места субъекта, осуществляющего контроль, в системе политической организации общества, системе государственного или общественного механизма управления [8, с. 269–271].

Государственный контроль некоммерческих организаций выступает своеобразной формой обратной связи, позволяющей устанавливать, насколько точно соблюдаются заданные государством параметры законности такой деятельности. Реализация контрольно-надзорных функций государственными органами в отношении некоммерческих организаций связана со спецификой и многообразием их организационно-правовых форм, которые обеспечивают участие граждан в самостоятельном решении задач, и разнообразием правоотношений, в которые они вступают. Регулирование механизмов государственного контроля в сфере деятельности некоммерческих организаций закреплено в большом количестве нормативно-правовых актов, направленных на регламентацию оснований, полномочий органов государственной власти, организационных и процессуальных прав проведения проверочных мероприятий.

Не вызывает сомнений то, что создание действенной системы государственного контроля, отвечающей потребностям общества на современном этапе, предполагает реализацию совокупных мер, направленных на совершенствование методологии его проведения, нормативно-правовой базы и организации [9, с. 51].

В заключение следует отметить, что Президент РФ еще в 2004 г., обращая внимание на роль неполитических общественных организаций, подчеркнул, что «в нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов. Для других – обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом острые проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными» [10].

Таким образом, система государственного контроля некоммерческих организаций заключается в формировании оптимальных структур, функций и условий осуществления контрольной деятельности с учетом интересов государства, общества и некоммерческих организаций. Государственный контроль некоммерческих организаций сегодня представляет собой сложившийся институт российского права, он нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании оптимальных механизмов и способов проведения контрольно-надзорной деятельности. При этом Министерство юстиции является ключевым звеном в общегосударственном механизме контроля и обеспечения национальных интересов Российской Федерации.

Пристатейный библиографический список

1. *Путин В. В.* Выступление на торжественном заседании по случаю 220-летия Министерства юстиции Российской Федерации 20 сентября 2022 г. // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/69382> (дата обращения: 07.06.2023).
2. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.
3. *Гегель Г. В. Ф.* Политические произведения. М. : Наука, 1978.
4. *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиции теории систем : монография. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2021.
5. *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит., 1987.
6. Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.
7. Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.
8. *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение : монография. М. : Наука, 1972.
9. Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Анкил, 2012.
10. *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации // Российская газета. 2004. 27 мая. № 109.

References

1. *Putin V. V.* Speech at the Solemn Meeting on the Occasion of the 220th Anniversary of the Ministry of Justice of the Russian Federation on 20 September 2022. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/69382> (date of the application: 07.06.2023). (In Russ.)
2. Decree of the President of the Russian Federation of 2 July 2021 No. 400 "On the National Security Strategy of the Russian Federation". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2021, no. 27 (part II), art. 5351. (In Russ.)
3. *Hegel G. V. F.* Political Works. Moscow: Nauka, 1978. (In Russ.)
4. *Rossinskii B. V.* Problems of Public Administration from the Standpoint of Systems Theory: Monograph. Moscow: Norma; Infra-M, 2021. (In Russ.)
5. *Gorshenev V. M., Shakhov I. B.* Control as a Legal Form of Activity. Moscow: Iuridicheskaya literatura, 1987. (In Russ.)
6. Decree of the Government of the Russian Federation of 17 August 2016 No. 806 "On the Application of a Risk-Based Approach to the Organization of Certain Types of State Control and Amendments in Some Acts of the Government of the Russian Federation". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2016, no. 35, art. 5326. (In Russ.)
7. Decree of the Government of the Russian Federation of 10 March 2022 No. 336 "On the Specifics of the Organization and Implementation of State Control (Supervision), Municipal Control". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2022, no. 11, art. 1715. (In Russ.)
8. *Tikhomirov Iu. A.* Managerial Decision: Monograph. Moscow: Nauka, 1972. (In Russ.)
9. *Nozdrachev A. F. (ed.)*. Legal Regulation of State Control: Monograph. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Ankil, 2012. (In Russ.)
10. *Putin V. V.* Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation. *Rossiiskaia Gazeta*, 27 May 2004, No. 109. (In Russ.)

Сведения об авторе:

О. В. Киселева – директор Департамента по защите национальных интересов от внешнего влияния Министерства юстиции РФ, Заслуженный юрист РФ.

Information about the author:

O. V. Kiseleva – Director, Department for the Protection of National Interests from External Influence, Ministry of Justice of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 09.10.2023; одобрена после рецензирования 10.11.2023; принята к публикации 16.11.2023.

The article was submitted to the editorial office 09.10.2023; approved after reviewing 10.11.2023; accepted for publication 16.11.2023.