

УДК 342

Е.В. Нащёкина,*канд. юрид. наук, доцент,**заместитель начальника Главного управления**Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и**Еврейской автономной области*

ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОЦЕССЕ
 ФЕДЕРАЛЬНОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
 НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ:
 ПРАКТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ
 В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

В число основных и важных задач, решаемых территориальными органами Минюста России, входит исполнение возложенных полномочий по контролю за деятельностью некоммерческих организаций. По мнению автора, эффективность реализации контрольных функций в отношении некоммерческих организаций во многом зависит от эффективности мер реагирования, применяемых территориальными органами на выявленные в их деятельности нарушения законодательства Российской Федерации. При этом важным является рациональный подход к вопросу об определении меры реагирования с тем, чтобы достичь наибольшего результата, а затраченные ресурсы были бы соразмерны полученным результатам.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации, территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации, контроль за деятельностью некоммерческих организаций.

The main and important tasks of local authorities of the Ministry of Justice of the Russian Federation include the administration of vested powers on the control over the nonprofit organizations' activity. According to the author, the effectiveness of implementing the review services in respect of nonprofit organizations largely depends on the effectiveness of response measures applied by local authorities on the identification of law violation of the Russian Federation in organizations' activity. In this case the rational approach to the question of the definition of response measures is rather important in order to achieve the greatest results and to make expended resources commensurate with these results.

Keywords: legislation of the Russian Federation, local authorities of the Ministry of Justice of the Russian Federation, control over the activity of nonprofit organizations.

В число основных и важных задач, решаемых территориальными органами Минюста России, входит исполнение возложенных полномочий по контролю за деятельностью некоммерческих организаций.

Реализация указанной государственной функции осуществляется в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, а также нор-

мами специального законодательства о некоммерческих организациях.

Основными направлениями контроля за деятельностью некоммерческих организаций являются: осуществление проверок, анализ отчетов, посещение мероприятий, проводимых некоммерческими организациями. По результатам данной работы к организациям, нарушившим требования законодательства Российской

Федерации, применяются установленные меры реагирования.

Следует отметить, что эффективность реализации контрольных функций в отношении некоммерческих организаций во многом зависит от эффективности мер реагирования, применяемых территориальными органами на выявленные в их деятельности нарушения законодательства Российской Федерации. При этом важным является рациональный подход к вопросу об определении меры реагирования с тем, чтобы достичь наибольшего результата, а затраченные ресурсы были бы соразмерны полученным результатам.

В соответствии с действующим административным законодательством (п. 4 ч. 2 и абз. 2 и 3 ст. 28.3 КоАП РФ) должностные лица органов юстиции уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных одиннадцатью статьями Кодекса об административных правонарушениях.

Рассмотрим результаты правоприменительной практики в указанной сфере на примере сравнительного анализа показателей деятельности территориальных органов Минюста России, действующих в Дальневосточном федеральном округе.

На протяжении последних трех лет наблюдается определенная положительная динамика по количеству составленных протоколов. Так, в 2014 г. по сравнению с 2013 г. количество составленных протоколов увеличилось на 42 %, в то время как только за 9 месяцев 2015 г. составлено 94 % от общего количества протоколов, составленных в 2014 году. Вместе с тем одни управления округа применяют данную меру более активно, другие

менее активно, используя при этом иные меры реагирования в рамках законодательства Российской Федерации.

Что касается составов административных правонарушений, то из 11 административных статей практически используются в работе территориальными органами округа в основном ст. 19.7, ч. 1 ст. 19.5., ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1 Кодекса, что обусловлено характером совершаемых административных правонарушений.

В большинстве случаев протоколы составляются в порядке ст. 19.7 Кодекса за непредставление или несвоевременное представление некоммерческой организацией ежегодной отчетности. Так, за указанный период 2015 г. в порядке данной статьи составлено 843 протокола об административном правонарушении, что на 43 % больше, чем в 2013 году.

Наиболее часто ст. 19.7 применяется в Управлении Минюста России по Республике Саха (Якутия) – в 95 % от всех составленных административных протоколов, в Управлении Минюста России по Приморскому краю (88 %) и в Управлении Минюста России по Сахалинской области (79 %).

Положительной практикой деятельности территориальных органов юстиции региона является применение, наряду со ст. 19.7, и других составов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, территориальными органами Минюста России округа в 2015 г. составлено 103 протокола в порядке ч. 1 ст. 19.5, 9 протоколов по ч. 1 ст. 19.4, 39 протоколов в порядке ст. 19.4.1 КоАП РФ. Достаточно активно стала использоваться в правоприменительной работе ст. 19.4.1 КоАП

РФ, устанавливающая ответственность за нарушения, связанные с воспрепятствованием законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора). Количество дел об административных правонарушениях, возбужденных по указанной статье в период с 2013 г., увеличилось в 3 раза – с 13 до 39. При этом самое большое количество протоколов составлено в Управлении Минюста России по Магаданской области и Чукотскому автономному округу. Данная статья применяется также в Главном управлении, в управлениях Минюста России по Камчатскому краю и Республике Саха (Якутия).

В течение 2014–2015 гг. территориальными органами юстиции Дальневосточного региона проводилась работа по реализации законодательства по контролю за деятельностью некоммерческих организаций, получающих иностранное финансирование и участвующих в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. С этой целью всеми управлениями оперативно и на системной основе проводится анализ информации о некоммерческих организациях, финансируемых из иностранных источников, поступающей из Федеральной службы по финансовому мониторингу, наряду с мониторингом информации популярных интернет-сайтов, печатных изданий. Указанная работа осуществляется во взаимодействии с заинтересованными правоохранительными органами. Всего в округе проведено 3 внеплановые проверки, по результатам которых составлены 3 протокола в порядке ст.

19.34 КоАП РФ (нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента), в отношении региональной общественной организации «Экологическая вахта Сахалина», Еврейского областного регионального отделения Общероссийской общественной организации «Муниципальная академия», автономной некоммерческой организации «Дальневосточный центр развития гражданских инициатив и социального партнерства».

По результатам рассмотрения судами протоколов региональная общественная организация «Экологическая вахта Сахалина» и автономная некоммерческая организация «Дальневосточный центр развития гражданских инициатив и социального партнерства» признаны виновными в совершении правонарушения и привлечены к административной ответственности в виде штрафа в размере 300 тыс. рублей. Что касается Еврейского областного регионального отделения Общероссийской общественной организации «Муниципальная академия», то оно признано виновным в совершении правонарушения, однако производство по делу прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. В этой связи позитивным для органов юстиции является тот факт, что 15 ноября 2015 г. вступил в силу Федеральный закон, увеличивающий срок давности для ответственности за нарушения порядка работы некоммерческих организаций, являющихся «иностранными агентами», до одного года. Кроме того, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.34 КоАП РФ, отне-

сены к подсудности судей районных судов.

Главным управлением Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области проанализированы данные по субъектам административного правонарушения, в отношении которых управлениями Минюста России округа возбуждаются административные производства. Проведенный анализ показал, что, как правило, территориальные органы Минюста России в Дальневосточном федеральном округе привлекают к ответственности как виновные некоммерческие организации, так и их должностных лиц. Наиболее активно данная практика используется в управлениях по Магаданской области и Чукотскому автономному округу, по Камчатскому краю.

По результатам рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, составленных должностными лицами территориальных управлений в 2015 г., судами приняты следующие решения:

- об удовлетворении 809 решений;
- о прекращении производства по делу 46 решений;
- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, – 21 решение;
- 120 протоколов об административных правонарушениях находятся на рассмотрении в судах.

Проведенный анализ показал, что в большинстве случаев (81 %) протоколы, составленные управлениями округа, судами удовлетворяются, что свидетельствует о соблюдении требований законодательства Российской Федерации при

возбуждении дел об административных правонарушениях. При этом при назначении административного наказания в 57 % случаев виновные лица привлекаются к административной ответственности в виде административного штрафа, в 43 % – в виде предупреждения.

Из прекращенных производств по делу в 5 % случаев приняты решения о прекращении в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности, отсутствием состава, события правонарушения. Суды также принимают решения об освобождении некоммерческих организаций и их должностных лиц от административной ответственности, ограничиваясь устным замечанием, признавая совершенное административное правонарушение малозначительным.

Управлениями Минюста России в Дальневосточном федеральном округе в 2013–2015 гг. на решения мировых судей подано 46 жалоб, из них 10 – удовлетворены, 31 – оставлена без удовлетворения, 1 – оставлена без рассмотрения, 4 жалобы находятся на рассмотрении в судах.

Приведём положительные примеры практики обжалования управлениями Минюста Дальневосточного региона постановлений по делам об административных правонарушениях.

В 2015 г. Управление Минюста России по Магаданской области и Чукотскому автономному округу обжаловало 2 постановления мировых судей о прекращении производств по делам, предусмотренным ст. 19.4.1 КоАП РФ. По результатам рассмотрения 1 жалоба удовлетворена, 1 находится на рассмотрении.

Так, мировым судьей прекращено

производство по делу об административном правонарушении в связи с тем, что получение лицом распоряжения и уведомления о проведении проверки является необходимым для рассмотрения вопроса о наличии признаков состава административного правонарушения, поскольку документы о проведении проверки получены не были – вина привлекаемого лица отсутствует. Вместе с тем положения п. 3 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за неполучение юридически значимых сообщений по адресу, заявленному в ЕГРЮЛ, судьей во внимание не приняты. Жалоба управления судом вышестоящей инстанции удовлетворена, однако производство по делу прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Положительная практика обжалования сформировалась и в Управлении Минюста России по Сахалинской области, которым в 2013 и 2014 гг. обжалованы 4 постановления о прекращении административных производств, в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Все апелляционные жалобы Управления удовлетворены.

Практически всеми управлениями округа на систематической основе ведется учет наложенных и оплаченных административных штрафов.

Осуществляется сверка поступивших в территориальные органы постановлений

о привлечении некоммерческих организаций и их должностных лиц к ответственности в виде административного штрафа с имеющимися в управлении данными о фактически оплаченных штрафах. Данная работа проводится в Главном управлении, управлениях по Республике Саха (Якутия) и по Сахалинской области.

Территориальными управлениями юстиции по Сахалинской области, Камчатскому и Приморскому краям организовано взаимодействие с территориальными органами ФССП и судебными органами соответствующих субъектов путем участия в заседаниях, совместных совещательных органах, советах, рабочих группах, обмена информацией.

При реализации норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях территориальные управления Минюста России в Дальневосточном федеральном округе сталкиваются с рядом проблем, которые влияют на эффективность работы в данном направлении.

В первую очередь это касается отсутствия у территориальных органов Минюста России права на обжалование определений по делу об административном правонарушении, что, в свою очередь, отрицательно влияет на количество привлеченных к административной ответственности юридических лиц.

Проведенный анализ показал, что в результате возвращения 21 протокола об административных правонарушениях винов-

ные организации и должностные лица в ряде случаев избежали административной ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. Даже в случае наличия оснований к обжалованию территориальные органы Минюста России лишены такой возможности.

Второй серьезной проблемой является трехмесячный срок, установленный для привлечения некоммерческих организаций и их должностных лиц к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации.

Как показывает многолетняя практика, указанный срок недостаточен даже для принятия решения по делу об административном правонарушении мировым судьей в случае затягивания рассмотрения поступивших материалов. Так, установлены факты, когда некоммерческая организация признается виновной в совершении административного правонарушения, однако освобождается от административной ответственности, в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. Как правило, даже при наличии оснований территориальные управления Минюста России принимают решения о нецелесообразности обжалования постановлений о прекращении административных производств, поскольку они поступают тогда, когда срок для привлечения к административной ответственности либо совсем минимален, либо истек.

Еще одной проблемой является то, что должностные лица территориальных органов Минюста России Дальневосточного региона, уполномоченные составлять протоколы об административном правонарушении, не являются стороной в деле, вследствие чего не пользуются процессуальными правами, принадлежащими стороне в силу закона.

Пробельность законодательства не способствует более эффективной реализации полномочий органов юстиции, однако обобщение практики реализации территориальными органами Минюста России Дальневосточного региона Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении некоммерческих организаций свидетельствует больше о положительной динамике. Исполнение полномочий территориальных органов юстиции осуществляется на должном уровне.