

**КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ  
ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ**

*Аннотация.* Контроль и надзор занимают важное место среди способов обеспечения законности в государственном управлении. Один из наиболее обсуждаемых в науке административного права является вопрос о соотношении данных понятий. Единого подхода к разграничению данных категорий в настоящее время ни на законодательном, ни на доктринальном уровне нет. Цель работы – проанализировать соотношение дефиниций «контроль» и «надзор» на примере деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В статье проведен анализ научной литературы по теме исследования с использованием сравнительно-правового метода. Рассмотрена контрольная деятельность Минюста России, а также надзор, осуществляемый органами Прокуратуры РФ за деятельностью некоммерческих организаций, которые получают денежные средства и иное имущество от иностранных источников и принимают участие в политической деятельности на территории Российской Федерации. Изучение федерального законодательства позволяет провести отграничения понятий контроля и надзора за деятельностью некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

*Ключевые слова:* контроль; надзор; Министерство юстиции; прокурорский надзор; некоммерческая организация, выполняющая функцию иностранного агента.

**CONTROL AND SUPERVISION OF THE ACTIVITIES OF NON-PROFIT  
ORGANIZATIONS PERFORMING THE FUNCTIONS OF A FOREIGN  
AGENT: CORRELATION OF CONCEPTS**

*Abstract.* Control and supervision occupy an important place among the ways to ensure the rule of law in public administration. One of the most discussed in the science of administrative law is the question of the relationship of these concepts. At present, there is no single approach to distinguishing these categories either at the legislative or doctrinal level. The purpose of the work is to analyse the ratio of the definitions of "control" and "supervision" on the example of the activities of non – profit organizations performing the functions of a foreign agent.

The article analyses the scientific literature on the subject of research using the comparative legal method. The article considers the control activities of the Ministry of justice of Russia, as well as the supervision carried out by the Prosecutor's Office of the Russian Federation for the activities of non-profit organizations that receive money and other property from foreign sources and take part in political activities in the territory of the Russian Federation. The study of Federal legislation allows for the delimitation of the concepts of control and supervision of the activities of non-profit organizations performing the functions of a foreign agent.

*Key words:* control; supervision; the Ministry of Justice; prosecutor supervision; non-profit organization acting as a foreign agent.

Обеспечение прозрачности деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента (далее – НКО «иностраннный агент»),

выступает необходимой мерой по обеспечению национальной безопасности страны [1, с. 62].

Для эффективного регулирования деятельности данных НКО требуется осуществление таких способов обеспечения законности, как контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность.

Механизм реализации контрольных и надзорных функций в отношении НКО «иностранцев» обуславливается спецификой их статуса. Ввиду того, что для функционирования некоммерческих организаций основополагающим выступает их публично-правовой характер, который в той или иной мере может затрагивать права и свободы не только их участников, но и иных лиц, федеральным законодателем была предусмотрена необходимость в разработке такого правового механизма, посредством которого было бы возможно осуществлять предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области деятельности данных некоммерческих организаций. Наличие такого специального механизма в системе действующего правового регулирования в виде государственного контроля и надзора согласуется и с целью обеспечения открытости деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих на территории Российской Федерации в политической деятельности, направленной на оказание воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику.

Контроль и надзор занимают важное место среди способов обеспечения законности в государственном управлении. Однако отсутствие четко выраженных дефиниций контроля и надзора мешают установлению общего понимания и разработке определений этих правовых явлений. И хотя вопрос о соотношении данных понятий на протяжении длительного времени [2; 3] является одним из самых обсуждаемых, единый подход к разграничению данных категорий отсутствует, как на законодательном, так и доктринальном уровнях.

С. В. Семенов и А. В. Чаплинский считают, что «государственный контроль следует рассматривать как сложную системную функцию, главной целью которой является обеспечение исполнения законодательства Российской Федерации, направленного на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом» [4, с. 124].

Как было абсолютно точно отмечено М. С. Студеникиной, «контроль и надзор – эти слова часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Нередко в нормативных актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются отличные по своему содержанию виды работ» [5, с. 16].

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup> (далее – Закон о защите прав юридических лиц) ставит знак равенства между дефинициями «контроль» и «надзор».

Ряд ученых указывает на то, что употребляемое в скобках понятие «надзор» может рассматриваться как уточнение, т.е. надзор необходимо рассматривать в качестве разновидности контроля. Справедливость второго подхода подтверждает С. М. Зубарев, отмечающий, что, «исходя из анализа базового определения, можно

<sup>1</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/) (дата обращения: 29.07.2019).

сделать вывод о том, что предметом Закона о государственном контроле 2008 г. являются отношения, складывающиеся в процессе надзора, а не контроля» [6].

Также одним из способов обеспечений законности является контрольно-надзорная деятельность, которая соединяет черты контроля (проверку только законности) и надзора (принятие мер по результатам этой проверки) [7, с. 221].

По мнению целого ряда специалистов, «традиционной в юридической науке является точка зрения о том, что надзор – это ограниченный по предмету контроль. Если предметом контроля выступают законность и целесообразность деятельности подконтрольных объектов, то предмет надзора составляет только законность такой деятельности» [8, с. 161].

Отдельные ученые, например, И. В. Ершова, мнение которой разделяется А. Ю. Петраковым, представляют, что правовой режим государственного контроля имеет несколько форм: общий режим, базирующийся исключительно на нормах Закона о защите прав юридических лиц, и специальный режим, осуществление которого хотя и имеет в своей основе нормы вышеуказанного Закона, однако предполагает при использовании учет либо особенностей, устанавливаемых в нормах специального законодательства, либо использует исключительно нормы специального законодательства [9, с. 604; 10, с.136].

Пункт 4.1 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>2</sup> (далее – Закон о НКО) закрепляет, что контроль за соблюдением некоммерческими организациями требований законодательства Российской Федерации и целей, предусмотренных их учредительными документами, осуществляется при проведении федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций.

То есть деятельность Минюста России (его территориальных органов) относительно некоммерческих организаций, включая НКО «иностранных агентов», законодателем определяется и как контрольная, и как надзорная деятельность.

Представляется обоснованной точка зрения Ю. В. Соболевой, указывающей на то, что такой подход не допустим. И в законодательстве, и в подзаконных актах должна содержаться соответствующая сути деятельности Минюста России (его территориальных органов) в отношении некоммерческих организаций формулировка – контроль, а не надзор [11, с. 133].

В соответствии с ч. 4 ст. 1 Закона о защите прав юридических лиц федеральный государственный надзор, проводимый по вопросам проверки результатов деятельности некоммерческих организаций при организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, должен учитывать особенности, которые могут быть определены иными федеральными законами.

В соответствии с п. 4.1 Закона о НКО к отношениям, возникающим в связи с осуществлением федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций при организации и проведении проверок некоммерческих организаций, применяются положения Закона о защите прав юридических лиц с учетом указанных в п. 4.2–4.5 ст. 32 Закона о НКО особенностей организации и проведения внеплановых проверок.

Таким образом, положения Закона о защите прав юридических лиц распространяются на некоммерческие организации с учетом особенностей норм Закона о НКО, Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных

<sup>2</sup> О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ / Правовой Сервер Консультант-Плюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (дата обращения: 24.07.2019).

объединениях»<sup>3</sup>, Постановления Правительства РФ от 11 июля 2012 г. №705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций»<sup>4</sup>, Приказа Минюста от 30 декабря 2011 г. № 456 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля 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>5</sup>.

Все вышеизложенное следует рассматривать в качестве обоснования при определении характера государственного контроля за деятельностью НКО «иностраных агентов», как специального.

Законодатель закрепляет, что государственный надзор за деятельностью НКО, выполняющих функцию иностранного агента, осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых документарных и выездных проверок соблюдения некоммерческими организациями требований, установленных Законом о НКО и иными федеральными законами, а также выполнения предупреждений (представлений) об устранении выявленных нарушений указанных требований<sup>6</sup>. Необходимо подчеркнуть, что частота проведения плановых проверок для НКО иностранных агентов составляет раз в год, в то время как для обычной некоммерческой организации, не наделенной данным статусом, – не чаще, чем раз в три года. В качестве специфики контроля за данными некоммерческими организациями можно выделить возможность проведения внеплановой проверки, в случае поступления в уполномоченный орган или его территориальный орган информации об осуществлении некоммерческой организацией деятельности в качестве НКО «иностранного агента», которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

В то же время одним из видов контроля за деятельностью данных некоммерческих организаций выступает присутствие проверяющих на организованных ими мероприятиях. В случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации при участии в мероприятии специалист готовит предложения в виде служебной записки о принятии мер по результатам данного вида контроля.

Неотъемлемой частью контроля деятельности НКО «иностраных агентов» следует рассматривать исследование результатов отчетов о деятельности; документов о целях и назначении расходования денежных средств и использования имущества, в том числе приобретенного на средства, полученные от иностранных источников; анализ заключений аудиторов. В то время как на большинство НКО возложена обязанность по предоставлению отчетов о своей деятельности, а также о целях расходования денежных средств и использования иного имущества один раз в год, периодичность представления данных документов для некоммерческой организации-иностранного агента составляет раз в полугодие, а отчет о целях

<sup>3</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ / Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/) (дата обращения: 22.07.2019).

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций: постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 / ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://base.garant.ru/70199600/> (дата обращения: 25.07.2019).

<sup>5</sup> Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля 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: Приказ Минюста России от 30 декабря 2011 г. № 456 / ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://base.garant.ru/70130708/> (дата обращения: 25.07.2019).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 / ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://base.garant.ru/70199600/> (дата обращения: 25.07.2019).

расходования денежных средств и использования иного имущества представляется НКО «иностранным агентом» раз в квартал<sup>7</sup>.

Государственный контроль за осуществлением НКО «иностранными агентами» своей деятельности в соответствии с их уставными целями и задачами, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации возложен на Министерство юстиции Российской Федерации, что не препятствует отнесению этой деятельности, как имеющей важное общественное и публично-правовое значение, одновременно к объекту прокурорского надзора, в рамках которого обеспечивается своевременное и адекватное реагирование. В необходимых случаях применяются экстраординарные (внеплановые) меры реагирования на факты нарушения некоммерческими организациями законов<sup>8</sup>.

Ведущиеся между правоведами многочисленные споры по поводу природы контроля и надзора не носят продуктивного характера. Начиная с советского периода и до настоящего времени, российская административно-правовая наука не выработала единого подхода к понятиям «контроль» и «надзор», которые гармонизировали бы с законодательными установлениями, касающимися статуса как контрольной, так и надзорной деятельности.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствует единый правовой акт, которым закрепились бы основы административного контроля и надзора, а также отсутствует и единое мнение об их природе.

Федеральный законодатель, возлагая на органы публичной власти контрольные и надзорные функции в отношении некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, предлагает использовать сочетание государственного контроля, осуществляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и прокурорского надзора.

В целом анализ контроля и надзора за деятельностью НКО «иностранных агентов» позволяет говорить о необходимости принятия Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по включению в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента, и осуществлению контроля за деятельностью некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, с целью консолидации разрозненных положений нормативно-правовых актов, регламентирующих контроль за деятельностью данных организаций.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Фантров П. П. Некоммерческие организации и система национальной безопасности в России: роль неправительственных объединений, имеющих статус иностранного агента / П. П. Фантров // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2015. — № 18 (303). — С. 58–66.

<sup>7</sup> О форме и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: приказ Минюста России от 16 апреля 2013 г. № 50 / ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70273134/> (дата обращения: 27.07.2019).

<sup>8</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной: постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П / ГАРАНТ.РУ (Garant.ru). — URL: <https://base.garant.ru/70871960/> (дата обращения: 27.07.2019).

2. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение / В. И. Рохлин. — Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. — 303 с.
3. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Государство и право. — 1999. — № 1. — С. 79–85.
4. Семенов С. В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России / С. В. Семенов, А.В. Чаплинский // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 4. — С. 118–135.
5. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. — Москва : Юридическая литература, 1987. — 108 с.
6. Зубарев С. М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении / С. М. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 10. — С. 31–36.
7. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. — Москва : Норма: ИНФРА-М, 2016. — 352 с.
8. Быкова Ю. Н. Прокурорский надзор: способ обеспечения законности в государственном управлении / Ю. Н. Быкова // Наука и инновации в XXI веке: актуальные вопросы, открытия и достижения: сб. ст. X Междунар. науч.-практ. конф. (27 сентября 2018 г.) — Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2018 — С. 160–163.
9. Предпринимательское право: правовое сопровождение бизнеса: учебник для магистров / И. В. Ершова, Р. Н. Аганина, В. К. Андреев [и др.]; отв. ред. И. В. Ершова. Москва : Проспект, 2017. — 848 с.
10. Петраков А. Ю. Государственный контроль в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации / А. Ю. Петраков // Актуальные проблемы российского права. — № 9 (82). — 2017. — С. 134–140.
11. Соболева Ю. В. Основы административно-правового статуса негосударственных организаций / Ю. В. Соболева; под ред. Соколова А. Ю. — Саратов : Научная книга, 2017. — 195 с.

## REFERENCES

1. Fantrov P. P. Non-profit organizations and the Russian national security system: a role of non-governmental organizations acting as foreign agents. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2015, no. 18 (303), pp. 58-66 (in Russian).
2. Rokhlin V. I. *Prokurorskii nadzor i gosudarstvennyi kontrol': istoriia, razvitie, poniatie, sootnoshenie* [Prosecutorial supervision and state control: history, development, concept, ratio]. Saint Petersburg, Iuridicheskii tsentr Press Publ., 2003, 303 p.
3. Shalumov M. S. Prosecutorial supervision and state control over the implementation of laws: separation of competence and responsibility. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1999, no. 1, pp. 79-85 (in Russian).
4. Semenov S. V., Chaplinskii A.V. On the improvement of the legal regulation of the system of state and municipal control in Russia. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia = Public Administration Issue*, 2014, no. 4, pp. 118-135 (in Russian).
5. Studenikina M. S. *Gosudarstvennye inspektsii v SSSR* [State inspections in the USSR]. Moscow, Iuridicheskaiia literature Publ., 1987, 108 p.
6. Zubarev S. M. On correlation of concepts of «control» and «supervision» in public management. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2014, no. 10, pp. 31-36 (in Russian).
7. Sokolov A. Iu. (ed.) *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik dlia bakalavrov* [Administrative law of the Russian Federation: the textbook]. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 2016, 352 p.
8. Bykova Iu. N. *Prokurorskii nadzor: sposob obespecheniia zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii* [Prosecutorial supervision: a way to ensure the rule of law in public administration]. Nauka i innovatsii v XXI veke: aktual'nye voprosy, otkrytiia i dostizheniia: sb. st. X Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (27 sentiabria 2018 g.). [Science and Innovation in the XXI Century: Current Issues, Discoveries and Achievements: Collection of Articles of the X Interna-

tional Scientific and Practical Conference (September 27, 2018)]. Penza, Nauka i Prosveshchenie Publ., 2018, pp. 160-163.

9. Ershova I. V., Aganina R. N., Andreev V. K. and others. *Predprinimatel'skoe pravo: pravovoe soprovozhdenie biznesa: uchebnik dlia magistrrov*. [Business law: legal support of business: the textbook]. Moscow, Prospekt Publ., 2017, 848 p.

10. Petrakov A. Iu. State control for the residents of the territories ahead of socio-economic development in the Russian Federation. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of the Russian Law*, no. 9 (82), 2017, pp. 134-140 (in Russian).

11. Soboleva Iu. V., Sokolov A. Iu (ed). *Osnovy administrativno-pravovogo statusa negosudarstvennykh organizatsii* [Foundations for the administrative and legal status of non-state organizations]. Saratov, Nauchnaia kniga Publ., 2017, 195 p.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Дегтярева Анастасия Александровна* — преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института Пензенского государственного университета, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация; e-mail: [d.a.a.pnz@mail.ru](mailto:d.a.a.pnz@mail.ru).

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Anastasiya A. Degtyareva* — Lecturer of Department of State and Legal Subjects, Law Institute, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation; e-mail: [d.a.a.pnz@mail.ru](mailto:d.a.a.pnz@mail.ru).

#### **ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ**

Дегтярева А. А. Контроль и надзор за деятельностью некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: соотношение понятий / А. А. Дегтярева // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2019. — Т. 7, № 3 (27). — С. 32–38. — URL: <http://esj.pnzgu.ru>.

#### **FOR CITATION**

Degtyareva A. A. Control and supervision of the activities of non-profit organizations performing the functions of a foreign agent: correlation of concepts. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2019, vol. 7, no. 3, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).