

NB: Административное право и практика администрирования

Правильная ссылка на статью:

Уваров А.А., Яковлев-Чернышев В.А. — О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации // NB: Административное право и практика администрирования. – 2023. – № 4. – С. 120 - 134. DOI: 10.7256/2306-9945.2023.4.68777 EDN: MTMXNE URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=68777

О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации

Уваров Александр Анатольевич

доктор юридических наук

профессор, кафедра государственно-правовых дисциплин, Сочинский филиал ФГБОУ ВО "Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)"

354057, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Дагомысская, 42

✉ uvarov.al@mail.ru



Яковлев-Чернышев Василий Александрович

магистрант, кафедра теории, истории государства и права; Сочинский филиал ФГБОУ ВО "Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)"

354057, Россия, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Дагомысская, 42

✉ basil.yakovlev@mail.ru



[Статья из рубрики "Административное и муниципальное право: формы и методы его реализации"](#)

DOI:

10.7256/2306-9945.2023.4.68777

EDN:

MTMXNE

Дата направления статьи в редакцию:

22-10-2023

Дата публикации:

31-12-2023

Аннотация: Предметом исследования являются функции Минюста России, в том числе особое внимание уделяется контрольно-надзорной функции. Целью исследования является выявление дефектов в нормативных правовых актах, закрепляющих перечень

и содержание функций Минюста России, а также поиск способов их устранения. Методология исследования основана на системном и комплексном подходах, включает совокупность общенаучных и частнонаучных методов исследования, в том числе применены методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, системно-структурный, логический, формально-юридический и др. Для достижения поставленной цели авторами в ходе исследования проанализирована совокупность нормативных правовых актов, регулирующих организационно-правовые аспекты реализации функций Минюста России.

По итогам проведенного исследования получены следующие основные результаты, характеризующиеся научной новизной: выявлены несовершенства Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, в том числе смешение понятий «функция», «полномочия», «предмет ведения», выход за пределы функций Минюста России на уровень дискреции федерального законодателя, а также недостаточная конкретизация полномочий Минюста России в области правовой организации местного самоуправления; предложена авторская классификация, позволяющая усовершенствовать Положение на основе систематизации и уточнения содержания функций, осуществляемых Минюстом России; выявлены особенности реализации контрольно-надзорной функции Минюста России по отношению к различным субъектам права, подлежащим проверке; обосновано, что Минюсту России совместно с Федеральной нотариальной палатой следует устранить противоречия между Кодексом профессиональной этики нотариусов и Трудовым кодексом Российской Федерации. Полученные выводы и результаты могут быть использованы в деятельности Минюста России, при проведении дальнейших правовых исследований в области публичного права.

Ключевые слова:

Минюст России, функции, полномочия, предмет ведения, дискреция федерального законодателя, классификация функций, содержание функций, контрольно-надзорная функция, нотариат, адвокатура

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) занимает особое место в исполнительной ветви власти. Это обуславливается тем, что Минюст России уполномочен решать широкий круг задач, ключевой из которых является обеспечение единого правового пространства России. Для того чтобы уяснить, каковы механизмы решения указанных задач, необходимо выделить функции, возложенные на Минюст России, поскольку они достаточно многообразны и не сосредоточены в одном правовом акте, но именно благодаря им оказывается «воздействие постоянно развивающейся системы на общественные отношения» [\[1, с. 122\]](#).

Если проанализировать Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», которым утверждено Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Положение), то можно отметить некоторые проблемные зоны данного правового акта. Представляется, что не самым удачным образом сформулирован п. 2 Положения, поскольку в нем происходит смешение понятий «функция», «полномочия», «предмет ведения», а также выход на уровень правового регулирования федерального законодателя.

Например, в подп. 9 п. 2 Положения говорится о «деятельности уголовно-исполнительной системы». Но данное положение никак не может закрепляться в подзаконном акте, поскольку регулирование деятельности уголовно-исполнительной

системы осуществляется на основе Уголовно-исполнительного кодекса РФ, то есть федерального закона, а не инструкций и положений Минюста России.

В подп. 10 п. 2 Положения в полномочия Минюста России включено положение о территориальном устройстве Российской Федерации, входящем согласно ст. 71 Конституции РФ в предмет ведения Российской Федерации. Однако предмет ведения не может иметься у органа государственной власти, поскольку он относится к публично-правовому образованию, в данном случае – к Российской Федерации. Как отмечает В. В. Елистратова, это обусловлено тем, что предмет ведения, затрагивающий сферы общественной жизни, «предполагает работу государственных органов разного уровня» [2, с. 213]. При этом вопросы территориального устройства могут решаться как на федеральном, так и на региональном уровне (в частности, к ведению субъектов РФ относится вопрос об административно-территориальном устройстве субъекта РФ), в связи с чем по действующему законодательству роль Минюста России здесь никак не просматривается. Также в указанном подпункте упоминается о «разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления». Однако закрепление такой формулировки вступает в прямое противоречие с ч. 6 ст. 1 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», где сказано, что данные вопросы регулируются Конституцией, федеральными законами и договорами о предметах ведения. Налицо включение вопросов, регулируемых федеральным законодательством, в полномочия Минюста России. При этом включение в данный подпункт вопросов «правовой организации местного самоуправления» формально не противоречит законодательству в силу закрепления в ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможности регулирования основ местного самоуправления, в том числе нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Однако наряду с Минюстом России на это могут претендовать и многие другие федеральные органы исполнительной власти, поэтому в случае необходимости оставления этой формулировки, в Положении следует конкретизировать, какие именно его полномочия с этим связаны.

Происходит терминологическая путаница при сопоставлении п. 2 и п. 19 Положения. Так, в подп. 2, 3, 6, 7, 8, 9 п. 2 Положения, посвященного функциям, говорится о государственной регистрации некоммерческих организаций, оказании бесплатной юридической помощи, правовом информировании, правовом просвещении и т. д. При этом аналогичные формулировки мы находим в полномочиях Минюста России в подп. 1, 4, 5, 6, 7, 8 п. 19 Положения. Остается неясным, почему при таком подходе в п. 19 не нашлось место адвокатуре и нотариату, которые упоминаются в подп. 4, 5 п. 2 Положения. На наш взгляд, п. 5 Положения, закрепляющий круг субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная функция, мог бы найти свое отражение в п. 2 Положения. Перечисление основных направлений деятельности в одном пункте выглядело бы более логично и снижало бы риски «разбросанности» функций.

Представляется, что для усовершенствования рассматриваемого Положения была бы полезна разработанная нами классификация функций Минюста России (см. таблицу).

Таблица – Классификация функций Минюста России

Критерии классификации	Виды функций
------------------------	--------------

По содержанию функций	Контрольно-надзорная функция. Осуществляется в отношении широкого круга субъектов права, в том числе: в отношении подведомственных Минюсту России ФСИН и ФССП России, органов публичной власти (за исключением высших органов государственной власти), нотариата, адвокатуры, органов ЗАГС, некоммерческих организаций. Контроль (надзор) за этими подконтрольными субъектами осуществляется не только в соответствии с Положением о Минюсте России, но и иными нормативными правовыми актами Минюста России, федеральным законодательством.
	Координирующая функция. Осуществляется в отношении подведомственных Минюсту России ФССП России и ФСИН России (п. 4 Положения), а также в рамках проведения мониторинга правоприменения (подп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»).
	Функция мониторинга правоприменения. Указывается в Положении о мониторинге правоприменения, а не в Положении о Минюсте России. Критерии и показатели при проведении мониторинга правоприменения указаны в Постановлении Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения».
	Функция по противодействию коррупции. В силу подп. 1, 2 п. 20 Положения Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, как правило, их проектов.
	Правотворческая функция. В Положении в подп. 7, 8 п. 20 указано, что Минюст России участвует в законопроектной деятельности. Данная функция не случайно активно реализуется Минюстом России, поскольку анализируя целый ряд нормативных правовых актов и отвечая за систематизацию законодательства, Минюст России способен подготовить качественные законопроекты. В Постановлении Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 29.08.2020) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации») закреплён целый ряд положений, в которых упоминается Минюст России.
	Культурная функция. Закрепление за Минюстом России в подп. 4 п. 6 Положения задачи по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, связано с появлением Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и

	укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». В рамках данного Указа Президента РФ не устанавливается прямая функция Минюста России в этой сфере. Однако в нем закрепляются такие ценности, как жизнь, достоинство, права и свободы человека и гражданина, коллективизм, преемственность поколений, историческая память и т.д. Следовательно, можно сделать вывод о том, что роль Минюста России связана с усовершенствованием и созданием правовых механизмов, направленных на сохранение традиционных ценностей.
В зависимости от способов правового воздействия	Регулятивные
	Охранительные (в соответствии с Приказом Минюста России от 31.12.2019 № 339 «Об утверждении перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, его территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» Минюст участвует в производстве по делам об административных правонарушениях в определенных случаях, следовательно, и охранительная функция у Минюста имеется)
По направленности действия	Внутренние (правовая политика Минюста России на территории Российской Федерации)
	Внешние (например, в соответствии с подп. 17 п. 19 Положения Минюст России участвует в разработке и реализации основных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере международной информационной безопасности)
По сфере действия	Правовая (повышение качества правовых актов, их связанности и непротиворечивости с законодательством Российской Федерации)
	Политическая (Минюст России реализует государственную политику в сфере правового регулирования, противодействия коррупции и т.д.)
	Социально-культурная (Минюст России контролирует деятельность НКО, особенно являющихся иностранными агентами, а также является одним из субъектов, способствующих реализации сохранения традиционных ценностей в рамках Указа Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»)
	Воспитательная (Минюст России в соответствии с подп. 3 п. 2 Положения занимается правовым просвещением и правовым воспитанием граждан)
По субъектам	Осуществляемые применительно к органам государственной власти (за исключением высших органов государственной власти)
	Осуществляемые применительно к органам местного самоуправления

права, подлежащим проверке	Осуществляемые применительно к органам местного самоуправления
	Осуществляемые применительно к нотариату
	Осуществляемые применительно к адвокатуре
	Осуществляемые применительно к некоммерческим организациям
По способам воздействия на проверяемые субъекты	Реализуемые непосредственно, или прямо (например, Минюст России в сфере нотариата может оказывать существенное влияние, поскольку Минюст России совместно с федеральной нотариальной палатой принимает соответствующие нормативные правовые акты о квалификационной комиссии, о правилах ведения нотариального делопроизводства, Кодекса профессиональной этике нотариусов и т.п., а также возглавляет и имеет равное количество мест в квалификационной комиссии, может проводить плановые, внеплановые, при необходимости повторные проверки)
	Реализуемые опосредованно, или косвенно (например, Минюст России, несмотря на прямое участие в квалификационной комиссии (2 представителя из 13 членов комиссии), Комиссии по этике и стандартам в сфере адвокатуры (2 представителя из 16 членов комиссии), оказывает опосредованное влияние на адвокатуру, поскольку решающего значения в голосовании не имеет)
По способу предотвращения нарушений в нормативных правовых актах	Реализуемые непосредственно, или прямо (Минюст России осуществляет регистрацию уставов муниципальных образований, федеральных органов исполнительной власти и т.п.)
	Реализуемые опосредованно, или косвенно (например, территориальные органы Минюста России обращаются в органы прокуратуры при выявлении в рамках антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актах коррупциогенных факторов для принятия прокурором мер прокурорского реагирования или обращения прокурора в суд)
По способу участия в правотворческой деятельности	Реализуемые непосредственно, или прямо (Минюст России издает в пределах своей компетенции приказы, участвует в законопроектной деятельности (оценивая концепцию, идею, техническое задание, соответствие законодательству и т. п.), что установлено в Постановлении Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от 29.08.2020) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»))
	Реализуемые опосредованно, или косвенно (Минюст России в соответствии с подп. 10 п. 20 Положения

	принимает активное участие в вопросах систематизации законодательства регионального и местного уровня, вносит соответствующие предложения по совершенствованию этой деятельности, что потом может использоваться органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления)
По способу сохранения традиционных ценностей России	Информационная (с помощью проведения различных конференций и мероприятий, Минюст России способствует укреплению естественных, традиционных ценностей России)
	Познавательная (Минюст России может принимать участие в изучении и сохранении русской культуры)
	Адаптивная (Минюст России, координируя деятельность с другими органами публичной власти, может разрешать вопросы в сфере культуры, тем самым опосредованно влияя и на качество миграционной политики)
	Правовая (Минюст России способен оценить с учетом оценки законодательства в сфере культуры и актов стратегического планирования качество и концепцию нормативных правовых актов в данной области)

На наш взгляд, особого внимания ввиду сложности и многогранности реализации заслуживает рассмотрение контрольно-надзорной функции Минюста России.

Данная функция осуществляется Минюстом России в отношении широкого круга субъектов права. Так, контрольные функции Минюста России можно разделить по кругу субъектов следующим образом:

Нотариат. Нотариусы подразделяются на государственных и частных. Минюст России воздействует на нотариат, принимая нормативные правовые акты совместно с Федеральной нотариальной палатой (далее также – ФНП). Так, основополагающими нормативными правовыми актами, посредством которых Минюст России осуществляет контрольно-надзорные функции, являются: Приказ Минюста РФ от 29.06.2015 № 150 «Об утверждении положения о квалификационной комиссии» (вместе с Положением, утв. решением Правления ФНП от 18.05.2015), Приказ Минюста России от 14.12.2022 № 394 «Об утверждении Правил нотариального делопроизводства» (вместе с «Правилами нотариального делопроизводства», утв. решением Правления ФНП от 28.11.2022 № 21/22) и Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, утвержденный Минюстом России и решением Собрании нотариальных палат представителей субъектов Российской Федерации 12.01.2019, 19.01.2016.

Квалификационная комиссия на паритетной основе в составе не менее шести человек формируется при территориальном органе Минюста России. Председателем квалификационной комиссии является начальник или заместитель начальника территориального органа Минюста России, а заместителем председателя квалификационной комиссии является президент нотариальной палаты или член нотариальной палаты. Секретарем квалификационной комиссии назначается один из членов квалификационной комиссии, а именно: гражданский служащий территориального органа Минюста России. Таким образом, Минюст России осуществляет контроль и способен оценить, достойно ли стать нотариусом, либо продолжать эту деятельность.

В рамках утвержденных Правил нотариального делопроизводства Минюст России может осуществлять плановую, внеплановую и повторную проверки. Плановая проверка проводится один раз в четыре года, если иное не предусмотрено законодательством субъекта РФ, либо если лицо впервые начало осуществлять нотариальную деятельность, то через год с момента наделения такого лица полномочиями нотариуса (п. 5 Правил нотариального делопроизводства). Проверка проводится формирующей комиссией в составе не менее двух человек, в которую включаются представители территориального органа Минюста России и члены нотариальной палаты. Проверка может проводиться в отношении правильного оформления номенклатурных дел, правильности обработки входящих и исходящих документов и т. п. По итогам такой проверки в соответствии с п. 191 Правил нотариального делопроизводства может быть принято четыре решения: 1) работа нотариуса признается удовлетворительной; 2) нотариус в ходе установленного комиссией срока устраняет выявленные нарушения; 3) назначается повторная проверка; 4) материалы проверки направляются в нотариальную палату для возбуждения дисциплинарного производства в рамках Кодекса профессиональной этики нотариусов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что Минюст России может воздействовать на нотариуса при совершении тем неправомерных действий, в том числе путем инициации в нотариальной палате дисциплинарного производства.

В рамках дисциплинарного производства выявляется, были ли совершены нотариусом неправомерные действия, предусмотренные п. 10.2 Кодекса профессиональной этики нотариусов. В случае привлечения нотариуса к дисциплинарной ответственности ему могут объявить в соответствии с п. 10.4 Кодекса профессиональной этики нотариусов замечание (снимается спустя год после объявления), выговор (снимается спустя два года после объявления), либо строгий выговор (снимается спустя пять лет после объявления). Дисциплинарное производство осуществляется федеральной палатой нотариусов, которая вправе привлечь к участию территориальный орган Минюста России в силу п. 12.3 Кодекса профессиональной этики нотариусов. При этом возникает вопрос, связанный с тем, не вышел ли Минюст России с федеральной нотариальной палатой на уровень дискреции федерального законодателя. Так, Н.М. Салихова, Е.М. Батухтина отмечают, что если нотариус, работающий в государственной нотариальной конторе, является с точки зрения трудового права работником и привлекается к ответственности в соответствии с трудовым законодательством, то нотариус, занимающийся частной практикой, не является работником ни по отношению к нотариальной палате, ни к органам юстиции [\[3, с. 31-32, 34\]](#). Более того, как показывают авторы, нотариус, занимающийся частной практикой, является работодателем, поскольку он нанимает работников и не заключает ни с кем трудового договора, что исключает возможность использование понятия «дисциплинарная ответственность» [\[3, с. 32, 34\]](#). Таким образом, можно говорить об этической, корпоративной, организационной, но не дисциплинарной ответственности [\[3, с. 34\]](#). Стоит отметить, что в Письме Федеральной службы по труду и занятости от 14.02.2022 № ПГ/01665-6-1 «О привлечении работников к дисциплинарной ответственности за несоблюдение требований корпоративной этики на основании локального нормативного акта, предусматривающего правила поведения работников в организации» упомянуто о том, что кодекс корпоративной этики является локальным правовым актом работодателя, который не может применяться для привлечения к ответственности в случае, если он противоречит Трудовому кодексу Российской Федерации (далее – ТК РФ). В данном случае, если рассмотреть Кодекс профессиональной этики нотариусов, существуют противоречия с ТК РФ, поскольку: 1) ч. 1 ст. 192 ТК РФ устанавливает дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора и увольнения по соответствующим основаниям. Строгий выговор как мера

дисциплинарного взыскания в ТК РФ отсутствует, в случае же с Кодексом профессиональной этики нотариусов строгий выговор имеется; 2) согласно ч. 1 ст. 194 ТК РФ «если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания», в п. 10.5 Кодекса профессиональной этики нотариусов этот срок может быть установлен вплоть до пяти лет. Данное положение, очевидно, не соответствует требованиям ч. 4 ст. 8 ТК РФ о том, что нормы локальных правовых актов, ухудшающие положение работника, не применяются; 3) нотариус, занимающийся частной деятельностью, находится в роли работодателя, а не работника. Но даже если условно взять это положение за скобки, то и в таком случае Кодекс профессиональной этики нотариусов противоречит ст. ст. 8, 192, 194 ТК РФ.

Адвокатура. Существенным отличием адвокатуры от нотариата является более существенная обособленность от Минюста России и его территориальных органов. Безусловно, Минюст России утверждает формы удостоверения адвоката и порядка его заполнения, требования к форме, порядку оформления и направления адвокатского запроса и т.д., тем самым проводя унификацию и ведя контроль за соблюдением правил процессуального характера. При этом наличие даже таких полномочий, которые вряд ли можно счесть посягательством на независимость адвокатуры, не всегда представителями адвокатской среды принимаются однозначно. Так, А. В. Рагулин, критически относящийся к различным инициативам и предложениям в сфере адвокатуры [\[4\]](#), не согласен с тем, что Минюст России должен «указывать, как адвокатам заполнять и оформлять ордера» [\[5, с. 26\]](#). Автор считает, что Минюст России тем самым может благодаря формальным требованиям давить на адвокатов. На наш взгляд, данная позиция является спорной, поскольку Минюст России должен, в первую очередь, проводить понятную и разумную унификацию вопросов, связанных с ордером, формами адвокатского запроса и т.д. Без этих полномочий Минюст России просто не смог бы адекватно осуществлять контрольно-надзорную функцию в сфере адвокатуры. В связи с этим, представляется обоснованным мнение А. Н. Целовальника, который говорит о продолжающемся поиске баланса во взаимоотношениях Минюста России и адвокатуры [\[6, с. 260\]](#).

Отметим также, что влияние на процесс принятия решения квалификационной комиссией у Минюста России существенно ниже, нежели чем в сфере нотариата. Так, в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» квалификационная комиссия формируется из тринадцати человек, семь из которых относятся к адвокатской палате, шесть представляют органы государственной власти, из них два – территориальный орган Минюста России. Решения квалификационной комиссии принимаются простым большинством. То есть, семь адвокатов при единодушии будут превалировать над иной позицией представителей органов государственной власти в любом случае. Также следует отметить, что Минюст России, как и в случае с нотариусами, может вносить представление, являющееся в силу подп. 3 п. 20 Кодекса профессиональной этики адвокатов (принят первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 года) поводом для возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката. Согласно п. 6 Кодекса профессиональной этики адвокатов после возбуждения дисциплинарного производства лицо, организация или орган, обратившийся с жалобой, обращением, представлением, становятся участниками такого производства. Дисциплинарное производство в силу п. 5 осуществляется квалификационной комиссией, т.е. Комиссией Федеральной палаты адвокатов по этике и стандартам в

соответствии со ст. 9.1 Регламента Комиссии Федеральной палаты адвокатов по этике и стандартам (утв. решением Совета Федеральной палаты адвокатов от 19.04.2017, протокол № 10) и Совета Федеральной палаты адвокатов. В Комиссию Федеральной палаты адвокатов в соответствии со ст. 3 Регламента входят шестнадцать членов, из которых десять являются адвокатами, шесть представляют различные органы государственной власти, в том числе два – Минюст России.

Органы актов записи гражданского состояния (далее – органы ЗАГС). Минюст России осуществляет контрольно-надзорные функции в отношении органов ЗАГС на основании Приказа Минюста России от 20.11.2012 № 212 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (далее – Приказ № 212) и Приказа Минюста России от 22.11.2018 № 232 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния» (далее – Приказ № 232).

Согласно п. 6 Приказа № 212 предметом контроля в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния является обеспечение осуществления полномочий Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния. В соответствии с п. 7 Приказа № 212 предметом надзора в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния является соблюдение органами ЗАГС обязательных требований, установленных законодательством об актах гражданского состояния, и требований, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Минюст России в целях осуществления контроля и надзора осуществляет плановые и внеплановые проверки для выявления, пресечения и предупреждения нарушений органов ЗАГС. Планы проверок осуществляются на основании Приказов Минюста России и его территориальных органов. Основанием для включения органа ЗАГС в план проверки является истечение трехлетнего срока со дня последней проверки.

В случае выявления нарушений в рамках проверки, Минюст России или его территориальные органы в соответствии с п. 70 Приказа № 212 вносят предписание об устранении нарушений законодательства, либо направляют руководителю органа исполнительной власти субъекта РФ и (или) высшему должностному лицу субъекта РФ информацию о выявленных нарушениях, либо Минюст России подготавливает представление о временном изъятии Правительством РФ полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния.

Основаниями для проведения внеплановой проверки в соответствии с п. 37 Приказа № 212 могут служить: неисполнение органом ЗАГС предписаний Минюста России или его территориальных органов; поступление информации от органов публичной власти о нарушениях органами ЗАГС законодательства; жалоба на действие (бездействие) органов ЗАГС, нарушающее законодательство РФ или поступление иной информации, свидетельствующей о наличии признаков таких нарушений.

В рамках Приказа № 232 Минюст России и его территориальные органы также могут проводить плановые или внеплановые проверки, осуществляющиеся в форме документарной или выездной проверки. Приказ № 232, помимо цели выявления

нарушений законодательства, также преследует цель оценить качество и эффективность органов ЗАГС, которая основывается на анализе показателей, включающих количество зарегистрированных актов гражданского состояния и ряд других.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) и Федеральная служба судебных приставов (ФССП России). В отношении подведомственных органов Минюст России действует на основании Приказа Минюста РФ от 27.10.2009 № 361 «Об организации проверок в подведомственных Министерству юстиции Российской Федерации федеральных службах, осуществлении координации и контроля их деятельности» (далее – Приказ № 361). Данный Приказ является по своему объему и правовому регулированию весьма незначительным, в отличие, например, от достаточно регламентированных Приказа № 212 и Приказа № 232, относящихся к контролю и надзору за органами ЗАГС. В Приказе № 361 говорится только о плановых проверках, которые проводятся не более тридцати дней и преследуют цель выявления нормативных правовых актов, которые могут подлежать государственной регистрации, соответствия решений действующему законодательству, своевременности и качества исполнения поручений Президента РФ, Правительства РФ, Минюста России федеральными службами. Директор ФСИН России или ФССП России по завершению проверки обязан под роспись ознакомиться с итоговой справкой и, в случае выявления недостатков, в десятидневный срок организовать работу по устранению выявленных недостатков и контролировать ход работы.

В целом Минюст России осуществляет контроль за широким кругом органов публичной власти, поскольку в соответствии с Положением (подп. 10, 38 п. 20; подп. 1, 2, 9, 10 п. 23) он может запрашивать акты органов государственной власти для проведения правовой экспертизы на необходимость их регистрации, осуществлять проверку нормативных правовых актов и при выявлении их несоответствия Конституции Российской Федерации и (или) федеральным законам направлять обязательные для исполнения предписания. Также Минюст России осуществляет регистрацию уставов муниципальных образований (подп. 10 п. 19 Положения), что обеспечивает контроль и за органами местного самоуправления.

Некоммерческие организации. Минюст России ведет регистрацию и осуществляет контроль за деятельностью некоммерческих организаций (подп. 1, 2 п. 5 Положения). Особое внимание на данном направлении уделяется некоммерческим организациям, являющимися иностранными агентами. Так, Минюст России ведет отдельный реестр организаций и лиц, являющихся иностранными агентами, в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием». При этом стоит отметить, что контроль (надзор) Минюста России за некоммерческими организациями оценивается порой как чрезмерный. Так, например, М. И. Темуркаев считает, что за определенные нарушения установлена чрезмерная, несоразмерная ответственность некоммерческих организаций, которая не позволяет им развиваться [\[7, с. 135-136\]](#). Представляется, что данная позиция неоднозначна и спорна. Минюст России осуществляет достаточно строгий контроль (надзор) за некоммерческими организациями, поскольку они могут оказывать существенное негативное влияние на общество и не выполнять свои изначально заложенные функции. Более того, в распоряжении Минюста России имеются разные меры реагирования на нарушения в деятельности некоммерческих организаций. Согласно подп. 4 п. 13 Приказа Минюста России от 30.12.2021 № 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», такими мерами являются: 1) вынесение предупреждения (вынесение представления); 2) приостановление деятельности общественных объединений и религиозных организаций; 3) возбуждение дела об административном правонарушении; 4) направление в суд заявления о приостановлении деятельности политической партии и ее региональных отделений, религиозных организаций или ликвидации некоммерческой организации.

Таким образом, по итогам проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

- 1) необходимо внести изменения в п. 2 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации для устранения смешения понятий «функция» и «предмет ведения»;
- 2) следует внести изменения в п. 2 и п. 19 Положения, поскольку на данный момент происходит смешение понятий «функция» и «полномочия», а также при таком подходе не упоминаются некоторые функции, относящиеся к полномочиям (в п. 19 не упоминается адвокатура, нотариат);
- 3) необходимо убрать из п. 2 Положения нормы, выходящие за пределы функций Минюста России на уровень дискреции федерального законодателя;
- 4) в подп. 10 п. 2 Положения необходимо конкретизировать, какие именно полномочия Минюста России связаны с вопросами «правовой организации местного самоуправления», поскольку наряду с Минюстом России на это могут претендовать и многие другие федеральные органы исполнительной власти;
- 5) в силу того, что функции Минюста России не сосредоточены в каком-то одном пункте Положения, в рамках исследования была предложена авторская классификация, позволяющая усовершенствовать Положение на основе систематизации и уточнения содержания функций, осуществляемых Минюстом России;
- 6) ввиду многообразия и обширности функций Минюста России в данной статье было уделено особое внимание одной из главных функций Минюста России – контрольно-надзорной функции. В рамках выявления содержания данной функции были выявлены особенности осуществления контроля (надзора) в отношении подконтрольных Минюсту России субъектов права.

Так, в отношении нотариата Минюст России осуществляет строгий контроль и способен влиять на решения путем непосредственного принятия участия в работе квалификационных комиссий, при проверках нотариусов и т. п. В ходе исследования обосновано, что Минюсту России совместно с Федеральной нотариальной палатой следует устранить противоречия между Кодексом профессиональной этики нотариусов и ТК РФ.

В отношении адвокатуры Минюст России обладает гораздо меньшим влиянием, нежели в отношении нотариата. Вместе с тем возможность инициирования дисциплинарного производства является важным рычагом давления на адвоката, действующего в нарушение законодательства или этических норм.

В отношении органов ЗАГС Минюст России наделен широкими полномочиями, связанными, прежде всего, с возможностью плановых, внеплановых проверок и оценки

качества деятельности органов ЗАГС, исходя из контролируемых показателей.

В отношении подведомственных Минюсту России ФСИН России и ФССП России осуществляется контроль (надзор) путем плановых проверок. Обусловлено это тем, что Минюст России и так наделен достаточными рычагами воздействия на данные федеральные службы.

В отношении некоммерческих организаций Минюст России использует широкий инструментарий. Все зависит от того, в отношении какого субъекта осуществляется контроль (надзор) Минюста России. Если речь идет о некоммерческих организациях, являющихся иностранными агентами, то контроль (надзор) за ними достаточно плотный (например, установлены формы отчетности с широким перечнем сведений, которые необходимо предоставлять в Минюст России) для предотвращения деструктивного влияния со стороны данных субъектов. За иными некоммерческими организациями контроль (надзор) более мягкий.

Библиография

1. Константинова А. В. Реализация функций права // Юрист-правовед. 2010. № 1 (38). С. 122-127.
2. Елистратова В. В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 212-213.
3. Саликова Н. М., Батухтина Е. М. Особенности трудового статуса нотариуса // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 5 (107). С. 31-37.
4. Рагулин А. В. Изменения в законодательство об адвокатуре направлены на подавление независимости адвокатов и адвокатуры в России! // Евразийская адвокатура. 2023. № 2 (61). С. 20-41.
5. Рагулин А. В. Новый законопроект «О внесении изменений в федеральный закон «об адвокатской деятельности и адвокатуре в российской федерации»: путь к утрате независимости адвокатов // Евразийская адвокатура. 2021. № 5 (54). С. 23-61.
6. Целовальник А. Н. Функции Министерства юстиции Российской Федерации в сфере адвокатуры // В сборнике: правотворчество, правоприменение и правосознание: состояние и перспективы развития. Сборник докладов VII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2021. С. 256-260.
7. Темуркаев М. И. Контроль (надзор) органов юстиции в отношении некоммерческих организаций: проблемы теории и практики // Право. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 133-139

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. В рецензируемой статье "О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации " предметом исследования являются нормы права, определяющие функции, возложенные на Министерство юстиции Российской Федерации. Кроме того, автор пытается внести терминологическую ясность в применении таких юридических категорий как "функция", "полномочия" и "предмет ведения", поскольку, по его мнению, произошло "смешение этих понятий".

Методология исследования. Методологический аппарат составили следующие

диалектические приемы и способы научного познания: анализ, абстрагирование, индукция, дедукция, гипотеза, аналогия, синтез, типология, классификация, систематизация и обобщение. При написании статьи использовались такие методы как: исторический, теоретико-прогностический, формально-юридический, системно-структурный и правового моделирования. Применение современных методов позволило изучить сложившиеся подходы, взгляды на предмет исследования, выработать авторскую позицию и аргументировать ее. Кроме того, в работе использовалось сочетание теоретической и эмпирической информации.

Актуальность исследования обусловлена тем фактом, что Министерство юстиции Российской Федерации является одним из представителей исполнительной ветви власти, в чьем ведении находится «...широкий круг задач, ключевой из которых является обеспечение единого правового пространства России», а для механизмов решения данной задачи (обеспечение единого правового пространства), необходимо выделить функции, возложенные на этот орган исполнительной власти, «поскольку они достаточно многообразны и не сосредоточены в одном правовом акте, но именно благодаря им оказывается «воздействие постоянно развивающейся системы на общественные отношения»». Важность и значимость этой государственной структуры в правовой системе обуславливает актуальность исследования ее функций, их законодательного закрепления и механизмов реализации в правоприменении. Представляется, что любые доктринальные разработки по данной проблематике могут иметь практическую значимость, как для нормотворчества, так и правоприменения.

Научная новизна. Не подвергая сомнению важность проведенных научных исследований, послуживших теоретической базой для данной статьи, тем не менее, отмечается, что в этой публикации впервые сформулированы заслуживающие внимания положения, например: "...следует внести изменения в п. 2 и п. 19 Положения, поскольку на данный момент происходит смешение понятий «функция» и «полномочия», а также при таком подходе не упоминаются некоторые функции, относящиеся к полномочиям (в п. 19 не упоминается адвокатура, нотариат) " и др. Автором по результатам написания статьи сделан ряд теоретических выводов, а также внесены конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, что указывает не только на важность этого исследования для юридической науки, но и определяет его практическую значимость.

Стиль, структура, содержание. Статья написана научным стилем, использована специальная терминология. Материал изложен последовательно, грамотно и ясно. Статья структурирована. Хотя, возможно, введение к статье нуждается в доработке, поскольку не соответствует требованиям, предъявляемым к данной части научной статьи. Тема раскрыта. Содержание статьи соответствует ее названию.

Библиография. Автором использовано недостаточное количество доктринальных источников, для научной статьи – не менее 10. Ссылки на указанные источники оформлены с соблюдением требований библиографического ГОСТа. Представляется необходимым дополнить список библиографии и соответственно актуализировать текст статьи.

Апелляция к оппонентам. В статье представлена научная дискуссия, обращения к оппонентам корректные. Все заимствования оформлены ссылками на автора и источник опубликования.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статья "О контрольно-надзорной и иных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" рекомендуется к опубликованию, т.к. отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и соответствует редакционной политике журнала "Административное право и практика администрирования". Статья написана на актуальную тему, имеет практическую

значимость и отличается научной новизной. Замечания, отмеченные в статье, незначительные и устранимые. Данная может представлять интерес для широкой читательской аудитории, прежде всего, специалистов в области административного права, а также будет полезна для преподавателей и обучающихся юридических вузов и факультетов.