

УДК 342.98

DOI 10.25688/2076-9113.2019.33.1.03

**Н.В. Антонова,**  
**А.В. Ким**

## **Развитие административных функций территориальных органов юстиции в современной России**

В статье рассматриваются управленческие функции территориальных органов юстиции в динамике развития общественных отношений на современном этапе. Показана реализация контрольных полномочий этих органов на объект регулирования в деятельности некоммерческих организаций, нотариата, адвокатуры и субъектов регионального нормотворчества. Обозначены ограничения, создающие препятствия в принятии властных решений территориальными органами юстиции.

*Ключевые слова:* управленческие функции; управленческое решение; органы юстиции; контрольные полномочия; правоотношения; регистрация; федеральный закон.

С распадом союзного государства и образованием Российской Федерации государственное управление страной перешло в новую фазу автономного развития. Административное реформирование государственного аппарата, образование новых органов публичной власти повлияло на усовершенствование функций федеральных министерств и их территориальных органов. Смена политического курса, развитие международных отношений, переход административно-командной экономики в рыночную привели к трансформации общественных отношений. Новая конституция России провозгласила приоритет прав и свобод личности, что потребовало создания эффективного механизма их защиты [11: с. 3]. Для реализации конституционных положений были приняты соответствующие федеральные и региональные законы. Изменения в общественной жизни страны повлияли на направления деятельности Министерства юстиции Российской Федерации. Многие классические полномочия органов юстиции по судебному управлению, организации и руководству судебными учреждениями, общему руководству и надзору

за деятельностью коллегий защитников, руководству системой юридического образования, актуальные в советский период, были отменены [12: с. 24]. Вместе с тем у Минюста России появились новые функции.

В 1995 г. вступил в юридическую силу федеральный закон «Об общественных объединениях», который определил конституционные права граждан на объединения, создание на обоюдной, добровольной основе общественного объединения для самореализации членов общества, защиты прав и законных интересов граждан. В зависимости от целей к общественным объединениям были отнесены: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самостоятельности; политическая партия [3]. Впервые правовой статус был закреплен за некоммерческими организациями, призванными осуществлять деятельность для достижения социально значимых целей. В функциональную основу таких организаций законодатель отнес воплощение благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих идей. Приоритетными задачами являются достижение общественных благ посредством охраны здоровья граждан, развитие физической культуры и спорта, удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций и др. [4].

Конституционные гарантии свободы совести, вероисповедования, свободного выбора, распространения религиозных и иных убеждений положили начало развитию религиозных движений в стране [1]. Для урегулирования общественных отношений в этой сфере был принят федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», который закрепил право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию. Тем самым заинтересованным гражданам законом была предоставлена возможность создавать добровольные религиозные объединения с целью вероисповедания, совершения богослужений, иных религиозных обрядов и церемоний, обучения религии и ведения религиозного воспитания своих последователей [5].

Развитие политического плюрализма в России закрепило за гражданами право на объединение в политические партии, дало возможность создавать на добровольной основе политические партии, опираясь на собственные взгляды и убеждения [6].

Законодательные новеллы привели к образованию разных автономных социальных институтов. Это создало предпосылки для принятия мер, обеспечивающих не только реализацию законодательных положений, но и создание эффективного механизма, который позволил бы контролировать деятельность данных организаций. Управленческими функциями в этой области был наделен Минюст России. Федеративное устройство России составили субъекты, обладающие специальным правовым статусом. В регионах были созданы территориальные управления Минюста России, что позволило полностью реализовывать государственную политику и решать возложенные задачи на всей территории Российской Федерации.

Главным контрольным инструментом в работе с некоммерческими организациями выступил институт государственной регистрации, через который проходят все уставные документы всех партий, фондов, общественных или религиозных организаций. В этой связи в территориальных органах юстиции была создана и начала действовать система регистрационного производства в отношении различных общественных объединений, а также стал осуществляться контроль за их деятельностью. Результатом такого регистрационно-процедурного производства в рамках реализации контрольных полномочий является принятие управленческого решения зарегистрировать либо отказать соискателю в такой регистрации.

Законодательство предоставило Минюсту России и органам юстиции в субъектах РФ значительный ряд полномочий в части организации работы государственного и частнопрактикующего нотариата. В функциональные обязанности территориальных органов юстиции при их работе совместно с региональной нотариальной палатой входят организационные полномочия по открытию и упразднению государственных нотариальных контор; учреждению и ликвидации должности нотариуса; наделению нотариуса полномочиями; порядок выдачи лицензии на право нотариальной деятельности; определение порядка проведения конкурса на должность и порядка прохождения стажировки лицами, желающими заниматься нотариальной деятельностью. К контрольным функциям можно отнести полномочия за соблюдением нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах и занимающимися частной практикой, правил нотариального делопроизводства [2; 8]. Имеющиеся организационные и контрольные полномочия территориальных органов юстиции в отношении субъектов, осуществляющих нотариальную деятельность, реализуются этими органами по согласованию с нотариальной палатой региона.

С принятием Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» на Минюст России были возложены контрольно-надзорные полномочия в отношении адвокатуры. Так, должностными лицами территориальных органов юстиции ведется региональный реестр адвокатов, выдаются правоустанавливающие документы — удостоверения, принимается участие в работе квалификационной комиссии при адвокатской палате субъекта РФ. Во взаимоотношениях с адвокатским сообществом органы юстиции представляют исполнительный орган государственной власти и обеспечивают государственный контроль, в том числе участием в деятельности квалификационной комиссии по приему экзамена на статус адвоката. В случае установления фактов нарушения адвокатом в профессиональной деятельности требований законодательства, территориальный орган вправе направить в адвокатскую палату субъекта РФ представление о прекращении статуса адвоката и возбуждении дисциплинарного производства. Если же адвокатская палата по истечении трех месяцев оставила представление территориального органа юстиции без рассмотрения, то данный орган уполномочен направить обращение в суд с требованием о прекращении статуса

адвоката, нарушившего закон [7]. Только управленческими функциями взаимоотношения территориальных органов юстиции с представителями адвокатского сообщества не исчерпываются. Сегодня территориальные органы Минюста России осуществляют и иные функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами. Контрольно-надзорную компетенцию органов юстиции усилили полномочия по направлению требований в Совет Федеральной палаты адвокатов о досрочном прекращении полномочий регионального совета адвокатской палаты и приостановлении полномочий президента региональной адвокатской палаты за нарушения последних положений действующего законодательства. Это дало возможность представлять позицию федерального органа исполнительной власти с целью защиты интересов граждан в корпоративном адвокатском сообществе [8].

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, законодательное закрепление автономности муниципальных образований от государственной власти привело к развитию нормотворческого процесса в данных территориях. В регионах и муниципальных образованиях принимались и принимаются нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения в разных сферах. Несмотря на свободу нормотворчества, государство должно было обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов, единообразное их правоприменение. Это потребовало принятия мер для обеспечения единства правового пространства на всей территории страны.

Территориальные органы юстиции были наделены полномочиями по проведению правовой экспертизы региональных нормативных правовых актов на их соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также антикоррупционной экспертизы актов для выявления коррупционных факторов [10: с. 3]. Экспертизы предполагают совершение определенного алгоритма действий по изучению нормативного правового акта [8: с. 34]. Фактически территориальные органы Минюста России реализуют экспертные полномочия в рамках выполнения контрольных функций. Однако принимать управленческое решение по результатам сделанной экспертизы (на случай, если региональный нормативный правовой акт признан нелегитимным), которое препятствовало бы вступлению этого акта в законную силу, органы не могут, поскольку экспертное заключение носит всего лишь рекомендательный характер.

Аналогичный подход будет актуальным и при выполнении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ. Причина кроется в том, что процедура государственной регистрации в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ не предусмотрена. Таким образом, контроль территориальных органов Минюста России замыкается на выявлении нарушений со стороны нормотворческих органов и принятии мер в виде направления документов в региональную прокуратуру.

Развитие всех ветвей государственной власти и общественных отношений в современной России качественно повлияло на формирование компетенций территориальных органов юстиции. Вполне конкретно сегодня обозначен объект управления — отношения, возникающие в процессе деятельности некоммерческих организаций, адвокатуры, нотариата, субъектов регионального нормотворчества и др. Ключевым инструментом в контрольном надзоре за некоммерческими организациями является право на принятие управленческого решения, имеющего властный характер при государственной регистрации такой организации (зарегистрировать либо отказать в регистрации). Действуя в интересах государства и общества, территориальные органы юстиции теперь вправе на законных основаниях пресекать противоправную деятельность общественных организаций как на этапе их образования, так и при их функционировании. При осуществлении контроля за нотариатом и адвокатурой территориальные органы Минюста России не обладают самостоятельными управленческими полномочиями, делегирующими принятие властного решения. Фактически контрольные функции распределены между органами юстиции и нотариальными палатами субъектов РФ в нотариальной деятельности и между адвокатскими палатами регионов и органами юстиции — в вопросах адвокатуры. В рамках решения задач по обеспечению единства правового пространства на территории субъектов РФ территориальные органы юстиции не наделены пока еще властными полномочиями по принятию управленческих мер в отношении незаконного регионального нормативного правового акта. К сожалению, управленческие функции здесь сводятся только к учету и носят информационный характер.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что с эволюцией правоотношений в современной России преобразовались управленческие функции территориальных органов Минюста России. Их первостепенной задачей является реализация государственной политики в установленной сфере деятельности. Успех в этом направлении во многом зависит от позитивной динамики развития правосубъектности Минюста России, усиления контрольных полномочий, и, как следствие, способности своевременно принимать необходимые административные решения.

### *Литература*

1. Конституция Российской Федерации [принята 12 дек. 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате // Российская газета. 1993. № 49.
3. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
4. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
5. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

6. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

7. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

8. Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 65.

9. Бак Е.В. Общественная экспертиза как форма общественного контроля в обеспечении законности нормативных правовых актов // Проблемы права. 2018. № 3. С. 33–36.

10. Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование) : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 28 с.

11. Кондратьева Т.В. Управление юстицией РФ : автореф. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2004. 26 с.

12. Олейник И.И. Становление и развитие органов управления советской юстицией в 1917–1936 гг. // История государства и права. 2009. № 22. С. 23–26.

13. Пашенцев Д.А. Реформирование финансовой системы в контексте правовых реформ в России // Вестник Академии права и управления. 2014. № 4. С. 11–14.

### *Literatura*

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii [prinyata 12 dek. 1993 g.: po sostoyaniyu na 21 iyulya 2014 g.] // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2014. № 31. St. 4398.

2. Osnovy' zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o notariate // Rossijskaya gazeta. 1993. № 49.

3. Federal'ny'i zakon ot 19.05.1995 № 82-FZ «Ob obshhestvenny'x ob''edineniyax» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1995. № 21. St. 1930.

4. Federal'ny'i zakon ot 12.01.1996 № 7-FZ «O nekommercheskix organizacijax» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 3. St. 145.

5. Federal'ny'i zakon ot 26.09.1997 № 125-FZ «O svobode sovesti i o religiozny'x ob''edineniyax» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. № 39. St. 4465.

6. Federal'ny'i zakon ot 11.07.2001 № 95-FZ «O politicheskix partiyax» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2001. № 29. St. 2950.

7. Federal'ny'i zakon ot 31.05.2002 № 63-FZ «Ob advokatskoj deyatelnosti i advokature v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 23. St. 2102.

8. Prikaz Minyusta Rossii ot 03.03.2014 № 25 «Ob utverzhdenii Polozheniya o Glavnom upravlenii Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii po sub''ektu (sub''ektam) Rossijskoj Federacii i Perechnya glavny'x upravlenii Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii po sub''ektam Rossijskoj Federacii» // Rossijskaya gazeta. 2014. № 65.

9. Bak E.V. Obshhestvennaya e'kspertiza kak forma obshhestvennogo kontrolya v obespechenii zakonnosti normativny'x pravovy'x aktov // Problemy' prava. 2018. № 3. S. 33–36.



10. *Kim A.V.* Pravovaya i antikorrupcionnaya e'kspertiza normativny'x pravovy'x aktov i ix proektov v territorial'ny'x organax Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii (administrativno-pravovoe issledovanie) : avtoref. ... kand. jurid. nauk. M., 2017. 28 s.

11. *Kondrat'eva T.V.* Upravlenie yusticiej RF: avtoref. ... kand. jurid. nauk. Rostov n/D., 2004. 26 s.

12. *Olejnik I.I.* Stanovlenie i razvitie organov upravleniya sovetskoj yusticiej v 1917–1936 gg. // *Istoriya gosudarstva i prava*. 2009. № 22. S. 23–26.

13. *Pashencev D.A.* Reformirovanie finansovoj sistemy' v kontekste pravovy'x reform v Rossii // *Vestnik Akademii prava i upravleniya*. 2014. № 4. S. 11–14.

*N.V. Antonova,*

*A.V. Kim*

### **Development of Administrative Functions of Territorial Bodies of Justice in Modern Russia**

The article considers the administrative functions of the territorial bodies of justice in the dynamics of the development of social relations at the present stage. The implementation of the supervisory powers of these bodies on the object of regulation in the activities of non-profit organizations, notaries, advocacy and subjects of regional rule-making is shown. The limitations are designated that create obstacles in taking power decisions by the territorial bodies of justice.

*Keywords:* management functions; management decision; justice authorities; supervisory powers; legal relations; incorporation; the federal law.