

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2021, №6, Том 13 / 2021, No 6, Vol 13 <https://esj.today/issue-6-2021.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/08ECVN621.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Грабова, О. Н. Реализация государственной и региональной политики в сфере регулирования и контроля экономических отношений некоммерческих организаций как обеспечение общественных интересов / О. Н. Грабова, Е. Р. Крылова // Вестник евразийской науки. — 2021. — Т. 13. — № 6. — URL: <https://esj.today/PDF/08ECVN621.pdf>

**For citation:**

Grabova O.N., Krylova E.R. Implementation of state and regional policy in the field of regulation and control of economic relations of non-profit organizations as ensuring public interests. *The Eurasian Scientific Journal*, 13(6): 08ECVN621. Available at: <https://esj.today/PDF/08ECVN621.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.).

УДК 330+338

ГРНТИ 06.52.13

### **Грабова Ольга Николаевна**

ФГБОУ ВО «Костромской государственный университет», Кострома, Россия  
Институт управления, экономики и финансов  
Профессор кафедры «Экономики и экономической безопасности»  
Доктор экономических наук, доцент  
E-mail: [graon07@mail.ru](mailto:graon07@mail.ru)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3542-1764>  
РИНЦ: [https://elibrary.ru/author\\_profile.asp?id=302450](https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=302450)

### **Крылова Евгения Романовна**

ФГБОУ ВО «Костромской государственный университет», Кострома, Россия  
Институт управления, экономики и финансов  
Аспирант  
E-mail: [shevelevaevg94@mail.ru](mailto:shevelevaevg94@mail.ru)

## **Реализация государственной и региональной политики в сфере регулирования и контроля экономических отношений некоммерческих организаций как обеспечение общественных интересов**

**Аннотация.** Социальная ориентированность некоммерческих организаций, их гражданская направленность, формирует особую сферу экономических отношений во взаимодействии некоммерческих организаций с гражданами, государством и бизнесом внутри страны и в межстрановом сотрудничестве. Все это требует системного нормативного регулирования, в целях защиты интересов государства и общества, так как данная сфера характеризуется особым идеологическим полем сопряжения интересов, подкрепляемых значительными финансовыми потоками, в том числе извне, в рамках международного сотрудничества, и подчас продвижения, «навязывания» чуждой идеологии, реализации «скрытых долгосрочных проектов в ущерб национальным интересам» и даже реализации преступной деятельности. Основная цель данного исследования — определение особых рисков, формируемых под влиянием реализации деятельности некоммерческих организаций, сфер институционального регулирования некоммерческих организаций, выявление проблем в институциональном обеспечении данной сферы регулирования и контроля, разработка мер по преодолению выявленных проблем. Итогом исследования стали следующие основные результаты. В статье обобщены зоны рисков деятельности некоммерческих организаций и

сферы институционального обеспечения управления данными рисками. Показано, как институты контроля и регулирования сферы экономических отношений деятельности некоммерческих организаций формируют методы управлений данной сферой. Проведен сравнительный анализ контроля деятельности некоммерческих организаций на национальном и региональном уровне (на примере Костромской области). Предложены направления развития исследуемого сектора.

**Ключевые слова:** некоммерческая организация; государственная и региональная политика; регулирование и контроль; риски и безопасность; экономические отношения; институты

## Введение

Гражданское общество в стране характеризуется рядом показателей, одним из ключевых среди них является наличие развитой системы некоммерческого сектора. Российский некоммерческий сектор, трактуемый в данном исследовании как «третий сектор» [1], является важной частью социальной сферы. Основные функции некоммерческих организаций (далее НКО)<sup>1</sup> — это реализация благотворительных, социально ориентированных (культурных, образовательно-развивающих и научных) проектов, а также оказание помощи гражданам в вопросах, требующих специальной подготовки, например, юридической. «Третий сектор» возник и развивается в силу множественности запросов, потребности со стороны общества и государства в производстве таких социально значимых благ, которые по экономической природе являются общественными благами [2]. Данный сектор дает возможность самореализации, проявления инициативы граждан в общественно значимых сферах, обеспечивает восполнение благ, услуг, которые не производятся в государственном и коммерческом секторе. В тоже время некоммерческие организации способны влиять (и даже более того, формировать) идеологию [3], систему ценностей общества, выстраивать «социальные сети, связи» и привлекать в свою сферу огромные финансовые потоки. В силу этого данный третий сектор должен находиться под пристальным вниманием государства, должна изучаться его динамика (демография), выстраиваться система его институционального обеспечения.

*Целью данного исследования* стало выявление направлений рисков социальной и экономической деятельности некоммерческих организаций, связанных с внутренними и внешними экономическими отношениями, их институционализация, как нормативное регулирование и выстраивание системы контроля со стороны государства, а также определение направлений развития исследуемого сектора.

На «провалы рынка», как экономической основы (теории) производства благ в «третьем секторе», с опорой на западные исследования, акцентируют внимание Г.М. Заболотная и А.В. Ларионов [4, с. 250]. Данный подход не в полной мере выявляет риски и проблемы развития системы некоммерческих организаций, и более продуктивный подход в исследованиях с позиции анализа общественных интересов различных уровней в системе экономических отношений «третьего сектора» [2]. Тесная взаимосвязь НКО с развитием территорий является отражением взаимосвязи интересов регионального уровня и реализацией данных интересов через множество отдельных региональных НКО [5]. Трансформация интересов проходит под влиянием институтов и современных экономических отношений,

---

<sup>1</sup> «О некоммерческих организациях»: федеральный закон № 7-ФЗ: принят Государственной Думой 8 декабря 1995 г.: одобрен Советом Федерации 12 января 1996 г. (последняя редакция). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/) (дата обращения 18.11.2021).

связанных на данном этапе мирового развития, прежде всего, с цифровой экономикой. Система НКО также вовлекается в цифровую экономику, усложняются экзогенные и эндогенные [6] экономические отношения «третьего сектора», формируются новые риски, которые нуждаются в управлении, регулировании и контроле.

### Результаты и обсуждение

Некоммерческая организация (НКО) не ставит главной целью получение прибыли и распределение ее между участниками, однако прямой запрет на деятельность с получением доходов отсутствует. Запрет отсутствует, следуя из логики, что обеспечение любой деятельности, прописанной в уставе, требует средств на реализацию проектов, подготовку материальной базы, административные расходы.

Источниками финансирования НКО могут быть гранты, получаемые из бюджетов различных уровней. Средства из бюджетов выделяются в основном под проекты, которые соответствуют основной деятельности некоммерческих организаций, проекты должны быть тщательно разработаны, в том числе с точки зрения их финансового обеспечения, и должны иметь, прежде всего, социальный эффект [7]. Следовательно, такие экономические отношения между государством и НКО подпадают под нормативное регулирование государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации [8].

Несмотря на благие цели некоммерческих организаций, подобный вид деятельности связан с повышенным риском мошеннических операций, с попытками использовать средства на иные цели, отличные от заявленных при регистрации НКО. Кроме того, если пожертвование либо финансирование иного рода поступает от иностранных источников для дальнейшего использования в политической деятельности, то подобное НКО, согласно законодательству, признается иностранным агентом и подпадает под особую систему институционального контроля и регулирования.

Особой зоной рисков, характеризующейся наиболее высокими потерями для общества и государства, является злоупотребление структурой некоммерческой организации при формировании финансовых потоков финансирования терроризма. Это сфера контроля и регулирования деятельности НКО должна опираться на международные институты, в частности опыт ФАТФ (Financial Action Task Force). ФАТФ — это независимая межправительственная организация, занимающаяся разработкой финансовых мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма. Отдельные институциональные нормы, которые отражены в Рекомендации 8 ФАТФ<sup>2</sup>, предназначены предотвращению финансирования терроризма. Главная цель ФАТФ в рамках данной Рекомендации — достичь прозрачности деятельности некоммерческого сектора по всему миру. Организация делает акцент на необходимости качественной организации мероприятий надзора и мониторинга за НКО на уровне государства, однако отмечает, что меры, принимаемые для защиты НКО от использования в целях финансирования терроризма, не должны мешать осуществлению законных видов деятельности. Для обеспечения принципов финансовой прозрачности ФАТФ рекомендует некоммерческим организациям: вести полную программу распределения бюджета; проводить независимый аудит (обеспечивая таким образом полную прозрачность проводимой деятельности и экономических отношений); совершать все операции при помощи банковских счетов и безналичных операций. Основная ответственность за соблюдение данных рекомендаций в рамках страны и отдельного некоммерческого сектора возлагается на

---

<sup>2</sup> The Financial Action Task Force: официальный сайт. URL: <https://www.fatf-gafi.org/> (дата обращения: 18.10.2021).

государственные правоохранительные органы, органы финансового регулирования либо независимые наблюдательные организации.

Росфинмониторинг подготовил ряд рекомендаций<sup>3</sup>, основываясь на опыте ФАТФ. Одна из основных рекомендаций — владение информацией о бенефициарном владельце юридических образований, что позволяет контролировать источники возникновения и расходования средств, и определять истинные цели контрагента НКО. Также практической рекомендацией звучит использование «зонтичной» формы объединений НКО в ассоциации, для большего самоконтроля изнутри.

Следовательно, крайне важным элементом для функционирования НКО как социального инструмента становится государство. Оно обязано исполнять надзорные функции и обеспечивать как нормативную, так и экономическую безопасность при работе некоммерческого сектора. На государственном уровне эта ответственность возложена на Министерство Юстиции РФ, которое исполняет данные функции на федеральном уровне, также делегируя задачи контроля на региональном уровне Управлениям по субъектам РФ.

Возьмем для более предметного анализа институциональное обеспечение контроля деятельности НКО в Костромской области. Оно регламентируется приказом Минюста РФ № 456<sup>4</sup>, согласно которому Управление Минюста РФ по Костромской области уполномочено проводить проверки некоммерческих организаций, анализ их отчетов, а также принимать участие в мероприятиях, проводимых НКО.

Плановые проверки могут проводиться как в форме выездной, так и без выезда на место нахождения организации. Частота проведения проверок — не чаще одного раза в течение трех лет, однако при признании НКО иностранным агентом — проверки должны производиться на ежегодной основе. При выявлении нарушений НКО либо получает предупреждение, либо приостанавливает деятельность с вынесением административного штрафа. В особо тяжелых случаях экономических преступлений Управление Минюста передает информацию в органы внутренних дел или прокуратуры.

НКО имеют право обжаловать решение территориальных органов Минюста РФ в досудебном порядке либо обжаловать их действия письменно в Департамент по делам некоммерческих организаций центрального аппарата.

Если провести сравнительный анализ контролируемых НКО мероприятий в Костромской области с аналогичными по всей стране, то станет ясно, в какой степени территориальный орган Минюста РФ реализует рекомендацию ФАТФ по качественному контролю деятельности НКО, без создания дополнительных барьеров для осуществления их деятельности.

---

<sup>3</sup> Федеральная служба по финансовому мониторингу: официальный сайт. — URL: <https://fedsfm.ru/> (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>4</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 30.12.2011 № 456 (ред. от 01.06.2018): зарегистрировано в Минюсте России 19.01.2012 № 22975 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_125298/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125298/) (дата обращения: 21.10.2021). (Далее «Административный регламент»).

В 2020 году согласно данным Росстата<sup>5</sup> всего в стране насчитывают 91287 некоммерческих организаций, в отношении которых Минюст РФ, совокупно с территориальными органами, провел 40671 мероприятие контроля (проверки, предупреждения, анализ исполнения требований, протоколы об административных нарушениях), что говорит о применении мер контроля к 45 % действующих НКО в стране.

По Костромской области по данным территориального органа Минюста РФ в 2020 году насчитывается 263 организации, к которым было применено 208 мер, что составляет 79 % от общего числа некоммерческих организаций, действующих в регионе.

Из общего числа мероприятий по стране проведены 1331 проверка, что на 70 % меньше проверок 2019 года. Управление Минюста РФ по Костромской области за 2020 год провело 2 проверки, что на 50 % меньше 2019 года [3].

Стратегия уменьшения количества проверок НКО, помимо условий пандемии, вызвана применением Минюста РФ и его территориальными органами дифференцированного подхода к назначению проверок с использованием риск-ориентированного метода. Цель применения данного подхода заключается в снижении расходования ресурсов на проведение проверок и точечном усилении контроля в определенных областях некоммерческого сектора.

В 2020 году проверки НКО проводились только в отношении организаций, численность которых по итогам 2019 года превышает 200 человек, а также политических партий, и НКО, признанных иностранными агентами.

Статистические данные говорят о том, что внимание в Костромской области к деятельности НКО превышает общероссийское практически в два раза. Сделать вывод относительно того, имеет ли это благоприятный эффект для стимулирования деятельности в регионе, можно после анализа Регионального рейтинга «Регион-НКО», составленного Общественной палатой РФ в 2020 году<sup>6</sup>.

В рейтинге регионов по масштабу некоммерческого сектора (количество активно действующих НКО, объемы привлеченных средств) Костромская область занимает 49 место из 85. В основной категории рейтинга (где оценка регионов производилась по девяти показателям, среди которых экономическая независимость НКО, поддержка НКО регионом, активность НКО и социальная значимость) Костромская область заняла 25 место из 85. Самый низкий показатель в Костромской области по критерию «Онлайн-доступность информации о поддержке НКО», что говорит о недостаточной инициативе со стороны региональных органов власти в современном медиа-пространстве. По уровню поддержки НКО государством самыми востребованными регионами (а, следовательно, самыми активными и продуманными в разработке собственных проектов) оказались Чукотский автономный округ, Татарстан, Тюменская область, Москва, где Костромская область немного отстает от лидеров.

Из данного рейтинга и пропорций количества контрольных мероприятий к количеству НКО можно сделать вывод о недостаточности общественного освещения программ по получению (а самое главное, по дальнейшей реализации) грантов и иной деятельности НКО.

---

<sup>5</sup> Россия в цифрах: официальное издание // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. — URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/GOyirKPV/Rus\\_2020.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/GOyirKPV/Rus_2020.pdf) (дата обращения: 18.10.2021).

<sup>6</sup> Региональный рейтинг Регион — НКО // Общественная палата Российской Федерации: официальный сайт. — URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/reyting-nko-2020-3.pdf> (дата обращения: 17.10.2021).

Возможно, одной из причин данной ситуации становится нехватка финансирования на реализацию функций качественного контроля деятельности НКО, а также нехватка квалифицированной штатной численности.

В 2020 году из бюджетов всех уровней на осуществление функций по контролю деятельности НКО было выделено 214 млн руб., из которых 213 млн руб. — в территориальные органы Минюста РФ (пропорции финансирования достаточно справедливые, так как территориальные органы и реализуют основные функции контроля экономических отношений НКО).

Штатная численность сотрудников, осуществляющих функции контроля и надзора за деятельностью некоммерческих организаций, на территориальном уровне Минюста РФ составляет 529 человек, фактическая — 446 человек: налицо значительная недоукомплектованность штатов (почти 16 %, видимо, ввиду малой престижности работы в данных органах).

Учитывая наличие 91287 зарегистрированных НКО, численность в составе 446 человек представляется недостаточной для качественного анализа сдаваемых НКО отчетностей по итогам своей деятельности.

### Предложения и рекомендации

Возможными направлениями оптимизации и развития НКО, совершенствования механизмов контроля за деятельностью НКО могут стать следующие меры.

*Первое.* Привлечение смежных ведомств к дополнительному анализу деятельности НКО и выявлению наиболее рискованных областей некоммерческого сектора. Особое внимание следует уделить Рекомендации 8 от ФАТФ, применение которой упростило бы качество взаимодействия между ведомствами. При наличии у всех НКО расчетных счетов в банках, контролирующую функцию могли бы исполнять в полной мере сами банки, Росфинмониторинг и Центробанк.

*Второе.* Помимо единого регулирующего органа — Министерства Юстиции РФ, возможно введение специальных органов, регулирующих отдельные сферы деятельности НКО. Например, в Великобритании существует специальная Комиссия по благотворительности, которая регулирует деятельность НКО, работающих исключительно с пожертвованиями.

*Третье.* Формирование ассоциаций НКО также является позитивной практикой саморегулирования их деятельности, поскольку при правовом взаимодействии нескольких НКО происходит обмен опытом, больше участников вовлечены в процесс развития и формирования «лучших практик»<sup>7</sup>.

*Четвертое.* Обязательное привлечение независимых аудиторов для определенных категорий НКО позволило бы сократить трудозатраты на анализ отчетов данных НКО, повысить привлекательность НКО для потенциальных финансовых доноров.

*Пятое.* Формирование позитивного общественного имиджа НКО за счет освещения в медиа-пространстве, в том числе со стороны территориальных органов власти, успешных

---

<sup>7</sup> Энциклопедия инновационных практик социально ориентированных некоммерческих организаций / Москва: Дашков и К, 2017. — 848 с. — ISBN 978-5-394-02849-6. — Текст: электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS: [сайт]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/70888.html> (дата обращения: 18.11.2021). — Режим доступа: для авторизир. пользователей.

практик НКО, что позволит масштабировать деятельность НКО на большую аудиторию и инвестировать средства на их развитие [9].

### Заключение

Таким образом, финансово-экономические отношения НКО в РФ контролируются преимущественно на основе законодательства Росфинмониторинга, а соответствие деятельности НКО уставным целям и задачам регулируется «Административным регламентом» сферы исполнения Министерства юстиции РФ. Своевременное проведение анализа предоставляемых НКО ежегодных отчетов, проведение на основе данного анализа плановых и внеплановых проверок, включая участие в мероприятиях, проводимых НКО, в роли наблюдателя, позволяют реализовывать превентивные меры и избегать большого количества нарушений в области функционирования НКО. Область охвата ежегодно проверяемых НКО существенна, это позволяет накапливать опыт формирования «зон рисков» в деятельности отдельных НКО, как части системы НКО, что обеспечивает совершенствование механизмов контроля, своевременного реагирования на потенциальные и реальные нарушения.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Якобсон Л.И., Санович С.В. Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // *Общественные науки и современность*. — 2009. — № 4. — С. 21–34. — URL: <https://www.hse.ru/data/2009/12/16/1230212373/%D0%9E%D0%9D%D0%A1.pdf> (дата обращения 21.10.2021).
2. Грабова О.Н. Экономические отношения и общественные блага: монография / О.Н. Грабова. — Кострома. КГУ имени Н.А. Некрасова. — 2005. — 171 с. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=19811962> (дата обращения 21.10.2021).
3. Вагапова Ф.Г., Вагапов Р.Н., Устинкин С.В. Некоммерческая организация НКО в социально-политических процессах современной России: теоретический аспект // *Власть*. — 2020. — Т. 28. — № 1. — С. 170–177. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42578479> (дата обращения: 18.11.2021).
4. Заболотная Г.М., Ларионов А.В. Экономические аспекты институционализации некоммерческих организаций как поставщиков услуг в социальной сфере // *Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования*. — 2018. — Т. 4. — № 4. — С. 249–270. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36991692> (дата обращения: 18.11.2021).
5. Косыгина К.Е. Функционирование некоммерческих организаций в территориальном контексте // *Вестник Удмуртского университета. Серия экономика и право*. — 2019. — Т. 29. — № 1. — С. 27–33. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36978104> (дата обращения: 18.11.2021).
6. Дуброва М.В. Трансформация внутренней среды некоммерческих организаций в условиях цифровой экономики // *Экономика и управление: проблемы и решения*. — 2020. — Т. 1. — № 1. — С. 81–90. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42502073> (дата обращения: 18.11.2021).

7. Харламов М.М., Овчинникова О.П. Проектное управление в некоммерческой организации // Вестник Южно-российского государственного технического университета (НПИ). Серия: социально-экономические науки. — 2017. — № 5. — С. 22–27. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32239668> (дата обращения: 18.11.2021).
8. Грабова О.Н., Суглобов А.Е., Грабов А.В. Системность и новации государственного (муниципального) финансового контроля Российской Федерации // RUSSIAN JOURNAL OF MANAGEMENT. — 2021. — № 1. — С. 31–35. — URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=45623761> (дата обращения 21.10.2021).
9. Москалев М.В., Москалев С.М. Эффективная маркетинговая деятельность некоммерческих организаций // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. — 2017. — № 49. — С. 127–133. — URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=32414099> (дата обращения: 18.11.2021).



**Grabova Olga Nikolaevna**

Kostroma State University, Kostroma, Russia  
Institute of Management, Economics and Finance  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3542-1764>  
RSCI: [https://elibrary.ru/author\\_profile.asp?id=302450](https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=302450)

**Krylova Evgenia Romanovna**

Kostroma State University, Kostroma, Russia  
Institute of Management, Economics and Finance  
E-mail: [shevelevaevg94@mail.ru](mailto:shevelevaevg94@mail.ru)

## **Implementation of state and regional policy in the field of regulation and control of economic relations of non-profit organizations as ensuring public interests**

**Abstract.** The social orientation of non-profit organizations, their civic orientation, forms a special sphere of economic relations in the interaction of non-profit organizations with citizens, the state and business within the country and in intercountry cooperation. All this requires systemic regulatory regulation, in order to protect the interests of the state and society, since this area is characterized by a special ideological field of conjugation of interests, supported by significant financial flows, including from outside, within the framework of international cooperation, and sometimes promoting, "imposing" an alien ideology, implementation of "hidden long-term projects to the detriment of national interests" and even the implementation of criminal activities.

The main goal of this study is to identify special risks formed under the influence of the implementation of the activities of non-profit organizations, the areas of institutional regulation of non-profit organizations, to identify problems in the institutional provision of this area of regulation and control, to develop measures to overcome the identified problems. The research resulted in the following main results.

The article summarizes the risk zones of the activities of non-profit organizations and the scope of institutional support for the management of these risks. It is shown how the institutions of control and regulation of the sphere of economic relations of the activities of non-profit organizations form the methods of management of this sphere. A comparative analysis of the control over the activities of non-profit organizations at the national and regional levels (on the example of the Kostroma region) is carried out. The directions of development of the studied sector are proposed.

**Keywords:** non-profit organization; state and regional policy; regulation and control; risks and security; economic relations; institutions