

**ББК 66.7 УДК 351, 342.5.**

**Рахимова А.Р.,**

**магистрант**

**2 курс, факультета «Управление персоналом и государственной службы»**

**Института государственной службы и управления, РАНХиГС**

**Россия, г. Москва**

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

***Аннотация:** в данной работе аргументируется значимость государственного контроля для эффективной деятельности некоммерческих организаций, проводится разграничение понятий «контроль» и «надзор» на основании ключевых критериев. Сформулированы ключевые проблемы осуществления государственного контроля в сфере общественных организаций, представлены практические примеры и намечены основные пути решения этих проблем, представленные как в направлении развития правового регулирования, так и в формате взаимодействия «органы власти – некоммерческие организации – общество». Обосновывается необходимость закрепления отдельных требований к органам власти при взаимодействии с НКО, и НКО при взаимодействии с обществом в качестве обязательных условий продуктивного развития гражданского общества.*

***Ключевые слова:** государственный контроль, некоммерческие организации, органы власти, проблемы государственного контроля, гражданское общество.*

***Annotation:** in this document the reasoned of state control for the effective activities of non-profit organizations, a distinction is made between the concepts of “control” and “supervision” based on key criteria. The key problems of state control in the field of public organizations are formulated, practical examples are*

*presented and the main ways of solving these problems are outlined, presented both in the direction of developing legal regulation, and in the format of interaction "authorities - non-profit organizations - society". The necessity of fixing certain requirements to the authorities when interacting with NPOs, and NPOs when contacted with society, as mandatory conditions for the productive development of civil society, is substantiated.*

**Key words:** *state control, non-profit organizations, authorities, problems of state control, civil society.*

Актуальность темы «Государственный контроль за деятельностью некоммерческих организаций» приобретает особую актуальность, ведь выработка механизмов по преодолению проблем, с которыми они сталкиваются, являются залогом успешного развития гражданского общества на территории Российской Федерации.

Поэтому в условиях становления гражданского общества роль некоммерческих организаций значительно усиливается. Появившись достаточно давно, на сегодняшний день, они являются значимой частью нашего общества. Роль некоммерческих организаций в развитии гражданского общества отмечают такие исследователи, как Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Капустин А.Я.<sup>1</sup>, Братяков К.В., Корчагин О.Н., Лядская А.В.<sup>2</sup>, Мамитова Н.В., Назаров И.И., Дворецкий А.А.<sup>3</sup>.

Некоммерческие организации могут воздействовать как на внутреннюю политику страны, так и на внешнюю. Поскольку финансирование деятельности общественных организаций напрямую зависит от степени

---

<sup>1</sup> Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2019. 304 с.

<sup>2</sup> Братяков К.В., Корчагин О.Н., Лядская А.В. Саморегулирование по вопросам противодействия коррупции в бизнесе как средство повышения эффективности надзорной деятельности государства // Современное право. 2020. №7 (находится в публикации)

<sup>3</sup> Мамитова Н.В., Назаров И.И., Дворецкий А.А. Роль некоммерческих организаций в формировании и реализации антикоррупционной политики Российской Федерации: результаты исследования // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4 (48). С. 730-744.

общественной значимости их деятельности, так как зависит от добровольных благотворительных взносов или грантов, то именно этот сектор наиболее остро реагирует на любые общественные и экономические изменения и гражданские настроения.

Развитие сектора НКО (некоммерческие организации) породило большое количество публикаций, относительно их деятельности, часть из которых посвящена проблемам развития сектора. Часть исследователей обобщают проблемы на базе опросов населения и членов НКО, часть пытаются классифицировать их по каким-либо критериям<sup>4</sup>. В целях настоящего исследования принципиально важным становится выявление типовых проблемных вопросов, касающихся деятельности НКО и контрольной функции государственных органов за деятельностью НКО.

Для проведения анализа по выявлению проблем, с которыми сталкиваются НКО в современном обществе, были рассмотрены публикации следующих авторов: Мерзлякова И. М.<sup>5</sup>, Бунеева Р.И.<sup>6</sup>, а также материалы НИУ Высшей школы экономики, публикации газеты «Известия» и других.

Прежде чем говорить о проблемах НКО, связанных с государственным контролем за их деятельностью, определим, что относится к функции государственного контроля.

С точки зрения регулирующего воздействия следует выделить две основных составляющих взаимодействия власти и общества: нормирование деятельности (законодательство) и контроль за соблюдением установленных норм.

Следуя предлагаемым определениям<sup>7</sup>, государственный контроль - это наблюдение и проверка соответствия процесса функционирования объекта

---

<sup>4</sup> Макушин Д. С. Некоммерческие организации: история развития, формы НКО и правовое регулирование деятельности // Молодой ученый. 2019. №13. С. 120-123.

<sup>5</sup> Мерзлякова, И. М. Актуальные проблемы некоммерческих организаций // Политический журнал научных публикация Дискуссия. — 2013. — № 5–6 (35–36). — 174 с.

<sup>6</sup> Бунеева, Р. И. Теоретические аспекты развития некоммерческих организаций (на примере организаций потребительской кооперации) / Р. И. Бунеева. - М. : Изд-во ЭФ МГУ, 2010. - С. 17.

<sup>7</sup> Тереханов И.А. Подходы к трактовке понятий «контроль» и «надзор» в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации // Наука, образование и культура. 2019. № 6 (40). С. 112-113.

принятым управленческим решениям, законам, где ключевыми функциями являются: выявление несоответствий требованиям, регламентам, правилам, условиям и т.п. и поставленным целям и задачам; анализ результатов воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принятие мер по предотвращению таких несоответствий и привлечению к ответственности виновных.

Проводя анализ нормативным правовых актов Российской Федерации, мы приходим к заключению, что контрольная деятельность является обязательным элементом всех ветвей и уровней власти. Однако, наравне с термином «контроль» в нормативных правовых актах употребляется и термин «надзор», между которыми необходимо установить различия и определить их взаимоотношения.

Обобщая выводы ряда исследователей, таких, как Карпова Е.В. и Мещерякова Т.Р.<sup>8</sup>, Тереханов И.А., Ботоева Ч.К.<sup>9</sup> и другие, выделим некоторые признаки, позволяющие провести различие между контрольной и надзорной деятельностью (таблица 1):

*Таблица 1.*

Различие между контрольной и надзорной деятельностью

	Контроль	Надзор
По признаку взаимоотношений субъекта и объекта регуляции	Контролируемый орган находится в иерархической подчиненности контролируемому	Надзорный орган находится вне организационной иерархии к поднадзорному

<sup>8</sup> Карпова Е.В., Мещерякова Т.Р. Конституционно-правовое значение надзора и контроля // Традиционные национально-культурные и духовные ценности как фундамент инновационного развития России. 2016. № 1 (9). С. 114-117.

<sup>9</sup> Ботоева Ч.К. Контроль и надзор как правовые формы функционирования государственных органов по исполнению функций государства // Theoretical & Applied Science. 2018. № 4 (60). С. 138-142.

Предмет регулирования	Соблюдение принятым управленческим решениям, нормам и регламентам их достижения, их целесообразность	Соблюдение законности деятельности поднадзорных органов
Регулируемая область (сфера)	Комплексный анализ деятельности подконтрольного органа	Определенная область (сфера) деятельности поднадзорного органа
Принимаемые меры	Рекомендации по способам устранения выявленных несоответствий, принятие решений об изменении действующих регламентов, корректировка целеполагания	Предписания об устранении выявленных нарушений, применение санкций к виновным в допущении несоответствий

При этом следует отметить, что выявленные нами различия не являются жестко регламентированными, и в научном сообществе существуют и иные точки зрения на трактовку понятий «контроль» и «надзор», в частности, описывающие надзор в качестве составляющей контроля, что в общем виде не противоречит выявленным нами характеристикам того и иного вида регуляторной деятельности.

Таким образом, при осуществлении контрольной функции по отношению к НКО, государственные органы в первую очередь руководствуются понятиями комплексности оценки и определения целесообразности их деятельности.

Некоммерческие организации выступают активными участниками общественных отношений в стране. Их основывают для того, чтобы решать различные социальные вопросы (благотворительность, культура, образование, наука и др.). Некоммерческие организации имеют ряд общественно полезных целей и решают значимые социально-экономические проблемы. Именно поэтому качественная и подконтрольная работа данных организаций имеет колоссальное значение для общества и страны в целом.

Контроль за деятельностью НКО осуществляют различные органы в пределах своей компетенции. Основным нормативно-правовым актом в сфере осуществления такого контроля является ФЗ от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В целом, следует отметить, что государственный контроль за некоммерческими организациями достаточно тщательно законодательно регулируется. Однако на практике часто возникают определенные сложности<sup>10</sup>.

При проведении проверок и принятии по ним решений уполномоченные органы довольно часто слишком широко толкуют нормы имеющегося законодательства, принимают решения о применении мер ответственности тогда, когда ликвидировать имеющиеся нарушения возможно иными способами. К такому выводу приходит и Верховный суд РФ в своем Постановлении от 27. 12. 2016 года № 64 «О некоторых вопросах,

---

<sup>10</sup> Алексеева А.Д. Сущность и проблемы осуществления государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 41(85).

возникающих при рассмотрении судам дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами».

Таким образом, мы приходим к выводу, что сама сущность деятельности НКО, порождающая разнообразие их целей, форм, масштабов деятельности, не позволяет применять к ним общие нормы регулирования деятельности юридических лиц, не учитывающие особенностей деятельности определенного НКО.

Правовыми проблемами также выступает невозможность некоммерческих организаций участвовать в законодательном процессе из-за отсутствия права законодательной инициативы и налаженных механизмов представления общественной позиции в виде каких-либо решений, рассматриваемых органами власти.

Выявленные исследователями основные проблемы контроля НКО схожи между собой. Исследователи сходятся к мнению<sup>11</sup>, что разрешение этих вопросов преимущественно зависит не от некоммерческих организаций, а скорее от недостаточно эффективно организованного контроля.

Ввиду вышесказанного считаем необходимым уточнить требования законодательства касательно тех нарушений, которые являются грубыми и неустраняемыми, конкретизировать данные понятия с тем, чтобы избежать их широкого толкования.

Следует также отметить, что на сегодняшний момент в российском праве выделяют также особый вид НКО, имеющих наиболее, на наш взгляд, разработанный механизм государственного контроля деятельности – саморегулируемые организации (СРО).

---

<sup>11</sup> Лившин А. Я. Некоммерческий сектор в России и мире: современные проблемы экономики и управления// Вестник Московского университета. 2017. № 6. С. 12 -17.

И хотя некоторые исследователи оценивают деятельность СРО также недостаточно эффективной<sup>12</sup>, нельзя не отметить позитивное влияние проработанности норм создания и управления такими организациями для повышения их управляемости государством при сохранении определенной степени автономности внутренней регуляции.

Не следует забывать, что инициатива создания социально ориентированных НКО принадлежит отнюдь не специалистам в области права и бухгалтерии, но людям совершенно разнообразных сфер деятельности, небезразличных благополучию общества. При этом привлечение необходимых высокооплачиваемых специалистов в силу некоммерческой ориентации, чаще всего невозможно. Сложности, с которыми учредители сталкиваются при регистрации, а потом и ведении дел НКО, вызывают либо отказ от идеи функционирования НКО, либо к (зачастую) невольным нарушениям.

В 2019 году было разработано поручение Правительства РФ широкому кругу федеральных ведомств обновить комплекс мер по доступу НКО в социальной сфере и продлить его на период 2021–2024 годов, а также провести мониторинг и проанализировать информацию о социальных услугах НКО, которая опубликована на сайтах региональных органов исполнительной власти, и определить, насколько они доступны населению.

Разработаны документы Минэкономразвития России в рамках плана популяризации НКО, добровольчества и благотворительности. Так, концепция развития благотворительности, включает пять направлений работы.

Это расширение масштабов благотворительной деятельности граждан и организаций, т.е.:

- увеличение количества пожертвований;

---

<sup>12</sup> Алгазина А.Ф. Контрольная функция саморегулируемых организаций: проблемы реализации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2018. 3 (56). С. 59-63.



- повышение эффективности, профессионализма деятельности НКО;
- совершенствование регулирования благотворительной деятельности и повышение ее прозрачности;
- обеспечение эффективного использования потенциала благотворительных организаций;
- развитие механизмов самоорганизации и саморегулирования участников благотворительной деятельности.

На необходимость формирования единого подхода к обеспечению НКО к оказанию услуг в социальной сфере указал член Комиссии Общественной палаты РФ по развитию некоммерческого сектора и поддержке социально ориентированных НКО<sup>13</sup>.

Рассматривая рейтинг субъектов РФ по поддержке НКО, отмечено, что данные, поступающие из регионов, нередко грешат неточностями, ошибками и неверной интерпретацией, и было сделано предупреждение об ответственности субъектов за предоставление корректных данных. В число регионов-победителей уже традиционно входит Ханты-Мансийский АО, лидерами также стали Новгородская область и Башкортостан, а вот в Республике Саха (Якутия) и Пермском крае показатели ухудшились. Замыкающими рейтинг регион по-прежнему остается Чукотский АО.

Правительством принята Концепция развития благотворительности. Документ этот не в полной мере соответствует нуждам некоммерческих организаций – в нем мало планов государственного уровня и много аморфных пожеланий типа дальнейшего развития онлайн пожертвований.

К сожалению, на наш взгляд, реализуемые направления поддержки НКО не в должной мере отвечают их актуальным проблемам, а именно:

- Упрощение процедуры регистрации и ведения дел НКО и/или внятная правовая поддержка этих процедур;

---

<sup>13</sup> Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации) / Общественная палата Российской Федерации ; сост. и общ. ред. Е.А. Тополева-Солдунова, Е.Г. Орлова, О.В. Коротеева, А.М. Спивак, Р.М. Ольховский, А.А. Вавилова, В.Б. Беневоленский; рецензенты: Ветрова Е.Ю., Насриддинов Т. Г. – Москва: «Современные информационные системы», 2019 – 96 с.

- Доступ НКО к правотворческой деятельности, формирование права законодательной инициативы;

- Деятельное привлечение органов власти профильных НКО при разработке общественно значимых решений, стратегических и тактических планов развития; закрепление меры ответственности органов власти за привлечение НКО при оценке их эффективности деятельности;

- Раскрытие деятельности НКО широкому кругу граждан, закрепление ответственности НКО за полное, объективное и своевременное информирование граждан о своей деятельности (например, обязательство вести актуальный сайт);

- Детализация требований к деятельности НКО дифференцированно по их видам, масштабу, формату деятельности; ориентация органов власти на предупреждение и правовую поддержку НКО при выявлении нарушений, применение мер наказания при повторных нарушениях и/или не устранении предписаний/ рекомендаций.

Не смотря на выявленные сложности функционирования НКО и особенности государственного контроля за ними, следует отметить, что социально ответственная функция общественных организаций в Российской Федерации находится в состоянии развития и совершенствования.

Большой потенциал и функциональную ценность мы видим у новых проектов, появившихся в этом году: Giving circle Фонда «КАФ», Stream Family Фонда «Линия жизни», карты социальных проблем «Если быть точным» Фонда «Нужна помощь», Центра развития филантропии Фонда Потанина, портала «Открытые НКО» Комсомольской правды и других.

Выводы:

В результате анализа государственного контроля в секторе некоммерческих организаций, следует отметить, что внедряется довольно много программ и нововведений в данной сфере. Однако по-прежнему остаются проблемы доверия граждан к некоммерческим организациям и

проблема открытости деятельности данных организаций. При этом решение этих проблем зависит как от самих организаций, так и от изменения условий, в которых они работают.

Ряд проблем связаны с недостаточным уровнем взаимодействия некоммерческих организаций с целевыми группами потребителей, и сильной зависимостью от государства. Так, например, результаты исследования<sup>14</sup> Мамитовой Н.В., Назарова И.И., Дворецкого А.А. наглядно показывают, что НКО в области противодействия коррупции в подавляющем большинстве ориентированы на грантовое финансирование государством, и зачастую не способны создавать прогрессивные и перспективные программы развития антикоррупционного общества, ориентируясь на традиционные мероприятия. Аналогичная ситуация наблюдается и в иных областях деятельности НКО.

В деятельности НКО существуют и финансовые сложности, которые связаны с тем, что нет четких источников финансирования, которые были закреплены за некоммерческими организациями.

Также имеется проблема низкой квалификации персонала некоммерческих организаций, что отражается в недостаточной эффективности их деятельности, отсутствии четких задач и целей организации.

Мы считаем, что в целях развития российского гражданского общества государственной власти необходимо уделять большее внимание актуальным проблемам деятельности НКО и предпринимать усилия по комплексной, но при этом дифференцированной помощи общественным организациям в своем становлении и развитии.

---

<sup>14</sup> Мамитова Н.В., Назаров И.И., Дворецкий А.А. Роль некоммерческих организаций в формировании и реализации антикоррупционной политики Российской Федерации: результаты исследования // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4 (48). С. 730-744.

### **Использованные источники:**

1. Алгазина А.Ф. Контрольная функция саморегулируемых организаций: проблемы реализации // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2018. 3 (56). С. 59-63.
2. Алексеева А.Д. Сущность и проблемы осуществления государственного контроля за деятельностью некоммерческих организаций // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 41(85).
3. Ботоева Ч.К. Контроль и надзор как правовые формы функционирования государственных органов по исполнению функций государства // Theoretical & Applied Science. 2018. № 4 (60). С. 138-142.
4. Братяков К.В., Корчагин О.Н., Лядская А.В. Саморегулирование по вопросам противодействия коррупции в бизнесе как средство повышения эффективности надзорной деятельности государства // Современное право. 2020. №7 (находится в публикации)
5. Бунеева, Р.И. Теоретические аспекты развития некоммерческих организаций (на примере организаций потребительской кооперации) / Р.И. Бунеева. - М.: Изд-во ЭФ МГУ, 2010. - С. 17.
6. Карпова Е.В., Мещерякова Т.Р. Конституционно-правовое значение надзора и контроля // Традиционные национально-культурные и духовные ценности как фундамент инновационного развития России. 2016. № 1 (9). С. 114-117.
7. Лившин А.Я. Некоммерческий сектор в России и мире: современные проблемы экономики и управления // Вестник Московского университета. 2017. № 6. С. 12 -17.
8. Макушин Д.С. Некоммерческие организации: история развития, формы НКО и правовое регулирование деятельности // Молодой ученый. 2019. №13. С. 120-123.
9. Мамитова Н.В., Назаров И.И., Дворецкий А.А. Роль некоммерческих организаций в формировании и реализации антикоррупционной политики

- Российской Федерации: результаты исследования // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4 (48). С. 730-744.
10. Мамитова Н.В., Назаров И.И., Дворецкий А.А. Роль некоммерческих организаций в формировании и реализации антикоррупционной политики Российской Федерации: результаты исследования // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4 (48). С. 730-744.
11. Мерзлякова, И.М. Актуальные проблемы некоммерческих организаций // Политический журнал научных публикация Дискуссия. — 2013. — № 5–6 (35–36). — 174 с.
12. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я., Капустин А.Я. Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2019. 304 с.
13. Тереханов И.А. Подходы к трактовке понятий «контроль» и «надзор» в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации // Наука, образование и культура. 2019. № 6 (40). С. 112-113.
14. Участие НКО в оказании услуг в социальной сфере (Специальный доклад Общественной палаты Российской Федерации) / Общественная палата Российской Федерации; сост. и общ. ред. Е.А. Тополева-Солдунова, Е.Г. Орлова, О.В. Коротеева, А.М. Спивак, Р.М. Ольховский, А.А. Вавилова, В.Б. Беневоленский; рецензенты: Ветрова Е.Ю., Насриддинов Т.Г. – Москва: «Современные информационные системы», 2019 – 96 с.