

Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях

Москва 2007



**Институт гражданского анализа
Институт национального проекта «Общественный договор»**

**Экономические последствия
нового законодательства
о некоммерческих
организациях**

**ЗАО «Книга и Бизнес»
Москва 2007**

УДК
ББК

Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях – М. ЗАО «Книга и Бизнес», 2007, 120 с.: ил.

Редактор-составитель: А.В. Золотов

В разработке отдельных направлений и подготовке поправок принимали участие:

А.А. Аузан, Е.И. Борисова, Е.А. Водопьянова, Я.И. Кузьминов, Е.В. Скрякова, В.Л. Тамбовцев, А.К. Толмасова, М.М. Юдкевич, М.С. Черепнева, Л.И. Якобсон.

Принятие нового законодательства о некоммерческих организациях вызывало и продолжает вызывать острые общественно-политические дискуссии. Предметом спора является вопрос о его последствиях для всего российского гражданского общества.

В данной книге представлены результаты исследования, основанного на использовании методик институционально-экономического анализа для оценки воздействия нового законодательства на работу российских некоммерческих организаций, их дальнейшую способность производить общественные блага и увеличивать общественное благосостояние.

ISBN

© Институт гражданского анализа, 2007
© Институт национального проекта
«Общественный договор», 2007
© Оформление ИИФ «СПРОС»
КонфОП, 2007

Содержание

Вступление	5
1. Методология исследовательского проекта	9
2. Общая характеристика изменения законодательства об НКО	15
2.1. Изменения в законах и подзаконных актах	15
2.2. Общие изменения в положении российских НКО	16
2.3. Влияние нового законодательства на различные формы НКО	17
2.4. Формы отчетных документов	19
3. Правовая среда и развитие сектора НКО	21
4. Оценка транзакционных издержек законодательства об НКО: аналитическая схема	27
5. Изменения в законодательстве об НКО, генерирующие дополнительные издержки	30
6. Экономический анализ положения НКО: эмпирическая оценка	32
6.1. Подготовка документов и прохождение процедуры регистрации	32
6.2. Текущая деятельность некоммерческой организации, подготовка отчетности	39
6.3. Взаимодействие некоммерческих организаций с органами Росрегистрации	43
7. Результаты повторного (контрольного) мониторинга	46
8. Основные экономические последствия действующего правового режима	50

9. Проект предлагаемых поправок в действующее законодательство	52
<i>Приложение 1.</i> Доклад о ситуации с законодательством о некоммерческих организациях	56
<i>Приложение 2.</i> Краткие сведения о конкретных формах некоммерческих организаций	62
<i>Приложение 3.</i> Изменения в правовом регулировании НКО, кроме общественных объединений	87
<i>Приложение 4.</i> Изменения в правовом регулировании общественных объединений	93
<i>Приложение 5.</i> Транзакционные издержки и реакция некоммерческих организаций	95
<i>Приложение 6.</i> Положения Федерального закона № 18-ФЗ и транзакционные издержки НКО	96
<i>Приложение 7.</i> Проблема неблагоприятного отбора: переход от НКО к форме коммерческой организации	99
<i>Приложение 8.</i> Неопределенность как источник дополнительных транзакционных издержек	103
<i>Приложение 9.</i> Выборочные данные о стоимости регистрации для организаций в регионах РФ	112
<i>Приложение 10.</i> Сравнение документов, которые представляют коммерческие и некоммерческие организации для государственной регистрации	114

Вступление

Принятие нового законодательства о некоммерческих организациях вызывало и продолжает вызывать острые общественно-политические дискуссии. Предметом спора является вопрос о его последствиях для всего российского гражданского общества, ведь декларированной целью его принятия было создание более четких правовых условий для развития неправительственного сектора и укрепления сотрудничества между государственными институтами и институтами гражданского общества. Критики принятого закона утверждают, что он ведет скорее к обратному результату: ухудшению условий для гражданской активности в России. Сторонники же нового законодательства, и прежде всего представители властных структур, настаивают на том, что оно позволяет избавиться от «балласта» в некоммерческом секторе и не создает реальных трудностей для организаций, работающих в соответствии со своими неполитическими и некоммерческими уставными целями.

Для того чтобы ответить на вопрос об истинных результатах воздействия нового законодательства, необходимо выйти за политические рамки дискуссии и найти инструменты и способы измерения реальных последствий. Инициаторы проекта, результаты которого представлены в данной книге, применили для этого методики институционально-экономического анализа, который неоднократно и успешно применялся для оценки качества и эффектов воздействия законодательства, затрагивающего коммерческий сектор. Такой подход основывается на понимании институтов гражданского общества как производительной, продуктивной силы, участвующей в создании валового внутреннего продукта страны через производство общественных, клубных и социально-значимых частных благ, в процессе которого организации гражданского общества несут опре-

деленные издержки. Таким образом, исследовательская задача состоит в оценке вектора изменения издержек (позитивного или негативного) и определении на этом основании воздействия меняющихся условий на результаты деятельности организаций гражданского общества.

Избранная методология исследования объясняет, почему в центре проекта оказались не юристы и политологи, а институциональные экономисты. В проекте участвовали исследователи из двух наиболее известных центров институциональной экономики в России, имеющие большой опыт работы с правительством страны по разработке разного рода реформ и соответствующего нового законодательства, — кафедры прикладной институциональной экономики и лаборатории институционального анализа экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Лаборатории институционального анализа экономических реформ Государственного университета — Высшей школы экономики. Значительное участие в этом исследовании принимали также юристы и социологи, без вклада которых интерпретация данных была бы неполной и недостоверной.

Исследование проводилось в два этапа. Первый этап (октябрь — декабрь 2006 г.) включал анализ данных по изменению цен на регистрацию некоммерческих организаций на основании маркетинговых предложений юридических фирм; анализ издержек по регистрации, перерегистрации, ведению отчетности, прохождению (для НКО) и проведению (для органов Федеральной регистрационной службы) проверок; построение математических моделей, позволяющих прогнозировать возникновение дополнительных издержек в отношениях между некоммерческими организациями с государственными регуляторами (в том числе коррупциогенных факторов).

В ходе второго этапа исследования (май — июнь 2007 г.) при содействии консорциума «Законодательство о некоммерческих организациях: правовая помощь, мониторинг, общественные действия» был проведен мониторинг реальных издержек, возникших при сдаче отчетности некоммерческими организациями и проведении проверок, регистрации и перерегистрации документов. Исследование показало рост издержек деятельности некоммерческих организаций по ряду направлений, опасность сокращения услуг, которые оказывает некоммерческий сектор, и необходимость соответствующего изменения законодательства.

Результаты первого этапа исследования, проведенного по заказу Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, были представлены президенту РФ В.В. Путину на встрече с Советом 11 января 2007 г.¹ По итогам обсуждения этого вопроса президент дал поручение Министерству экономического развития и торговли и другим государственным органам, ответственным за решение вопроса, рассмотреть результаты исследований и предложения по поправкам соответствующих нормативно-правовых актов. В марте 2007 г. Советом были проведены слушания с участием соответствующих ведомств, в ходе которых МЭРТ поддержало предложение разработчиков по проведению «точечных» поправок в некоммерческом законодательстве. В конце мая 2007 г. президент дал поручение правительству в месячный срок решить вопрос о необходимости изменений в нормативно-правовых актах и предложений по конкретным изменениям. Это поручение президента правительством выполнено не было. Новый срок, известный на данный момент, — до 14 января 2008 г.

На сегодняшний день внесение поправок до роспуска четвертой Государственной Думы крайне маловероятно. Эти действия сдерживаются в том числе и политическими соображениями: признаваться в законодательных ошибках, идя на новые выборы, депутатам партии парламентского большинства, разумеется, не хочется.

Но так или иначе новому парламенту и правительству России придется возвращаться к вопросу об изменениях некоммерческого законодательства. И дело не только в том, что действующее законодательство противоречит декларациям о необходимости развития институтов гражданского общества. Дело в том, что без повышения эффективности участия гражданского общества в ряде общественных процессов, действующая власть не имеет шансов на обеспечение обратной связи, реализацию административной реформы и будет постоянно сталкиваться с «рукотворными» кризисами управления и критическим снижением качества законодательства.

В этом смысле значение проведенного исследования выходит за рамки «частного» вопроса о некоммерческом законодательстве и за-

¹ Стенограмму доклада о ситуации с законодательством о некоммерческих организациях см. в Приложении 1. Полную стенограмму встречи президента РФ В.В. Путина с членами Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека см.: www.kremlin.ru/appears/2007/01/11/2158_type63376type63378type63381_116609.shtml.

трагивает гораздо более крупную проблему «оценки регулирующего воздействия», т.е. создания механизмов независимого экспертного выявления издержек и отрицательных эффектов принятых и подлежащих принятию законодательных решений. Без решения этой проблемы реализация накопленного Россией потенциала развития будет проходить в ущерб многим группам населения и сталкиваться с непреодолимыми препятствиями на пути осуществления амбициозных планов. Хочется верить, что эта проблема рано или поздно будет решена.

Александр Аузан,
Президент Института национального проекта
«Общественный договор»
Октябрь, 2007 г.

1. Методология исследовательского проекта

В октябре – декабре 2006 г. был проведен первый этап исследовательского проекта *«Экономические издержки нового законодательства о некоммерческих организациях»*. Исследование проводилось Лабораторией институционального анализа экономических реформ Высшей школы экономики, кафедрой прикладной институциональной экономики и лабораторией институционального анализа экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Институтом национального проекта «Общественный договор», Институтом гражданского анализа при поддержке Аналитического центра Юрия Левады.

Основная гипотеза исследования состоит в предположении, что новое законодательство о некоммерческих организациях (НКО) создает высокие прямые издержки регистрации и функционирования НКО, а также контактов между государственными чиновниками и некоммерческими организациями.

Особенности деятельности некоммерческих организаций обуславливают их высокую чувствительность к повышению издержек. При малых размерах бюджетов и кадровой специфике, связанной в частности с привлечением активистов, введение норм отчетности, сопоставимых с нормами для коммерческих организаций, а в ряде случаев превосходящих их, может привести к ощутимому снижению возможностей достижения целей некоммерческих организаций.

В ситуации, когда цели некоммерческой организации, как правило, неэквивалентны денежным и временным затратам, повышение издержек функционирования приводит к уменьшению или потере мотивации сотрудников.

Исследовательская задача проекта заключалась в том, чтобы оценить экономические эффекты, издержки и институциональные последствия нового законодательства (закон 18-ФЗ от 10 января 2006 г.) для некоммерческих организаций, проанализировать возмож-

ность осуществления ими своих функций и непрерывной работы, а также способность органов Росрегистрации своевременно, компетентно и в полном объеме выполнять возложенные на них функции.

В процессе проведения исследования применялись следующие методики:

- экономический и правовой анализ законодательства о некоммерческих организациях;
- интервьюирование некоммерческих организаций по заданной анкете (опрошены 159 организаций);
- углубленные интервью с представителями НКО Москвы, Перми, Екатеринбурга, Краснодара;
- углубленные интервью с представителями Росрегистрации в Москве и Перми;
- экономическое моделирование поведения некоммерческих организаций, включая оценку предполагаемых издержек, связанных с действием нового законодательства.

Полученные результаты позволяют выделить три основных режима деятельности некоммерческой организации, в рамках которых экономические эффекты от вступления в силу нового законодательства наиболее значительны:

- регистрация некоммерческой организации и внесение изменений в учредительные документы уже существующей;
- текущая деятельность некоммерческой организации и подготовка отчетности;
- взаимодействие с органами Росрегистрации, в том числе оценка возможностей органов Росрегистрации в полном объеме и компетентно выполнять требования законодательства, а также требуемых для этого инвестиций.

В ходе исследования анализировались *затраты*, связанные с введением в действие поправок в законодательство об НКО, которые разделяются на *прямые* и *косвенные*.

- *Прямые затраты* — это непосредственные расходы, осуществляемые в денежной форме всеми субъектами, фигурирующими в законе, необходимые для того, чтобы исполнялись содержащиеся в нем требования.
- *Косвенные затраты* представляют собой, прежде всего, ту недополучаемую обществом выгоду, которая могла быть получена, если бы НКО и государство использовали средства, составляющие прямые дополнительные затраты исполнения рассматриваемого закона, на иные цели, связанные с ростом общественного благо-

состояния. Оценка косвенных издержек в силу их отмеченного характера является более условной, чем оценка прямых затрат.

Все прямые затраты, связанные с введением в действие поправок в законодательство об НКО, можно подразделить на две основные группы:

- затраты государственного бюджета;
- затраты НКО в новых условиях.

Прежде чем перейти к более подробному описанию трех перечисленных выше ситуаций, приведем некоторые данные о состоянии и восприятии населением РФ сектора некоммерческих организаций (по материалам мониторинга гражданского общества в Российской Федерации, проведенного Общественной палатой РФ).

Чем должны заниматься НКО?

Источники: репрезентативный опрос населения, N=3021 чел., октябрь 2006 г., Аналитический центр Юрия Левады; опрос муниципальных служащих, N=103, Аналитический центр Юрия Левады; опрос НКО, N=1137, ноябрь – декабрь 2006 г., ROMIR monitoring.

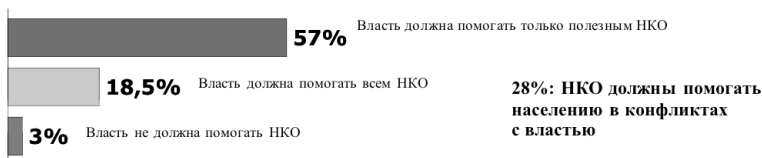


Рисунок 1

Позиция населения (респондент мог выбирать несколько вариантов ответа)

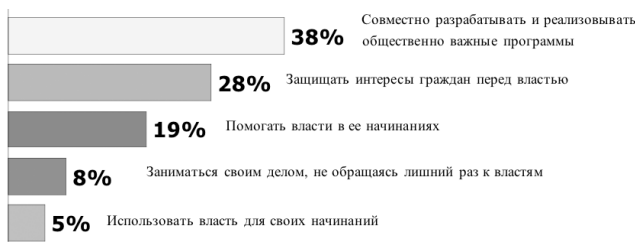


Рисунок 2

Позиция муниципальных чиновников
(респондент мог выбирать несколько вариантов ответа)

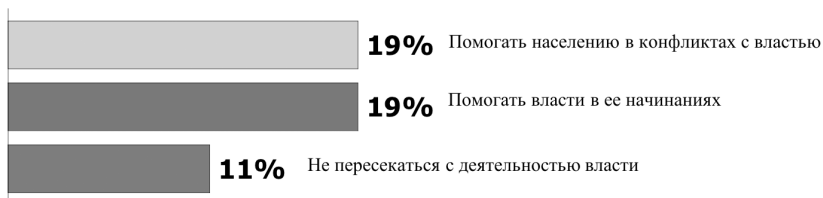


Рисунок 3

Позиция активистов НКО (респондент мог выбирать несколько вариантов ответа)

Что должно государство требовать от НКО взамен на свою поддержку: мнение населения

Источник: репрезентативный опрос населения N=3021 чел., октябрь 2006 г., Аналитический центр Юрия Левады.

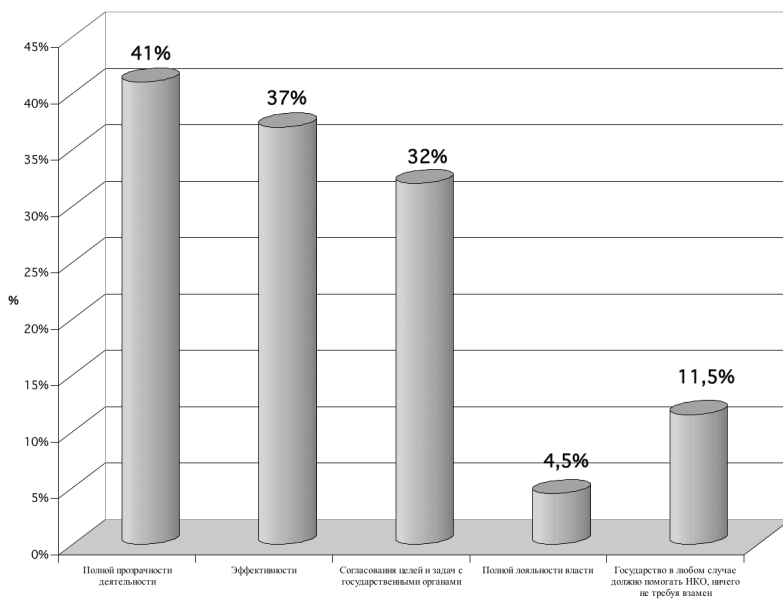


Рисунок 4

(респондент мог выбирать несколько вариантов ответа)

Основные источники финансирования деятельности НКО

Источник: опрос НКО, N=1137, ноябрь – декабрь 2006 г., ROMIR monitoring.

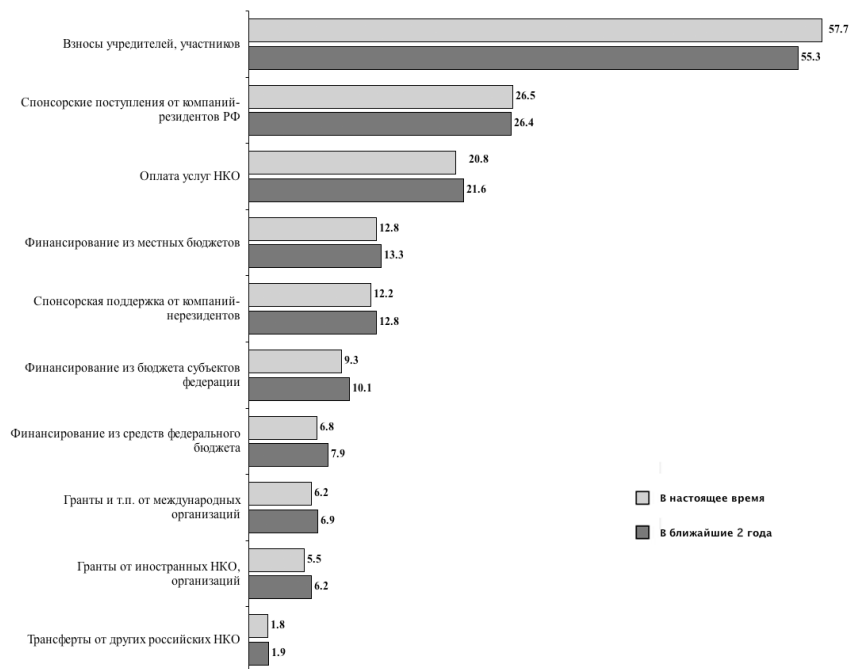


Рисунок 5
(в %, возможно несколько вариантов ответа)

Основные проблемы НКО

Источник: опрос НКО, N=1137, ноябрь – декабрь 2006 г., ROMIR monitoring.

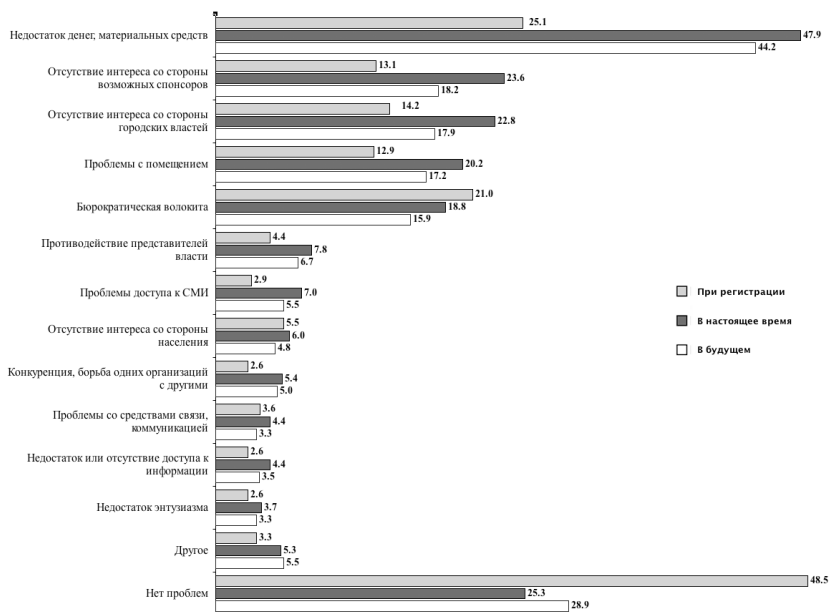


Рисунок 6
(в %, возможно несколько вариантов ответа)

2. Общая характеристика изменения законодательства об НКО

2.1. Изменения в законах и подзаконных актах

Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в четыре федеральных закона:

- Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;
- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Гражданский кодекс Российской Федерации.

Закон № 18-ФЗ вступил в силу 18 апреля 2006 г. Им предусмотрено принятие целого ряда подзаконных актов. К настоящему времени все они приняты. К ним относятся:

- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций». Этим постановлением утверждены формы заявлений для государственной регистрации при создании НКО, при реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в учредительные документы, при изменении сведений, не связанных с учредительными документами, а также формы отчетности.
- Приказ Минюста РФ от 17 апреля 2006 г. № 115 «Об утверждении форм уведомления о создании на территории Российской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации, уведомления об изменении сведений, содержащихся в уведомлении о создании на территории Рос-

сийской Федерации филиала или представительства международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации или в прилагаемых к нему документах, и выписки из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций».

- Приказ Минюста РФ от 22 июня 2006 г. № 222 «Об утверждении Порядка проведения проверок соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами (уставным целям)».
- Приказ Минюста РФ от 5 мая 2006 г. № 150 «Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации».

В Гражданский кодекс РФ изменения внесены в одну статью, которая касается оснований для ликвидации НКО. В прежней редакции систематическая деятельность, противоречащая уставным целям, служила основанием для ликвидации общественных объединений, фондов и религиозных организаций. Сейчас это основание можно применить к любой некоммерческой организации.

В законе «О закрытом административно-территориальном образовании» было сделано дополнение, согласно которому на территории закрытого административно-территориального образования не допускаются создание и деятельность (1) организаций, учредителями которых являются (а) иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, (б) иностранные некоммерческие неправительственные организации, (в) отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций; (2) а также деятельность международных организаций (объединений).

2.2. Общие изменения в положении российских НКО

Существенные изменения законодательства о некоммерческих организациях сводятся к следующему:

- установлены ограничения на участие в НКО иностранных граждан и лиц без гражданства, иных физических лиц и организаций;
- введен новый порядок государственной регистрации некоммерческих организаций; новые (дополнительные) основания для отказа в государственной регистрации;

- приняты новые формы и механизмы контроля со стороны государственных органов;
- внесены изменения в основания и порядок ликвидации общественных объединений, иных некоммерческих организаций, отделений иностранных неправительственных организаций, установлены основания и порядок исключения из реестра филиалов и представительств иностранных неправительственных организаций.

Среди российских некоммерческих организаций следует выделить те, которые созданы с участием государства или муниципальных образований. Действие закона не распространяется на органы власти, а также на государственные и муниципальные учреждения. Остальные организации, созданные при участии органов власти, под действие закона подпадают.

2.3. Влияние нового законодательства на различные формы НКО

Некоммерческие организации создаются в различных организационно-правовых формах, а именно:

- общественные объединения (эта категория включает в себя 6 правовых форм):
 - ◆ общественная организация (включая профсоюзы);
 - ◆ общественное движение;
 - ◆ общественный фонд;
 - ◆ общественное учреждение;
 - ◆ орган общественной самодеятельности;
 - ◆ политическая партия;
- религиозная организация;
- фонд;
- автономная некоммерческая организация;
- некоммерческое партнерство;
- государственная корпорация;
- учреждение;
- ассоциация (союз);
- потребительский кооператив;
- негосударственный пенсионный фонд;
- нотариальная палата;
- формы, связанные с адвокатской деятельностью:
 - ◆ коллегия адвокатов;
 - ◆ адвокатское бюро;
 - ◆ адвокатская палата.

- объединение работодателей;
- товарищество (дачное, садоводческое, огородническое);
- товарищество собственников жилья;
- общины коренных малочисленных народов.

(Краткие сведения о различных формах НКО публикуются в Приложении № 2.)

Действие нового законодательства определенно не распространяется на политические партии, потребительские кооперативы, негосударственные пенсионные фонды. Частично распространяется на религиозные организации (в части контроля их деятельности были предприняты действия по ослаблению и полному снятию подобного контроля). Вопросы создания, регистрации и ликвидации не претерпели изменения.

Спорным является вопрос, насколько новый закон распространяется на профсоюзы. Согласно статье 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» финансовый контроль за средствами профсоюзов органами исполнительной власти не осуществляется, за исключением контроля за средствами от предпринимательской деятельности. Реальное положение дел будет зависеть, по-видимому, от готовности профсоюзов отстаивать свои права.

Значительные изменения произошли в деятельности:

- фондов;
- автономных некоммерческих организаций;
- некоммерческих партнерств;
- государственных корпораций;
- учреждений (негосударственных);
- ассоциаций (союзов);
- объединений работодателей;
- товариществ (дачных, садоводческих, огороднических);
- товариществ собственников жилья;
- общин коренных малочисленных народов.

У организаций, созданных в указанных формах, изменился порядок регистрации и появился новый контролирурующий орган с большими полномочиями. *(Подробно см. табл. в Приложении 3.)*

Наименьшим изменениям подверглась деятельность общественных объединений: характер регистрации почти не изменился; добавилась отчетность по иностранным деньгам. Росрегистрация имела право контролировать их деятельность и прежде, сейчас у контролирующего органа появились дополнительные полномочия. *(Подробно см. табл. в Приложении 4.)*

2.4. Формы отчетных документов

Отдельно следует остановиться на формах отчетных документов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

Введение отчетов вряд ли повлияет на повышение прозрачности деятельности НКО для населения. В пользу этого свидетельствует многолетний опыт предоставления общественными объединениями отчетов о своей деятельности в рамках исполнения своей законной обязанности *«ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц»* (ст. 29 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»).

Множество слухов о целевом назначении этих отчетов подогревается недоработками самих отчетных форм. Так, в отчете о деятельности некоммерческой организации (Форма № ОН0001) заполнение первого раздела («Основная деятельность») требует нетривиального осмысления структуры организации. Однако, поскольку сообщество НКО в России велико и разнообразно, одним организациям удастся хорошо вписаться в предложенную форму (по причине, например, простоты организационной структуры), а другим – нет.

Например, проведение социологических исследований может быть и регулярной деятельностью, и отдельной программой, и отдельным мероприятием, а значит, по-разному отражено в отчетной форме. А в связи с неопределенностью в шаблоне отчета смысла слова «мероприятие» итог всегда будет субъективным. Следовательно, создаются предпосылки для возникновения проблемной ситуации во время проведения фактической проверки. Ожидания подобного развития ситуации со стороны НКО отягощаются тем, что в процессе принятия Федерального закона № 18-ФЗ и впоследствии открыто говорилось о том, что данные меры направлены на пресечение финансирования политической деятельности иностранными государствами, при этом «политическая деятельность» понимается довольно широко. Таким образом, многие даже законопослушные НКО, предоставляя информацию о мероприятиях, связанных с формированием общественного мнения, продвижением интересов от-

дельных групп, влиянием на принятие властных решений, не смогут ощущать себя в безопасности.

Специалисты рекомендуют тщательно документировать теперь каждое мероприятие НКО, что отвлекает ресурсы организации от решения уставных задач и снижает эффективность ее деятельности, повышает издержки функционирования.

3. Правовая среда и развитие сектора НКО

Развитие некоммерческого сектора находится под существенным влиянием правовой среды, способной обеспечить как благоприятный, так и неблагоприятный климат для возникновения и функционирования некоммерческих организаций.

Вместе с тем возникает вопрос, что значит «благоприятная правовая среда»? Неблагоприятная среда не является синонимом репрессивных режимов, запрещающих создание ассоциаций или ущемляющих другие базовые свободы граждан. Так, во вполне демократических странах существующее законодательство может, по мнению экспертов, препятствовать развитию сектора. Топлер подробно анализирует пример Германии², налоговое законодательство которой, по его мнению, создает значительные барьеры для развития базовых институтов гражданской активности. Аршамбо, рассматривая проблему в более широком контексте, анализирует связь ряда аспектов французского законодательства и слабого развития во Франции посреднических организаций и фондов³. Напротив, законодательство США признается академическими исследователями и экспертами стимулирующим рост некоммерческого сектора и его эффективную работу⁴.

Вопрос о том, что такое благоприятная правовая среда или, иными словами, каким должно быть оптимальное регулирование секто-

² *Toepler S.* Foundations and Their Institutional Context: Cross-Evaluating Evidence from Germany and the United States // *Voluntas*. 1998. Vol. 9. No. 2. P. 153–170.

³ *Archambault E.* The Non-Profit Sector in France. Manchester: Manchester University Press, 1997.

⁴ См., например: *Anheier H.K., Romo F.* Foundations in Germany and the United States: A Comparative Analysis // *Anheier H.K., Toepler S.* (Eds.). *Private Funds, Public Purpose: Philanthropic Foundations in an International Perspective*. New York: Plenum Press, 1998; *Salamon L.M.* *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center, 1992.

ра некоммерческих организаций, не подразумевает простого однозначного ответа. Скажем, в отношении налогов на благотворительность большая часть исследователей сходится во мнении, что нужны существенные налоговые льготы для поощрения и стимулирования благотворительности. Тем не менее существуют возражения, основанные на идее потенциальной опасности подавления альтруистического начала в такой деятельности и превращении благотворительности в одну из схем ухода от налогов.

И все же ясно, что такое регулирование должно учитывать специфику организаций, действующих в некоммерческом секторе. В противном случае регулирующие действия могут создавать непредвиденные отрицательные социальные экстерналии.

Так, с одной стороны, действия, направленные на стимулирование роста сектора НКО и гражданской активности (например, через ослабление процедур регистрации и отчетности для данного типа организаций), могут привлекать недобросовестных агентов, способствуя возникновению на рынке псевдо-НКО — коммерческих по своей сути организаций, использующих организационно-правовую форму НКО для доступа к льготам, субсидиям и пр.

С другой стороны, меры, направленные на усиление контроля за действующими некоммерческими организациями, могут восприниматься как попытки подавления возникающих НКО и в результате просто загнать их в ненаблюдаемые формы или смещать стимулы в наименее социально приемлемые области деятельности, фактически выводя эти организации из-под какого-либо государственного контроля. Так, Саламон и Топлер вслед за Кандилом⁵, приводят пример неудачной попытки регулирования, предпринятой в Египте, когда жесткие правовые ограничения, наложенные на деятельность ассоциаций и фондов, рассматривались как попытки установления контроля не только за НКО, но и за всем гражданским обществом в целом. В результате это привело к усилению по крайней мере одной из форм оппозиции: росту количества исламистских организаций.

При этом необходимо принимать во внимание не только уровень декларируемого контроля, подразумеваемого законодательством, но также и уровень принуждения. В совокупности система правовых норм, в поле которых действуют НКО, и система принуждения к соблюдению этих правил, то есть институциональная

⁵ *Kandil A. Egypt // Anheier N.K., Salamon L.M. (Eds.). Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis. Manchester: Manchester University Press, 1997. P. 350–368.*

среда, определяют транзакционные издержки и соответственно влияют на стимулы агентов, действующих в некоммерческом секторе. Соответственно любое изменение структуры контроля над деятельностью НКО изменяет структуру транзакционных издержек некоммерческих организаций, которые они испытывают при входе на рынок и в процессе функционирования: при регистрации, осуществлении основной деятельности и в процессе сбора отчетности, воздействуя через них (позитивным или негативным образом) на стимулы и поведение некоммерческих организаций.

Саламон и Топлер в работе «Влияние правовой среды на развитие некоммерческого сектора» предлагают аналитическую схему рассмотрения влияния правовой среды на поведение некоммерческих организаций, в качестве базового элемента схемы рассматривая именно категорию транзакционных издержек. В частности, они выделяют два механизма влияния. Так, спрос на услуги некоммерческих организаций может зависеть от издержек, с которыми связано взаимодействие с НКО у потребителей их услуг (*demand side effect* – эффект стороны спроса).

В табл. 1 приведены четыре группы правовых норм, которые могут оказывать существенное влияние на транзакционные издержки потребителей продукции и услуг НКО и соответственно на спрос, который они предъявляют на соответствующие товары и услуги.

Таблица 1. Факторы спроса

Группы норм	Факторы спроса
Распределение прибыли	Наличие ограничений на распределение прибыли
	Наличие ограничений на распределение прибыли между членами организации
Отчетность	Наличие требований о предоставлении отчетности
	Степень открытости информации об организации
Управление организацией	Кто несет ответственность за деятельность организации
	Условия участия в деятельности организации
Фандрайзинг	Необходимость разрешения официальных органов на сбор спонсорских средств
	Дополнительные ограничения на привлечение средств

Помимо этого, предложение товаров и услуг организаций некоммерческого сектора находится в тесной зависимости от величины и структуры издержек, которые несут НКО при возникновении и функционировании (*supply side effect* – эффект стороны предложения). Это продемонстрировано в табл. 2.

Таблица 2. **Факторы предложения**

Группы норм	Факторы предложения
Общие законодательные положения	Право на объединение организаций
	Разрешенные формы деятельности организаций
	Дозволенные формы политической активности
Основания для начала деятельности организации	Разрешенность несетевых организаций
	Наличие требований к членству в организации
	Специфицированность требований к начальному капиталу организации
	Наличие требований на вовлеченность представителей власти в органы правления организации
	Наличие неопределенности при регистрации организации
	Возможность апелляционной жалобы при отказе в регистрации
Финансирование	Организации, которым предоставляются налоговые льготы
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты подоходного налога
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты налога на недвижимое имущество
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты пошлин
	Организации, которым предоставляется освобождение от уплаты косвенных налогов
	Разрешенность коммерческой деятельности и ее налогообложение
	Подоходный налог от коммерческой деятельности организации
	Налоговые вычеты на средства, полученные от доноров
	Налоговые вычеты для индивидуальных доноров
	Налоговые вычеты для корпоративных доноров

Некоторые положения законодательства могут оказывать влияние как на факторы спроса, так и на факторы предложения товаров и услуг. К таковым относится, например, уровень контроля и требований к отчетности. В то время как строгий контроль может увеличивать доверие потребителей к результатам деятельности НКО, он может и снижать стимулы агентов по созданию таких организаций⁶.

Используя индикаторы, предложенные в работе Саламона и Флаерти⁷, Саламон и Топлер анализируют зависимость активности

⁶ Хотя данный аргумент может быть приведен и для коммерческих организаций, в случае НКО влияние может быть более значительным в силу специфики стимулов агентов, занимающихся некоммерческой деятельностью.

⁷ *Flaherty S., Salamon L.M.* Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution // *Salamon L.M.* (Ed.). *The International Guide to Nonprofit Law*. New York: John Wiley & Sons, 1997. P. 8–42.

некоммерческого сектора (измеряемого путем оценки числа занятых) от благоприятности правовой среды. Проводя анализ на основе данных, собранных в рамках проекта *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, они находят подтверждение гипотезе о том, что между «качеством» законодательства и уровнем развития некоммерческого сектора существует прямая связь (рис. 7).

Влияние специфики законодательства на деятельность некоммерческого сектора по отдельным странам и группам стран также находится в фокусе анализа. В работах Хидеки и Пекканена⁸ анализируется внедрение нового законодательства о некоммерческих организациях в Японии в 1998 г. (*The NPO Law, The Law to Promote Specified Nonprofit Activities*). Авторы утверждают, что изменился характер закона: теперь он стал предъявительным (*authentication*), а не разрешительным, и к некоммерческим организациям стали относиться все организации, преследующие общественно полезные интересы. Естественно, возникла проблема с определением «общественных интересов». Решение по данным вопросам в Японии было вменено специально созданным в 2000 г. независимым аккредитационным комитетам (*independent public-interest accreditation committee*). Именно на основании их решения о соответствии деятельности конкретной организации понятию общественной пользы государство выстраивает налоговую и контролируемую политику в отношении этой организации.

В исследовании Кусуми⁹ было отмечено, что принятие такого законодательства является результатом конструктивного диалога между государством и некоммерческим сектором. Государство было заинтересовано в привлечении НКО в социальную сферу, и соответственно для этого были созданы все условия.

В работе Липски и Смита¹⁰ речь идет о некотором ужесточении регулирования некоммерческого сектора в США в конце 1980-х годов. Однако ужесточение законодательства касалось только расходования средств, получаемых от государства, все остальные стороны

⁸ *Hideki K.* Breaking the State Monopoly on Public Affairs // *Mann T.* (Ed.). *Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002; *Pekkanen R.* Japan's New Politics: The Case of the NPO Law // *Journal of Japanese Studies*. 2000. Vol. 26. No. 1. P. 111–148.

⁹ *Kusumi T.* The Current Situation and Issues of Japan's Government-NPO Relations // *Watanabe P.* (Ed.). *The Present State of Nonprofit Sector in Japan*, 2002. P. 23–29.

¹⁰ *Lipsky M., Smith S.R.* Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State // *Political Science Quarterly*. 1990. Vol. 104. No. 4. P. 625–648.

деятельности НКО оставались на усмотрение самих организаций. Проведенное на десять лет позже исследование Снейвли и Дезаи¹¹ показало, что между некоммерческими организациями и местными органами власти в США, Германии, Бразилии стало наблюдаться сближение. Были созданы все необходимые условия (в том числе и законодательные) для поддержания партнерских отношений между властями и НКО в сфере предоставления социальных услуг и общественных благ. Соответствующие шаги властей были предприняты на основании изучения опыта взаимодействия с разными организационными формами (частные предприятия, некоммерческие организации, государственные агентства) в данной сфере.

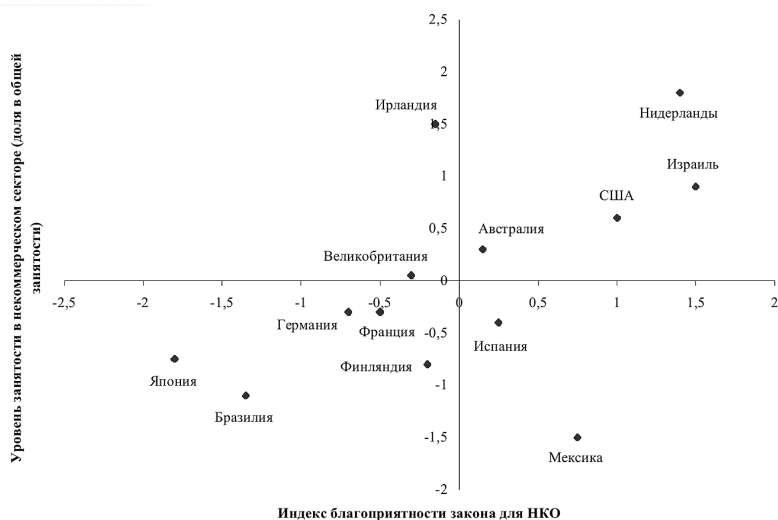


Рисунок 7.
**Законодательство о некоммерческих организациях
и масштабы деятельности НКО**

¹¹ Desai U., Shavely K. Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000. Vol. 11. No. 2. P. 245–263.

4. Оценка транзакционных издержек законодательства об НКО: аналитическая схема

Обратимся теперь к более детальному анализу влияния изменений в законодательстве на деятельность некоммерческих организаций. Согласно логике Рональда Коуза, выбор экономическими агентами той или иной организационной формы деятельности определяется сравнительными транзакционными издержками осуществления соответствующих транзакций в рамках различных механизмов управления¹². Нас в данном случае интересуют специфические транзакционные издержки, возникающие у НКО. Именно их анализ позволит делать выводы о специфике влияния регулирования на деятельность некоммерческих организаций.

То, что деятельность НКО не ставит своей целью максимизацию прибыли, влияет на специфику принятия производственных решений, о чем подробно пишут многие авторы¹³. Соответственно существует специфика в стимулах агентов, действующих в секторе НКО¹⁴. (В Приложениях 5 и 6 представлены анализ зависимости транзакционных

¹² Coase R.H. The Nature of the Firm // *Economica*. 1937. No. 4. P. 386–405.

¹³ См., например: Weisbrod B. Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy // Gies D., Ott S., Shafritz J. (Eds.). *Nonprofit Organization*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole, 1990; Weisbrod B. *The Nonprofit Economy*. Harvard University Press, 1988; Hansmann H.B. The Role of Nonprofit Enterprise // *The Yale Law Journal*. 1980. Vol. 89. No. 5. P. 835–901. В работах Вейсброда освещается широкий круг вопросов, связанных с развитием некоммерческого сектора: почему появляются такие организации, специфика их функционирования (рабочая сила, способы финансирования, варианты взаимодействия с государственными службами). Все положения иллюстрируются примерами из американской практики.

¹⁴ Это показывают многочисленные эмпирические исследования. Так, в работе Престона (Preston A.E. The Nonprofit Worker in a for Profit World // *Journal of Labor Economics*. 1989. Vol. 87. No. 4. P. 438–463) исследуется рынок труда высококвалифицированных рабочих в секторе НКО. Построенная на основе эмпирических данных теоретическая модель показывает, что они готовы работать за заработную плату ниже рыночной взамен возможности производить положительные социальные внешние эффекты от своей деятельности.

издержек от характеристик транзакций и анализ положений Федерального закона № 18-ФЗ с точки зрения конкретных групп.)

Вместе с тем концептуальная схема анализа влияния положений законодательства на деятельность НКО была бы неполной без учета упомянутой выше специфики стимулов агентов, действующих в рассматриваемом секторе. Для анализа этой специфики целесообразно подойти к рассмотрению фирмы (в данном случае НКО) с точки зрения компетентностного эволюционного подхода, в основе которого лежит идея о том, что ядро фирмы составляет набор ключевых компетенций¹⁵. Соответственно влияние законодательства проявится во влиянии на стимулы агентов ядра и периферии организаций к накоплению определенных компетенций, а также на изменение структуры этого ядра.

Влияние рассматриваемых транзакционных издержек на организацию зависит от механизма управления. В иерархической организации при наличии жесткого вертикального управления, равно как и в рыночных сделках, такие издержки будут невысокими. В случае сетей (а именно на сетевом механизме управления базируются многие НКО) транзакционные издержки будут самыми значительными. Давление этих издержек на организации заставит их искать иные, менее эффективные, формы управления. В рамках сетевого механизма управления, являющегося оптимальным для многих общественных объединений, транзакционные издержки будут значительно выше, чем в случае рыночного или иерархического механизмов управления. Выделение дополнительного финансирования не снимет проблему эволюции НКО-фирм в сторону неэффективных для данного сектора механизмов управления. Так, выделение дополнительного финансирования расширит бюджетное ограничение НКО и решит проблему прямых транзакционных издержек, однако не решит проблему искажения стимулов и соответственно не элиминирует альтернативные издержки, связанные с отказом от социально значимых проектов.

Основными факторами, обуславливающими рост транзакционных издержек, являются неопределенность требований и специфичность необходимых инвестиций. При этом основные инвестиции связаны с формированием дополнительных компетенций со-

¹⁵ Основные идеи эволюционного подхода см., например, в: *Nelson R., Winter S.G. An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1982; Nonaka I. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation // Organizational Science. 1994. Vol. 5. No. 1. P. 14–37; Zollo M., Winter S.G. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities // Organization Science. 2002. Vol. 13. No. 3. P. 339–351.*

трудников и новых организационных рутин, являющихся нейтральными (или отрицательными) по отношению к прямой деятельности организации¹⁶. Данные компетенции являются комплементарными по отношению к ключевым компетенциям ядра организации, что обуславливает дополнительное снижение эффективности и размывание ядра.

Предъявляемые требования стимулируют возникновение неблагоприятного отбора как «логичную» реакцию НКО на двух уровнях: внутриорганизационном (отток волонтеров и увеличение количества периферийных работников, нанятых для выполнения административных обязанностей и в меньшей степени разделяющих социальные цели организации) и рыночном (уход из сектора «правильных» НКО и создание фиктивных оболочек, инвестирующих в создание компетенций, направленных на формальное исполнение требований закона и увеличение переговорной силы в отношении с чиновниками). *(Кроме того, может происходить отток некоммерческих организаций в коммерческий сектор. Более подробно этот тезис обсуждается в Приложении 7.)*

Неопределенность может выступать фактором формирования коррупционного потенциала, реализующегося в процессе вынужденного торга между организацией и чиновником. Предметом торга в таком случае выступает объем минимальных обязательных к исполнению требований. *(В Приложении 8 представлена модель торга между НКО и чиновником относительно трактовки положений закона в аспекте уровня и объема предоставляемой отчетности.)*

¹⁶ Дополнительные инвестиции в компетенции могут увеличиваться еще и в виду меньшей эффективности распределения денежных средств внутри некоммерческой организации. Об этой проблеме см., в частности: *Core J.E., Guay W.R., Verdi R.S. Agency Problems of Excess Endowment Holdings in Not-For-Profit Firms // Fisher College of Business. Center for Research in Financial Economics. WP. 2006.*

5. Изменения в законодательстве об НКО, генерирующие дополнительные издержки

Анализ данных выборочного опроса НКО, проведенный в конце 2006 г., показал, что практическое применение Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. с изменениями, внесенными в него в соответствии с Федеральным законом № 18-ФЗ от 10 января 2006 г., порождает две основные группы дополнительных издержек, которые вынуждены нести как органы ФРС, так и непосредственно НКО. Во-первых, это издержки, возникающие при регистрации НКО, во-вторых, издержки, связанные с контролем деятельности НКО.

Первый тип издержек связан с фактическим переходом от уведомительного к разрешительному порядку государственной регистрации НКО, что отражено в содержании ст. 13.1, п. 2:

«Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) некоммерческой организации принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций (далее — уполномоченный орган), или его территориальным органом».

Новацией закона является включение в состав оснований для отказа в регистрации не только факта неполноты представленных документов или их ненадлежащего оформления (что было в законе и ранее), но и ряда содержательных моментов, связанных с характером планируемой деятельности НКО. Поскольку формулировки закона нечетки и неоднозначны, допускают множественное толкование, то с этим обстоятельством связана возможность выдвижения неоднократных требований по переоформлению представляемых документов, что затягивает момент начала работы НКО, требует от учредителей существенных затрат времени и фактически представляет собой административный барьер для входа в сектор НКО новых организаций. Кроме того, возможность неоднозначной трактовки требований к содержанию деятельности НКО в сочетании с возможностями административного усмотрения и не всегда высокой квалификацией работников регистрационных органов формирует коррупциогенную ситуацию.

Все это не только проявилось в данных опроса НКО, но и отражается в соотношении цен на услуги юридических организаций по регистрации НКО и регистрации коммерческих организаций: первые выше вторых в среднем на 40% (как известно, законодательство о регистрации коммерческих организаций не включает содержательных требований к учредительным документам).

Второй тип издержек связан с включением в закон новых моментов в ст. 32 «Контроль за деятельностью некоммерческой организации», где наряду с налоговой отчетностью и предоставлением стандартных статистических данных появилось также и требование предоставления содержательной отчетности.

Необходимо отметить, что это требование в принципе способно привести к положительным последствиям в том случае, если соответствующие отчеты будут представляться публично, например в Интернете, органами Росрегистрации, поскольку это позволит общественности лучше узнать о достижениях и положении НКО. Если же отчеты НКО будут сосредотачиваться только в органах Росрегистрации и анализироваться их сотрудниками (например, для определения объектов последующих проверок), то это возложит на упомянутые органы значительные дополнительные затраты (они должны покрываться за счет госбюджета), которые никак не будут компенсированы упомянутым положительным для общества эффектом.

Точно так же дополнительные затраты для НКО, необходимые для подготовки содержательных отчетов, без предварительного существенного повышения квалификации сотрудников ФРС и значительного увеличения их численности (оплачиваемой из средств госбюджета) окажутся непроизводительными расходами, отвлекаемыми от уставной деятельности, поскольку в нынешнем их состоянии органы ФРС просто не смогут изучить отчеты, которые будут к ним регулярно поступать.

Со ст. 32 связан и еще один момент, возлагающий на НКО повышенные риски и, следовательно, увеличивающий их затраты, – пункт, согласно которому НКО может быть ликвидирована в случае непредоставления того или иного из требуемых документов. Санкция, предъявляемая в подобных случаях коммерческим организациям, имеет, как известно, характер административного штрафа.

Ниже приводятся подробные результаты исследования поведения некоммерческих организаций в трех интересующих нас ситуациях:

- регистрация НКО или внесение изменений в учредительные документы;
- текущая деятельность организации и подготовка отчетности;
- взаимодействие с органами Росрегистрации (в том числе в ходе проверок).

6. Экономический анализ положения НКО: эмпирическая оценка

Рассмотрим основные транзакционные издержки, возникающие у некоммерческих организаций в поле действия Федерального закона № 18-ФЗ, в описанных выше режимах, разделив их по следующим категориям:

- подготовка документов;
- прохождение процедуры регистрации;
- подготовка отчетности;
- инвестиции в компетенции;
- повышение общего уровня издержек НКО в связи с поправками.

6.1. Подготовка документов и прохождение процедуры регистрации

Подготовка документов для регистрации связана со значительными денежными и временными затратами (рис. 8). Так, более чем у половины опрошенных НКО прямые затраты составили более 3000 рублей. Средние затраты на подготовку документов, необходимых для регистрации и перерегистрации НКО, составляют 4296 рублей. Многие организации (66%) вынуждены при прохождении регистрации прибегать к сторонним услугам.

Вопросы: Если Вы проходили регистрацию, оцените, пожалуйста, финансовые затраты на прохождение процедуры регистрации (на бумагу, подготовку копий документов, услуги связи, заверение копий у нотариуса и т.п.), N= 43 чел.

Если прибегали к сторонним услугам, то во сколько это Вам обошлось? N= 27 чел.

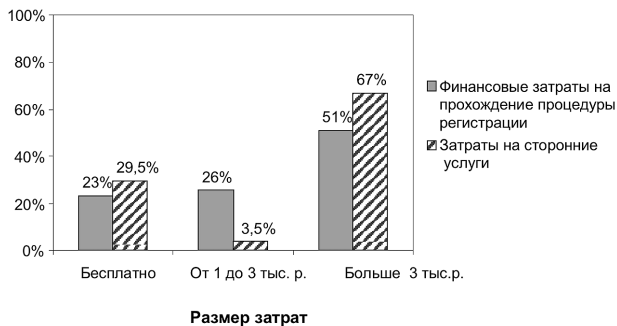


Рисунок 8.

**Финансовые затраты на прохождение регистрации или изменения устава НКО
(в процентах от совершавших данные виды затрат)**

Подготовка документов связана со значительными временными издержками (табл. 3). Так, около 2/3 организаций вынуждены прибегать к консультационным услугам сторонних организаций, 43% организаций тратят на процесс сбора необходимых для регистрации документов более трех недель, а на сам процесс регистрации – в двух третях случаев уходит еще не менее месяца.

Таблица 3. **Время, затраченное на подготовку документов для прохождения процедуры регистрации (в процентах от ответивших)**

Затраченное время	Процент от ответивших
Неделю или меньше	16
Около двух недель	23
Около трех недель	18
Более трех недель	43
Всего (чел.)	41

Вопрос: Если Вы проходили регистрацию, сколько времени заняла у Вас подготовка документов?

Помимо временных издержек, подготовка документов требует и значительных трудовых затрат (табл. 4).

Таблица 4. **Количество человеко-дней, затраченных на подготовку документов для прохождения процедуры регистрации (в процентах от ответивших)**

Количество человеко-дней	Процент от ответивших
10 или меньше	37
11-20	14,5
21-30	15
31-40	10
41-50	12,5
Больше 50	12
Всего (чел.)	43

Вопрос: Если Вы проходили регистрацию, оцените, пожалуйста, затраты времени на это в человеко-днях.

Сама процедура регистрации по ответам респондентов занимала около трех недель в 26% случаев, более трех недель – в 7% случаев, более месяца – в 66% (табл. 5). Данные цифры свидетельствуют о неэффективности работы органов Росрегистрации, так как по закону (ст. 13.1 п. 6) эта процедура должна занимать максимум 23 дня, а ответы респондентов в большинстве случаев свидетельствуют о том, что это положение не выполняется.

Кроме того, было выявлено, что примерно в трети случаев отказа в принятии документов для регистрации НКО чиновники Росрегистрации ссылались на новые поправки к закону об НКО (табл. 6). Предполагаемые денежные затраты НКО на регистрацию (пошлины и т.п.) составляют в среднем 9000 рублей, однако необходимо отметить, что дисперсия этого показателя крайне велика (минимальное значение – 400 рублей, максимальное – 140 000 рублей) (рис. 9).

Таблица 5. **Затраты времени на общение с органами регистрации (в процентах от числа ответивших)**

Затраченное время	Процент от ответивших
Около трех недель	26
Более трех недель	7
Более месяца	67
Всего (чел.)	43

Вопрос: Сколько времени заняло общение с органами регистрации?

Таблица 6. Поправка в новом законе об НКО как причина отказа в регистрации

Ссылались ли работники регистрационных органов на поправки к закону об НКО при обосновании дополнительных требований к регистрационным документам?	Процент от ответивших
Да	32,4
Нет	48,2
Никак не обосновывали (дополнительные требования)	19,4
Всего ответивших (чел.)	31

Вопрос: Если Вам пока не понадобилось вносить изменения в учредительные документы, то попробуйте оценить ожидаемые затраты на эту процедуру, в рублях.

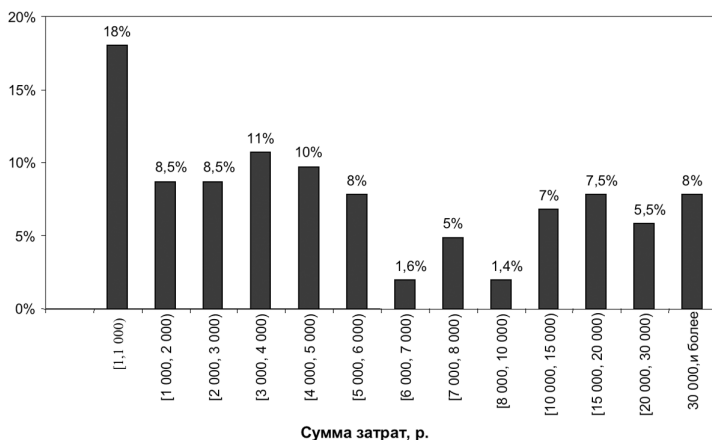


Рисунок 9.
Предполагаемые денежные затраты на регистрацию
(в процентах от ответивших, N= 103 чел.)

При этом показательно следующее обстоятельство. В ситуации, когда учредители НКО не обладают необходимыми юридическими знаниями или достаточным количеством времени для подготовки и сдачи документов, они имеют возможность обратиться к юристам-консультантам.

И если до вступления в силу нового законодательства консультации для учредителей коммерческой и некоммерческой организации содержательно не были существенно различны, то сейчас можно говорить о появлении специальной консультационной услуги — юридическое сопровождение регистрации некоммерческой организации.

В целом на рынке услуг по регистрации организаций можно проследить следующие тенденции:

- Стоимость услуг по регистрации НКО в среднем превышает стоимость услуг по регистрации коммерческих организаций на 40% и выше (в зависимости от организационно-правовых форм). Регистрация НКО в предложениях компаний имеет и большую продолжительность по времени по сравнению со сроками регистрации коммерческих фирм. В ряде случаев стоимость для коммерческой фирмы превышает стоимость услуг для НКО лишь за счет необходимости регистрации эмиссии акций в ФСФР (ОАО, ЗАО).
- Далеко не каждая юридическая компания предлагает услуги по оформлению деятельности и сопровождению НКО. Менее 10% готовы предложить услуги по работе с НКО, что вовсе не означает наличие у них существенного опыта в этой области. Некоторые компании заведомо ориентированы на регистрацию лишь части организационно-правовых форм для НКО, например фонда, общественного объединения, товарищества собственников жилья, политической партии и т.п.
- Некоторые юридические компании, имеющие прошлый опыт по предоставлению услуг для НКО, указали, что ввели отдельные расценки лишь после принятия поправок в законодательство, поскольку ранее процедура регистрации носила уведомительный характер, а в настоящее время имеет разрешительный характер. Ранее стоимость услуг для НКО формировалась в большинстве случаев на основе расценок на услуги для любых видов организаций либо отличалась от услуг по регистрации коммерческих фирм лишь по срокам. В настоящее время практически все компании в своих прайс-листах используют формулировку «от такой-то суммы». Насколько реальная итоговая стоимость может отличаться от объявленной в оферте, к сожалению, компании затрудняются ответить, поскольку у большинства из них опыта регистрации НКО после введения новых правил к моменту проведения обследования нет.
- Наибольшее количество предложений сосредоточено в Москве, однако удалось получить выборочные данные по некоторым компаниям из регионов, где стоимость услуг юридического оформления и сопровождения для НКО в ряде случаев существенно выше, чем в Москве, несмотря на разницу в уровне доходов населения и социально-экономического положения регионов.

- Представители ряда компаний на вопрос о политике ценообразования на услуги по регистрации НКО затруднились дать детальный ответ, ссылаясь на то, что «выполнение требований нового законодательства об НКО требует больше времени для соблюдения всех процедур», «процедуры менее стандартные, чем для коммерческих организаций», «оценить точное время для согласования невозможно, поскольку нет опыта регистрации НКО после принятия поправок». Таким образом, желающие зарегистрировать НКО не могут спланировать собственные издержки ни при обращении в специализированные компании, ни при самостоятельном прохождении процедуры регистрации.
- В ответ на запросы об опыте регистрации НКО после принятия поправок двое представителей компаний предположили, что из-за отсутствия данных о порядке сдачи отчетности о деятельности НКО желающие зарегистрировать некоммерческие организации ждут, когда появится информация, чтобы принять окончательное решение о регистрации той или иной организационно-правовой формы.

Таблица 7. Сравнительные данные по расценкам на услуги по регистрации предприятий с различными видами организационно-правовой формы (в Москве)

	Вид услуги фирмы-респондента	Некоммерческие организации (различные организационно-правовые формы)		Коммерческие организации (различные организационно-правовые формы)	
		Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)
1	Регистрация	25 000	1,5-2 месяца	11 000-15 000	2-3 недели
	Регистрация изменений	25 000	1,5-2 месяца		
2	Регистрация	14 000		8000-10 000	
3	Регистрация	45 000		10 500-20 000	
4	Регистрация	25 000		11 000-20 000	
5	Регистрация	25 000-32 000		9000-20 000	
	Регистрация изменений	20 000		9000-10 000	
	Ликвидация	30 000		10 000-36 000	
6	Регистрация	18 000-30 000	3-6 недель	18 000-45 000	2-8 недель
	Перерегистрация	15 000-30 000	3-6 недель	15 000-30 000	2-8 недель
7	Регистрация	21 000	5 недель	10 500-25 000	10 дней – 4 недели

(В Приложении 9 приведены выборочные данные о стоимости регистрации некоммерческой организации в регионах РФ.)

Однако при рассмотрении приведенных расценок следует учитывать, что в большинстве случаев существуют дополнительные издержки, которые понесет клиент при обращении за услугами в юридическую консультацию. При этом состав работ в рамках приведенных выше расценок не всегда оговаривается подробно при публичной оферте.

Таким образом, дополнительное увеличение стоимости складывается из следующих наиболее часто встречающихся издержек, которые не включаются в стоимость услуги по регистрации и оплачиваются отдельно:

- государственная пошлина (2000 р.);
- нотариальные услуги;
- расходы по изготовлению печати;
- предоставление юридического адреса;
- открытие дополнительного счета в банке;
- постановка на налоговый учет;
- ксерокопирование документов;
- курьерское обслуживание;
- установка программных пакетов бухгалтерского обслуживания.

Кроме того, некоторые из юридических компаний ввели систему наценок (за количество учредителей более четырех или шести, участие иностранных учредителей и по другим параметрам); помимо услуг регистрации предлагают еще «перерегистрацию» и ликвидацию (как коммерческих предприятий, так и НКО). Приведенные данные о расценках на услуги для НКО не позволяют обнаружить транспарентных принципов формирования цен со стороны юридических компаний.

Данные о предоставлении услуг по регистрации в других регионах, которые удалось получить в сети Интернет, показывают, что услуги для некоммерческих организаций дороже и требуют больших затрат времени, чем для коммерческих. При этом в рамках одного и того же региона «базовая стоимость», заявленная в оферте, может отличаться в два раза и более (что наиболее наглядно видно на примере Санкт-Петербурга).

Данные о стоимости аналогичных услуг в других регионах, которые удалось получить, показывают, что наиболее высокая стоимость юридических услуг как для коммерческих, так и для некоммерческих организаций оказывается в наиболее удаленных от Москвы городах. Так, в Московской области стоимость услуг такая же, как в Москве. В Санкт-Петербурге и Нижегородской области регистрация НКО на 18% дороже, чем в аналогичной компании в Москве, но соответствует среднему уровню расценок московского рынка (24 000 рублей за регистрацию). В Калмыкии стоимость регистрации НКО в

2,7 раза выше, чем в Москве, и в 2,3 раза выше, чем в других указанных регионах (45 000 рублей).

Таким образом, складывается парадоксальная ситуация, когда регистрация некоммерческой организации оказывается более дорогостоящей и трудоемкой (по затрате времени и усилий), причем как с обращением к профессиональным юристам, так и без этого, чем для коммерческой организации.

(В Приложении 10 приведено сравнение документов, которые представляют коммерческие о некоммерческие организации для государственной регистрации.)

6.2. Текущая деятельность некоммерческой организации, подготовка отчетности

Полученные данные позволяют констатировать увеличение текущих операционных издержек уже существующих НКО. В частности, это обусловлено изменением режима текущей деятельности в связи с подготовкой отчетности, переключением административных и «содержательных» сотрудников на эти операции. Фактически происходит снижение эффективности деятельности НКО: 68% респондентов отмечают, что введение поправок привело к отвлечению сотрудников от полезной деятельности и переключению их на подготовку отчетности.

В октябре – декабре 2006 г. начали вести требуемую отчетность около трети организаций. Для них в 21,5% случаев эти затраты составляют один человеко-день в месяц, в 55% случаях – два-три человеко-дня, в 23,5% случаях – более трех человеко-дней (табл. 8).

Таблица 8. **Количество человеко-дней на ведение дополнительной отчетности после введения поправки в ФЗ об НКО (в процентах от начавших вести дополнительную документацию после вступления в силу поправок)**

Количество человеко-дней	Процент начавших вести дополнительную документацию после введения поправок
Один человеко-день или меньше	21,5
Два-три человеко-дня	54,5
Больше трех человеко-дней	24
Всего (чел.)	51

Вопрос: Начали ли Вы вести дополнительную документацию, необходимую для подготовки отчета? Если да, то сколько дополнительно времени приходится на нее тратить в среднем в течение месяца?

О необходимости привлечения внешних специалистов заявляет треть респондентов (52 из 159), причем чаще всего требуются бухгалтеры (в 31% случаев) и юристы (33%), в 36% – оба специалиста. Только в 10% случаев эти специалисты требуются на один день, в 57% случаев – на два-три дня, в 33% случаев – на неделю и больше (табл. 9, 10, 11).

Таблица 9. Привлечение сторонних специалистов

Планируется привлечение сторонних специалистов	Процент от ответивших
Да	35
Нет	65
Всего (чел.)	153

Вопрос: Планируете ли Вы привлекать внешних специалистов для подготовки отчетности?

Таблица 10. Привлечение сторонних специалистов, каких именно

Необходимый специалист	Процент от ответивших
Бухгалтер	31
Юрист	33
И тот и другой	36
Всего (чел.)	52

Таблица 11. Привлечение сторонних специалистов, на какой срок

Срок	Процент от ответивших
На один день	10
На два-три дня	57
На неделю или больше	33
Всего (чел.)	51

При этом независимо от количества работающих для подготовки отчетности у НКО уходит около двух-трех человеко-дней, и это даже у тех организаций, в которых работает не более трех сотрудников.

Инвестиции в дополнительные компетенции требуются с обеих сторон: как со стороны некоммерческих организаций, так и со стороны чиновников Росрегистрации. Так, НКО оценивают временные затраты на переобучение работников в среднем в несколько недель, а денежные затраты в среднем составляют 10 089 рублей. При этом 76% респондентов отметили, что введенные поправки вынуждают их повышать квалификацию своих сотрудников; треть опрошенных ответили, что их НКО требуются новые постоянные сотрудники (большинству нужны юристы), 58% заявили, что у них возникла необходимость общения с представителями властных структур.

О том, что Росрегистрации потребуются дополнительные средства на обучение чиновников, свидетельствует то обстоятельство, что 64,4% респондентов указали, что компетенция чиновников Росрегистрации или низкая, или они вообще ничего не понимают в специфике некоммерческого сектора, 35% отметили, что уровень компетенции чиновников Росрегистрации средний (табл. 12).

Таблица 12. **Как бы Вы в целом оценили компетентность чиновников, которые контролируют деятельность НКО?**

Оценка	Процент от ответивших
Высокая	1
Средняя	35
Низкая	27
Они вообще не понимают, в чем специфика деятельности НКО	38
Всего (чел.)	149

Представители многих НКО говорят о том, что дополнительные ограничения, введенные поправками, приводят к увеличению издержек функционирования, 68% из них считают, что введение поправок привело к отвлечению сотрудников от полезной деятельности. Более трети НКО отмечают, что им приходится отказываться от ряда проектов, и почти половина — что новые требования являются невыполнимыми для многих НКО.

На основании полученных выше данных попытаемся монетизировать издержки некоммерческих организаций в связи с действием нового законодательства. Прямые затраты НКО будут складываться преимущественно из дополнительных затрат на оплату рабочего времени сотрудников, привлекаемых к подготовке отчетной документации в соответствии с требованиями законодательства. Поскольку практический опыт подготовки отчетной документации на момент проведения опроса отсутствовал, а также еще не были приняты методические рекомендации по заполнению форм отчетности (что позволило бы более точно оценить объем необходимых усилий), эти затраты могут быть оценены на основе данных, полученных в ходе выборочного опроса НКО.

Оценка дополнительных издержек, вменяемых новым законодательством об НКО, для всей совокупности организаций некоммерческого сектора затруднена из-за отсутствия надежных статистических данных, характеризующих этот сектор.

Так, по состоянию на 2006 г. в секторе формально зарегистрировано свыше 359 тыс. НКО. В то же время, по экспертным оценкам, число реально функционирующих организаций составляет около 70 тыс. (по данным мониторинга Общественной палаты РФ).

Отсутствуют статистические данные об уровне заработной платы сотрудников НКО, осуществляющих работу по подготовке отчетов, а сама заработная плата, по имеющимся оценкам, сильно варьирует в зависимости от региона: рынки труда по этому показателю резко различаются. На депрессивных рынках уровень заработных плат ниже, на перегретых (например, в Москве и Санкт-Петербурге) – выше. Помимо этого, большинство опрошенных организаций считают необходимым привлечение профессиональных юристов и бухгалтеров, рыночная заработная плата которых значительно выше среднего уровня.

В таких условиях целесообразно рассмотреть варианты оценки дополнительных издержек, связанных с подготовкой отчетов, с учетом различных сочетаний численности НКО и уровня заработной платы. Для численности принимаются следующие варианты:

- формальный – 359 тыс. НКО;
- оптимистический (половина от зарегистрированных) – 180 тыс. НКО;
- пессимистический – 70 тыс. НКО.

Для заработной платы принимаются следующие варианты:

- оптимистический (на уровне зарплаты работников ФРС) – 16,8 тыс. рублей в месяц;
- промежуточный (на уровне средней заработной платы по РФ) – 11,6 тыс. рублей в месяц;
- пессимистический (на уровне заработной платы работников здравоохранения и предоставления социальных услуг) – 8,4 тыс. рублей в месяц.

Все эти варианты относились к осени (октябрь – ноябрь) 2006 г.. По данным опроса НКО, средневзвешенная величина рабочего времени на подготовку материалов для написания отчета составляет 2,2 человеко-дня в месяц, или 26,4 человеко-дня в год, или, полагая в месяце 22 рабочих дня, 1,2 человеко-месяца.

Эта величина умножается на вариантную величину заработной платы и на вариантную величину численности НКО в секторе. Соответствующая оценка представлена на пересечении столбца и строки таблицы.

Таблица 13. Оценка уровня издержек некоммерческих организаций

Заработная плата	N = 359 тыс.	N = 180 тыс.	N = 70 тыс.
16,8 тыс. р.	7237 млн р.	3629 млн р.	1411 млн р.
11,6 тыс. р.	4997 млн р.	2506 млн р.	974 млн р.
8,4 тыс. р.	3619 млн р.	1814 млн р.	706 млн р.

Кроме того, в 2007 г. на обучение сотрудников НКО новым правилам подготовки отчетной документации потребуется единовременно в среднем на одну НКО 9939 рублей, что составит по сектору 3568 млн рублей, 1789 млн рублей, 696 млн рублей в зависимости от выбранной оценки численности НКО соответственно.

Таким образом, в зависимости от выбранной стратегии оценки расходы НКО могут колебаться от 1,4 млрд рублей до почти 10 млрд рублей, что в любом случае является консервативной оценкой, поскольку не учитывает связанные расходы НКО: налоговые платежи (на фонд заработной платы), оборудование рабочих мест, дополнительные офисные расходы и пр.

6.3. Взаимодействие некоммерческих организаций с органами Росрегистрации

Фактором, влияющим на прямые расходы некоммерческих организаций, является и выполнение требований нового законодательства со стороны органов Росрегистрации. На это оказывает влияние как общая укомплектованность штатов центрального аппарата и отделений на местах, так и фактические компетенции сотрудников Росрегистрации.

Как уже упоминалось выше, 64,4% респондентов отметили, что компетенция чиновников Росрегистрации низкая или они вообще ничего не понимают в специфике некоммерческого сектора, 35% отмечают, что уровень компетенции чиновников Росрегистрации средний.

При этом наблюдается рост потенциальной коррупционной емкости процедуры. В 16% случаев у НКО возникала необходимость согласования положений поправок к ФЗ об НКО; при возникновении претензий во время проверки в 19% случаев чиновники ссылаются на новый закон об НКО. Однако сам текст закона 18-ФЗ содержит многочисленные неточности и зоны неопределенности, которые повышают множественность его трактовок, а следовательно, и его коррупционную емкость. В результате, для того чтобы разобраться в правилах подготовки отчетности, а также для разрешения спорных ситуаций при регистрации, внесении изменений или же проверке, 58% респондентов заявляют о необходимости в непосредственном взаимодействии с представителями властных структур.

Анализируя структуру затрат органов Росрегистрации, остановимся на прямых расходах, связанных с проведением проверок и анализом отчетности некоммерческих организаций. Мы ориентиру-

емя на данные Общественной палаты РФ, согласно которым на 1 октября 2006 г. было зарегистрировано 359 020 НКО (отметим, что для определения того, является ли НКО действующей или нет, сотрудники Росрегистрации в любом случае должны провести ее проверку).

По данным Росрегистрации:

«...в соответствии с проектом Административного регламента исполнения государственной функции по проведению проверок деятельности некоммерческих организаций, время, которое затрачивается на проведение проверки одной НКО составляет около 366 часов (с момента начала изучения материалов учетного дела кандидата на проверку до направления акта проверки в адрес некоммерческой организации)».

«Принимая во внимание, что регламентом не предусматривается процесс согласования Распоряжения Росрегистрации о проведении проверок с руководителями подразделений Федеральной Регистрационной службы, который осуществляется при подготовке к проведению проверки, считаем необходимым увеличить указанную цифру еще на 8 часов».

Таким образом, нормативное время, необходимое для проведения проверки одной НКО, составляет 374 часа. Принимая по аналогии с коммерческими организациями частоту плановых проверок один раз в два года, получаем, что в течение года число проверяемых объектов составит 179 510. Нормативное время, необходимое для их проверки, составит 67 136 749 человеко-часов, 34 967 человеко-лет.

Среднемесячная заработная плата в органах Федеральной регистрационной службы (ФРС) на 1 июля 2006 г., составляла 16,8 тыс. рублей или в пересчете на год 201,6 тыс. рублей. Тем самым, ежегодная заработная плата почти 35 тысяч работников, которых необходимо будет привлечь для проведения плановых проверок (при указанных предпосылках), должна будет составить 7 056 000 тыс. рублей, т.е. более 7 млрд рублей в год.

В настоящее время, по оценкам ФРС, вопросами деятельности НКО занимается примерно 2700 работников этой службы. Следовательно, для обеспечения указанной частоты проверок в ФРС необходимо дополнительно привлечь более 32 тысяч сотрудников. Соответственно дополнительная заработная плата составит 6 511 680 тыс. рублей т.е. более 6,5 млрд рублей (что в 13 раз меньше грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006 г).

Рассчитанная величина дополнительных затрат госбюджета была получена с учетом предположения, что проверки НКО будут осуществляться с частотой один раз в два года. Разумеется, при меньшей частоте проверок дополнительная потребность в работниках снизит-

ся. Так, по оценкам Росрегистрации, она составит 780 человек, т.е. более чем в 41 раз меньше рассчитанной (с расчетной ежегодной потребностью в дополнительной заработной плате около 157,25 млн рублей в год, т.е. более четверти от объема грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006 г.).

Из этого можно сделать вывод, что Росрегистрация предполагает:

- либо проводить плановые проверки с частотой один раз примерно в 80 лет;
- либо затрачивать на одну проверку не 374 часа, а в 41 раз меньше, т.е. 9,1 часа;
- либо, наконец, часто и выборочно проверять небольшое число НКО при практически полном отсутствии систематического контроля за деятельностью основной их массы.

На одного работника ФРС с учетом дополнительного привлечения 780 сотрудников будет приходиться более 105 НКО. Расчетная длительность проверки составляет 374 часа, т.е. более двух месяцев, а с учетом необходимости проводить проверку не менее чем двумя сотрудниками получается, что в течение года удастся провести проверку деятельности не более чем 6 организаций из 210, т.е. около 2,8%.

По мнению исследователей, ни один из вариантов, логически вытекающих из заявленных Росрегистрацией данных по затратам времени на проверку одной НКО и дополнительной численности работников, не позволит реализовать такие социально значимые задачи поправок к закону об НКО, как поддержка НКО, помогающих государству в социальной защите граждан, «выбраковка» по сути коммерческих организаций, принявших форму некоммерческих, и т.д.

По данным Росрегистрации, *«время, которое в среднем понадобится для ознакомления с отчетностью одной НКО, будет приблизительно составлять от 30 до 60 минут»*, т.е. в среднем 0,75 часа. На ознакомление со всеми отчетами сотрудникам Росрегистрации понадобится, следовательно, 269 265 часов, или 6731,6 рабочих недель, или около 140 человеко-лет (считая в году 48 рабочих недель). Таким образом, 140 сотрудников Росрегистрации (с фондом заработной платы около 28 млн 224 тыс. рублей) в течение года будут заниматься только изучением отчетности НКО.

Необходимо отметить, что полученные оценки являются *заниженными*, так как не включают денежную оценку эксплуатации дополнительных площадей, необходимого оборудования рабочих мест для новых работников, затрат на их обучение и повышение квалификации.

7. Результаты повторного (контрольного) мониторинга

В мае–июне 2007 г. после данного президентом Российской Федерации В.В. Путиным правительству РФ поручения о проведении мониторинга Институт национального проекта «Общественный договор», Институт гражданского анализа при участии Консорциума «Законодательство о некоммерческих организациях: правовая помощь, мониторинг, общественные действия» провели дополнительные исследования издержек, возникающих в результате действия нового законодательства об НКО.

Обследование проводилось в 10 городах: Воронеже, Иркутске, Краснодаре, Нальчике, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Омске, Саратове, Чебоксарах, Екатеринбурге. В каждом городе осуществлено по пять или более углубленных интервью с представителями юридических фирм (юристами) и некоммерческих организаций, имеющих различные организационно-правовые формы, размеры и отличающихся по видам деятельности. Ниже приводятся основные результаты проведенного мониторинга.

1. Сохраняется ценовая диспропорция, когда стоимость юридических консультационных услуг по регистрации некоммерческой организации превышает аналогичный показатель для коммерческих организаций (в частности, ООО) минимум на 25-30%. А сроки регистрации НКО в три раза длиннее, чем для коммерческих организаций (эта разница особенно хорошо видна по тем юридическим фирмам, у которых есть большой реальный опыт юридического сопровождения процедуры регистрации НКО).

Интервьюируемые представители юридических фирм объясняют это тем, что:

- юридические фирмы рассчитывают стоимость, исходя из времени работы специалистов; а поскольку регистрация

НКО требует более высоких временных затрат, стоимость заведомо выше;

- юридические фирмы закладывают риски возвращения уставных документов на доработку и потребности в дополнительной работе специалистов (а также необходимость повторно оплачивать госпошлину);
- во многих случаях существенную роль играют личные взаимоотношения и контакты юристов с чиновниками, что оценивается юристами как дополнительный ресурс и также увеличивает стоимость услуг.

Цитаты из интервью

«Длительный процесс проверки документов; приходится специально рассчитывать двойную госпошлину на случай первого отказа в регистрации; многие соглашаются изменить цели и задачи в уставе или отказываются от услуги» (Екатеринбург).

«Регистрация НКО – очень сложный процесс; в связи с передачей ФРС полномочий по регистрации НКО процедура регистрации усложнилась, так как пакет документов проверяет сначала ФРС, затем ФНС города, затем краевая ФНС, вплоть до ФСБ» (Краснодар).

«Отказов в госрегистрации НКО у нас никогда не было, однако первичная подача пакета документов на регистрацию НКО всегда влечет отказ ФРС. Связано это с неоднозначностью норм, предусмотренных в ФЗ «Об общественных объединениях» и ФЗ «О некоммерческих организациях». Последствия – чрезмерная длительность регистрации организации» (Краснодар).

«Приходится по несколько раз переделывать документы, так как требования каждый раз разные. Это очень осложняет работу» (Иркутск).

«Росрегистрация заставляет постоянно перерабатывать устав и увеличивать количество учредителей до семи, хотя в законе прописано один-три» (Омск).

«После неоднократных отказов Росрегистрации учредители отказываются от услуги, так как обжаловать отказ в суде нет средств» (Екатеринбург).

2. Более 70% организаций считают, что подготовка отчетности по формам ФРС «сложна» или «очень сложна». При этом юридические консультационные услуги по заполнению отчетности оказывают менее половины исследованных организаций (с учетом того, что 100% юридических фирм, обследованных в ходе мониторинга, предоставляют услуги для НКО по регистрации, перерегистрации, внесению изменений).

При этом упомянутые 70% организаций относятся к подготовке и сдаче отчетности ответственно, полагая, что непредоставление отчетности повлечет санкции со стороны органов Росрегистрации вплоть до ликвидации в судебном порядке. В свою очередь оставшиеся 30% считают сдачу отчетности формальной и незначимой процедурой и предполагают, что ее непредоставление не повлечет за собой никаких санкций.

3. Значительную сложность для всех типов некоммерческих организаций представляет процедура внесения изменений в уставные документы (а также внесение изменений, не затрагивающих уставные документы, например, смена директора или адреса местонахождения).

Так, в ряде случаев из-за неоднозначных формулировок в действующем законодательстве (в частности п.1 ст.23 закона №7-ФЗ «О некоммерческих организациях») органы Росрегистрации при получении поправок, например к Уставу организации, начинают пересматривать весь Устав целиком (уже зарегистрированный согласно законодательству в органах ФРС или ФНС РФ) и выдвигать необоснованные требования по изменению тех норм Устава, которых вносимые изменения никоим образом не касаются.

В целом процесс регистрации изменений как уставных документов, так и иных (директор, адрес) занимают значительное время (минимум 1,5-2 месяца) и зачастую парализуют работу организации.

Цитаты из интервью

«Когда мы предоставили устав на регистрацию изменений, один из сотрудников ФРС попросил изменить цели деятельности организации. Причину, почему мы должны это сделать, мне не объяснили» (Иркутск).

«Отдельные (юридические) организации за дополнительную плату в размере от 30% до 50% от стоимости оказываемой услуги готовы “ус-

корить” сроки государственной регистрации при создании НКО и при внесении изменений, но не оказывают “услугу по ускорению” государственной регистрации коммерческих организаций» (Воронеж).

4. Увеличивается количество случаев применения чрезвычайной карательной меры со стороны органов Росрегистрации – судебной ликвидации действующей, известной организации. Причем зачастую это происходит даже тогда, когда при наличии формальных нарушений со стороны НКО они не наносили ущерба общественным интересам и могли быть устранены в достаточно сжатые сроки.

Цитата из интервью

«В Воронеже было ликвидировано Общество по защите прав потребителей – работающая, известная в области и стране организация, причем ее руководство узнало об этом не из официального уведомления, а при сдаче бухгалтерской отчетности в органы ФНС» (Воронеж).

8. Основные экономические последствия действующего правового режима

На основании полученных данных можно сделать более общие выводы относительно развития сектора некоммерческих организаций в России.

- Предъявляемый некоммерческими организациями спрос на специальные профессии и компетенции в перспективе должен привести к снижению транзакционных издержек их деятельности при наличии необходимого объема требуемых специалистов. В то же время не исключено, что потребуются значительные инвестиции в переподготовку соответствующих специалистов для целей некоммерческого сектора.
- Увеличение текущих и потенциальных расходов НКО, вероятно, приведет к закрытию части добросовестных организаций, так как издержки их функционирования становятся слишком высокими. Так, почти половина НКО отмечают, что новые требования являются невыполнимыми для многих НКО, а три четверти респондентов уверены, что «введение дополнительных ограничений только увеличивает издержки функционирования».
- Уже сейчас есть примеры того, как организации, осуществлявшие деятельность в форме НКО (например, аналитический институт), после вступления в силу поправок приняли решение продолжить работу в форме коммерческой организации, поскольку оценили издержки ведения деятельности в такой форме как более низкие, а в прежней — как запретительно высокие.
- Усложнение правил отчетности ведет к увеличению издержек осуществления проектов у действующих НКО. Как следствие

уже сейчас происходит отказ НКО от части социально востребованных проектов (более трети НКО отмечают, что им приходится отказываться от ряда проектов). При этом издержки подготовки отчетности некоммерческой организации относительно высоки для небольших организаций.

- Усиление контроля увеличивает издержки некоммерческих организаций, обуславливая возникновение неблагоприятного отбора: при высоком уровне барьеров на вход (издержек, связанных с подготовкой документов и регистрацией НКО) для наименее добросовестных участников возникнут стимулы к использованию нелегальных механизмов преодоления этих барьеров, а наиболее добросовестные будут покидать сектор, либо сокращая свою деятельность, либо переводя ее в иные формы (например, регистрируя коммерческую фирму). В результате в секторе могут остаться наименее добросовестные участники, для которых входные барьеры менее значимы.
- Выполнение требований нового законодательства негативно сказывается на эффективности некоммерческих организаций. Помимо прямых затрат, связанных с созданием дополнительных рабочих мест, наймом высококвалифицированных специалистов (юристов и бухгалтеров – о необходимости их привлечения говорят около трети респондентов), существуют и более значимые косвенные потери, обусловленные тем, что для подготовки и ведения отчетности необходимо привлечение руководителей и ключевых сотрудников некоммерческой организации.
- Законодательство о некоммерческих организациях (закон 18-ФЗ) обладает высокими транзакционными издержками, непропорциональными своей материальной составляющей. По результатам исследования видно, что возникли дополнительные барьеры для создания новых некоммерческих организаций. Дополнительные высокие затраты денег и времени необходимы не только для начала функционирования НКО, но и для самой деятельности. При некоммерческой сути организаций им необходимо создавать квалифицированный в юриспруденции и бухгалтерии постоянный штат сотрудников или налаживать возмездное сотрудничество с внешними специалистами.

9. Проект предлагаемых поправок в действующее законодательство

С учетом приведенных выше результатов исследования, исследователи предлагают внести в законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, а именно в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», следующие поправки.

О внесении изменений в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

Внести в Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Собрание законодательства РФ. 1996, № 3, ст. 14; 2006, № 3 ст. 282) следующие изменения:

1. В пункте 5 статьи 13.1 «Государственная регистрация некоммерческих организаций» исключить подпункты 4, 6, 7.

2. Пункт 1 статьи 23 «Государственная регистрация изменений учредительных документов некоммерческой организации» изложить в следующей редакции:

«Государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы некоммерческой организации, осуществляется в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация некоммерческой организации.

Для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы некоммерческой организации, в уполномоченный орган или его территориальный орган представляются следующие документы:

- 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом;
- 2) решение о внесении изменений в учредительные документы некоммерческой организации в двух экземплярах;

3) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица или новая редакция учредительных документов в трех экземплярах;

4) документ об уплате государственной пошлины».

3. Пункт 1 статьи 23.1 «Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации» изложить в следующей редакции:

«В государственной регистрации некоммерческой организации может быть отказано по основаниям, предусмотренным для иных юридических лиц Федеральным законом “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей”».

4. Пункт 3 статьи 32 «Контроль за деятельностью некоммерческой организации» изложить в следующей редакции:

«Некоммерческая организация обязана ежегодно не позднее 1 июня года, следующего за отчетным, публиковать следующую информацию о своей деятельности, если иной объем информации и иные сроки публикации не предусмотрены федеральными законами Российской Федерации об отдельных видах некоммерческих организаций:

1) о целях и видах деятельности некоммерческой организации в соответствии с классификатором, принятым Правительством Российской Федерации, или Общим классификатором видов экономической деятельности и Уставом некоммерческой организации до принятия соответствующего постановления;

2) о наименовании и численном составе постоянно действующих органов управления, фамилии, имени, отчества (если имеется) руководителя организации и лица, возглавляющего высший орган управления некоммерческой организацией;

3) о доходах и расходах некоммерческой организации в объеме бухгалтерской отчетности о целевом использовании полученных средств, представляемых в налоговый орган; о стоимости имущества некоммерческой организации по балансовой стоимости на последний день отчетного периода.

Некоммерческая организация вправе включать в отчет иные сведения о своей деятельности при наличии подтверждающих их документов. К числу таких сведений может относиться, в частности, информация о численности ее членов (для некоммерческих организаций, имеющих членство), сотрудников и лиц, регулярно участвующих в ее деятельности на безвозмездной основе, реализу-

емых программах и проектах, проведенных мероприятиях, о направлении использования средств некоммерческой организации, а также дополнительная информация об источниках средств и их расходовании.

Сведения должны размещаться либо на собственном сайте некоммерческой организации, либо на сайте уполномоченного органа, в обязанности которого входит поддержание подобного сайта, подготовка отчета к электронной публикации и его размещение на данном сайте».

5. Пункт 5 статьи 32 «Контроль за деятельностью некоммерческой организации» изложить в следующей редакции:

«Уполномоченный орган осуществляет контроль за соответствием деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами. В отношении некоммерческой организации уполномоченный орган вправе:

1) запрашивать у органов управления некоммерческой организации распорядительные документы, необходимые для проверки достоверности информации, представленной в отчете, не связанные с финансовой деятельностью некоммерческой организации;

2) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческих организаций у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;

3) не чаще одного раза в два года проводить проверки выполнения некоммерческой организацией норм ее устава, устанавливающих порядок управления некоммерческой организацией и контроля (надзора) за ее деятельностью. Порядок проведения проверок определяется в соответствии с нормами законодательства о защите прав юридических лиц при проведении проверок контрольными и надзорными органами;

4) в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях или совершения некоммерческой организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца. Предупреждение, вынесенное некоммерческой организации, может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд».

6. Пункт 7 статьи 32 «Контроль за деятельностью некоммерческой организации» изложить в следующей редакции:

«Некоммерческие организации обязаны информировать уполномоченный орган об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений, указанных в подпунктах «м», «о»-«с», в течение трех дней со дня наступления таких изменений и представлять соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган. Уполномоченный орган не позднее трех рабочих дней со дня получения соответствующей информации от некоммерческой организации сообщает об этом в регистрирующий орган, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений о некоммерческой организации. Форма заявления об изменении таких сведений определяется Правительством Российской Федерации. В случае если изменение сведений произошло в связи с внесением изменений в учредительные документы, внесение изменений в единый государственный реестр юридических лиц осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 23 настоящего Федерального закона».

7. Пункт 10 статьи 32 «Контроль за деятельностью некоммерческой организации» изложить в следующей редакции:

«За непредставление в установленный срок сведений, предусмотренных настоящей статьей, некоммерческая организация несет ответственность, предусмотренную административным законодательством Российской Федерации».

Приложение 1

Доклад о ситуации с законодательством о некоммерческих организациях

Выдержка из стенографического отчета о встрече президента РФ В.В. Путина с членами Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 11 января 2007 года¹⁷.

А.АУЗАН: Уважаемый Владимир Владимирович!

Я буду говорить о спорах вокруг некоммерческого закона и о том, к чему привели наши исследования этого вопроса.

Споры действительно были очень серьезными во время принятия. И до сих пор мне, скажем, непонятна та поспешность, с которой Государственная Дума принимала этот закон, когда и члены Общественной палаты, и наш Совет просили замедлить этот процесс для того, чтобы включиться в эту работу по законодательству, а нам было отказано. Просто такое впечатление, что парламент опасался, что некоммерческие организации подожгут здание в Охотном Ряду. Я не понимаю: зачем такая спешка была? Нам теперь приходится заниматься результатами, которые исправить труднее, чем это было бы в 2005 году.

В июле 2006 года, когда Вы, Владимир Владимирович, выступали на форуме «Гражданской восьмерки», Вы сказали, что готовы вносить поправки, если они будут обоснованны. После этого мы и решили приступить к определенным исследованиям, причем для того, чтобы снять налет политичности и обсуждения «хороший закон – плохой закон», мы пошли по тому пути, по которому исследуется законодательство для коммерческого сектора. В центр исследования мы поставили экономистов из МГУ имени Ломоносова и из Государственного университета – Высшей школы экономики, которым помогли юристы, знатоки некоммерческого сектора и социологи из аналитического центра Юрия Левады. Причем мы старались оценить издержки, которые создает исполнение этого законодательства, и потребность в инвестициях для того, чтобы этот закон работал так, как он написан. Для этого проводились и опросы некоммерческих организаций, интервью с некоммерческими организациями. Мы использовали и тот мониторинг, который провела Общественная палата. Были консультации с Росрегистрацией, было исследование рынка юридических услуг. И, наконец, мы попробовали монетизировать, увидеть, как это все выглядит в деньгах, все эти издержки.

Если коротко говорить о результатах, то проблемы три. Первая проблема связана с тем, что предположенные законом процедуры регистрации, перере-

¹⁷ Полный текст стенограммы находится по ссылке: www.kremlin.ru/appears/2007/01/11/2158_type63376type63378type63381_116609.shtml.

гистрации, внесения изменений в уставные документы создали барьер прежде всего для маленьких локальных организаций. Я сейчас попробую проиллюстрировать, что это означает.

Прямые финансовые затраты, кстати, очень маленькие на регистрацию, это в среднем 4256 рублей. Но когда мы начали смотреть трудовые затраты, документооборот, использование специалистов, то мы получили очень большой разброс, колоссальный разброс затрат – от 400 рублей до 140 тысяч рублей. И тогда, естественно, мы стали смотреть, а нет ли профессиональных услуг, которые обеспечивают такого рода работы. Да, оказалось, что рынок отреагировал: возник рынок юридических услуг. Раньше не было стандартной цены юридических услуг для регистрации некоммерческих организаций, раньше они просто консультировали. Но как только возник момент разрешительности в регистрации, такой рынок возник. Так вот что поразительно: цены на регистрацию некоммерческих организаций на 40 процентов выше на рынке, чем для коммерческих организаций. И срок исполнения этой услуги почти в два раза дольше. Причем когда мы смотрим регионы, то выясняется, что цены от Москвы к регионам растут. Скажем, в Вашем родном Петербурге цены на 18 процентов выше, чем в Москве и в Нижнем Новгороде, а рекордсмен – Калмыкия, там в 2,5 раза выше, чем в Москве, цены на регистрацию, причем от 45 тысяч рублей до 70 тысяч рублей в зависимости от формы некоммерческого объединения или общественной организации. Нетрудно посчитать, что при среднедушевом доходе, который в этих регионах не так велик, особенно в Калмыкии, людям просто придется, если 4–5 человек решили создать некоммерческую организацию, сначала два–три года копить деньги на то, чтобы такую регистрацию провести. Я думаю, что они этим просто не будут заниматься, это барьер для маленьких, а не для больших организаций. И связан он с тем, как устроены процедуры регистрации и требований, и есть неопределенность оснований для отказа в регистрации. Поэтому это попадает в руки юридических посредников и стоит так дорого.

Вторая проблема – издержки отчетности. Вообще очень хорошо, что закон требует отчетности от некоммерческих организаций, это очень правильно, причем, на мой взгляд, это должна быть отчетность прежде всего перед обществом – публичная отчетность. Но что получается с издержками в подготовке отчетности по тем формам, которые утверждены Министерством юстиции? Специалисты, которые готовили, они честно сказали, что вообще они предполагают участие юристов и бухгалтеров в заполнении этих форм. Вообще – юристов и бухгалтеров не очень много в маленьких некоммерческих организациях, иногда вообще нет. Поэтому получилось, что в среднем нужно тратить чуть больше двух человеко–дней в месяц на подготовку этих самых форм отчетности. Причем, по интервью с некоммерческими организациями, вышло, что треть из них примерно считают необходимым привлечение юристов, треть – бухгалтеров, и треть считают, что нужно привлекать и того, и другого к подготовке отчетности.

В итоге с учетом переобучения сотрудников, которое опять–таки не очень дорого, это 9939 рублей на одну некоммерческую организацию – обучить вот этим процедурам, но в сумме получаются довольно большие единовременные

затраты и ежегодные затраты, которые ложатся на некоммерческий сектор.

Мы считали по двум разным методикам и получили сумму: в одном случае – несколько более 2 млрд рублей в год, в другом случае – 6,9 млрд рублей в год. Это сумма издержек, которая легла на некоммерческий сектор по отчетности.

Я хочу напомнить, что это в любом случае на порядок больше, чем то, что было распределено через гранты Общественной палаты и гранты федеральных округов для некоммерческого сектора. То есть откуда компенсируют некоммерческие организации вот эти возникшие издержки? Да понятно откуда. Они отвечают на вопрос откуда. 67 процентов из них утверждают, что они привлекают людей от содержательных проектов для того, чтобы эти люди занимались отчетностью. А 34 процента говорят о том, что они начинают отказываться от новых проектов, потому что у них в этих условиях не хватает ресурсов для того, чтобы поднять еще новые проекты.

Опять–таки это связано не с самим фактом отчетности, отчетность – хорошо, а с тем, как она устроена. Она рассчитана на специалистов и предполагает привлечение профессионалов, которых в маленьких некоммерческих организациях точно нет. Причем затраты на отчетность не очень различаются в зависимости от объема организации, то есть в маленьких организациях они примерно такие же: 2–3 человеко–дня в месяц, как и в очень больших.

Третья проблема. Проверка. Здесь довольно оригинальная ситуация. Дело в том, что Федеральная регистрационная служба посчитала, сколько нужно времени для того, чтобы проверить одну некоммерческую организацию. Эта цифра заложена в проект административного регламента по проверкам, это 366 часов на проверку одной некоммерческой организации. Причем на самом деле по консультациям с ФРС выяснилось, что еще на 8 часов больше, потому что нужно согласовать результаты проверки. Это довольно много, это почти 2 человеко–месяца. По тем цифрам, которые Вы утвердили Вашим указом для Федеральной регистрационной службы, нетрудно пересчитать: если проводить проверки как в коммерческом секторе, то есть считать, что раз в два года должна быть проверка некоммерческой организации, то каждый год нужно тратить бюджетных денег 6,5 млрд рублей, если принимать эти нормы. Если остаться на нынешнем уровне финансирования, то мы посчитали, что проверка одной некоммерческой организации будет проходить раз в 80 лет. Вообще они столько не живут, некоммерческие организации, но, к сожалению, это не очень приятная цифра, потому что тогда проверка становится чем–то вроде цунами или тайфуна, столь же опасной, сколь и бессмысленной, потому что когда проверки проводятся регулярно, они могут корректировать развитие некоммерческих организаций, а когда она обрушивается как стихийное бедствие, тем более что права там очень значительные, там идет дублирование функций с налоговой инспекцией по проверке целевого расходования средств и так далее, фактически это не имеет положительного результата для развития некоммерческого сектора, но является такой формой угрозы, с которой, конечно, все вынуждены считаться.

Теперь что же получается в целом, если посмотреть на эти три проблемы вместе...

В.ПУТИН: Секундочку, извините, я бы хотел все–таки понять, что с проверками. Вы недовольны тем, что их мало, или тем, что они слишком основательные?

А.АУЗАН: Чем недовольны, я могу сказать. Недовольны тем, как закон определяет, какая проверка, с какими целями и как она проводится, потому что я один из разработчиков так называемого 134–го федерального закона о проверке коммерческих предприятий, о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Там все очень хорошо прописано. А мы оказались в дискриминированном положении – некоммерческие секторы. Здесь что проверять и как проверять, определяет Министерство юстиции, под надзором которого находится регистрационная служба. В итоге, например, здесь требуются документы с момента основания организации, скажем, начало 90–х годов, чего с коммерческим предприятием предположить нельзя. Нет исчерпывающих перечней документов, которые можно требовать, которые нельзя. Непонятно, зачем требуются те же документы, которые уже проверены налоговыми органами. Поэтому я бы сказал, что такие астрономические цифры получаются из–за того, что неправильно поле определено. Причем нужны ли проверки? Да, конечно, нужны, но проверки, на мой взгляд, нужны для того, чтобы некоммерческие организации могли корректировать свою деятельность. В этом смысле они должны носить достаточно систематический и не смертельный характер для некоммерческих организаций.

Теперь, если это все подытожить, то получается следующая картина. Вас ввели в заблуждение, господин Президент, уважаемый Владимир Владимирович, и Вас, и Федеральное Собрание. Разработчики закона написали, что закон не требует привлечения дополнительных бюджетных средств. Он требует привлечения дополнительных бюджетных средств, и довольно значительных, для того чтобы снизить вот эти издержки на регистрацию, для того чтобы покрыть потери, связанные с ведением отчетности, для того чтобы организовать проверки необременительным, но продуктивным для некоммерческого сектора образом. Причем я еще раз подчеркну, что речь идет о суммах, которые в 20–30 раз больше того, что распределялось в виде грантов из федерального бюджета.

Что же делать? Мне кажется, что тут надо нам, я имею в виду группу, которая занималась этим исследованием, сравнить три возможных варианта.

Первый. Ничего не делать, оставить закон как есть. Тогда и Вы, Владимир Владимирович, как юрист, прекрасно понимаете: нет ничего хуже, чем требовать исполнения закона, который нельзя исполнить.

Можно предсказать, что будет. Будет коррупция. Там, где есть барьеры, возникнут коррупционные платежи, будет выбивание мелких, которые не могут эти барьеры пройти, и выбивание более добросовестных, менее добросовестные найдут коррупционные способы остаться в этом поле.

Мне кажется, что это плохой вариант – оставить все как есть.

Второй вариант. Вложить государственные деньги в реализацию закона. Вроде бы надо для того, чтобы закон работал. Но, вы знаете, жалко таких бюджетных денег, вот жалко, потому что они в таком размере могли бы способствовать содержательным целям.

Я хочу напомнить, Владимир Владимирович, действительно, результатом нашей предыдущей встречи, Вашей встречи с Советом в 2005 году, стало, конечно, то, что Вы дали поручение, и пошла разработка закона о целевом капитале, который принят. У нас могут быть какие-то критические соображения, но то, что закон принят, это очень хорошо. Но другое Ваше поручение вообще не было реализовано Правительством. И это имеет прямое отношение к вопросу, о котором мы говорим, потому что, если бюджетные деньги начнут выделяться как государственным органам для поддержания закона, так и некоммерческим организациям, мы столкнемся с тем, что законодательного механизма выделения бюджетных средств некоммерческим организациям по-прежнему нет. И это поручение не реализовано Правительством. Рабочая группа даже ни разу не собралась. В итоге конкурсы, проводимые Общественной палатой и федеральными округами, вызывают нарекания и будут вызывать нарекания, потому что, что такое честный конкурс сейчас – непонятно, не говоря уже о том, какие возникнут налоговые и прочие контрольные последствия.

Поэтому что мы предлагаем? Не хотелось бы тратить такие большие деньги. В то же время нельзя оставлять закон в таком виде без обеспечения, потому что это будет профанация. Необходимо вносить определенные поправки в закон. Мы уже посчитали, какие из требований закона вызывают вот эти наиболее крупные издержки. И необходимо поддержать этот закон определенными бюджетными деньгами. Причем нам кажется, что откладывать это ни в коем случае нельзя. Почему это нужно делать скорее?

Сейчас, скажем, началась та фаза сотрудничества по административной реформе, где не обойтись без некоммерческих организаций. Это предполагается в утвержденной Вами концепции административной реформы. Мы перешли от разработки, скажем, только стандартных административных регламентов к тому, что стали налаживать мониторинг органов власти и управления и ситуацию в сферах. Сейчас идет пилотный проект с Федеральной антимонопольной службой под надзором Министерства экономики и Администрации Президента, там и предпринимательские организации, и правозащитные, и экспертные центры. И видно, что это во взаимном интересе. Если этот пилот пройдет нормально, то будет налаживаться процедура мониторинга и оценки для всей системы органов государственной власти. В этих условиях, когда мы ждем большей эффективности от общества, одновременно сохранять барьеры, бремя и вот такой дурной сигнал, который возник из-за этого, мне кажется, было бы неправильно, потому что принципиальный вопрос. Это вообще принципиальный вопрос для тех избирательных лет, о которых Вы сказали, потому что легитимность того перехода, который происходит, и власти, которая сформируется, во многом зависит от того, будет реализовываться вот этот самый общественный контроль или не будет.

Поэтому мы просим Вашего поручения Министерству экономического развития и торговли, Экспертному управлению Вашей Администрации провести с нами консультации по результатам, которые мы имеем, и начать подготовку необходимых поправок как к закону, так и к бюджету. И я думаю, что тогда в апреле мы могли бы разговаривать уже на другом уровне конкретности.

В.ПУТИН: Спасибо. Можно я сразу несколько слов скажу, потому что потом будет очень много, и получится мое отдельное большое выступление.

[...]

...К закону об общественных организациях. Знаете, какое у меня предложение? Конечно, я дам поручение, чтобы такие консультации и МЭРТ, и другие ведомства с вами провели по возможным поправкам, но просил бы вас не просто прийти на разговор этот с коллегами из соответствующих министерств и ведомств, а прямо сформулировать свои письменные предложения.

А.АУЗАН: Они уже готовы.

В.ПУТИН: Прекрасно, чтобы разговор был предельно конкретным и профессиональным. Я не видел этих инструкций, но допускаю, что они, конечно, могут быть слишком утяжеленными, забюрокраченными и обременительными и с точки зрения проверок, и с точки зрения отчетности и представления документов, хотя было уже сказано о том, что есть непреодолимые препятствия, а между тем все зарегистрировались. Значит, все-таки они преодолимые, но тем не менее допускаю. И более того я почти уверен в том, что Вы правы, потому что, когда чиновники берутся за дело, они стараются прописывать это предельно подробно, чтобы им удобно было работать, прежде всего думают о том, чтобы им самим было комфортно, а не о том, чтобы было комфортно потребителям их услуг.

Поэтому давайте вернемся. Такое поручение будет сформулировано. И сегодня же я такое поручение дам.

Приложение 2

Краткие сведения о конкретных формах некоммерческих организаций

Фонд

Деятельность фондов регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

Фонд как организационно–правовая форма – это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Фонд может быть учрежден одним лицом или несколькими лицами. Учредительным документом фонда является его устав.

Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Порядок управления фондом определяется его уставом и законом не регламентируется. Фонд обязан сформировать попечительский совет фонда, который осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства. Попечительский совет фонда осуществляет свою деятельность на общественных началах.

Государственная корпорация

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Это уникальная форма некоммерческой организации, для которой предусмотрен единственный учредитель – Российская Федерация. И хотя не существует специального закона, регулирующего деятельность государственных корпораций вообще, для создания каждой отдельной государственной корпорации требуется принятие федерального закона.

Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является ее собственностью. Российская Федерация не отвечает по обязательствам корпорации, а корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации. Корпорация отвечает по своим обязательствам всем своим имуществом.

Высшим органом управления корпорации является Совет директоров.

Некоммерческое партнерство

Некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Таким образом, некоммерческое партнерство может быть создано как гражданами, так и любыми юридическими лицами. Учредителей должно быть не менее двух. Обязательным учредительным документом некоммерческого партнерства является его устав. Учредители вправе, но не обязаны заключать учредительный договор.

Некоммерческое партнерство – форма организации, имеющей членство. Предполагается, что члены некоммерческого партнерства осуществляют один или несколько видов деятельности, направленных на достижение общественных благ, и объединяются для взаимной помощи в этих видах деятельности. Это требование закона на практике нередко игнорируется учредителями: деятельность многих партнерств не ограничивается содействием своим членам и имеет полностью самостоятельный характер.

Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами, является собственностью партнерства. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, а некоммерческое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов.

Интересной особенностью этой формы некоммерческой организации является правило, согласно которому член некоммерческого партнерства, вышедший добровольно или исключенный, имеет право получить часть имущества некоммерческого партнерства (либо стоимость части имущества). При этом существует ряд ограничений. Во-первых, получаемая часть имущества не может превышать стоимости имущества, некогда переданного выходящим (исключенным) членом в собственность некоммерческого партнерства, иными словами должен иметь место лишь возврат стоимости имущества, а не получение прибыли. Во-вторых, это правило не распространяется на членские взносы. В-третьих, учредительные документы некоммерческого партнерства могут и не предусматривать такого рода процедуры.

Высшим органом управления некоммерческого партнерства является общее собрание его членов.

Учреждение

Учреждение – одна из самых оригинальных и в то же время самых распространенных форм некоммерческих организаций. Учреждение создается для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Субъект, заинтересованный в осуществлении

такого рода функций, наделяет учреждение имуществом, оставаясь собственником этого имущества и финансируя полностью или частично деятельность учреждения.

Имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Это означает, что закрепленное имущество должно быть поставлено на баланс учреждения, которое в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества осуществляет права владения и пользования им.

Собственник имущества, закрепленного за учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Этим имуществом может распорядиться только сам собственник. Если меняется собственник имущества, учреждение сохраняет право оперативного управления на принадлежащее ему имущество. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, в том числе и средствами, полученными в результате самостоятельной деятельности. При их недостаточности субсидиарную, то есть дополнительную, ответственность по обязательствам учреждения несет его собственник.

Порядок управления учреждением определяет собственник его имущества.

Автономная некоммерческая организация

Автономной некоммерческой организацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг.

Автономная некоммерческая организация может быть учреждена одним лицом или несколькими лицами. Обязательным учредительным документом автономной некоммерческой организации является ее устав. Если учредителей несколько, они вправе заключить учредительный договор.

В обязанности учредителей автономной некоммерческой организации входит надзор за ее деятельностью. При этом учредители не могут получать никаких преимуществ от деятельности автономной некоммерческой организации: они могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами.

Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммер-

ческой организации. Учредители не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Учредители не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Высший орган управления автономной некоммерческой организацией должен быть коллегиальным. Лица, являющиеся работниками этой некоммерческой организации, не могут составлять более чем одну треть общего числа членов коллегиального высшего органа управления автономной некоммерческой организацией.

Ассоциация и союз

Ассоциация и союз – это одна форма некоммерческой организации, представляющая собой объединение юридических лиц. Коммерческие организации создают ассоциации или союзы в целях координации их предпринимательской деятельности, а также для представления и защиты общих имущественных интересов. Некоммерческие организации, как и коммерческие, могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы).

Ассоциация (союз) создается на основе учредительного договора, поэтому к учредительным документам ассоциации (союза) относится не только устав, но и учредительный договор.

Ассоциация (союз) – это организация, имеющая членство. Члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Они вправе безвозмездно пользоваться услугами ассоциации (союза).

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов.

Одна из особенностей этой формы некоммерческой организации состоит в том, что члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам ассоциации (союза). Это означает, что при недостаточности имущества самой ассоциации (союза) ее члены обязаны отвечать по долгам ассоциации (союза) собственным имуществом.

Добровольный выход из ассоциации (союза) возможен только по окончании финансового года. Однако субсидиарная ответственность по ее обязательствам сохраняется за вышедшим членом в течение двух лет. Исключение из членов ассоциации (союза) и прием новых членов происходит по решению всех остальных членов. При этом исключенный член ассоциации (союза) несет субсидиарную ответственность по ее обязательствам пропорционально своему взносу в течение двух лет с момента исключения, а условием вступления нового члена может быть его субсидиарная ответственность по обязательствам ассоциации (союза), возникшим до момента вступления.

Общественные объединения

Особое место в ряду специальных законов, касающихся отдельных форм и видов некоммерческих организаций, занимает Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82–ФЗ «Об общественных объединениях» в силу многочисленности этой группы юридических лиц, а также из-за того, что он регулирует деятельность шести различных форм некоммерческих организаций.

Понятие «общественное объединение» включает в себя сразу несколько организационно–правовых форм и само по себе формой юридического лица не является. Общественным признается такое добровольное объединение граждан, которое происходит на основе общности их интересов и с целью удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Такая направленность общественного объединения является весьма существенной, поскольку потребительский кооператив, например, также представляет собой добровольное объединение граждан, однако его цель – удовлетворение материальных и иных потребностей участников.

В отличие от всех остальных некоммерческих организаций, общественные объединения могут функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Однако такого рода объединения не могут иметь имущества, в том числе денежных средств, не вправе заключать сделки, не являются налогоплательщиками.

Общественные объединения создаются по инициативе не менее трех физических лиц. Лица, проявившие такую инициативу и созвавшие учредительное собрание (съезд, конференцию), именуются учредителями общественного объединения. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица, являющиеся общественными объединениями. Учредители общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обязанности. Этот принцип не имеет большого значения в деятельности общественной организации, так как ее учредители автоматически становятся членами и приобретают общие для всех права и обязанности. Однако для форм общественных объединений, не основанных на членстве, принцип равенства учредителей важен. Он означает, что при принятии решений каждый учредитель обладает равным числом голосов, не зависящим от размера имущественного вноса учредителя.

Минимальное число учредителей, необходимое для создания отдельных видов общественных объединений, может быть больше трех, что установлено специальными законами о соответствующих видах общественных объединений.

Отличительная черта общественных объединений – деление на категории по признаку масштабности их деятельности на территории Российской Федерации. В порядке возрастания этого масштаба общественные объединения подразделяются на местные, региональные, межрегиональные и общероссийские. Та или иная территориальная сфера деятельности формально зависит от наличия структурных подразделений.

Местные и региональные общественные объединения не обязаны иметь структурные подразделения. Первые осуществляют деятельность в пределах территории органа местного самоуправления (города, района, поселка и т.д.), вторые – в пределах территории одного субъекта Российской Федерации. Межрегиональное общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации, то есть на территориях двух и более республик, краев, областей и т.д., и имеет там свои структурные подразделения.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность и имеет свои структурные подразделения на территориях более половины субъектов Российской Федерации.

Структурные подразделения общественных объединений обладают определенной спецификой. Филиалы и представительства общественных объединений не являются юридическими лицами, создаются и действуют в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации и для других юридических лиц. Однако помимо филиалов и представительств общественные объединения могут иметь структурные подразделения в виде организаций и отделений. Структурное подразделение в виде организации (к примеру, Тульская областная организация общероссийской общественной организации «Клуб меценатов») создается и регистрируется в порядке, установленном для всех юридических лиц, являющихся общественными объединениями. Особый порядок предусмотрен для создания таких структурных подразделений, как отделение.

Общественное объединение может иметь в собственности любое имущество, необходимое для материального обеспечения его деятельности, указанной в уставе.

Имущество общественного объединения формируется на основе любых не запрещенных законом поступлений: пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности и прочих.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Общественная организация

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Таким образом, от других форм общественных объединений общественную организацию отличают фиксированное членство и совместная деятельность членов как основа достижения общих целей и средство защиты общих интересов.

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Помимо высшего руководящего органа, в общественной организации создается (обязательно путем избрания) постоянно действующий коллегиальный руководящий орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию. Как правило, его называют советом или правлением, реже – президиумом или бюро.

Общественная организация может получать вступительные и членские взносы только в том случае, если их уплата предусмотрена уставом.

Общественные организации являются собственниками имущества. Каждый отдельный член общественной организации не имеет права собственности на долю имущества, принадлежащего общественной организации.

Если отделение общественной организации осуществляет свою деятельность на основе единого устава данной организации, то собственником имущества является общественная организация в целом. Такое отделение имеет лишь право оперативного управления имуществом, закрепленным за ним собственником. Это означает, что закрепленное имущество должно быть поставлено на баланс отделения, и отделение в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением имущества осуществляет права владения и пользования им. Неясно, как должен решаться вопрос распоряжения имуществом, поскольку закон «Об общественных объединениях» его не затрагивает, а Гражданским кодексом Российской Федерации право оперативного управления для общественных объединений не предусмотрено. Для иных форм юридических лиц предусмотрено право отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным имуществом лишь с согласия собственника этого имущества (для казенных предприятий) либо налагать полный запрет на такие действия (для учреждений).

Общественное движение

Общественное движение, в отличие от общественной организации, не имеет членства, но обязательно имеет участников. Участники – это физические и юридические лица (непреренно являющиеся общественными объединениями), которые в той или иной форме выражают поддержку целям данного общественного движения или его конкретным акциям и принимают участие в его деятельности. Участие в движении не требует специального оформления, однако может быть оформлено, если такая процедура предусмотрена уставом.

Характерным признаком общественного движения является его массовость. Общественное движение преследует социальные, политические и иные общественно полезные цели.

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Так же как и в общественной организации, постоянным действующим руководящим органом движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

Общественный фонд

Общественный фонд представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. В отличие от общественного движения, общественный фонд может, но не обязан иметь участников.

Руководящий орган общественного фонда может быть сформирован (а) его учредителями, (б) участниками либо (в) совместно учредителями и участниками. Учредители формируют руководящий орган путем персональных назначений, а участники избирают его на съезде (конференции) или общем собрании. Совместное формирование руководящего органа заключается в том, что учредители рекомендуют съезду, конференции или общему собранию участников кандидатуры для избрания в руководящий орган. Выбор одного из трех вариантов формирования руководящего органа делают учредители, разрабатывая и утверждая устав фонда.

Общественный фонд является разновидностью некоммерческих фондов, и на него в полной мере распространяются соответствующие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, в частности требование ежегодной публикации отчета об использовании имущества и специфическая процедура ликвидации. Общественный фонд обязан сформировать попечительский совет, который осуществляет надзор за его деятельностью.

Общественное учреждение

Общественное учреждение не имеет членства и обязано иметь участников, поскольку оно ставит своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников.

Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

Уставом общественного учреждения может быть предусмотрен коллегиальный орган с правом совещательного голоса. Этот коллегиальный орган избирается теми участниками, которые не являются учредителями данного учреждения или потребителями его услуг. Коллегиальный орган не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если только учредитель (учредители) не предоставят ему такое право.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» общественное учреждение осуществляет свою деятельность в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации. В то же время закон содержит некоторые правовые нормы, отличающиеся от гражданско-правового регулирования деятельности учреждений.

Гражданский кодекс Российской Федерации не предполагает наличия нескольких учредителей и собственников имущества учреждения, тогда как общественное учреждение, как и любое общественное объединение, должно быть учреждено не менее чем тремя физическими лицами. Общественное учреждение осуществляет право оперативного управления в отношении имущества, закрепленного за ним собственниками или приобретенного за счет денежных средств, выделенных ему по смете, однако имеет право отчуждать или иным способом распоряжаться этим имуществом с письменного разрешения собственника. Гражданский кодекс Российской Федерации такого права учреждениям не предоставляет. Общественные учреждения могут быть собственниками созданного и (или) приобретенного ими иными законными способами имущества.

Орган общественной самодеятельности

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания. Таким образом, орган общественной самодеятельности, в отличие от иных форм общественных объединений, ограничен в выборе своих целей: его деятельность направлена на решение лишь тех социальных проблем, которые возникают у граждан в связи с их проживанием в определенном месте, работой или учебой в определенной организации.

Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций, следовательно, он не может иметь структурных подразделений. Не указано прямо, но подразумевается, что орган общественной самодеятельности может быть только местным общественным объединением.

Политическая партия

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Создание, деятельность, реорганизация и ликвидация политических партий регулируется специальным законом – Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95–ФЗ «О политических партиях».

Политическая партия может быть только общероссийским общественным объединением, поскольку должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии. В политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов.

Создается политическая партия путем учреждения либо путем преобразования. Преобразоваться в политическую партию может только общероссийская общественная организация или общероссийское общественное движение.

Если партия создается путем учреждения, то для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда образуется организационный комитет в составе не менее десяти человек, которые являются гражданами Российской Федерации и имеют право быть членами политической партии.

Учредителями политической партии считаются все делегаты учредительного съезда.

Высшим руководящим органом политической партии является съезд политической партии.

В собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения ее деятельности. Собственником имуществом

ва политической партии, в том числе имущества ее региональных отделений и иных структурных подразделений, является политической партией в целом. Члены политической партии не имеют прав в отношении имущества политической партии. Региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения политической партии обладают правом оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственником, имеют самостоятельный баланс или смету.

К общественным объединениям, деятельность которых регулируется специальными законами, помимо политических партий относятся профсоюзы и национально-культурные автономии.

Профсоюз – добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Деятельность профсоюзов регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Учредить профсоюз, быть членом профсоюза имеет право каждый, достигший возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность.

Государственная регистрация профсоюза в качестве юридического лица, в отличие от иных общественных объединений, осуществляется в уведомительном, а не разрешительном порядке.

Профсоюзы, их объединения (ассоциации) владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом, в том числе денежными средствами, необходимыми для выполнения своих уставных целей и задач. Закон предусматривает возможность передачи имущества профсоюзам в их хозяйственное ведение, хотя Гражданским кодексом Российской Федерации установлено, что в хозяйственное ведение имущество передается только государственным или муниципальным унитарным предприятиям. Право хозяйственного ведения предполагает, что передавшая имущество сторона остается его собственником, а принимающая сторона учитывает имущество на своем балансе, владеет, пользуется и распоряжается имуществом с определенными ограничениями. Она не вправе продавать принадлежащее ей на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом организация распоряжается самостоятельно.

В собственности профсоюзов могут находиться земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, а также ценные бумаги и иное имущество, необходимое для обеспечения их уставной деятельности. Профсоюзы могут быть собственниками имущества созданных ими санаторно-курортных, туристических, спортивных, других оздоровительных учреждений, культурно-просветительных, научных и образовательных учреждений.

Имущество профсоюзов может быть отчуждено только по решению суда (статья 24 Федерального закона № 10–ФЗ). Отчуждение – это смена собственника имущества. По-видимому, речь здесь идет о принудительном отчуждении, так как ограничение права продать, подарить, обменять свое имущество не соответствует статусу собственника.

Деятельность **национально–культурных автономий** также регулируется специальным законом. Согласно статье 1 Федерального закона от 17 июня 1996 г. № 74–ФЗ «О национально–культурной автономии» национально–культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально–культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Тот факт, что национально–культурная автономия – форма самоопределения, а не форма юридического лица, подтверждается и статьей 21 Основ законодательства Российской Федерации о культуре: культурно–национальная автономия означает право этнических общностей на свободную реализацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств; национальные культурные центры, национальные общества и землячества, а также ассоциации этих центров, обществ и землячеств пользуются правами юридических лиц и регистрируются в соответствии со своим статусом.

Государственно–общественные и общественно–государственные объединения

Законодательства о порядке создания, деятельности, реорганизации и ликвидации государственно–общественных и общественно–государственных объединений не существует. Согласно статье 51 Федерального закона «Об общественных объединениях» впредь до принятия федеральных законов о государственно–общественных и общественно–государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти.

В частности, распоряжением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 953–р было дано согласие на создание общественно–государственного физкультурно–спортивного объединения «Юность России», основные цели деятельности которого – участие в реализации государственной политики в области развития детско–юношеского спорта в Российской Федерации, повышение уровня физического воспитания и спортивно–массовой работы в образовательных учреждениях во внеучебное время, сохранение и укрепление здоровья детей и учащейся молодежи. Минобразованию России было поручено выступить от имени Российской Федерации соучредителем этого объединения и обеспечивать представление интересов государства в этом объединении. Кроме того,

начиная с 2003 г. при формировании федерального бюджета на очередной финансовый год предусмотрено выделение общественно–государственному физкультурно–спортивному объединению «Юность России» субсидий на осуществление мероприятий в соответствии с целями деятельности объединения. Минюсту России поручено обеспечить в установленном законодательством Российской Федерации порядке регистрацию объединения «Юность России».

В целях обеспечения защиты прав вкладчиков и акционеров, которым был причинен ущерб на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров» был образован Федеральный общественно–государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. Учредителями Фонда стали федеральные органы исполнительной власти – Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по управлению имуществом, Российский фонд федерального имущества, а также общественные объединения, созданные в целях защиты прав вкладчиков и акционеров. Для надзора за деятельностью исполнительного органа Фонда был образован попечительский совет Фонда, в состав которого входят по одному представителю от каждого учредителя Фонда. Еще в 1998 г. в акте проверки Фонда, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, было указано, что контроль за целевым использованием финансовых средств, получаемых Фондом, затруднен, основная задача Фонда – выплата средств вкладчикам – не выполняется. В материалах проверки отмечено, что за счет средств федерального бюджета происходит увеличение ресурсной базы двух иностранных компаний, что является «неэффективным и нецелесообразным расходованием бюджетных средств»¹⁸. И через пять лет деятельность Фонда подвергается критике (см. парламентский запрос Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову «Об улучшении организации работы Федерального общественно–государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров», который принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 30 октября 2002 г. № 3225–III ГД).

В своем постановлении от 2 февраля 1999 г. № 64 Правительство Москвы приняло предложение Департамента государственного и муниципального имущества города Москвы, Московского городского педагогического университета Московского комитета образования, Московского научно–практического центра профилактики наркоманий Комитета здравоохранения, Региональной общественной организации «Ветераны внешней разведки» о создании при Правительстве Москвы Регионального общественно–государственного фонда содействия профилактике наркоманий «Содействие». Управлению юстиции Москвы было предложено зарегистрировать Фонд в установленном порядке, а Департаменту финансов – выделить в первом полугодии 1999 г. в качестве единовременной помощи создаваемому Фонду

¹⁸ Приводится по тексту письма Минфина РФ от 23 апреля 1998 г. № 05–01–05.

3 млн рублей из внебюджетного фонда поддержки правоохранительных органов.

Как видно из приведенных примеров, государственно–общественные и общественно–государственные объединения – это «штучная работа» и интереса для широкого круга читателей не представляют.

Религиозные объединения

Порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации религиозных объединений определяется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125–ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Религиозная группа образуется в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляет деятельность без государственной регистрации, не приобретает правоспособности юридического лица, следовательно, не является налогоплательщиком. Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Однако они не могут иметь обособленное имущество, не вправе заключать гражданско–правовые сделки, не являются работодателями.

Религиозная организация – это объединение, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Учреждение профессионального религиозного образования также признается религиозной организацией.

Религиозная организация действует на основании устава. Религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат законодательству Российской Федерации, и обладают правоспособностью, предусмотриваемой в их уставах.

В собственности религиозных организаций может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры. Религиозные организации обладают правом собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное гражданами, организациями или переданное религиозным организациям в собственность государством, либо приобретенное иными способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации. На движимое и недвижимое имущество богослужебного назначения не может быть обращено взыскание по претензиям кредиторов.

Негосударственный пенсионный фонд

Деятельность негосударственных пенсионных фондов регулируется Федеральным законом от 7 мая 1998 г. № 75–ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Негосударственный пенсионный фонд – особая организационно–правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения. Негосударственный пенсионный фонд жестко ограничен в видах деятельности, которые он вправе осуществлять. Исключительными видами деятельности пенсионного фонда являются:

- деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения;
- деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167–ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и договорами об обязательном пенсионном страховании;
- деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем.

Негосударственный пенсионный фонд имеет право на осуществление этих видов деятельности только после получения соответствующей лицензии. Негосударственный пенсионный фонд может быть создан одним лицом или несколькими лицами. Учредительным документом фонда является его устав, утвержденный учредителями (учредителем). Учредители (учредитель) не имеют прав на переданное фонду имущество, которое является собственностью фонда.

Собственное имущество фонда подразделяется на имущество, предназначенное для обеспечения уставной деятельности фонда, а также пенсионные резервы и пенсионные накопления.

Для обеспечения своей платежеспособности по обязательствам перед участниками фонд формирует пенсионные резервы, а для обеспечения своей платежеспособности по обязательствам перед застрахованными лицами фонд формирует пенсионные накопления.

На средства пенсионных резервов и пенсионных накоплений не может быть обращено взыскание по долгам фонда (за исключением долгов фонда перед его участниками), вкладчиков, страхователей, управляющей компании (управляющих компаний), специализированного депозитария и иных третьих лиц, включая застрахованных лиц и участников, к ним также не могут применяться меры по обеспечению заявленных требований, в том числе арест имущества. Из этого правила есть исключения: на средства пенсионных резервов может быть обращено взыскание по долгам фонда перед его участниками, а на средства пенсионных накоплений – по долгам фонда перед застрахованными лицами.

Высшим органом управления фонда является Совет фонда.

Для осуществления оперативного управления деятельностью фонда уставом может предусматриваться создание единоличного исполнительного орга-

на (исполнительный директор, президент) или единоличного исполнительного органа фонда и коллегиального исполнительного органа фонда (исполнительной дирекции). В целях надзора за деятельностью фонда и защиты интересов вкладчиков и участников фонд обязан создать попечительский совет. В целях обеспечения оперативного контроля за деятельностью исполнительного органа фонда его уставом должно также предусматриваться создание ревизионной комиссии.

Нотариальная палата

Нотариальная палата представляет собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, получившие или желающие получить лицензию на право нотариальной деятельности. Деятельность нотариальных палат регулируется Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1.

Нотариальные палаты образуются в каждой республике в составе Российской Федерации, автономной области, автономном округе, крае, области, городах Москве и Санкт-Петербурге.

Учредительным документом нотариальной палаты является ее устав, который принимается собранием членов нотариальной палаты и регистрируется в порядке, установленном для регистрации уставов общественных объединений.

Нотариальная палата представляет и защищает интересы нотариусов, оказывает им помощь и содействие в развитии частной нотариальной деятельности; организует стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышение профессиональной подготовки нотариусов; возмещает затраты на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов; организует страхование нотариальной деятельности.

Высшим органом нотариальной палаты является собрание членов нотариальной палаты. Руководят нотариальной палатой избранные собранием членов нотариальной палаты правление и президент нотариальной палаты.

Размер членских взносов и других платежей членов нотариальной палаты, необходимых для выполнения ее функций, определяет собрание членов нотариальной палаты.

Профессиональное объединение нотариальных палат субъектов Российской Федерации образует Федеральную нотариальную палату. Устав Федеральной нотариальной палаты принимается собранием представителей нотариальных палат и регистрируется в порядке, установленном для регистрации уставов общественных объединений.

Федеральная нотариальная палата осуществляет координацию деятельности нотариальных палат; представляет интересы нотариальных палат в органах государственной власти и управления, предприятиях, учреждениях, организациях; участвует в проведении экспертиз проектов законов Российской Федерации по вопросам, связанным с нотариальной деятельностью; организует страхование нотариальной деятельности и выполняет ряд иных функций.

Высшим органом Федеральной нотариальной палаты является собрание представителей нотариальных палат. Руководят Федеральной нотариальной

палатой избранные тайным голосованием на собрании представителей нотариальных палат правление и президент Федеральной нотариальной палаты. Размер взносов и других платежей членов Федеральной нотариальной палаты, необходимых для выполнения ее функций, определяет собрание представителей нотариальных палат.

Нотариальные палаты относятся к категории публично–правовых профессиональных объединений, построенных на принципе обязательного членства.

Некоммерческие организации, связанные с адвокатской деятельностью

Деятельность адвокатов связана с созданием ряда форм адвокатских образований, часть которых признается особыми организационно–правовыми формами юридического лица, часть является видом неспецифических организационно–правовых форм и часть вообще не является юридическим лицом. Так, адвокат, принявший решение осуществлять адвокатскую деятельность индивидуально, учреждает адвокатский кабинет, который не является юридическим лицом.

Формы адвокатских организаций регулируются Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63–ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Коллегия адвокатов

Коллегия адвокатов – это некоммерческая организация, основанная на членстве и действующая на основании устава, утверждаемого ее учредителями, и заключаемого ими учредительного договора.

Учредить коллессию адвокатов могут два и более адвоката. Учредителями и членами коллегии адвокатов могут быть адвокаты, сведения о которых внесены только в один региональный реестр адвокатов.

Так как согласно Федеральному закону № 63–ФЗ к отношениям, возникающим в связи с учреждением, деятельностью и ликвидацией коллегии адвокатов, применяются правила, предусмотренные для некоммерческих партнерств, нет ясности в вопросе, является ли коллегия адвокатов видом некоммерческого партнерства или признается самостоятельной организационно–правовой формой юридического лица.

Имущество, внесенное учредителями коллегии адвокатов в качестве вкладов, принадлежит ей на праве собственности. Члены коллегии адвокатов не отвечают по ее обязательствам, коллегия адвокатов не отвечает по обязательствам своих членов.

Коллегия адвокатов не является работодателем по отношению к адвокату, и соглашение об оказании юридической помощи в коллегии адвокатов заключается между адвокатом и доверителем. Однако на коллессию возложена обязанность регистрировать указанные соглашения, и она является налоговым агентом адвокатов по доходам, полученным ими в связи с осуществлением адвокатской деятельности.

Адвокатское бюро

Адвокатское бюро как форма юридического лица имеет много общего с коллегией адвокатов. Его специфика определяется отношениями между адвокатами и отношениями адвокатов со своими клиентами.

Так, адвокаты, учредившие адвокатское бюро, обязаны заключить между собой партнерский договор в простой письменной форме, чего не происходит в коллегии адвокатов. Ведение общих дел адвокатского бюро осуществляется, как правило, управляющим партнером.

Соглашение об оказании юридической помощи с доверителем заключается управляющим партнером или иным партнером от имени всех партнеров на основании выданных ими доверенностей.

С момента прекращения партнерского договора его участники несут солидарную ответственность по неисполненным общим обязательствам в отношении доверителей и третьих лиц. При выходе из партнерского договора одного из партнеров он обязан передать управляющему партнеру производства по всем делам, по которым оказывал юридическую помощь.

Адвокатское бюро не может быть преобразовано в коммерческую организацию или любую иную некоммерческую организацию, за исключением случаев преобразования адвокатского бюро в коллегию адвокатов.

Юридическая консультация – это некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме учреждения. Такое учреждение создается адвокатской палатой по представлению органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Адвокатская палата

Адвокатская палата является негосударственной некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатов одного субъекта Российской Федерации.

Адвокатская палата образуется учредительным собранием (конференцией) адвокатов. Адвокатские палаты не принимают своих уставов и действуют на основании общих положений для организаций данного вида. На территории субъекта Российской Федерации может быть образована только одна адвокатская палата, которая не вправе образовывать свои структурные подразделения, филиалы и представительства на территориях других субъектов Российской Федерации. Образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат не допускается.

Адвокатская палата создается в целях обеспечения оказания квалифицированной юридической помощи, ее доступности для населения на всей территории данного субъекта Российской Федерации; организации юридической помощи, оказываемой гражданам Российской Федерации бесплатно; представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях; контроля за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением адвокатами кодекса профессиональной этики адвоката.

Адвокаты не отвечают по обязательствам адвокатской палаты, адвокатская палата не отвечает по обязательствам адвокатов.

Высшим органом адвокатской палаты субъекта Российской Федерации является собрание (конференция) адвокатов. Совет адвокатской палаты является коллегиальным исполнительным органом. Для осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью адвокатской палаты и ее органов избирается ревизионная комиссия.

Имущество адвокатской палаты формируется за счет отчислений, осуществляемых адвокатами на общие нужды адвокатской палаты, грантов и благотворительной помощи (пожертвований), поступающих от юридических и физических лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Адвокатская палата является собственником данного имущества.

Адвокатские палаты относятся к категории публично-правовых профессиональных объединений, построенных на принципе обязательного членства.

Федеральная палата адвокатов Российской Федерации является общероссийской негосударственной некоммерческой организацией, основанной на обязательном членстве адвокатских палат субъектов Российской Федерации.

Федеральная палата адвокатов как орган адвокатского самоуправления в Российской Федерации создается в целях представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, координации деятельности адвокатских палат, обеспечения высокого уровня оказываемой адвокатами юридической помощи.

Федеральная палата адвокатов образуется Всероссийским съездом адвокатов. Образование других организаций и органов с функциями и полномочиями, аналогичными функциям и полномочиям Федеральной палаты адвокатов, не допускается.

Устав Федеральной палаты адвокатов принимается Всероссийским съездом адвокатов.

Высшим органом Федеральной палаты адвокатов является Всероссийский съезд адвокатов. Коллегиальный исполнительный орган – Совет Федеральной палаты адвокатов.

Объединение работодателей

Федеральным законом от 27 ноября 2002 г. № 156–ФЗ «Об объединениях работодателей» введена еще одна форма некоммерческой организации – объединение работодателей. Эта форма организации основана на членстве работодателей – юридических и (или) физических лиц. Объединения работодателей создаются в целях представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений с профессиональными союзами и их объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Объединения работодателей могут создаваться по территориальному (региональному, межрегиональному), отраслевому, межотраслевому, территориально-отраслевому признакам.

Учредителями объединения работодателей могут быть не менее двух работодателей или двух объединений работодателей. Учредительными документами объединений работодателей являются уставы.

Структура, порядок формирования и полномочия органов управления объединения работодателей, порядок принятия ими решений устанавливаются уставом.

Объединение работодателей может иметь на праве собственности и ином праве земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, денежные средства в рублях и иностранной валюте, ценные бумаги и иное имущество.

Члены объединения работодателей при выходе из объединения не сохраняют прав на переданное ими в собственность объединению работодателей имущество, в том числе на членские и иные взносы, однако уставом объединения работодателей могут быть предусмотрены и иные правила.

Объединение работодателей не отвечает своим имуществом по обязательствам членов объединения работодателей.

Торгово–промышленная палата

Торгово–промышленная палата объединяет российские предприятия и российских предпринимателей, создается и действует в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5340–1 «О торгово–промышленных палатах в Российской Федерации». Торгово–промышленные палаты создаются в целях содействия развитию экономики Российской Федерации, ее интегрированию в мировую хозяйственную систему, формированию современной промышленной, финансовой и торговой инфраструктуры, созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, урегулированию отношений предпринимателей с их социальными партнерами, всемерному развитию всех видов предпринимательства, торгово–экономических и научно–технических связей предпринимателей Российской Федерации с предпринимателями зарубежных стран.

Торгово–промышленная палата создается по инициативе не менее пятнадцати учредителей. Учредители торгово–промышленной палаты созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав и формируются руководящие органы торгово–промышленной палаты. Торгово–промышленные палаты образуются на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, а также на территории других административно–территориальных образований Российской Федерации.

На одной и той же территории может быть создана только одна торгово–промышленная палата.

Членами торгово–промышленной палаты могут быть российские предприятия независимо от формы собственности и их организационно–правовой формы и предприниматели, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также организации, объединяющие предприятия и предпринимателей.

Торгово–промышленные палаты имеют в собственности здания, сооружения, оборудование, акции, иные ценные бумаги и другое обособленное имущество, необходимое для выполнения уставных задач.

В случае выхода из торгово–промышленной палаты ее членов уплаченные взносы не возвращаются и претензии на часть имущества торгово–промышленной палаты не принимаются.

Торгово–промышленная палата отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом. Торгово–промышленная палата не отвечает по обязательствам своих членов, так же как и члены торгово–промышленной палаты не отвечают по ее обязательствам.

Потребительский кооператив (потребительское общество)

Деятельность потребительских кооперативов регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 116) и рядом специальных законов о потребительской кооперации. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» не распространяется на потребительские кооперативы.

Потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов.

Потребительские общества и потребительские союзы, несмотря на некоторое их своеобразие, являются разновидностью потребительских кооперативов.

Устав любого потребительского кооператива должен содержать условия о размере паевых взносов членов кооператива; о составе и порядке внесения паевых взносов; о порядке покрытия членами кооператива понесенных им убытков. Образовавшиеся убытки кооператива покрываются его членами путем внесения дополнительных взносов в течение трех месяцев после утверждения ежегодного баланса.

Потребительские кооперативы – это единственная форма некоммерческих организаций, при которой полученная прибыль может распределяться между членами организации.

Государственную регистрацию потребительских кооперативов осуществляют территориальные инспекции Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

Помимо общих норм, содержащихся в Гражданском кодексе Российской Федерации, существуют правовые нормы нескольких специальных законов, которым должен подчиняться каждый потребительский кооператив и которые связаны с основной целью его деятельности. Наиболее общий из них – Закон Российской Федерации от 11 июля 1997 г. № 97–ФЗ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации». Особое внимание следует обратить на ограничение применения данного закона. Его действие не распространяется на потребительские кооперативы, осуществляющие свою деятельность на основании Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации», а также на иные специализированные потребительские кооперативы (гаражные, жилищно–строительные, кредитные и другие).

Потребительское общество – это добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц, созданное, как правило, по территориальному призна-

ку, на основе членства путем объединения его членами имущественных паевых взносов для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности в целях удовлетворения материальных и иных потребностей его членов.

Учредителями потребительского общества могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста, и (или) юридические лица. Число учредителей не должно быть менее пяти граждан и (или) трех юридических лиц.

Высшим органом управления в потребительском обществе является общее собрание пайщиков.

Собственником имущества потребительского общества является потребительское общество как юридическое лицо.

Источниками формирования имущества потребительского общества являются паевые взносы пайщиков, доходы от предпринимательской деятельности потребительского общества и созданных им организаций, а также доходы от размещения его собственных средств в банках, ценных бумаг и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Сельскохозяйственный потребительский кооператив – организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе добровольного членства для совместной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива.

Деятельность сельскохозяйственных потребительских кооперативов регулируется Федеральным законом от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

Потребительский сельскохозяйственный кооператив образуется, если в его состав входят не менее двух юридических лиц или не менее пяти граждан. При этом юридическое лицо, являющееся членом кооператива, имеет один голос при принятии решений общим собранием, если иное не предусмотрено уставом кооператива.

Потребительские сельскохозяйственные кооперативы в зависимости от вида их деятельности подразделяются на перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие, кредитные, страховые и иные, созданные для выполнения одного или нескольких указанных видов деятельности.

Высшим органом управления в сельскохозяйственном кооперативе является общее собрание членов. Потребительский сельскохозяйственный кооператив формирует собственные средства за счет паевых взносов членов кооператива, доходов от собственной деятельности, а также за счет доходов от размещения своих средств в банках, от ценных бумаг и других. Кооператив является собственником имущества, переданного ему в качестве паевых взносов его членами, а также имущества, произведенного и приобретенного кооперативом в процессе его деятельности.

Имущество, находящееся в собственности потребительского сельскохозяйственного кооператива, за исключением имущества, составляющего неделимые фонды, делится в денежном выражении на паи его членов в соответ-

ствии с уставом кооператива. Размеры паевого фонда кооператива и обязательного паевого взноса устанавливаются на организационном собрании членов кооператива. Обязательные паевые взносы в потребительском кооперативе устанавливаются пропорционально предполагаемому объему участия члена кооператива в хозяйственной деятельности данного кооператива. Члены кооператива могут вносить дополнительные паевые взносы, размер и условия внесения которых предусматриваются уставом кооператива.

Учет паевых взносов ведется потребительским сельскохозяйственным кооперативом в стоимостном выражении. В случае внесения в счет паевого взноса лицом, вступившим в кооператив, земельных участков, земельных и имущественных долей и иного имущества либо имущественных прав денежная оценка паевых взносов производится правлением кооператива и утверждается общим собранием членов кооператива. Общее собрание членов кооператива может утвердить методику денежной оценки передаваемого имущества и поручить правлению кооператива на основе этой методики организовать работу по денежной оценке указанного имущества. Результаты данной оценки подлежат утверждению наблюдательным советом кооператива. В этом случае на общем собрании членов кооператива выносятся только спорные вопросы по оценке земельных участков, земельных и имущественных долей и иного имущества. По решению общего собрания членов кооператива денежная оценка паевых взносов может быть подвергнута независимой экспертной проверке.

Организационный комитет вправе установить размеры вступительных членских взносов в целях покрытия организационных расходов по образованию потребительского сельскохозяйственного кооператива с отчетом об их использовании на общем собрании членов кооператива.

Кредитный потребительский кооператив граждан – потребительский кооператив, созданный гражданами, добровольно объединившимися для удовлетворения потребностей в финансовой взаимопомощи. Кредитные потребительские кооперативы граждан могут создаваться по признаку общности места жительства, трудовой деятельности, профессиональной принадлежности или любой иной общности граждан. Деятельность кредитных кооперативов регулируется Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 117–ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан».

Кредитный потребительский кооператив граждан создается по инициативе не менее чем пятнадцати и не более чем двух тысяч человек. Число членов кредитного потребительского кооператива граждан не может быть менее чем пятнадцать и более чем две тысячи человек. Члены кредитного потребительского кооператива граждан обязаны вносить паевые взносы в порядке, предусмотренном уставом. Размер паевого взноса члена кредитного потребительского кооператива не может превышать десять процентов общей суммы паевых взносов.

Имущество кредитного потребительского кооператива граждан образуется за счет паевых взносов его членов, доходов кооператива от осуществляемой им деятельности, а также за счет иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Имущество кредитного потребительского кооператива граждан принадлежит ему на праве собственности.

Личные сбережения членов кооператива, привлекаемые в фонд финансовой взаимопомощи, не являются собственностью кредитного потребительского кооператива и не обременяются исполнением его обязательств. Фонд финансовой взаимопомощи – это денежные средства, используемые кредитным потребительским кооперативом граждан для предоставления займов своим членам; он формируется за счет собственных средств кредитного потребительского кооператива граждан и личных сбережений его членов.

Высшим органом кредитного потребительского кооператива граждан является общее собрание членов.

Особую группу юридических лиц образуют **садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения**, деятельность которых регулируется Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. № 66–ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

Не все они являются потребительскими кооперативами, но для лучшего понимания сходства и различия этих форм имеет смысл рассматривать их вместе. Цель создания такого рода объединений – реализация гражданами своих прав на получение садовых, огородных или дачных земельных участков, владение, пользование и распоряжение данными земельными участками, а также удовлетворение потребностей, связанных с реализацией указанных прав.

Все формы садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений схожи в вопросах создания, государственной регистрации и управления. Они создаются на основании решения граждан в результате учреждения либо в результате реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Численность объединения должна быть не менее чем три человека. Учредительным документом объединения является устав, утвержденный общим собранием учредителей некоммерческого объединения.

Органами управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением являются общее собрание его членов, правление такого объединения, председатель его правления. Общее собрание членов объединения является высшим органом управления.

Формы садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений различаются в вопросах членства и, самое главное, порядком формирования и использования имущества.

Членами товарищества и некоммерческого партнерства могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет и имеющие земельные участки в границах такого товарищества (партнерства). Членами же потребительского кооператива могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста шестнадцати лет и имеющие земельные участки в границах такого кооператива.

В некоммерческом товариществе (садоводческом, огородническом или дачном) различается статус имущества, приобретенного на счет целевых

взносов, и имущества, приобретенного или созданного за счет средств специального фонда. Специальный фонд составляют вступительные и членские взносы членов такого товарищества, доходы от его хозяйственной деятельности, прочие поступления. Имущество общего пользования, приобретенное или созданное за счет средств такого специального фонда, является собственностью товарищества как юридического лица. Если же имущество общего пользования приобретено или создано товариществом за счет целевых взносов, то оно является совместной собственностью его членов, то есть собственностью физических лиц, а не юридического лица.

Члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества не отвечают по его обязательствам, и такое товарищество не отвечает по обязательствам своих членов.

В некоммерческом партнерстве (садоводческом, огородническом или дачном) имущество общего пользования, приобретенное или созданное партнерством на взносы его членов, является собственностью некоммерческого партнерства как юридического лица. Совместная собственность физических лиц в таком объединении отсутствует. Члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, и партнерство не отвечает по обязательствам своих членов.

В потребительском кооперативе (садоводческом, огородническом или дачном) посредством объединения паевых взносов создается имущество общего пользования, находящееся в собственности кооператива как юридического лица. Часть указанного имущества может выделяться в неделимый фонд. Члены садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива обязаны ежегодно покрывать образовавшиеся убытки посредством внесения дополнительных взносов, а также нести субсидиарную ответственность по обязательствам кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов такого кооператива.

Деятельность потребительских кооперативов, не рассмотренных выше, регулируется, помимо Гражданского кодекса Российской Федерации, Законом СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР». Речь идет о жилищно-строительных, жилищных, гаражно-строительных, дачно-строительных кооперативах, товариществах индивидуальных застройщиков, иных потребительских кооперативах, созданных для удовлетворения жилищно-бытовых потребностей. Поскольку указанный закон устарел и применяется со значительными ограничениями, эти виды потребительской кооперации существуют в условиях явно недостаточного правового регулирования их деятельности.

Исключение составляют жилищные и жилищно-строительные кооперативы с полностью выплаченным паевым взносом хотя бы одним членом, поскольку их деятельность регулируется также и Федеральным законом от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья».

Товарищество собственников жилья

Товарищество собственников жилья – форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом.

Товарищество собственников жилья создается по решению не менее двух домовладельцев (физических или юридических лиц). Учредительным документом товарищества является устав.

Органами управления товариществом являются общее собрание членов товарищества и правление товарищества.

Средства товарищества состоят из вступительных и иных взносов, обязательных платежей членов товарищества; доходов от хозяйственной деятельности товарищества, дотаций на эксплуатацию, текущий и капитальный ремонт, коммунальные услуги и иных дотаций, прочих поступлений. По решению общего собрания товарищество может часть свободных денежных средств помещать в облигации, сертификаты, акции и другие ценные бумаги.

Товарищество собственников жилья отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Товарищество не отвечает по обязательствам своих членов.

Приложение 3

Изменения в правовом регулировании НКО, кроме общественных объединений

Приведены номера статей Федерального закона «О некоммерческих организациях». Изменения касаются фондов, автономных некоммерческих организаций, некоммерческих партнерств, государственных корпораций, учреждений (не государственных), ассоциаций (союзов), объединений работодателей, товариществ (дачных, садоводческих, огороднических), товариществ собственников жилья, общин коренных малочисленных народов. Религиозных организаций изменения касаются только в части контроля.

№	Статья закона	Ситуация до принятия ФЗ № 18-ФЗ	Ситуация после принятия ФЗ № 18-ФЗ
1	Ст.13.1	Государственная регистрация НКО как юридических лиц осуществлялась налоговыми органами в том же порядке и по тем же правилам, что и регистрация коммерческих организаций. Регистрация государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».	<p>Ситуация после принятия ФЗ № 18-ФЗ</p> <p>Государственная регистрация (как формальное действие по внесению в ЕГРЮЛ) осуществляется налоговыми органами, однако решение о государственной регистрации принимают Росрегистрация или ее территориальные органы.</p> <p>Государственная регистрация НКО превратилась из уведомительной в разрешительную.</p> <p>Территориальных органов ФНС намного больше, они есть во всех относительно крупных муниципальных образованиях, тогда как управлений Росрегистрации мало, чаще всего одно на весь субъект Российской Федерации. В крупных субъектах РФ по вопросам регистрации НПО могут взаимодействовать с управлениями либо только по почте, либо им придется тратить значительные средства на проезд. Учитывая, что управления по несколько раз возвращают документы на «доработку», взаимодействие с органом, принимающим решение о регистрации, существенно затрудняется и дорожает.</p>

			<p>По всем вопросам регистрации (при создании, реорганизации, изменении учредительных документов и т.д.) некоммерческая организация обращается в органы Росрегистрации, которые переправляют необходимые документы в налоговые органы. Налоговые органы делают необходимые действия по внесению записей в ЕГРЮЛ и в свою очередь переправляют документы в органы Росрегистрации.</p>
2	<p>При государственной регистрации создаваемой НКО в налоговый орган представлялись:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации; б) решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации; в) учредительные документы юридического лица (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии); г) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иное равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица-учредителя; д) документ об уплате государственной пошлины. 	<p>Для государственной регистрации некоммерческой организации при ее создании в орган Росрегистрации представляются следующие документы:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее – заявитель), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов; 2) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах; 3) решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в двух экземплярах; 4) сведения об учредителях в двух экземплярах; 5) документ об уплате государственной пошлины; 6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией; 7) при использовании в наименовании некоммерческой организации личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие правомочия на их использование; 8) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус учредителя – иностранного лица. 	

	3	Ст.13.1	<p>Срок регистрации составлял 5 дней с момента подачи документов до момента получения свидетельства о регистрации.</p>	
	3	<p>Срок регистрации составлял 5 дней с момента подачи документов до момента получения свидетельства о регистрации.</p>	<p>Хотя в законе не указано количество представляемых экземпляров заявления (следовательно, надо подать один экземпляр), фактически Росрегистрация требует представления двух экземпляров, мотивируя это тем, что второй экземпляр нужен для налогового органа. При этом подпись на каждом экземпляре должна быть нотариально удостоверена, то есть НКО приходится нести дополнительный расход на уплату государственной пошлины.</p> <p>Повсеместно органы Росрегистрации требуют документов, не указанные в законе. Так, к сведениям об адресе требуют приложений в виде гарантийных писем или иного подтверждения законности нахождения в данном месте.</p> <p>Если орган Росрегистрации не находит причин для отказа в регистрации процедура проходит в следующие сроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● орган Росрегистрации принимает решение о государственной регистрации некоммерческой организации и направляет в налоговый орган сведения и документы в течение 14 дней; ● налоговый орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщает об этом в орган Росрегистрации; ● орган Росрегистрации не позднее трех рабочих дней со дня получения от налогового органа информации о внесении в единый государственный реестр юридических лиц записи о некоммерческой организации выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации. 	
	4	Ст.23	<p>Для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы НКО, в налоговый орган представляются:</p> <p>а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации.</p> <p>б) решение о внесении изменений в</p>	<p>В Законе отсутствует перечень документов, которые представляются при изменении учредительных документов, есть только общая формулировка: государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы некоммерческой организации, осуществляется в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация некоммерческой организации.</p> <p>Эта формулировка трактуется Росрегистрацией таким образом, что при внесении изменений в устав, надо подавать документы по тому же списку, что и для регистрации при создании организации, то есть сведения об учредителях, сведения об адресе и т.д.</p>

5	Ст. 23	<p>учредительные документы юридического лица;</p> <p>в) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица;</p> <p>г) документ об уплате государственной пошлины.</p>	<p>Сейчас в государственной регистрации некоммерческой организации может быть отказано по следующим основаниям:</p> <p>1) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;</p> <p>2) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием;</p> <p>3) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;</p> <p>4) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные настоящим Федеральным законом, представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;</p> <p>5) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с нормами Федерального закона.</p>
6	Ст. 32	<p>Некоммерческие организации (за исключением благотворительных) не представляли государственным органам отчетов о своей деятельности.</p>	<p>Самое слабое место – документы «оформлены в ненадлежащем порядке», а также устав «противоречит законодательству»: здесь претензии могут быть (и реально бывают) самые разнообразные и очень субъективные. Самая оригинальная «претензия» такова: «Ваш устав слишком короткий, обычно пишут страниц 15, так что доработайте».</p> <p>Некоммерческая организация обязана представлять в орган Росрегистрации документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества, в том числе полученных от международ-</p>

		<p>сти. Финансовые отчеты были такие же, как у коммерческих организаций (бухгалтерский баланс, статистика, налоговые декларации). Благотворительные организации представляли отчеты о своих благотворительных программах в свободной форме в соответствии с ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»</p>	<p>ных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Формы и сроки представления указанных документов определены Правительством Российской Федерации (прилагаются к тексту). Отчет о расходовании средств требует особой системы учета, поскольку ранее не требовалось – и никакими иными отчетами не требуется – раздельного учета российских и иностранных денег. Причем принадлежность к той или иной категории некоторых поступлений определить объективно невозможно. Это касается выручки, полученной от продажи товаров или оказания услуг физическим лицам, а также случая массового сбора пожертвований, когда с жертвователем не заключается письменного договора.</p> <p>Росрегистрация осуществляет контроль за соответствием деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству Российской Федерации. В отношении некоммерческой организации Росрегистрация вправе:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) запрашивать у органов управления некоммерческой организации их распорядительные документы; 2) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческих организаций у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций; 3) направлять своих представителей для участия в проводимых некоммерческой организацией мероприятиях; 4) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и исползованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определенном Министром. 5) в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации или совершения некоммерческой организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее учредительными документами, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения,
7	Ст.32	<p>Специфического вида контроля со стороны государственных органов не было.</p>	

8	Ст. 32	Не было такого основания для ликвидации, как непредставление сведений.	составляющего не менее месяца. Предупреждение, вынесенное некоммерческой организацией, может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд. Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок отчета и сведений о расходовании средств, является основанием для обращения Росрегистрации в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.
9	Ст. 15	Иностранцы граждане могли быть учредителями, членами, участниками некоммерческой организации наравне с гражданами РФ.	Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть учредителями (участниками, членами) некоммерческих организаций, если они законно находятся на территории Российской Федерации.
10	Ст. 15	Не существовало ограничений.	Не может быть учредителем (участником, членом) некоммерческой организации: 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; 3) общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»; 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.
11	Ст. 17	Некоммерческое партнерство и автономная некоммерческая организация могли быть преобразованы в общественную организацию.	Некоммерческое партнерство и автономная некоммерческая организация не могут быть преобразованы в общественную организацию.

Приложение 4

Изменения в правовом регулировании общественных объединений

Приведены номера статей Федерального закона «Об общественных объединениях». Новое законодательство распространяется на общественные организации, общественные движения, общественные фонды, органы общественной самостоятельности и общественные учреждения.

№	Статья закона	Ситуация до принятия ФЗ № 18-ФЗ	Ситуация после принятия ФЗ № 18-ФЗ
1	Ст.29	Общественные объединения всегда подавали некоторые сведения о своей деятельности в Росрегистрацию, но отчета о полученных и использованных иностранных деньгах не было.	<p>Сейчас необходимо ежегодно подавать информацию об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые установлены Правительством Российской Федерации.</p> <p>Непредставление общественным объединением в установленный срок этих сведений является основанием для обращения органа Росрегистрации в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.</p> <p>В отличие от других НКО, общественные объединения представляют информацию не обо всех полученных и истраченных средствах, а только об иностранных.</p>

2	Ст. 38	<p>Росрегистрация всегда могла запрашивать документы у общественного объединения и посещать мероприятия, но некоторых форм контроля не было.</p>	<p>К существующим правам Росрегистрации (запрашивать документы, посещать мероприятия и т.д.) добавились следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности общественных объединений, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, их уставным целям в порядке, определенном Минюстом; ● запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций.
3	Ст.19	<p>Иностранцы граждане и лица без гражданства могли быть учредителями, членами и участниками общественных объединений наравне с гражданами РФ.</p>	<p>Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами. Иностранцы граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.</p>
4	Ст.19	<p>Не существовало ограничений для учредителей, членов объединения.</p>	<p>Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации; 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; 3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»); 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержится признаки экстремистской деятельности; 5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.

Приложение 5

Транзакционные издержки и реакция некоммерческих организаций

			Транзакционные издержки (ТС) и реакция некоммерческих организаций		
			Неопределенность	Частота транзакций	Специфичность активов
Реализация решений	ТС регистрации	Временные ТС	+	-	-
		Денежные ТС	-	-	+
		ТС преодоления бюрократических барьеров	+	+	-
	ТС деятельности после регистрации	ТС от мониторинга за деятельностью НКО	+	+	+
		Денежные (госпошлина при реорганизации НКО, внесении изменений в учредительные документы)	-	-	+
		Временные (длительная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы НКО)	+	-	-
		Инвестиции в навыки сотрудников для выполнения требований закона об НКО	+	+	+
		ТС от необходимости соответствия деятельности НКО целям, предусмотренным ее учредительными документами	+	-	+
		ТС от необходимости соответствия предпринимательской деятельности НКО ее целям	+	-	+
		ТС ликвидации	+	-	-

“+” – свойство явно/сильно выражено

“-” – неявно/слабо

Приложение 6

Положения Федерального закона № 18–ФЗ и трансакционные издержки НКО

Новая статья ФЗ	Правотношения с какими организациями регулируются (российскими – Рос, иностранными – Ин)	Почему приводит к росту издержек НКО	Поправки, требующие дополнительных инвестиций, в компетенции		Характер издержек НКО, связанный с внесением данных поправок
			НКО	Чиновников Росрегистрации	
Издержки на этапе регистрации					
Ст.13.1 п.4	Ин, Рос	Документы необходимо представить в органы регистрации не позднее 3 месяцев после создания			Штрафы за несоблюдение установленных сроков
Ст.13.1 п.5.8	Ин	Выписка из реестра иностранных юридических лиц другой страны			Денежные, временные
Ст.13.1 п.6	Ин	Копии учредительных документов, свидетельство о регистрации иностранной НКО			Денежные, временные

Ст.13.1 п.7	Ин	Документы на русском и официальном языке страны, откуда НКО родом			Денежные, временные
Ст.13.1 п.8	Ин, Рос	Регистрация занимает по закону 23 дня		+	Временные
Ст.13.1 п.9	Ин, Рос	За регистрацию взимается государственная пошлина			Денежные
Ст.13.2	Ин	Необходимость составления уведомления о создании для иностранных НКО	+		Денежные, временные
Ст.13.2 п.1	Ин	Иностранной НКО документы необходимо представить в органы регистрации не позднее 3 месяцев после создания			Временные, денежные (штрафы)
Ст.13.2. п.4	Ин	Дополнительные документы к документам, необходимые для регистрации, на двух языках	+		Денежные, временные
Ст.13.2 п.6	Ин	Внесение в реестр в течение 30 дней		+	Временные
Издержки на этапе функционирования					
Ст.23 п.1	Ин, Рос	Государственная регистрация изменений в учредительных документах осуществляется в том же порядке и в те же сроки, что и регистрация (то есть 23 дня)			Временные, денежные
Ст.23 п.3	Ин, Рос	За перерегистрацию взимается гос. пошлина			Денежные
Ст.32 п.3	Рос, Ин	Представление в органы отчета о деятельности, об источниках финансирования, о расходовании денежных средств	+		Денежные, временные
Ст.32 п.4	Ин	Иностранное НКО обязано информировать уполномоченные органы об объемах финансирования, источниках, целях расходования и фактическом расходовании, о предполагаемых программах			Согласно ст.32 п.8 невыполнение этой обязанности влечет исключение организации из реестра представительства иностранных НКО. Соответственно, издержки временные и денежные, связанные с перерегистрацией

Ст.32 п.5.1	Рос. Ин	Уполномоченный орган, осуществляющий контроль, вправе запрашивать у НКО распорядительные документы	+	+	Денежные, временные
Ст.32 п.7	Ин	Об изменении информации об организации иностранные НКО обязаны информировать органы в течение 3 дней			Денежные, временные, связанные с возможностью органов согласно ст.32 п.9-10 исключить НКО из реестра или подать в суд заявление о ликвидации данной организации
Ст.13.2 п.7.4	Ин	Расплывчатые понятия: не внесены в реестр, если... «создают угрозу национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам РФ». Кроме того, из статьи 13.2. п.8 следует, что при отказе по вышеназванным причинам, сообщаются только мотивы отказа			Потенциал для коррупции со стороны чиновников
Ст.23.1 п.1.3	Рос. Ин	В регистрации может быть отказано, если наименование организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан			Потенциал для коррупции со стороны чиновников
Ст.23.1 п.2.2	Ин	В регистрации отделения иностранной организации может быть отказано, если цели создания ...создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальной единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам РФ.			Потенциал для коррупции со стороны чиновников
Ст.32 п.13	Ин	В целях защиты «нравственности, прав и законных интересов и других лиц...» уполномоченный орган вправе вынести мотивированное решение о запрете направления денежных средств или иного имущества определенным получателям			Потенциал для коррупции со стороны чиновников

Приложение 7

Проблема неблагоприятного отбора: переход от НКО к форме коммерческой организации

С помощью модели проиллюстрируем, каким образом усиление контроля над деятельностью НКО может приводить к выбору этими организациями иной организационно-правовой формы и «вымыванию» НКО с рынка.

Такое «вымывание» НКО с рынка фактически говорит о наличии неблагоприятного отбора: организации меняют форму своей деятельности на менее социально выгодную в условиях, когда существует определенная асимметрия информации между организациями, действующими на рынке, и контролирующими их деятельность государственными органами.

Явление неблагоприятного отбора традиционно рассматривается в различных взаимодействиях, регулирующихся механизмом цен, при условиях несовершенства работы ценового механизма вследствие асимметрии информации. Обычно неблагоприятный отбор трактуется как ухудшение качества продаваемых товаров, характеристик обслуживаемого рынка при различной информированности участников рынка. Первое рассмотрение проблемы неблагоприятного отбора было осуществлено для рынка поддержанных автомобилей Акерлофом¹⁹. Далее изучение проблемы неблагоприятного отбора распространилось на рынки страхования²⁰, кредита²¹, труда²², товарные рынки²³, банковский сектор²⁴ и т.п.

Одним из решений возникающего на разных рынках неблагоприятного отбора может быть подача сигналов о характеристиках индивидов, фирм, товаров, выполняющих недостаток информированности части участников рынка²⁵.

Тем не менее рынки, на которых сосуществуют организации коммерческого и некоммерческого секторов, также можно анализировать с помощью

¹⁹ *Akerlof G.A.* The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *The Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84. No. 3. P. 488–500.

²⁰ *Rothschild M., Stiglitz J.* Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information // *The Quarterly Journal of Economics*. 1976. Vol. 90. No. 4. P. 629–649.

²¹ *Leland H.E., Pyle D.H.* Informational Asymmetries, Financial Structure and Financial Intermediation // *The Journal of Finance*. 1977. Vol. 32. No. 2. P. 371–387.

²² *Spence A.M.* Job Market Signaling // *The Quarterly Journal of Economics*. 1973. Vol. 87. No. 3. P. 355–374.

²³ *Grossman S.J.* The Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality // *Journal of Law and Economics*. 1981. Vol. 24. No. 3. P. 461–483.

²⁴ *Smith B.D.* Private Information, Deposit Interest Rates and the «Stability» of the Banking System // *Journal of Monetary Economics*. 1984. Vol. 14. P. 293–317.

²⁵ См., например: *Spence A.M.* Job Market Signaling...

моделей неблагоприятного отбора и сигналинга. Используя этот инструмент, обратимся к анализу последствий повышения уровня контроля за некоммерческими организациями для рынка, характеризующегося наличием как коммерческих, так и некоммерческих организаций – поставщиков услуг или товаров.

Модель²⁶

Рассмотрим рынок, на котором формально зарегистрированы два типа организаций: коммерческие и некоммерческие. Чиновник экзогенно устанавливает уровень контроля над деятельностью организаций. При этом информация распределена асимметричным образом, то есть чиновник не знает, соответствует ли организационно-правовая форма реальным целям функционирования организации.

Структура игры между организациями и чиновником следующая:

1. Организации выбирают одну из двух организационно-правовых форм (некоммерческую или коммерческую), которая определяет наличие или отсутствие у них остаточного дохода, распределяемого между работниками.

2. Чиновник видит выбранную организационно-правовую форму и принимает решение об уровне контроля над деятельностью организаций некоммерческого и коммерческого сектора.

3. Организации решают: работать на рынке или уйти с него. И если работать, то каким образом осуществлять распределение дохода.

Рассмотрим существующее на рынке разделяющее равновесие, в котором фирмы выбирают организационно-правовую форму в соответствии с предполагаемым видом деятельности. В частности, например, фирма, намеренная работать в секторе коммерческих организаций, официально регистрируется как коммерческая организация.

Введем следующие обозначения:

$X_{\text{non-profit}}$ – размер остаточного дохода у организации, зарегистрированной как НКО;

X_{profit} – размер остаточного дохода у организации, зарегистрированной как организация коммерческого сектора;

$V_{\text{non-profit}}$ – эффективность работы организации, зарегистрированной как НКО;

V_{profit} – эффективность работы организации, зарегистрированной как организация коммерческого сектора;

$S(X)$ – доход организации, зависящий от ее организационно-правовой формы в силу учета в нем издержек контроля над ее деятельностью.

Существующее на рынке разделяющее равновесие обладает следующими характеристиками:

1) Равновесные значения остаточного дохода у организаций коммерческого и некоммерческого секторов различны: $X_{\text{non-profit}}^* \neq X_{\text{profit}}^*$.

²⁶ Модель опирается на подход к модели сигналов, предложенный в: *Gibbons R. Game Theory for Applied Economists. Princeton: Princeton University Press, 1992.*

2) НКО выбирает значение остаточного дохода, равное нулю $X_{\text{non-profit}}^* = 0$, а коммерческая организация: $X_{\text{profit}}^* \in [\underline{X}, \bar{X}]$.

3) Равновесные представления (в соответствии с концепцией совершенного Байесовского равновесия) следующие:

$$\mu_{\text{non-profit}}(X_{\text{non-profit}}^*) = 1, \mu_{\text{non-profit}}(X_{\text{profit}}^*) = 0$$

$$\mu_{\text{profit}}(X_{\text{non-profit}}^*) = 0, \mu_{\text{profit}}(X_{\text{profit}}^*) = 1$$

так как $S(X) = \mu_{\text{non-profit}}(X) \cdot V_{\text{non-profit}} + \mu_{\text{profit}}(X) \cdot V_{\text{profit}}$, то

$$S(X_{\text{non-profit}}^*) = V_{\text{non-profit}}, S(X_{\text{profit}}^*) = V_{\text{profit}}, V_{\text{non-profit}} \leq S(X) \leq V_{\text{profit}}$$

$$\mu_{\text{non-profit}}(X) = \begin{cases} 1, & \text{если } X < X_{\text{profit}}^* \\ 0, & \text{если } X \geq X_{\text{profit}}^* \end{cases}$$

В соответствии с ними равновесные значения дохода таковы:

$$S(X) = \begin{cases} V_{\text{non-profit}}, & \text{если } X < X_{\text{profit}}^* \\ V_{\text{profit}}, & \text{если } X \geq X_{\text{profit}}^* \end{cases}$$

Равновесные значения X и $S(X)$ представлены на графике (рис. 10)

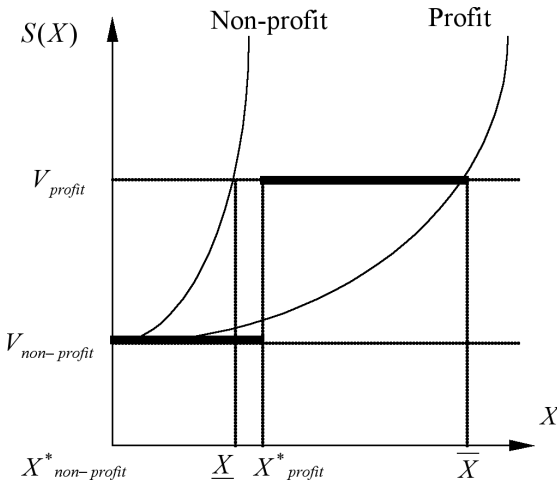


Рисунок 10.
Разделяющее равновесие на рынке

Таким образом, иллюстрируется ситуация равновесия на рынке, когда при данном уровне контроля организации функционируют в соответствии со своей организационно-правовой формой.

Теперь рассмотрим ситуацию повышения уровня контроля над деятельностью организаций, зарегистрированных как НКО. В описанной модели повышение контроля уменьшает доход $S(X_{\text{non-profit}})$ ввиду роста издержек. Эта ситуация отображена на графике (рис. 11). Новая кривая дохода показана на рисунке пунктирной линией.

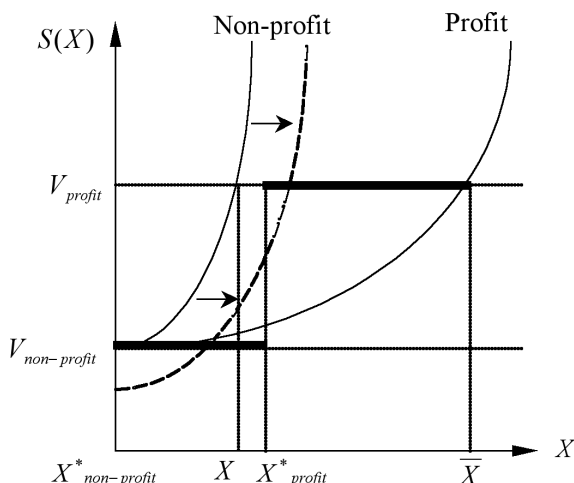


Рисунок 11.

Рост контроля над деятельностью НКО и «вымывание» НКО с рынка

Как видно, теперь кривая, характеризующая доход НКО, пересекает равновесный путь доходов коммерческой организации. Это означает, что НКО найдет для себя выгодным выбрать ненулевой остаточный доход X , так как при таком его значении организация получит больший доход. Он составит V_{profit} вместо прежнего дохода $V_{\text{non-profit}}$. Таким образом, организации, официально зарегистрированные как НКО, перерегистрируются в коммерческие организации.

Приложение 8

Неопределенность как источник дополнительных транзакционных издержек

С помощью формальной модели покажем, что неопределенность в требованиях поправок к Федеральному закону может выступать источником дополнительных транзакционных издержек, а также создавать потенциал для коррупции и ставить организацию в ситуацию вынужденного торга по поводу трактовки объема минимальных требований к НКО. Ситуация «вынужденности» ослабляет позиции НКО и усиливает позиции чиновников, максимизирующих собственную полезность. В результате вынужденного торга мы получаем субоптимальный результат по сравнению с ситуацией, когда уровень закладываемого в законе контроля определяется таким образом, чтобы элиминировать не соответствующую статусу деятельность некоммерческих организаций.

Модель торга между НКО и чиновником

Рассматривается ситуация торга между НКО и государственными чиновниками относительно неопределенности в требованиях новых поправок к закону. Соответственно будут рассматриваться два игрока: НКО и чиновник.

В качестве теоретической основы для построения модели торга используется аксиоматический подход Нэша²⁷ в интерпретации Рота²⁸.

Характеристики игроков

Арбитр

Предполагается, что существует третья (объективная) сторона, например государство. Функция арбитра заключается в назначении такого уровня «сложности» закона, который бы позволял максимизировать выгоды для общества от функционирования рынка некоммерческих организаций.

Некоммерческая организация

Рассматривается репрезентативная некоммерческая организация, декларированная цель которой заключается не в максимизации прибыли, а в максимизации общественных выгод. При этом в анализ включаются и те некоммерческие организации (псевдо-НКО), которые отклоняются от заявленной цели, то есть в реальности максимизируют прибыль и в то же время пользуются льготами, предусмотренными законодательством РФ.

²⁷ Nash J.F. The Bargaining Problem // *Econometrica*. 1950. Vol. 18. No. 2. P. 155–162.

²⁸ Roth A. *Axiomatic Models of Bargaining*. Berlin: Springer-Verlag, 1979.

НКО старается функционировать в соответствии с прописанными в законах нормами. Выполнение последних поправок к ФЗ о НКО затруднено из-за неопределенности их трактовок. В частности, ФЗ в последней поправке не дает четкого определения НКО, поэтому возникает ситуация неоднозначной трактовки целей создания подобных организаций. Кроме этого, НКО оказываются в ситуации неопределенности относительно соответствия фактической деятельности организации (привлекаемые источники финансирования, предпринимательская деятельность и т.п.) правовым нормам Российской Федерации. Таким образом, мы можем говорить о том, что правовая среда функционирования некоммерческих организаций оказывается зоной неопределенности. Ситуация нечеткого законодательства становится основой для возникновения ситуации торга между НКО и государственными чиновниками. Объектом торга выступает степень неопределенности законодательства. Чем четче сформулированы законодательные нормы, тем в большей степени деятельность НКО будет соответствовать этим нормам (несмотря на большие издержки).

«Вынужденность» ситуации торга означает то, что НКО не может отказаться от участия в торге. Это, в свою очередь, может обуславливать слабую переговорную позицию НКО.

Чиновник

Рассматривается репрезентативный чиновник. Мы будем полагать, что чиновник максимизирует и собственную выгоду, и выгоду от своей деятельности для общества. Обосновать это можно следующим образом: чиновник максимизирует бюджет своего ведомства, а следовательно, собственные доходы.

Чиновник создает намеренно ситуацию неопределенности в формулировках закона. Во-первых, это приводит к ситуации вынужденного торга с НКО, которая позволяет получить чиновнику некоторую ренту. Во-вторых, создавая несовершенный закон, а затем дорабатывая его, чиновники создают видимость постоянной работы. Этот аргумент становится более весомым для России в силу последних преобразований в ходе административной реформы (внедрение оплаты труда по результатам деятельности, формирования бюджета ведомства по результатам предыдущей работы в рамках концепции нового государственного управления).

Функции полезности агентов

Рассматривая самый простой случай, будем полагать, что функции полезности агентов зависят от двух факторов: индивидуальных выгод IB и общественных выгод SB . Эти факторы являются составными, то есть зависящими в свою очередь от других показателей. Однако для упрощения анализа на данном этапе мы будем пользоваться данными упрощенными функциями.

Функция полезности НКО, таким образом, будет выглядеть следующим образом: $U_{\text{НКО}} = U_{\text{НКО}}(IB, SB) = \lambda SB + (1 - \lambda)IB$, где $\lambda \in [0,1]$ показывает, насколько важным для НКО является увеличение общественных выгод, SB – функция общественных выгод для НКО (стоимость осуществляемых социальных проектов), IB – функция индивидуальных выгод для НКО (стоимость осуществля-

емых «коммерческих» проектов, прибыль от которых распределяется между членами организации в обход законодательства).

Функция полезности чиновника будет задаваться соответственно: $U_B = U_B(IB, SB) = (1 - \gamma)SB + \gamma IB$, где $\gamma \in [0, 1]$ показывает, насколько важным для чиновника является следование собственным интересам, SB – функция общественных выгод, реализуемых чиновником (иными словами, это стоимостная оценка деятельности чиновника, направленной на улучшение общественной жизни, например, смягчение слишком строгих законодательных норм), IB – функция индивидуальных выгод для чиновника.

Функция полезности арбитра задается следующим образом: $(\lambda SB - \lambda A)[(1 - \gamma)SB - (1 - \gamma)B]$. В такой форме функция полезности арбитра учитывает только социально выгодные действия агентов (самих организаций и чиновников) в некоммерческом секторе и является аналогом функции общественного благосостояния Нэша (The Nash Social Welfare Function), представленной в работе Канеко²⁹. Максимизируя это выражение, мы получим максимально возможные выгоды на рассматриваемом рынке при условии, что все агенты ведут себя честно.

Описание взаимодействия

В модели рассматриваются две ситуации. Первая из них подразумевает присутствие некоторого арбитра, устанавливающего оптимальный уровень общественных выгод, которые должны быть реализованы в некоммерческом секторе. Предполагается, что НКО и чиновник воспринимают этот показатель как заданный и выстраивают свою деятельность таким образом, чтобы получить необходимый результат.

Вторая ситуация исключает наличие третьей стороны и означает, что агенты самостоятельно приходят к реализации некоторого равновесия на рынке. Этот случай подразумевает, что между сторонами будет идти прямой торг. НКО, заинтересованные в увеличении общественных выгод, будут требовать снижения неопределенности в законе, в то время как чиновник (в большей степени заинтересованный в увеличении собственного дохода), даже упрощая законодательные положения, будет стремиться к увеличению своего индивидуального дохода (например, посредством взяточничества).

В ходе торга агенты могут прийти к кооперативному и некооперативному решению относительно степени неопределенности требований закона³⁰. Если

²⁹ Kaneko M. An Extension of the Nash Bargaining Problem and the Nash Social Welfare Function // Theory and Decision. 1980. No. 12. P. 135–148.

³⁰ Объектом торга в изложенной модели выступает степень неопределенности законодательства, регулирующего деятельность НКО. Чем четче и «прозрачнее» будут правовые нормы, тем НКО будут в большей степени стремиться к полному соблюдению этих норм, даже если это станет причиной повышения их издержек. Такое поведение НКО обусловлено тем, что их главной целью является улучшение какого-либо из аспектов жизни общества, а не максимизация прибыли. Следовательно, они не имеют стимулов к отклонению от выполнения законодательных норм. Чиновник, с одной стороны, в силу максимизации собственной полезности не заинтересован в устранении неопределенности в законодательных актах, так как это будет уменьшать возможности для коррупции. С другой стороны, результаты работы чиновника должны создавать как минимум видимость того, что он преследует общественные интересы. Это, в свою очередь, будет требовать некоторых шагов навстречу требованиям НКО, связанным с устранением неопределенности в законе.

сторонам удастся договориться, то для НКО уменьшается количество трудно-выполнимых требований в законе, чиновник же получает некоторую ренту, снижаются его издержки контроля и проверки деятельности НКО. Иными словами, имеет место кооперативное решение. Необходимо отметить, что кооперативное решение должно являться Парето-улучшением рассматриваемой ситуации. Если стороны не приходят к компромиссу, то тогда имеет место некооперативное решение.

Графически это можно представить следующим рисунком (рис. 6): точка D (точка несогласия) показывает некооперативное решение между агентами, если же НКО и чиновнику удастся договориться, то решение будет лежать на северо-восточной границе обозначенного множества.

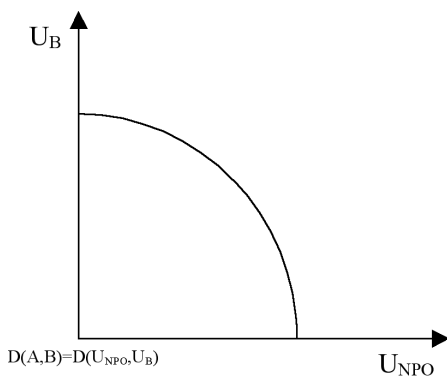


Рисунок 12.

Поиск кооперативного решения в задаче торга между НКО и чиновником

Ситуация 1

Рассмотрим первую ситуацию, когда уровень «прозрачности» закона задается независимым арбитром. Для реализации решения этой задачи посредством теории торга Нэша предполагаем, что арбитр будет максимизировать общественные выгоды, приносимые обоими агентами. Кроме этого, предполагаем, что решение арбитра также должно быть Парето-улучшением в сравнении с ситуацией, когда агенты без арбитра приходят к некооперативному решению. Это является необходимым условием сравнимости результатов в двух анализируемых ситуациях³¹, когда в первой решается проблема общественного благосостояния (Social Welfare Problem), а во второй – проблема торга (Bargaining Problem), где каждый из агентов стремится максимально реализовать собственные интересы.

Предположим, что в случае некооперативного исхода взаимодействия без арбитра агенты будут достигать следующего уровня полезности: $U_{NPO} = A$, $U_B = B$. Тогда задача, решаемая арбитром, будет выглядеть следующим образом:

³¹ Kaneko M. An Extension of the Nash Bargaining Problem...

$$N(S) = \max_{SB} (\lambda SB - \lambda A) ((1 - \gamma)SB - (1 - \gamma)B).$$

Записываем условия первого порядка для максимизируемой функции:

$$\frac{\partial N(S)}{\partial SB} = \lambda (1 - \gamma) (2SB - A - B) = 0$$

Чтобы уравнение имело решение, должны выполняться следующие условия: либо $\lambda = 0$, либо $(1 - \gamma) = 0$, либо $2SB - A - B = 0$. Первое и второе условия не могут быть нулевыми по постановке задачи, следовательно должно выполняться третье условие:

$$2SB - A - B = 0$$

Выражаем оптимальный уровень благосостояния, который должен быть реализован как экзогенно заданный в некоммерческом секторе:

$$SB^*_{\text{arbitr}} = \frac{B + A}{2} \quad (1)$$

Данный уровень общественных выгод будет являться Парето-улучшением ситуации некооперативного исхода торга между агентами, если будет выполнено условие:

$$\left(\lambda \frac{A + B}{2} - \lambda A \right) \left[(1 - \gamma) \frac{A + B}{2} - (1 - \gamma)B \right] > \lambda A + (1 - \gamma)B \quad (2)$$

Данное условие выполняется, если:

$$A < B \frac{(3(1 - \gamma) - \lambda)}{3\lambda + \gamma - 1} \quad (3)$$

Ситуация 2

Предположим, что в случае некооперативного исхода взаимодействия агенты будут достигать следующего уровня полезности: $U_{\text{НРО}} = A$, $U_B = B$.

Необходимо найти кооперативное решение, то есть выбрать одну из точек, лежащих северо-восточнее точки D, на границе множества. На этой части

границы лежат самые лучшие варианты кооперативного взаимодействия с точки зрения уровня достигаемой полезности.

Чтобы найти кооперативное решение (Nash Bargaining Solution), необходимо максимизировать обобщенную функцию двух агентов: $(U_{NPO} - A)^\alpha (U_B - B)^\beta$, где α , β – переговорные силы НКО и чиновника соответственно и $\alpha + \beta = 1$.

Предположим, что $f_{NPO}(SB) = f_B(SB) = SB$, $g_{NPO}(IB) = g_B(IB) = IB$. Тогда решение будет выглядеть таким образом:

$$N(S) = \max_{SB, IB} (U_{NPO} - A)^\alpha (U_B - B)^\beta = \max_{SB, IB} (\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A)^\alpha ((1 - \gamma)SB + \gamma IB - B)^\beta$$

Выписываем условия первого порядка:

$$\begin{aligned} \frac{\partial N(S)}{\partial SB} &= \alpha \lambda (\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A)^{\alpha-1} ((1 - \gamma)SB + \gamma IB - B)^\beta + \\ &+ \beta (1 - \gamma) (\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A)^\alpha * ((1 - \gamma)SB + \gamma IB - B)^{\beta-1} = 0 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial N(S)}{\partial IB} &= \alpha (1 - \lambda) (\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A)^{\alpha-1} ((1 - \gamma)SB + \gamma IB - B)^\beta + \\ &+ \beta \gamma (\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A)^\alpha * ((1 - \gamma)SB + \gamma IB - B)^{\beta-1} = 0 \end{aligned}$$

Сокращаем оба уравнения на выражение $(\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A)^\alpha ((1 - \gamma)SB + \gamma IB - B)^\beta$

$$\frac{\alpha \lambda}{\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A} = - \frac{\beta (1 - \gamma)}{(1 - \gamma)SB + \gamma IB - B} \quad (4)$$

$$\frac{\alpha (1 - \lambda)}{\lambda SB + (1 - \lambda)IB - A} = - \frac{\beta \gamma}{(1 - \gamma)SB + \gamma IB - B} \quad (5)$$

Из первого уравнения выражаем SB:

$$SB = \frac{-\beta (1 - \lambda)IB + \beta \gamma IB - \lambda \gamma IB}{(1 - \gamma)\lambda} + \frac{\beta A}{\lambda} + \frac{\alpha B}{(1 - \gamma)} \quad (6)$$

Далее подставляем (6) в уравнение (5):

$$\frac{-\alpha(1-\lambda)^2\gamma IB + \alpha\beta\gamma(1-\lambda)IB + \alpha\beta(1-\lambda)^2 A}{\lambda} + (1-\lambda)(\alpha^2 - \alpha)B =$$

$$\beta\gamma A - (1-\lambda)\beta\gamma IB + \frac{\beta^2(1-\lambda)\gamma IB - \beta^2\gamma^2 IB + \lambda\beta\gamma^2 IB - \beta^2\gamma(1-\lambda)A - \alpha\lambda\beta\gamma B}{1-\gamma} \quad (7)$$

Для более простого анализа следует ввести еще одно упрощение: в данной модели мы рассматриваем добросовестную НКО, а следовательно, преследующую только общественные интересы ($\lambda = 1$). Тогда (7) можно переписать в виде:

$$\beta\gamma A + \frac{-\beta^2\gamma^2 IB + \lambda\beta\gamma^2 IB - \alpha\lambda\beta\gamma B}{1-\gamma} = 0 \quad (8)$$

Из (8) выражаем IB, а затем подставляем в выражение для SB:

$$IB_{\text{barg}}^* = \frac{(1-\gamma)A - \alpha B}{\gamma(\beta - 1)}$$

$$SB_{\text{barg}}^* = (1-\gamma)A - \alpha B + \beta A + \frac{\alpha B}{1-\gamma}$$

Для того чтобы полученные значения были решениями задачи торга между рассматриваемыми агентами, должны выполняться следующие условия:

$$IB = \frac{(1-\gamma)A - \alpha B}{\gamma(\beta - 1)} > 0, \quad (9)$$

$$\beta - 1 < 0 \Rightarrow (1-\gamma)A - \alpha B < 0$$

$$SB = (1-\gamma)A - \alpha B + \beta A + \frac{\alpha B}{1-\gamma} > 0 \quad (10)$$

Кроме этого, необходимо, чтобы $U_{\text{НКО}} = \lambda SB + (1 - \lambda)IB > A$, а это выполняется при условии, если

$$0 < A < \frac{\gamma\alpha B}{(1 - \gamma)(\gamma - \beta)} \Rightarrow \gamma > \beta.$$

И соответственно $U_B = (1 - \gamma)SB + \gamma IB > B$, которое выполняется при условии, что

$$0 < A < \frac{B + (1 - \gamma)\alpha B - \alpha B + \frac{\alpha B}{\beta - 1}}{(1 - \gamma)^2 + (1 - \gamma)\beta + \frac{(1 - \gamma)}{\beta - 1}} \quad (11)$$

Так как, $(1 - \gamma)^2 + (1 - \gamma)\beta + \frac{(1 - \gamma)}{\beta - 1} < 0$, то, для того чтобы выполнялось неравенство (11), необходимо соблюдение неравенства

$$1 + (1 - \gamma)\alpha - \alpha + \frac{\alpha}{\beta - 1} < 0 \Rightarrow B(1 + (1 - \gamma)\alpha - \alpha + \frac{\alpha}{\beta - 1}) < 0$$

Сравнение общественных выгод в ситуации 1 и 2

Теперь необходимо сравнить результаты, полученные в пунктах 1 и 2:

$$SB_{\text{arbitr}}^* = \frac{B + A}{2} \text{ и } SB_{\text{barg}}^* = (1 - \gamma)A - \alpha B + \beta A + \frac{\alpha B}{1 - \gamma}$$

Получаем следующий результат: исход торга между НКО и чиновником будет субоптимальным по отношению к ситуации, когда четкость закона определяется арбитром, то есть $SB_{\text{arbitr}}^* > SB_{\text{barg}}^*$ в том случае, если соблюдено следующее соотношение полезностей чиновника и НКО в точке несогласия:

$$A < B \frac{\frac{\alpha}{1 - \gamma} - \alpha - 0,5}{(0,5 - \beta - (1 - \gamma))} \quad (12)$$

В свою очередь на условие (12) накладывается ограничение следующего характера: так как $0,5 - \beta - (1 - \gamma) \xrightarrow{\beta=0,5, \gamma \rightarrow 1} 0$, $\gamma > \beta$, то в общем случае $0,5 - \beta - (1 - \gamma) < 0$. Следовательно, чтобы уровень полезности НКО оставался положительным при нахождении компромисса с чиновником, необходимо выполнение условия (13):

$$\frac{\alpha}{1-\gamma} - \alpha - 0,5 < 0 \Rightarrow \alpha < 0,5 \frac{(1-\gamma)}{\gamma} \quad (13)$$

Выводы

Полученный результат может быть интерпретирован следующим образом. Если переговорная позиция НКО слабая (выполняется условие (13)), то в результате процесса торга будет получен субоптимальный уровень общественного благосостояния по сравнению с ситуацией, когда уровень закладываемого в законе контроля определяется исходя из задачи максимизации общественной выгоды на рынке НКО, при условии, что в случае недостижения компромисса с чиновником относительно неопределенности требований закона НКО будет продолжать функционировать на рынке под гнетом жестких правил и произвола со стороны чиновников, получая сравнительно меньшую полезность, чем чиновник. Если же переговорная сила НКО велика, то в результате торга будет наблюдаться аналогичный субоптимальный уровень общественного благосостояния при условии, что в случае отсутствия кооперативного решения НКО будет вынуждена уйти из некоммерческого сектора и, например, перейти в сектор коммерческий.

Приложение 9

Выборочные данные о стоимости регистрации для организаций в регионах РФ

Санкт-Петербург

	НКО (различные ОПФ*, рамки)		Коммерческие (различные ОПФ, рамки)	
	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)
1	24 000-45 000	4-7 недель	24 000-45 000	4-9 недель
2	От 7000		От 5000	
3	От 15 000		От 5700	
4	От 9000		От 5500	
5	От 15 000	10-30 дней	От 5300	7-10 дней
6	От 30 000	От 30 дней	От 12 500	5 дней
7	От 8000		От 5500	
8	От 13 000		От 6000	
9	От 15 000		От 8000	
10	От 17 000		От 10 000	

* ОПФ – организационно-правовая форма

Нижегородская область

	НКО (различные ОПФ, рамки)		Коммерческие (различные ОПФ, рамки)	
	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)
1	21 000-45 000	4-7 недель	24 000-45 000	4-9 недель
2	От 7500		От 5500	5-7 дней
3	От 6000		От 5500	

Екатеринбург

	НКО (различные ОПФ, рамки)		Коммерческие (различные ОПФ, рамки)	
	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)
1	От 9500	17 дней	6800-9800	14 дней
2	6000	1,5-2 недели	4000	1,5-2 недели
3	От 7000		От 4000	

Ростов-на-Дону, Краснодар

НКО (различные ОПФ, рамки)		Коммерческие (различные ОПФ, рамки)	
Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)
1	От 15 000	10 000	
2	6500	5500	5-10 дней
3	От 6500	6500	
4	6500	5500	От 4 дней
5	9000-15 000	9000	7 дней
6	7000	6000	

Владивосток, Хабаровск

НКО (различные ОПФ, рамки)		Коммерческие (различные ОПФ, рамки)	
Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (р.)	Сроки (если были указаны)
1	10 000-25 000	9000-11 000	3-10 дней
2	12 000-20 000	8000-12 000	
3	От 9000	От 9000	

Приложение 10

Сравнение документов, которые представляют коммерческие и некоммерческие организации для государственной регистрации

Коммерческие организации	Некоммерческие организации
<p>Часть 1. Документы, которые необходимо представить при создании юридического лица³²</p> <p>а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации</p> <p>в) учредительные документы юридического лица (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии)</p> <p>в) решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации</p> <p>г) документ об уплате государственной пошлины</p>	<p>1) заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов</p> <p>2) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах</p> <p>3) решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в двух экземплярах</p> <p>4) сведения об учредителях в двух экземплярах</p> <p>5) документ об уплате государственной пошлины</p>

³² Коммерческие организации представляют документы на основании Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», некоммерческие – на основании Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Перечень документов, представляемых общественными объединениями, содержится в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». В данной таблице этот закон не используется, так как перечень документов, представляемых общественными объединениями, лишь незначительно отличается от перечня, содержащегося в Федеральном законе «О некоммерческих организациях».

	<p>6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией</p> <p>7) при использовании в наименовании некоммерческой организации личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования – документы, подтверждающие правомочия на их использование</p> <p>8) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус учредителя – иностранного лица</p>
<p>д) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иное равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица-учредителя</p>	<p>Часть 2. Документы, которые необходимо представить при регистрации изменений, вносимых в учредительные документы</p> <p>в Федеральном законе № 7-ФЗ отсутствует перечень документов, однако сказано, что государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы некоммерческой организации, осуществляется в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация некоммерческой организации (статья 23). На практике органы Росрегистрации трактуют эту норму закона таким образом, что требуют представить те же документы, что и для регистрации при создании организации (см. часть 1 данной таблицы)</p>
<p>а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации</p> <p>б) решение о внесении изменений в учредительные документы юридического лица</p> <p>в) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица</p> <p>г) документ об уплате государственной пошлины</p>	

<p>Часть 3. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы³³</p>	<p>заявление о внесении изменений в государственный реестр по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации</p>	<p>1) заявление о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц изменений в сведения о некоммерческой организации, не связанных с внесением изменений в учредительные документы, с приложениями – в 2 экземплярах</p> <p>2) решение (протокол, выписка из протокола) руководящего органа некоммерческой организации, подтверждающее в установленных законодательством Российской Федерации случаях сведения о некоммерческой организации, подлежащие изменению в Едином государственном реестре юридических лиц, – в 2 экземплярах</p> <p>3) устав (положение) общественного объединения (в случае внесения изменений в сведения об отделении (организации) общественного объединения в связи с изменениями, внесенными в устав (положение) общественного объединения, на основании которого данное отделение (организация) действует), – в 3 экземплярах</p>
<p>Часть 4. Основания отказа в регистрации</p>	<p>а) непредставление определенных Федеральным законом № 129-ФЗ необходимых для государственной регистрации документов</p>	<p>1) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом № 7-ФЗ, представлены не полностью</p> <p>2) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом № 7-ФЗ, в ненадлежащем порядке</p>
<p>б) представление документов в ненадлежащий регистрирующий орган</p>	<p>3) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом № 7-ФЗ, представлены в ненадлежащий орган</p>	

³³ Перечень документов для НКО утвержден постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

<p>в) если регистрирующий орган внес в Единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации. С этого момента не допускаются государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы ликвидируемого юридического лица, а также государственная регистрация юридических лиц, учредителем которых выступает указанное юридическое лицо, или государственная регистрация юридических лиц, которые возникают в результате его реорганизации</p>	<p>4) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации</p> <p>5) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием</p> <p>6) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан</p> <p>7) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с пунктом 1.2 статьи 15 Федерального закона № 7-ФЗ³⁴</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

³⁴ Не может быть учредителем некоммерческой организации:

- 1) иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- 2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- 3) общественное объединение или религиозная организация, деятельность которых приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;
- 4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Редактор-составитель А. В. Золотов

**Экономические последствия
нового законодательства
о некоммерческих организациях**

Редактор: С. Петросова
Корректор: Е. Миклашевская
Компьютерная верстка: А. Романов

Подписано в печать 16.11.2007.
Формат 60x88 1/16.
Печать офсетная. Бумага офсетная №1. Печ. л. 7,5
Тираж 1000 экз. Заказ №
ЗАО «Книга и Бизнес»
103050, г. Москва, Благовещенский пер., д. 12, стр. 2
Отпечатано в ФГУП
«Производственно-издательский комбинат ВИНТИ»
140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403
Тел.: 554-21-86

Для заметок

Для заметок

Принятие нового законодательства о некоммерческих организациях вызывало и продолжает вызывать острые общественно-политические дискуссии. Предметом спора является вопрос о его последствиях для всего российского гражданского общества.

В данной книге представлены результаты исследования, основанного на использовании методик институционально-экономического анализа для оценки воздействия нового законодательства на работу российских некоммерческих организаций, их дальнейшую способность производить общественные блага и увеличивать общественное благосостояние.