

# **ПРЕПРИНТ ДОКЛАДА**

## **«Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях»**

**подготовлен по поручению**

**Совета при Президенте Российской Федерации  
по содействию развитию институтов  
гражданского общества и правам человека**

**Лабораторией институционального анализа экономических реформ  
Государственного университета – 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**

*версия от 14 марта 2007 года*

## Оглавление

1.	Введение	3
2.	Общая характеристика изменения законодательства об НКО	7
	<i>Изменения в законах и подзаконных актах</i>	7
	<i>Общие изменения в положении российских НКО</i>	8
	<i>Влияние нового законодательства на различные формы НКО</i>	8
	<i>Формы отчетных документов</i>	10
3.	Правовая среда и развитие сектора НКО	11
4.	Оценка транзакционных издержек законодательства об НКО: аналитическая схема	15
5.	Изменения в законодательстве об НКО, генерирующие дополнительные издержки	17
6.	Экономический анализ положения НКО: эмпирическая оценка	19
	<i>Подготовка документов и прохождение процедуры регистрации</i>	19
	<i>Текущая деятельность некоммерческой организации, подготовка отчетности</i>	25
	<i>Взаимодействие некоммерческих организаций с органами Росрегистрации</i>	29
7.	Основные экономические последствия действующего правового режима	31
8.	Проект предлагаемых поправок в действующее законодательство	33
	Приложение 1. Краткие сведения о конкретных формах некоммерческих организаций	43
	Приложение 2. Изменения, которые произошли в правовом регулировании некоммерческих организаций, кроме общественных объединений	62
	Приложение 3. Изменения, которые произошли в правовом регулировании общественных объединений	68
	Приложение 4. Транзакционные издержки и реакция некоммерческих организаций	70
	Приложение 5. Положения Федерального закона № 18-ФЗ и транзакционные издержки НКО	71
	Приложение 6. Проблема неблагоприятного отбора: переход от НКО к форме коммерческой организации	74
	Приложение 7. Неопределенность как источник дополнительных транзакционных издержек	77
	Приложение 8. Выборочные данные о стоимости регистрации для организаций в регионах РФ	84
	Приложение 9. Сравнение документов, которые представляют коммерческие и некоммерческие организации для государственной регистрации	86

### 3. Введение

В октябре – декабре 2006 года был проведен пилотный этап исследовательского проекта «*Экономические издержки нового законодательства о некоммерческих организациях*». Исследование проводилось Институтом национального проекта «Общественный договор», Лабораторией институционального анализа экономических реформ Высшей школы экономики, Кафедрой прикладной институциональной экономики и Лабораторией институционального анализа экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, 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.

Специфика деятельности некоммерческих организаций обуславливает 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 не эквивалентны 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 года) для некоммерческих организаций, проанализировать возможность 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 экономических 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* представляют собой 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 благосостояния. 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:

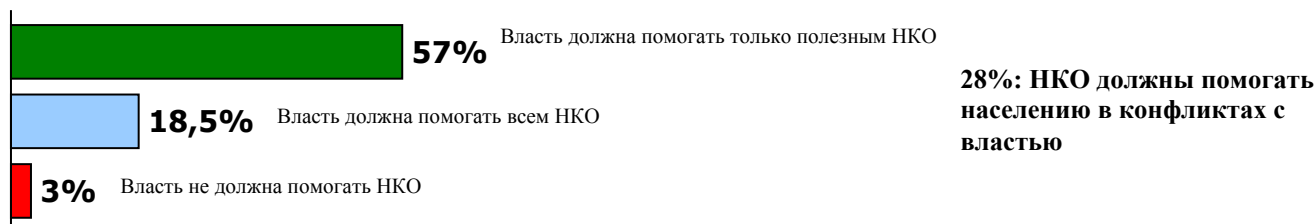
- затраты государственного бюджета;
- затраты НКО в новых условиях.

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).

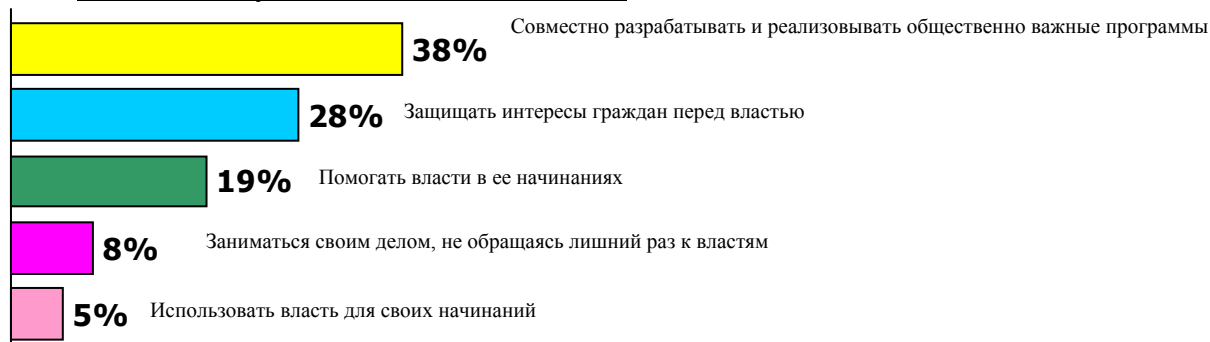
### Чем должны заниматься НКО?

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.

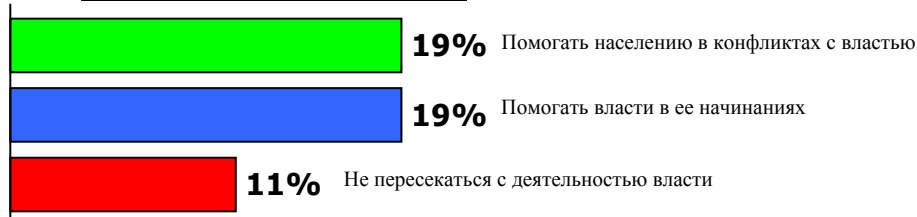
#### 1. Позиция населения



#### 2. Позиция муниципальных чиновников

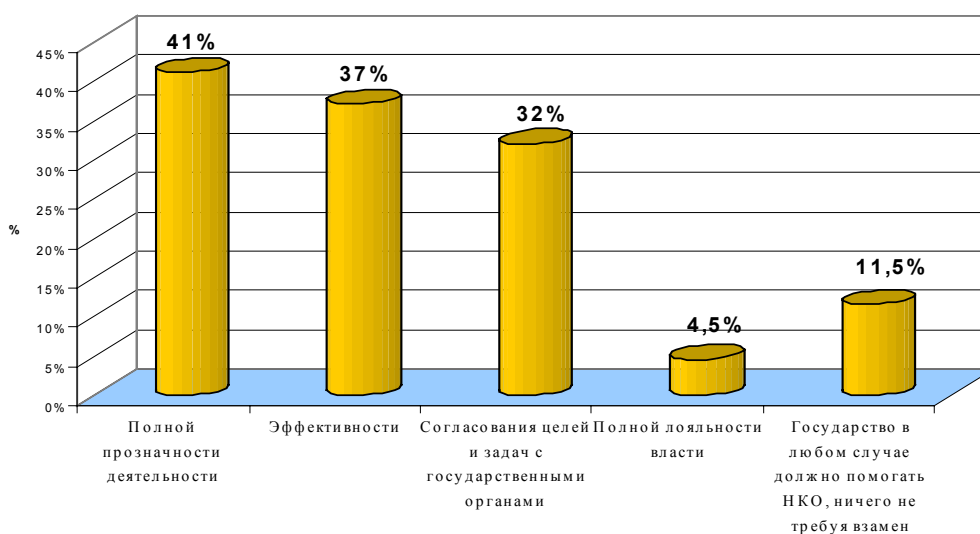


### 3. Позиция активистов НКО



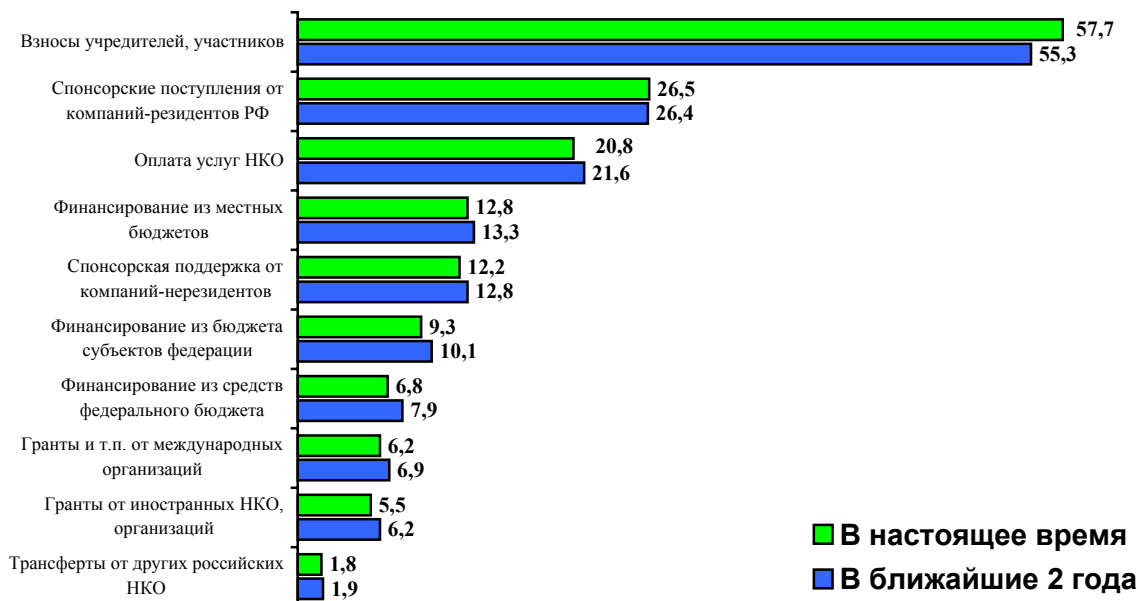
### Что должно государство требовать от НКО взамен на свою поддержку: мнение населения

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



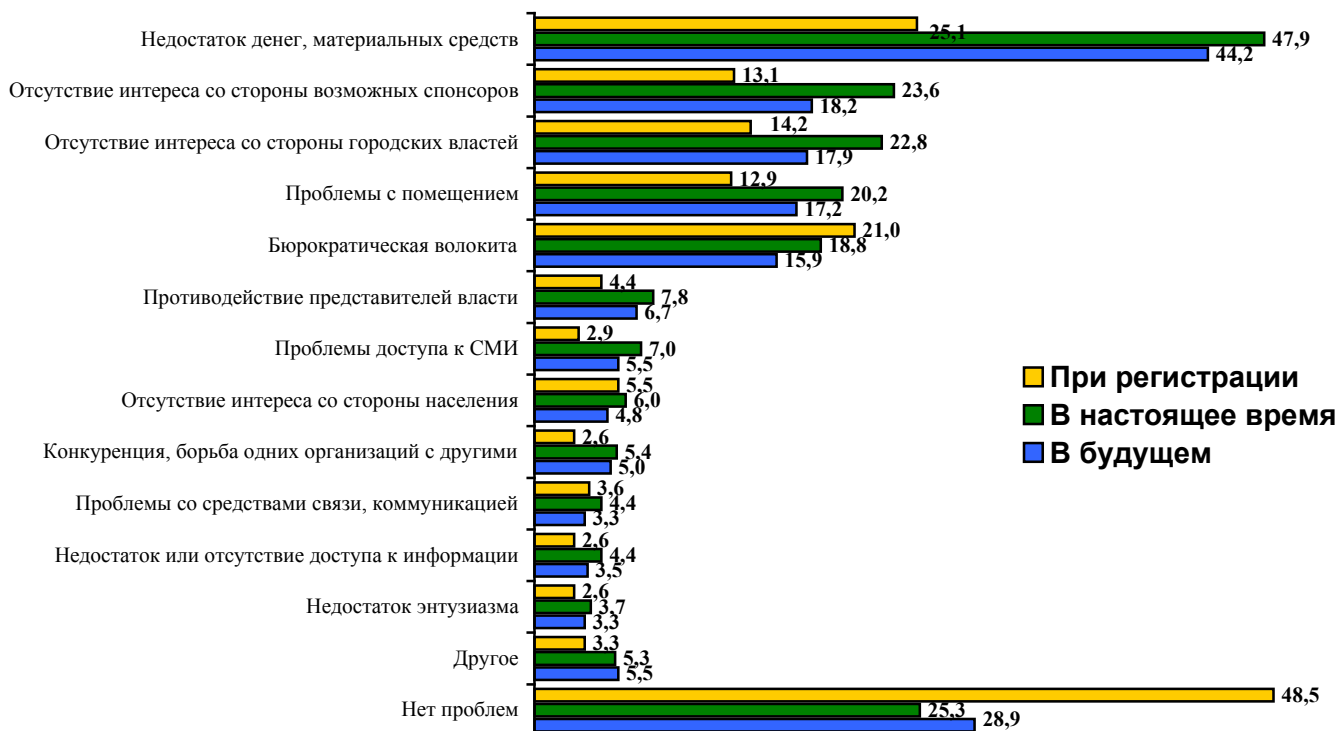
### Основные источники финансирования деятельности НКО

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



### **Основные проблемы НКО**

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



## 2. Общая характеристика изменения законодательства об НКО

### Изменения в законах и подзаконных актах

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

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

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

- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 года № 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 года № 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 Российской 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 года № 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 года № 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).

### **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; основания 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 организации, созданные с участием государства или муниципальных образований. Действие закона не распространяется на органы власти, а также на государственные и муниципальные учреждения. Остальные организации, созданные властью, под действие закона подпадают.

### **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 № 1*

Действие нового законодательства определено не распространяется на политические партии, потребительские кооперативы, негосударственные пенсионные фонды. Частично распространяется на религиозные организации (в части контроля их деятельности, сейчас обсуждаются и предпринимаются действия по ослаблению или 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 года № 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 (не государственных);
- 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 контролирующий орган с большими полномочиями (*Подробнее см. таблицу в Приложении 2*)

У религиозных организаций не изменился характер регистрации, но прибавилась совершенно не свойственная им отчетность (на момент подготовки препринта доклада обсуждается возможность отмены данного положения их контроля).

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 по контролю. (*Подробнее см. таблицу в Приложении 3*)

### **Формы отчетных документов**

Отдельно следует остановиться на формах отчетных документов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 года № 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 года № 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 деятельности организации. Однако поскольку сообщество НКО в России велико и разнообразно, то 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 отдельных групп, влиянием на принятие властных решений, не смогут ощущать себя в безопасности.

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

Необходима разработка официальных методических рекомендаций по заполнению отчетных форм (соответствующий раздел на Интернет-сайте Федеральной регистрационной службы на момент составления данного доклада пуст).

### 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 Германии<sup>1</sup>, 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 фондов<sup>2</sup>. Напротив, законодательство США признается академическими исследователями и экспертами стимулирующим рост некоммерческого сектора и его эффективную работу<sup>3</sup>.

Вопрос о том, что такое благоприятная правовая среда или, иными словами, каким должно быть оптимальное регулирование сектора 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 загонять 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 Кандилом<sup>4</sup>, приводят пример неудачной попытки регулирования, предпринятой в Египте, когда жесткие правовые ограничения, наложенные на деятельность ассоциаций и фондов, рассматривались как попытки установления контроля

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *Archambault E. The Non-Profit Sector in France. Manchester: Manchester University Press, 1997.*

<sup>3</sup> 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.*

<sup>4</sup> *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.*

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 среда, определяют трансакционные издержки и соответственно влияют на стимулы агентов, действующих в некоммерческом секторе. Соответственно любое изменение структуры контроля над деятельностью НКО изменяет структуру трансакционных издержек некоммерческих организаций, которые они испытывают при входе на рынок и в процессе функционирования: при регистрации, основной деятельности и сборе отчетности, через них воздействуя (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 трансакционных 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 таблице 3.1 приведены четыре группы правовых норм, которые могут оказывать существенное влияние на трансакционные издержки потребителей продукции и услуг НКО и соответственно на спрос, который они предъявляют на соответствующие товары и услуги.

**Таблица 3.1. 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 формировании и функционировании (*supply side effect* – эффект стороны предложения). Это продемонстрировано в таблице 3.2.

**Таблица 3.2. 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 относятся, 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 организаций<sup>5</sup>.

Используя индикаторы, предложенные в работе Саламона и Флайрти<sup>6</sup>, Саламон и Топлер анализируют зависимость активности 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. 3.1 в конце данного раздела).

Влияние специфики законодательства на деятельность некоммерческого сектора по отдельным странам и группам стран также находится в фокусе анализа. В работах Хидеки и Пекканена<sup>7</sup> анализируется внедрение нового законодательства о некоммерческих организациях в Японии в 1998 году (*The NPO Law, The Law to Promote Specified Nonprofit Activities*). Авторы утверждают, что изменился характер закона: теперь он стал предьявительным (*authentication*), а не разрешительным, и к некоммерческим организациям стали относиться все организации, преследующие общественно полезные интересы. Естественно, возникает проблема с определением «общественных интересов». Решение по данным вопросам в Японии было вменено специально созданным в 2000 году независимым аккредитационным комитетам (*independent public-interest accreditation committee*). Именно на основании их решения о соответствии деятельности конкретной

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> *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.*

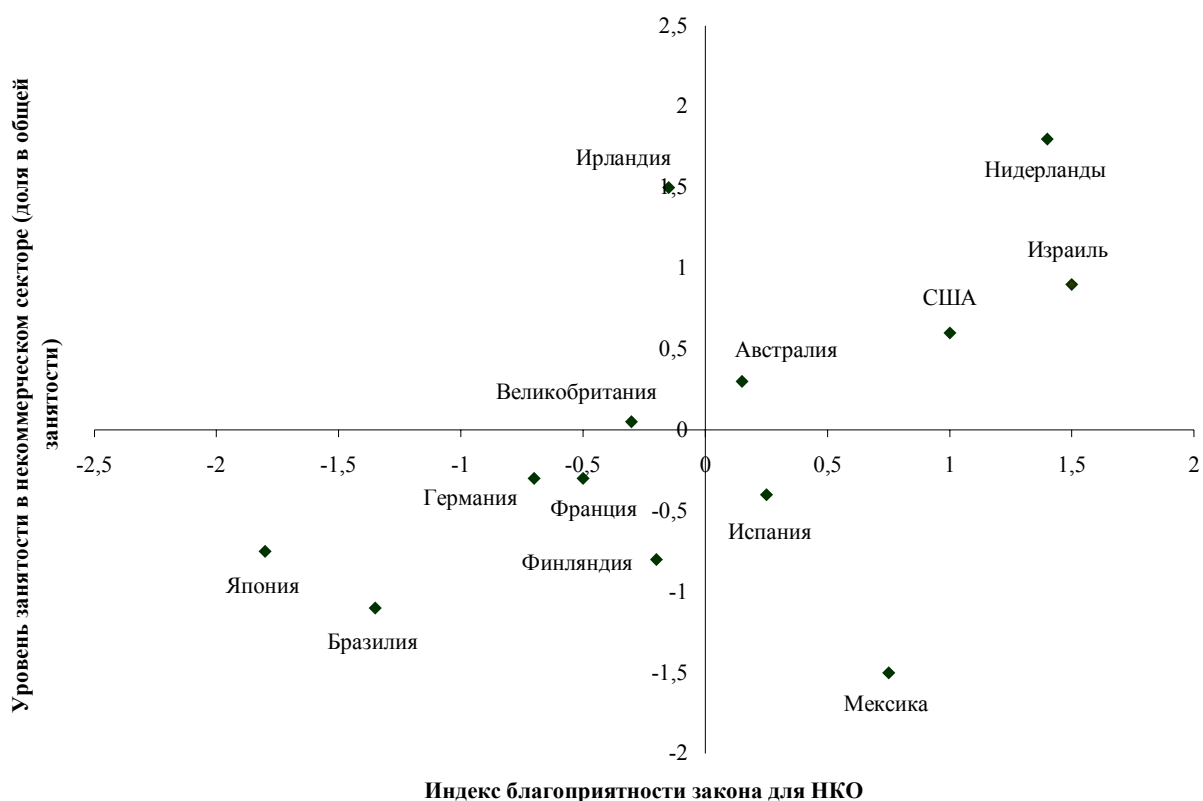
<sup>7</sup> *Hideki K. Breaking the State Monopoly on Public Affairs // Mann T. (Ed.). Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002; Pekkanen R. Japan's New Politics: The Case of the NPO Law // Journal of Japanese Studies. 2000. Vol. 26. No. 1. P. 111–148.*

организации понятию общественной пользы государство выстраивает налоговую и контролирующую политику в отношении этой организации.

В исследовании Кусуми<sup>8</sup> 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 были созданы все условия для этого.

В работе Липски и Смита<sup>9</sup> речь идет о некотором ужесточении регулирования некоммерческого сектора в США в конце 1980-х. Однако ужесточение законодательства касалось только расходования средств, получаемых от государства, все остальные стороны деятельности НКО оставались на усмотрение самих организаций. Проведенное на десять лет позже исследование Снейвли и Дезаи<sup>10</sup> 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 3.1. Законодательство о некоммерческих организациях и масштабы деятельности НКО



<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Lipsky M., Smith S.R. Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State // Political Science Quarterly. 1990. Vol. 104. No. 4. P. 625–648.

<sup>10</sup> Desai U., Snaveley K. Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000. J-Part. 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 управления<sup>11</sup>. Нас в данном случае интересуют специфические транзакционные издержки, возникающие у некоммерческих организаций. 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 авторы<sup>12</sup>. Соответственно существует специфика в стимулах агентов, действующих в секторе НКО<sup>13</sup>. *(В приложении 4 и 5 представлены зависимость транзакционных издержек от характеристик транзакций и анализ положений Федерального закона № 18-ФЗ с точки зрения конкретизации 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 секторе НКО. Для анализа этой специфики целесообразно подойти к рассмотрению фирмы с точки зрения компетентностного эволюционного подхода, в основе которого лежит идея о том, что ядро фирмы составляет набор ключевых компетенций<sup>14</sup>. Соответственно влияние законодательства проявляется 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,

<sup>11</sup> Coase R.H. The Nature of the Firm // *Economica*. 1937. No. 4. P. 386–405.

<sup>12</sup> 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 Вейсброта 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

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 сотрудников и новых организационных рутин, являющихся нейтральными (или отрицательными) по отношению к прямой деятельности организации<sup>15</sup>. 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 на работу 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 6.)*

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 7 представлена модель торга между НКО и чиновником относительно трактовки положений закона в аспекте уровня и объема предоставляемой отчетности.)*

<sup>15</sup> 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 года, показал, что практическое применение Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 года с изменениями, внесенными в него в соответствии с Федеральным законом № 18-ФЗ от 10 января 2006 года, 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 нашло свое отражение 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 будут 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 увеличивающий, следовательно, 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.

## 6. Экономический анализ положения НКО: эмпирическая оценка

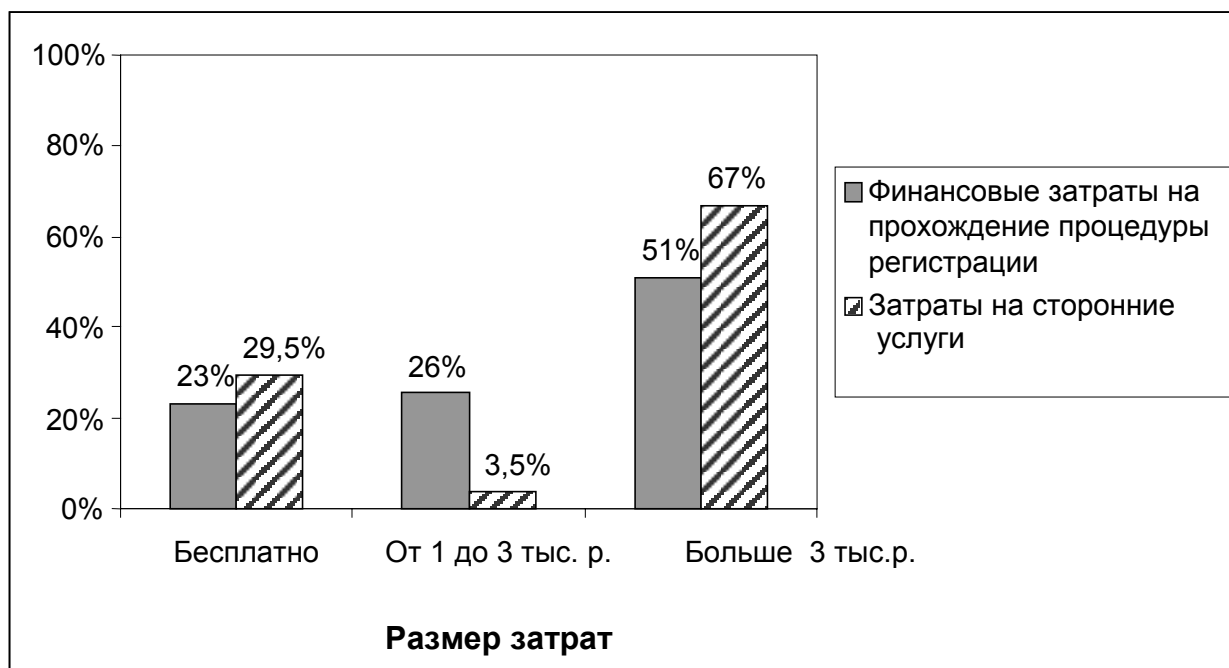
Рассмотрим основные транзакционные издержки, возникающие у некоммерческих организаций в поле действия Федерального закона № 18-ФЗ, в описанных выше режимах, разделив их по следующим категориям:

- 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 (см. рис. 6.1.1). 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.

**Рисунок 6.1.1. Финансовые затраты на прохождение регистрации или изменения устава НКО (в процентах от совершавших данные виды затрат)**



*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.*

Подготовка документов связана со значительными временными издержками (табл. 6.1.1). Так, около 2/3 организаций вынуждены прибегать к консультационным услугам сторонних организаций, 43% организаций тратят на процесс сбора необходимых для

регистрации документов более 3 недель, а на сам процесс регистрации – в двух третях случаев уходит еще не менее месяца.

**Таблица 6.1.1. 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
<b>Всего (чел.)</b>	<b>41</b>

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

Помимо временных издержек, подготовка документов требует и значительных трудовых затрат (табл. 6.1.2.).

**Таблица 6.1.2. 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
<b>Всего (чел.)</b>	<b>43</b>

*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% (см. табл. 6.1.3). Данные цифры свидетельствуют о неэффективности работы органов Росрегистрации, так как по закону ст. 13.1 п. 6 эта процедура должна занимать максимально 23 дня, а ответы респондентов в большинстве свидетельствуют о том, что это положение не выполняется.

Кроме этого, было выявлено, что примерно в трети случаев отказа в принятии документов для регистрации НКО чиновники Росрегистрации ссылались на новые поправки к закону об НКО (см. табл. 6.1.4). 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) (см. рис. 6.1.2).

**Таблица 6.1.3. 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
<b>Всего (чел.)</b>	<b>43</b>

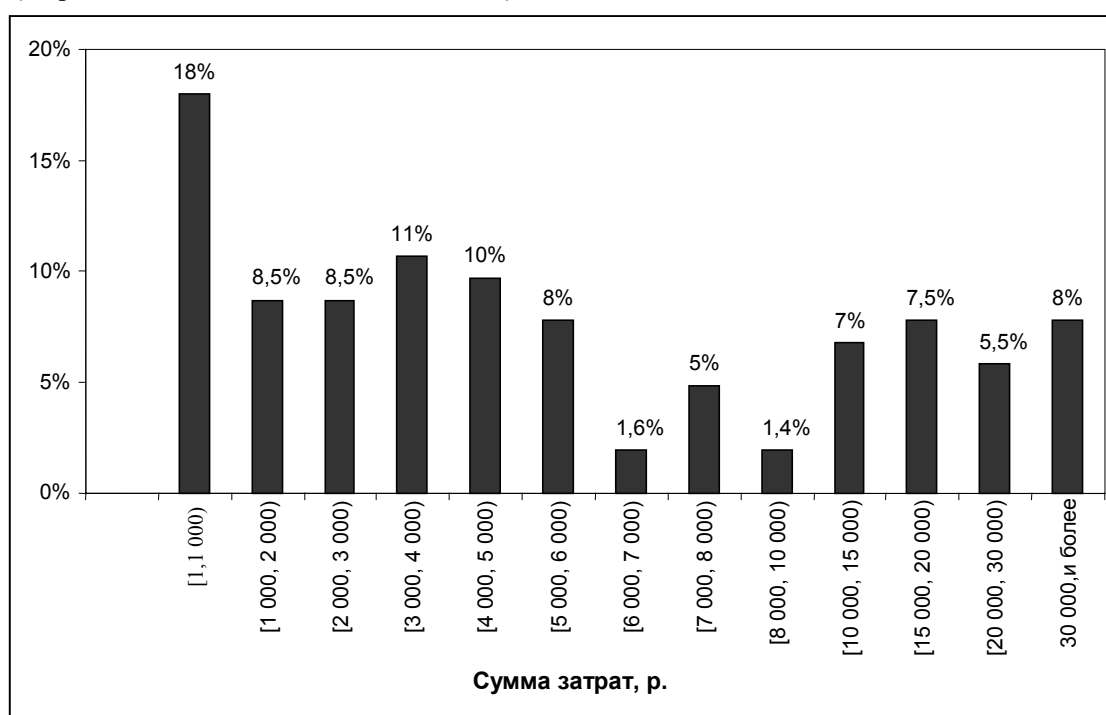
*Вопрос: Сколько времени заняло общение с органами регистрации?*

**Таблица 6.1.4. 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
<b>Всего ответивших (чел.)</b>	<b>31</b>

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

**Рисунок 6.1.2. 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 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, ТСЖ, 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 настоящему моменту 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 в настоящий момент 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 6.1.5. 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 мес	11 000-15 000	2-3 недели
	Регистрация изменений	25 000	1,5-2 мес		
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 8 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 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 соответствуют 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 9 приведено сравнение документов, которые представляют коммерческие и 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 связано с 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 настоящий момент 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 (см. табл. 6.2.1).

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. 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4).

**Таблица 6.2.1. 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)**

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

*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?*

**Таблица 6.2.2. Привлечение сторонних специалистов**

<b>Планируется привлечение сторонних специалистов:</b>	<b>Процент от ответивших</b>
Да	35
Нет	65
<b>Всего (чел.)</b>	<b>153</b>

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

**Таблица 6.2.3. Привлечение сторонних специалистов, каких именно**

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

**Таблица 6.2.4. Привлечение сторонних специалистов, на какой срок**

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

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. 76% респондентов отметили, что поправки к ФЗ вынуждают их повышать квалификацию своих сотрудников; треть опрошенных ответили, что их НКО требуются новые постоянные сотрудники (большинству нужны юристы), 58% отметили, 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 заявили, что компетенция чиновников Росрегистрации или низкая, или они вообще ничего не понимают в специфике некоммерческого сектора, 35% отмечают, что уровень компетенции чиновников Росрегистрации средний (табл. 6.2.5).

**Таблица 6.2.5. Как бы Вы в целом оценили компетентность чиновников, которые контролируют деятельность НКО?**

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

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 сегодняшний день отсутствует (первые отчеты должны сдаваться в апреле 2007 года), а также еще не 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 год в секторе формально зарегистрировано свыше 359 тысяч НКО. В то же время, по экспертным оценкам, число реально функционирующих организаций составляет около 70 тысяч (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 рассчитать 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 относятся к осени (октябрь – ноябрь) 2006 года. 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 6.2.6. Оценка уровня издержек некоммерческих организаций**

<b>Заработная плата</b>	<b>N = 359 тыс.</b>	<b>N = 180 тыс.</b>	<b>N = 70 тыс.</b>
<b>16,8 тыс. р.</b>	7 237 млн р.	3 629 млн р.	1 411 млн р.
<b>11,6 тыс. р.</b>	4 997 млн р.	2 506 млн р.	974 млн р.
<b>8,4 тыс. р.</b>	3 619 млн р.	1 814 млн р.	706 млн р.

Кроме того, в 2007 году на обучение сотрудников НКО новым правилам подготовки отчетной документации потребуется единовременно в среднем на одну НКО 9939 рублей, что

составит по сектору 3 568 млн рублей, 1 789 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 ориентируемся на данные Общественной палаты РФ, согласно которым на 1 октября 2006 года 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 года, 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, то есть 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, или более 6,5 млрд рублей (то есть в 13 раз меньше грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006 году).

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

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, то есть 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, или более 2 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, или 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 так далее.

По данным Росрегистрации, *«время, которое в среднем понадобится для ознакомления с отчетностью одной НКО, будет приблизительно составлять от 30 до 60 минут»*, то есть 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. 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 отмечает, 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.



## 8. 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

### Поправки к ФЗ № 7 от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях»

#### Статья 13.1. Государственная регистрация некоммерческих организаций

Действующий закон	Поправки	Комментарии
<p>5. Для государственной регистрации некоммерческой организации при ее создании в уполномоченный орган или его территориальный орган представляются следующие документы:</p> <p>1) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее – заявитель), 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> <p>6) сведения об адресе (о месте нахождения) постояннодействующего 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</p>	<p>В пункте 5 подпункты 4, 6 и 7 исключить.</p>	<p>Подпункт 4 (сведения об учредителях) и подпункт 6 (сведения об адресе) дублируют сведения, представляемые в рамках заявления о регистрации НКО.</p>

<p>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>Предложение исключить подпункт 7 продиктовано стремлением сблизить процесс регистрации НКО с процессом регистрации иных юридических лиц, поскольку нет никаких оснований предъявлять к некоммерческим организациям повышенные требования в плане использования имен собственных или охраняемой законом интеллектуальной собственности.</p>
<p>6. Решение о государственной регистрации отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации принимается уполномоченным органом. Указанное решение принимается на основании документов, представленных в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи и заверенных уполномоченным органом иностранной некоммерческой неправительственной организации, а также на основании копий учредительных документов, свидетельства о регистрации или иных правоустанавливающих документов иностранной некоммерческой неправительственной организации.</p> <p>&lt;...&gt;</p>	<p>Пункт 6 исключить.</p>	<p>Исключение данного пункта связано с тем, правовая форма «отделение иностранной НПО» является неработающей.</p>

**Статья 23.1. Отказ в государственной регистрации некоммерческой организации**

<p>1. 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>В пункте 1:</p> <p>подпункт 1 изложить в следующей редакции: «1) если цели создания некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации»;</p>	<p>Предложение связано с уточнением порядка государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы, поскольку на практике возникают разногласия между органами Росрегистрации и некоммерческими организациями. В частности, представители Росрегистрации считают,</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 пунктом 1.2 статьи 15 настоящего Федерального закона.</p> <p>2. В государственной регистрации отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть также отказано по следующим основаниям:</p> <p>1) если цели создания отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;</p> <p>2) если цели создания отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации;</p> <p>3) если ранее зарегистрированное на территории Российской Федерации отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации было ликвидировано в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.</p> <p>3. В случае отказа в государственной регистрации некоммерческой организации заявителю сообщается об</p>	<p>подпункт 3 исключить.</p> <p>Пункт 2 исключить.</p> <p>Пункт 3 изложить в следующей редакции: «3. В случае отказа в государственной</p>	<p>что изменения устава могут быть приняты только в виде новой редакции.</p> <p>Предложение направлено на сближение процесса регистрации НКО и иных юридических лиц, поскольку нет оснований предъявлять к НКО повышенные требования по этому вопросу. На практике неизвестны случаи отказа в государственной регистрации по этому основанию.</p> <p>Исключение данного пункта связано с предыдущим предложением исключить, как неработающую, правовую форму «отделение иностранной НПО».</p> <p>Новая редакция данного пункта связано с предыдущим предложением исключить,</p>
--	--	---

<p>этом в письменной форме не позднее чем через месяц со дня получения представленных документов с указанием конкретных положений Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации некоммерческой организации, за исключением случая, предусмотренного пунктом 4 настоящей статьи.</p> <p>4. В случае отказа в государственной регистрации отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации по основанию, предусмотренному подпунктом 2 пункта 2 настоящей статьи, заявителю сообщаются мотивы отказа.</p>	<p>регистрации некоммерческой организации заявителю сообщается об этом в письменной форме не позднее чем через месяц со дня получения представленных документов с указанием конкретных положений Конституции Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации некоммерческой организации».</p> <p>Пункт 4 исключить.</p>	<p>как неработающую, правовую форму «отделение иностранной НПО».</p> <p>Исключение данного пункта связано с предыдущим предложением исключить, как неработающую, правовую форму «отделение иностранной НПО».</p>
---	---	--

**Статья 32. Контроль за деятельностью некоммерческой организации**

<p>1. Некоммерческая организация ведет бухгалтерский учет и статистическую отчетность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.</p> <p>Некоммерческая организация предоставляет информацию о своей деятельности органам государственной статистики и налоговым органам, учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации и учредительными документами некоммерческой организации.</p> <p>2. Размеры и структура доходов некоммерческой организации, а также сведения о размерах и составе имущества некоммерческой организации, о ее расходах, численности и составе работников, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут</p>		
--	--	--

<p>быть предметом коммерческой тайны.</p> <p>3. Некоммерческая организация обязана представлять в уполномоченный орган 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 международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Формы и сроки представления указанных документов определяются Правительством Российской Федерации.</p>	<p>Пункт 3 изложить в следующей редакции: «3. Некоммерческая организация обязана представлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности и сведения о персональном составе руководящих органов. Формы и сроки представления указанных документов определяются Правительством Российской Федерации».</p>	<p>Финансовая отчетность НКО требует особых форм и правил учета, дополнительно к бухгалтерскому и налоговому учету, который ведет организация. Ведение такого учета увеличивает административные расходы организации и требует иных дополнительных ресурсов. Предложение состоит в том, чтобы исключить необходимость для всех НКО регулярно представлять информацию о расходовании средств и использовании иного имущества. При наличии же информации о нарушении закона особенности расходования средств и иного имущества можно проверить в ходе назначенной проверки.</p>
<p>4. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации информирует уполномоченный орган об объеме получаемых данным структурным подразделением денежных средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества по форме и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.</p>	<p>В пункте 4 слова «а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества» исключить.</p>	<p>Сокращение объема информации, предоставляемой иностранными НПО, связано с тем, что далеко не всегда иностранная НПО располагает информацией о том, как использованы средства (иное имущество) другими лицами. Сбор такой информации и придание ей необходимой формы чрезмерно увеличивает административные расходы организации и способствует чрезмерной бюрократизации ее деятельности.</p>
<p>5. Уполномоченный орган осуществляет контроль за</p>	<p>Пункт 5 изложить в следующей редакции:</p>	<p>Закон предоставляет органам</p>

<p>соответствием деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству Российской Федерации. В отношении некоммерческой организации уполномоченный орган вправе:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) запрашивать у органов управления некоммерческой организации их распорядительные документы;</li> <li>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;</li> <li>3) направлять своих представителей для участия в проводимых некоммерческой организацией мероприятиях;</li> <li>4) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;</li> <li>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, составляющего не менее месяца. Предупреждение, вынесенное некоммерческой</li> </ol>	<p>«5. Уполномоченный орган осуществляет контроль за соответствием деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами. В отношении некоммерческой организации уполномоченный орган вправе:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) запрашивать у органов управления некоммерческой организации их распорядительные документы;</li> <li>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;</li> <li>3) при наличии информации о возможных нарушениях законодательства проводить проверки соответствия деятельности некоммерческой организации целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству о некоммерческих организациях. Порядок проведения проверок определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции;</li> <li>4) в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях или</li> </ol>	<p>Росрегистрации чрезмерно широкие полномочия по контролю деятельности НКО. Происходит практическое вмешательство в деятельность организации без достаточных на то оснований и явное дублирование контрольных функций государственных органов. Закон предоставляет право Росрегистрации контролировать деятельность НКО с точки зрения соблюдения норм любого законодательства (дублирование полномочий прокуратуры и многих иных государственных органов). Вопрос целевого использования средств законодательно почти не урегулирован, следовательно, во многом решение этого вопроса основывается на субъективных суждениях. Контроль целевого использования осуществляют налоговые органы. По сути, комплексные проверки всей деятельности НКО, требуют от сотрудников Росрегистрации универсальных знаний. Предложение состоит в том, чтобы сократить некоторые полномочия Росрегистрации.. Так, исключить право посещать любые мероприятия, как вмешательство в частную жизнь организаций, оставить право осуществлять контроль деятельности только с точки зрения соблюдения законодательства о некоммерческих организациях, а не любого законодательства. Исключить плановые проверки, оставить</p>
---	--	---

<p>организации, может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.</p> <p>6. В случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации или совершения филиалом или представительством иностранной некоммерческой неправительственной организации действий, противоречащих заявленным целям и задачам, уполномоченный орган вправе вынести руководителю соответствующего структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца. Предупреждение, вынесенное руководителю соответствующего структурного подразделения иностранной некоммерческой неправительственной организации, может быть обжаловано в вышестоящий орган или в суд.</p> <p>7. 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 о полученных лицензиях, в течение трех дней со дня наступления таких изменений и представлять соответствующие документы для принятия решения об их направлении в регистрирующий орган. Решение о направлении соответствующих документов в регистрирующий орган принимается в том же порядке и в те же сроки, что и решение о государственной регистрации. При этом перечень и формы документов, которые необходимы для внесения таких изменений, определяются Правительством Российской Федерации.</p>	<p>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».</p> <p>Пункт 7 изложить в следующей редакции:          «7. 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 одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от</p>	<p>необходимость проверки при наличии документально подтвержденной информации о возможном нарушении норм законодательства об НКО.</p> <p>Предложение направлено на устранение противоречий между нормами данного закона и Федерального закона № 129-ФЗ. В частности, помимо сведений о полученных лицензиях, юридическое лицо не обязано информировать регистрирующий орган об изменении банковских счетов и т.д. Указанное противоречие, по-видимому, является результатом технико-юридической ошибки. Кроме того, необходимо установить единый порядок регистрации изменений сведений, содержащихся в ЕГРЮЛ, для некоммерческих организаций и общественных объединений. В частности, по вопросу срока передачи сведений в налоговый орган.</p>
---	---	--

<p>8. В случае непредставления филиалом или представительством иностранной некоммерческой неправительственной организации в установленный срок информации, предусмотренной пунктом 4 настоящей статьи, соответствующее структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций по решению уполномоченного органа.</p> <p>9. В случае если деятельность филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации не соответствует заявленным в уведомлении целям, а также представленным в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи сведениям, такое структурное подразделение</p>	<p>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».</p> <p>В пунктах 8 и 9 слова «уполномоченного органа» заменить словом «суда».</p>	<p>Предложение связано с исключением чрезмерного властного полномочия Росрегистрации.</p>
--	--	---



<p>может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций по решению уполномоченного органа.</p> <p>10. Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений, предусмотренных настоящей статьей, является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.</p> <p>11. Уполномоченный орган принимает решение об исключении филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра в связи с ликвидацией соответствующей иностранной некоммерческой неправительственной организации.</p> <p>12. Уполномоченный орган направляет структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной для осуществления на территории Российской Федерации программы или ее части. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации, получившее указанное решение, обязано прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы в указанной в решении части. Невыполнение указанного решения влечет за собой исключение соответствующего филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра, ликвидацию отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации.</p>	<p>Пункт 10 изложить в следующей редакции: «10. За непредставление в установленный срок сведений, предусмотренных настоящей статьей, некоммерческая организация несет ответственность, предусмотренную административным законодательством Российской Федерации».</p> <p>Пункты 12 и 13 исключить.</p>	<p>Ликвидация юридического лица, в данном случае некоммерческой организации, – это крайняя мера защиты правопорядка. В Законе имеется явное несоответствие тяжести правонарушения и меры ответственности. Законодательство Российской Федерации не знает иных случаев, в которых за непредставление информации предусматривалась бы ликвидация организации. Нет никаких оснований предъявлять к НКО столь высокие, по сравнению с другими организациями, требования.</p> <p>Предложение связано с исключением чрезмерных властных полномочий Росрегистрации. В законе отсутствуют какие-либо объективные критерии для вынесения указанных решений, поскольку речь явно не идет о нарушении законов.</p>
---	---	---

<p>13. В целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.</p> <p>&lt;...&gt;</p>		
---	--	--

## **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 корпорацией Российской Федерацией, является его 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 заключить 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 некоммерческой 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), именуется 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 масштаба 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 своей 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 налагается 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 (непрерменно 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, постоянно 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 учебной 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 имущества политической партии, в том числе имущества ее региональных отделений и иных структурных подразделений, является политическая партия 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 года 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 года № 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»<sup>16</sup>. 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 3 миллиона 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;

<sup>16</sup> Приводится по тексту письма Минфина РФ от 23 апреля 1998 года № 05-01-05.

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, предусмотримой 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 года № 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 органа (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 коллессии 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 коллессии адвокатов, применяются правила, предусмотренные для некоммерческих партнерств, нет ясности в вопросе, является ли коллессия адвокатов видом некоммерческого партнерства или признается самостоятельной организационно-правовой формой юридического лица.

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

Коллессия адвокатов не является работодателем по отношению к адвокату, и соглашение об оказании юридической помощи в коллессии 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 коллессией 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 коллессии 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 коллегиию 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 признаку, 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 пай его членов в соответствии 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 общее собрание 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 ремонты, 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.

**Изменения, которые произошли в правовом регулировании некоммерческих организаций, 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	<p>Государственная регистрация НКО как юридических лиц осуществлялась налоговыми органами в том же порядке и по тем же правилам, что и регистрация коммерческих организаций. Регистрация регулировалась только ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»</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</p>

2		<p>При государственной регистрации создаваемой НКО в налоговый орган представлялись:</p> <p>а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации;</p> <p>б) решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации;</p> <p>в) учредительные документы юридического лица (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);</p> <p>г) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иное равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица-учредителя;</p> <p>д) документ об уплате государственной пошлины.</p>	<p>органы Росрегистрации.</p> <p>Для государственной регистрации некоммерческой организации при ее создании в орган Росрегистрации представляются следующие документы:</p> <p>1) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее – заявитель), 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> <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>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</p>
---	--	--	--

			<p>быть нотариально удостоверена, то есть НКО приходится нести дополнительный расход на уплату государственной пошлины.</p> <p>Повсеместно органы Росрегистрации требуют документы, не указанные в законе. Так, к сведениям об адресе требуют приложений в виде гарантийных писем или иного подтверждения законности нахождения в данном месте.</p>
3	Ст.13.1	<p>Срок регистрации составлял 5 дней с момента подачи документов до момента получения свидетельства о регистрации.</p>	<p>Если орган Росрегистрации не находит причин для отказа в регистрации процедура проходит в следующие сроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• орган Росрегистрации принимает решение о государственной регистрации некоммерческой организации и направляет в налоговый орган сведения и документы в течение 14 дней;</li> <li>• 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;</li> <li>• 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.</li> </ul>
4	Ст.23	<p>Для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы НКО, в налоговый орган представлялись:</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>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>Отказ в государственной регистрации допускался в ограниченном числе случаев, которые исключали субъективный поход, а именно в случаях:</p> <p>а) непредставления необходимых для государственной регистрации документов;</p> <p>б) представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган;</p> <p>в) если учредитель организации находится в стадии ликвидации.</p>	<p>Сейчас в государственной регистрации некоммерческой организации может быть отказано по следующим основаниям:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации;</li> <li>2) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием;</li> <li>3) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан;</li> <li>4) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные настоящим Федеральным законом, представлены не полностью либо оформлены в ненадлежащем порядке, либо представлены в ненадлежащий орган;</li> <li>5) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с нормами Федерального закона.</li> </ol> <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» из моей практики такова: «ваш устав слишком короткий, обычно пишут страниц 15, так что доработайте».</p>
6	Ст. 32	<p>Некоммерческие организации (за исключением благотворительных) не представляли государственным органам отчетов о своей деятельности. Финансовые отчеты были такие же, как у коммерческих организаций (бухгалтерский баланс, статистика, налоговые декларации).</p> <p>Благотворительные организации представляли отчеты о своих благотворительных программах в свободной форме в соответствии с ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».</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 международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Формы и сроки представления указанных документов определены Правительством Российской Федерации (прилагаются к тексту).</p> <p>Отчет о расходовании средств требует особой системы учета,</p>

			<p>поскольку ранее не требовалось – и никакими иными отчетами не требуется – раздельного учета российских и иностранных денег.</p> <p>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 письменный договор.</p>
7	Ст.32	<p>Специфического вида контроля со стороны государственных органов не было.</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"> <li>1) запрашивать у органов управления некоммерческой организации их распорядительные документы;</li> <li>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;</li> <li>3) направлять своих представителей для участия в проводимых некоммерческой организацией мероприятиях;</li> <li>4) не чаще одного раза в год проводить проверки соответствия деятельности некоммерческой организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее учредительными документами, в порядке, определенном Минюстом.</li> <li>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, составляющего не менее месяца. Предупреждение, вынесенное некоммерческой организации, может быть обжаловано в вышестоящий орган или в</li> </ol>

			суд.
8	Ст.32	Не было такого основания для ликвидации, как непредставление сведений.	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.	<p>Не может быть учредителем (участником, членом) некоммерческой организации:</p> <p>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;</p> <p>2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";</p> <p>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";</p> <p>4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.</p>
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.

**Изменения, которые произошли 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 самодеятельности и общественные учреждения.

№	Статья закона	Ситуация до принятия ФЗ № 18-ФЗ	Ситуация после принятия ФЗ № 18-ФЗ
	Ст.29	<p>Общественные объединения всегда подавали некоторые сведения о своей деятельности в Росрегистрацию, но отчета о полученных и использованных иностранных деньгах не было.</p>	<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 о всех полученных и истраченных средствах, а только об иностранных.</p>
	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 права Росрегистрации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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;</li> <li>• запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности общественных объединений у</li> </ul>

			<p>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.</p>
Ст.19	Иностранные граждане и лица без гражданства могли быть учредителями, членами и участниками общественных объединений наравне с гражданами РФ.		<p>Иностранные 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. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть избраны почетными членами (почетными участниками) общественного объединения без приобретения прав и обязанностей в данном объединении.</p>
Ст.19	Не существовало ограничений для учредителей, членов объединения.		<p>Не может быть учредителем, членом, участником общественного объединения:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>2) лицо, включенное в перечень в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ "О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма";</li> <li>3) общественное объединение, деятельность которого приостановлена в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (далее Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности");</li> <li>4) лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;</li> <li>5) лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда.</li> </ol>

**Транзакционные издержки и реакция некоммерческих организаций**

			Транзакционные издержки 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

Положения Федерального закона № 18-ФЗ и транзакционные издержки НКО

Новая статья ФЗ	Правоотношения 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	
					<b>Издержки на этапе регистрации</b>
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, необходимым для регистрации, на двух языках	+	+	Денежные, временные
Ст.13.2 п.6	Ин	Внесение в реестр в течение 30 дней		+	Временные
					<b>Издержки на этапе функционирования</b>
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	Иностраные НКО обязаны информировать уполномоченные органы об объемах финансирования, источниках, целях расходования и фактическом расходовании, о предполагаемых программах			Согласно ст.32 п.8 невыполнение этой поправки влечет исключение организации из реестра представительств 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



<i>Ст.23.1 п.1.3</i>	Рос, Ин	В регистрации может быть отказано, если наименование организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан			Потенциал для коррупции со стороны чиновников
<i>Ст.23.1 п.2.2</i>	Ин	В регистрации отделения иностранной организации может быть отказано, если цели создания ...создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам РФ.			Потенциал для коррупции со стороны чиновников
<i>Ст.32 п.13</i>	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

## 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 подержанных автомобилей Акерлофом<sup>17</sup>. Далее изучение проблемы неблагоприятного отбора распространилось на рынки страхования<sup>18</sup>, кредита<sup>19</sup>, труда<sup>20</sup>, товарные рынки<sup>21</sup>, банковский сектор<sup>22</sup> и т.п.

Одним из решений возникающего на разных рынках неблагоприятного отбора может быть подача сигналов о характеристиках индивидов, фирм, товаров, восполняющих недостаток информированности части участников рынка<sup>23</sup>.

Тем не менее рынки, на которых сосуществуют организации коммерческого и некоммерческого секторов, также можно анализировать с помощью моделей неблагоприятного отбора и сигналинга. Используя этот инструментарий, обратимся к анализу последствий повышения уровня контроля за некоммерческими организациями для рынка, характеризующегося наличием как коммерческих, так и некоммерческих организаций – поставщиков услуг или товаров.

### Модель<sup>24</sup>

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.

<sup>17</sup> *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.

<sup>18</sup> *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.

<sup>19</sup> *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.

<sup>20</sup> *Spence A.M.* Job Market Signaling // *The Quarterly Journal of Economics*. 1973. Vol. 87. No. 3. P. 355–374.

<sup>21</sup> *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.

<sup>22</sup> *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.

<sup>23</sup> См., например: *Spence A.M.* Job Market Signaling...

<sup>24</sup> Модель опирается на подход к модели сигналов, предложенный в: *Gibbons R.* Game Theory for Applied Economists. Princeton: Princeton University Press, 1992.

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:

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

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

$V_{non-profit}$  – 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:  $X^*_{non-profit} \neq X^*_{profit}$ .
- 2) НКО выбирает значение остаточного дохода, равное нулю  $X^*_{non-profit} = 0$ , а коммерческая организация:  $X^*_{profit} \in [\underline{X}, \bar{X}]$ .
- 3) Равновесные представления (в соответствии с концепцией совершенного Байесовского равновесия) следующие.

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

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

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

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

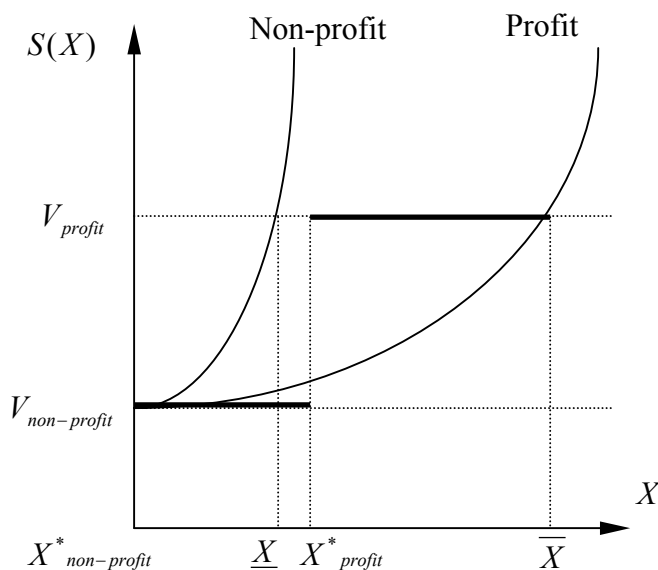
$$\mu_{non-profit}(X) = \begin{cases} 1, & \text{если } X < X^*_{profit} \\ 0, & \text{если } X \geq X^*_{profit} \end{cases}$$

В соответствии с ними равновесные значения дохода таковы:

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

Равновесные значения  $X$  и  $S(X)$  представлены на графике (рис. 6.1.)

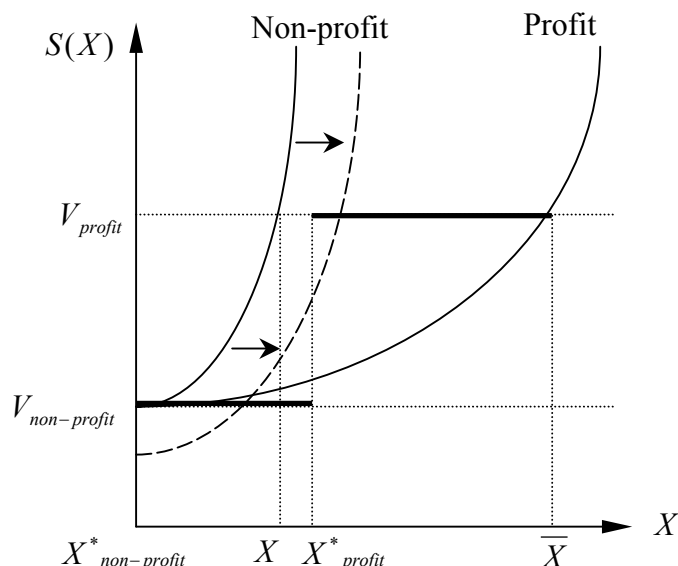
**Рисунок 6.1. Разделяющее равновесие на рынке**



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  $S(X_{non-profit})$  в виду роста издержек. Эта ситуация отображена на графике (рис. 6.2). Новая кривая дохода показана на рисунке пунктирной линией.

**Рисунок 6.2. 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 найдёт 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  $V_{non-profit}$ . Таким образом, организации, официально зарегистрированные как НКО, перерегистрируются в коммерческие организации.

## Неопределенность как источник дополнительных трансакционных издержек

С помощью формальной модели покажем, что неопределенность в требованиях поправок к ФЗ может выступать источником дополнительных трансакционных 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 Нэша<sup>25</sup> в интерпретации Рота<sup>26</sup>.

### 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.

НКО старается функционировать в соответствии с прописанными в законах нормами. Выполнение последних поправок к ФЗ о НКО затруднено из-за неопределенности их трактовки. 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).

<sup>25</sup> Nash J.F. The Bargaining Problem // *Econometrica*. 1950. Vol. 18. No. 2. P. 155–162.

<sup>26</sup> Roth A. *Axiomatic Models of Bargaining*. Berlin: Springer-Verlag, 1979.

«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:  $U_{NPO} = U_{NPO}(IB, SB) = \lambda SB + (1 - \lambda)IB$ , 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 осуществляемых «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  $\gamma \in [0, 1]$  и 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 Канеко<sup>27</sup>. 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.

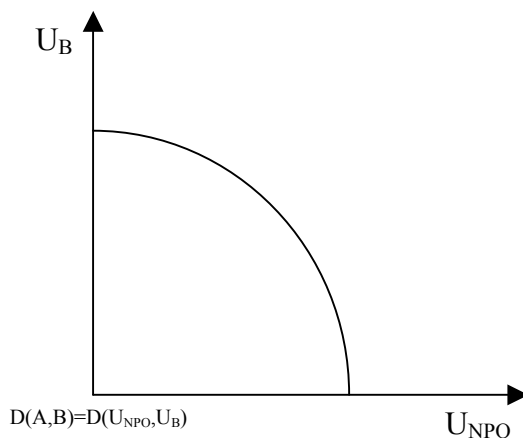
<sup>27</sup> Kaneko M. An Extension of the Nash Bargaining Problem and the Nash Social Welfare Function // Theory and Decision. 1980. No. 12. P. 135–148.

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 закона<sup>28</sup>. Если сторонам удастся договориться, то для НКО уменьшается количество сложновыполнимых 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. 7.1): 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 7.1. 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 условие является необходимым условием сравнимости результатов в двух анализируемых ситуациях<sup>29</sup>, когда в первой решается проблема общественного благосостояния (Social Welfare Problem), а во

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Kaneko M. An Extension of the Nash Bargaining Problem...

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:

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

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:

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

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:  $U_{NPO} = A$ ,  $U_B = B$ .

Необходимо найти кооперативное решение, то есть выбрать одну из точек, лежащих севернее 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  $\alpha, \beta$  – 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:



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

Выписываем условия первого порядка:

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

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):

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

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:

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

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

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  $U_{NPO} = \lambda SB + (1 - \lambda)IB > A$ , а это выполняется при условии, если  $0 < A < \frac{\gamma\alpha\lambda B}{(1 - \gamma)(\gamma - \beta)} \Rightarrow \gamma > \beta$ . 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:

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

Получаем следующий результат: исход торга между НКО и чиновником будет субоптимальным по отношению к ситуации, когда четкость закона определяется арбитром, то есть  $SB_{arbitr}^* > SB_{barg}^*$  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 ненахождении 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.

**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	21-30 дней	5500	5-10 дней
3	От 6500		6500	
4	6500	3 недели	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	5-15 дней	9000-11 000	3-10 дней
2	12 000-20 000		8000-12 000	
3	От 9000		От 9000	

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

Коммерческие организации	Некоммерческие организации
<b>Часть 1. Документы, которые необходимо представить при создании юридического лица<sup>30</sup></b>	
а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации	1) заявление, подписанное уполномоченным лицом, с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов
в) учредительные документы юридического лица (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии)	2) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах
в) решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации	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
г) документ об уплате государственной пошлины	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

<sup>30</sup> Коммерческие организации представляют документы на основании Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», некоммерческие – на основании Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Перечень документов, представляемых общественными объединениями, содержится в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 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».

д) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иное равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица-учредителя	8) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус учредителя – иностранного лица
<b>Часть 2. Документы, которые необходимо представить при регистрации изменений, вносимых в учредительные документы</b>	
	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)
а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации	
б) решение о внесении изменений в учредительные документы юридического лица	
в) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица	
г) документ об уплате государственной пошлины	
<b>Часть 3. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы<sup>31</sup></b>	
заявление о внесении изменений в государственный реестр по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации	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
	2) решение (протокол, выписка из протокола) руководящего органа

<sup>31</sup> Перечень документов для НКО утвержден постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2006 года № 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций».

	некоммерческой организации, подтверждающее в установленных законодательством Российской Федерации случаях сведения о некоммерческой организации, подлежащие изменению в Едином государственном реестре юридических лиц, – в 2 экземплярах
	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
<b>Часть 4. Основания отказа в регистрации</b>	
а) непредставление определенных Федеральным законом № 129-ФЗ необходимых для государственной регистрации документов	1) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом № 7-ФЗ, представлены не полностью
	2) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом № 7-ФЗ, в ненадлежащем порядке
б) представление документов в ненадлежащий регистрирующий орган	3) если необходимые для государственной регистрации документы, предусмотренные Федеральным законом № 7-ФЗ, представлены в ненадлежащий орган
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 допускается 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	
	4) если учредительные документы некоммерческой организации противоречат Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации
	5) если ранее зарегистрирована некоммерческая организация с таким же наименованием



	6) если наименование некоммерческой организации оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан
	7) если выступившее в качестве учредителя некоммерческой организации лицо не может быть учредителем в соответствии с пунктом 1.2 статьи 15 Федерального закона № 7-ФЗ <sup>32</sup>

<sup>32</sup> 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 года № 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.