

# Аналитическая записка. «Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях»

*Подготовлена 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*

## **1. Исследование экономических последствий изменений законодательства об НКО**

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.

Исследовательская задача проекта заключалась в оценке экономических эффектов, издержек и институциональных последствий нового законодательства (закон 18-ФЗ) для некоммерческих организаций, анализе возможностей осуществления ими своих функций и непрерывной работы, равно как и способности органов Росрегистрации своевременно, компетентно и в полном объеме выполнять возложенные на них функции.

Согласно полученным результатам можно выделить три основные группы экономических последствий нового законодательства:

- с точки зрения регистрации некоммерческой организации и внесения изменений в учредительные документы уже существующей;
- с точки зрения текущей деятельности некоммерческой организации и подготовки отчетности;
- с точки зрения взаимодействия некоммерческих организаций с органами Росрегистрации, в том числе с точки зрения возможностей органов Росрегистрации по полному и компетентному выполнению требований 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 основных группы:

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

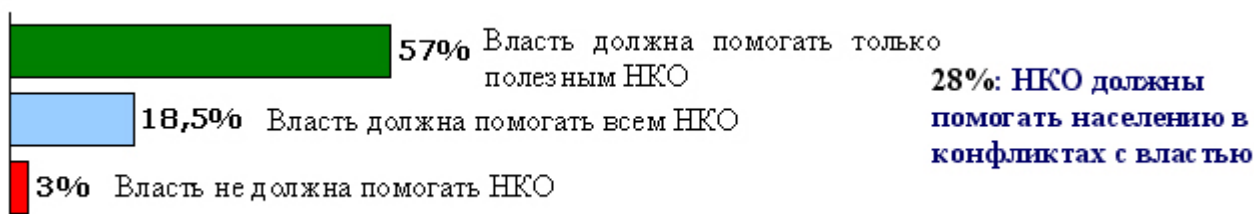
Прежде чем перейти к более подробному описанию трех перечисленных выше ситуаций, необходимо привести некоторые данные о состоянии и восприятии населением РФ сектора некоммерческих организаций (по материалам Мониторинга гражданского общества в Российской Федерации, проведенного Общественной

палатой РФ).

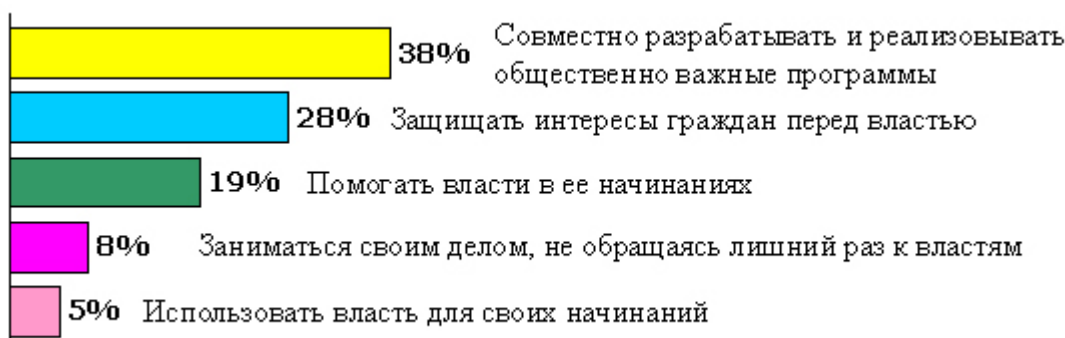
### Чем должны заниматься НКО?

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

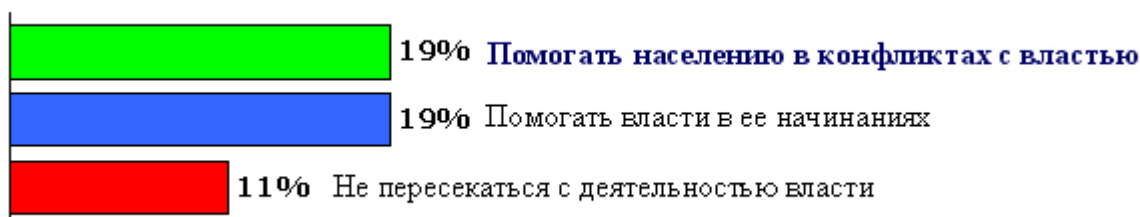
#### 1. Позиция населения:



#### 2. Позиция муниципальных чиновников:

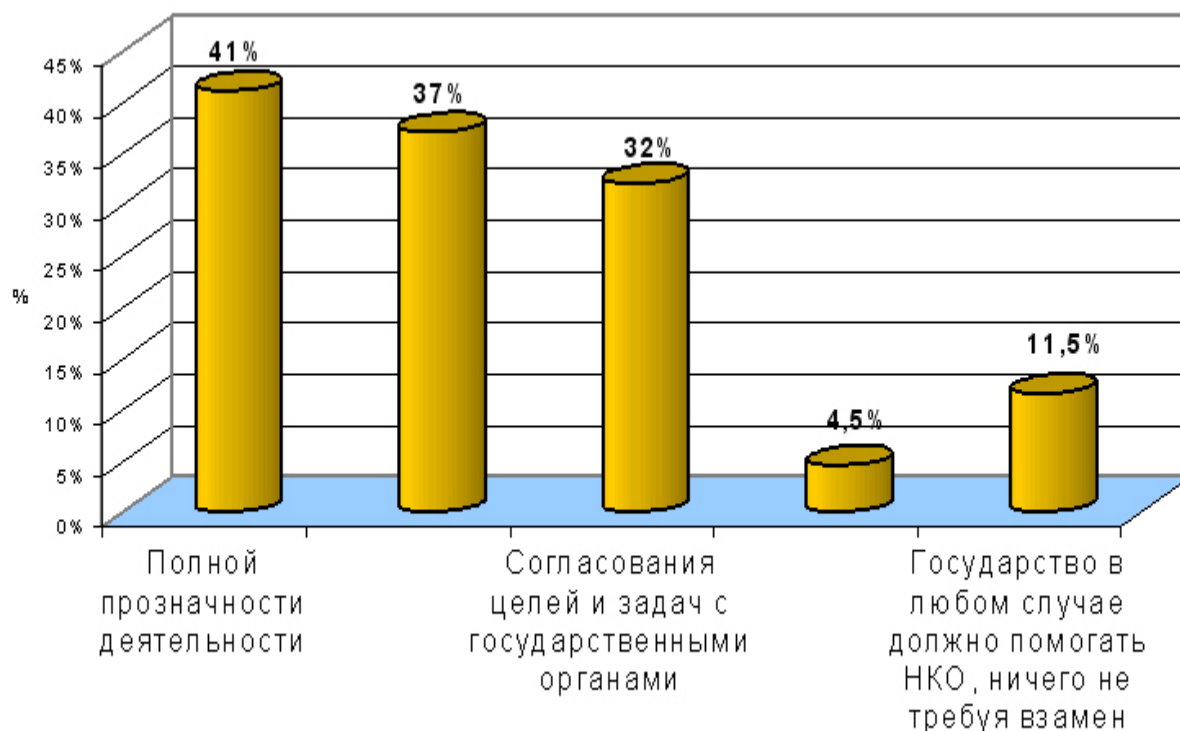


#### 3. Позиция активистов НКО:



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

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



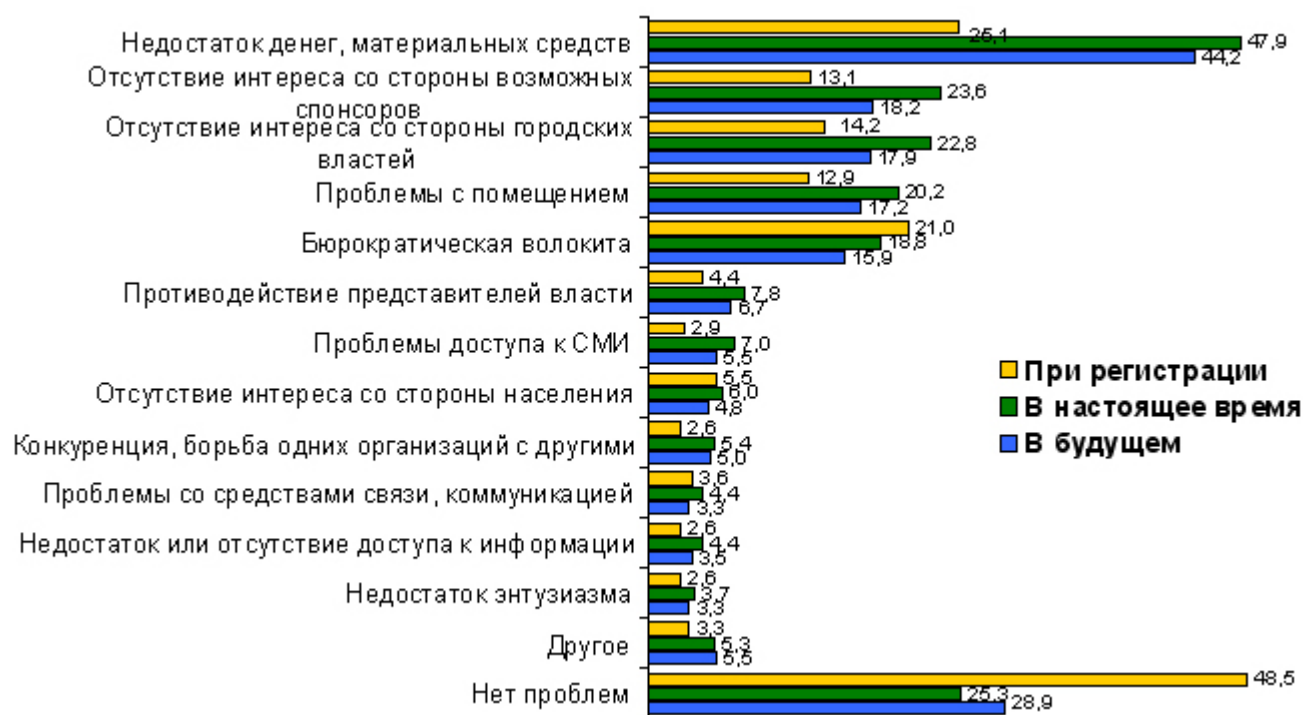
### Основные источники финансирования деятельности НКО

(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)



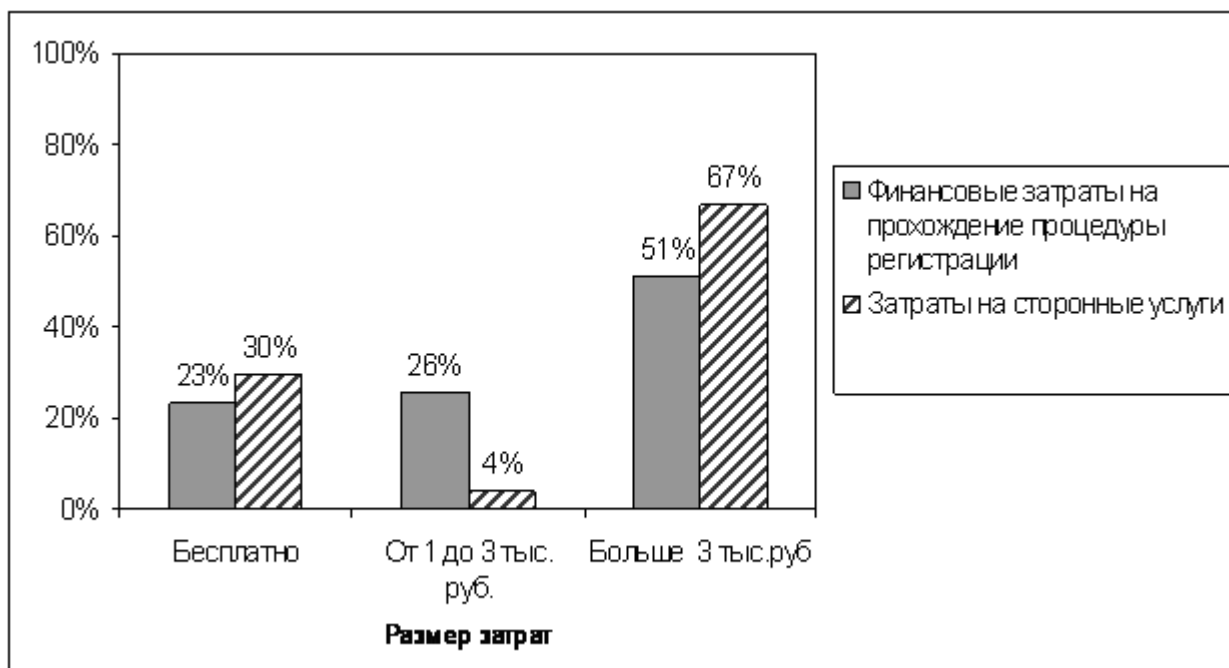
### 1.1 Регистрация некоммерческой организации и внесения изменений в учредительные документы

Согласно данным, полученным в результате интервьюирования НКО, после вступления в силу поправок значительно увеличились издержки (денежные и временные) регистрации некоммерческой организации.

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, в то время, когда по закону 18-ФЗ (ст.13.1 п.6) эта процедура должна занимать не более 23 дней.

Подготовка документов для регистрации связана со значительными денежными и временными затратами (см. график 1). Более чем у половины опрошенных НКО только прямые затраты составили более 3000 руб. Средние затраты на подготовку документов, необходимых для регистрации и перерегистрации НКО, составляют 4296 рублей, что особенно болезненно для малых организаций, инициатив небольшого числа граждан, связанных, как правило, с развитием местных сообществ, решением конкретных проблем на местах. Также многие организации (66%) вынуждены при прохождении регистрации прибегать к сторонним консультационным услугам (других НКО, юристов и проч.).

**График 1.1.** Финансовые затраты на прохождение регистрации или изменения устава НКО (в % от совершивших данные виды затрат).



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 консультация 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.

Подобные консультационные услуги для НКО предлагают порядка 10% компаний, занимающихся деятельностью по регистрации организаций с различными организационно-правовыми формами. При этом зарегистрировать НКО в среднем на 40% дороже, чем общество с ограниченной ответственностью. Только в отдельных случаях стоимость коммерческой организации превышает стоимость услуг для НКО лишь за счет необходимости регистрации эмиссии акций в ФСФР (для ОАО, ЗАО). В отдельных регионах заявленная стоимость услуг по регистрации НКО более чем в 2 раза выше, чем в Москве.

**Таблица 1.1.** Сравнительные данные по расценкам на услуги по регистрации предприятий с различными видами организационно-правовой формы (в Москве).

	Вид услуги фирмы-резидента	Некоммерческие организации (различные организационно-правовые формы)		Коммерческие организации (различные организационно-правовые формы)	
		Стоимость (руб.)	Сроки (если были указаны)	Стоимость (руб.)	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

При рассмотрении приведенных расценок следует принимать во внимание и тот факт, 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.

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 руб. за регистрацию). В Калмыкии стоимость регистрации НКО в 2,7 раза выше, чем в Москве, и в 2,3 раза – по сравнению с другими указанными регионами (45 000 руб.)

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.

## **1.2 Текущая деятельность некоммерческой организации, подготовка отчетности**

Согласно полученным данным можно 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 дополнение к этому многие организации, не имеют постоянного бухгалтера и большинство – юриста, при том, что оба этих специалиста признаются респондентами востребованными в качестве обязательных участников (консультантов) при подготовке и сдаче ежегодной отчетности в органы Росрегистрации.

Так, треть из опрошенных НКО заявляют о необходимости привлечения дополнительных специалистов. Чаще всего требуются бухгалтера (в 30% случаев), юристы (33%), и оба этих специалиста (36%). Также необходимы значительные инвестиции в дообучение существующих сотрудников – об этом говорят 74% всех принявших участие в исследовании.

Таким образом 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), равно как 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.

Средневзвешенная величина дополнительных затрат рабочего времени на подготовку отчетов составит около 2,2 человеко-дней в месяц. Для оценки средней заработной платы работников, которые будут заниматься этой деятельностью, мы предлагаем ориентироваться на среднюю заработную плату сотрудников ФРС, т.е. 16,8 тыс. руб. в месяц (административная должность), или 730 руб. в день.

Это делается по следующей причине. Рынки труда в российских регионах резко различаются. На депрессионных рынках уровень заработных плат ниже, на перегретых (например, в Москве и Санкт-Петербурге) – выше. Помимо этого, поскольку большинство организаций считает необходимым привлечение профессиональных юристов и бухгалтеров, рыночная заработная плата которых значительно выше среднего уровня, то мы принимаем для расчетов усредненный показатель бюджетного сектора.

Таким образом, средние затраты на одну НКО составят 19 272 руб. в год.

По состоянию на 1 октября 2006 года, по данным Общественной палаты РФ, было зарегистрировано 359 020 некоммерческих организаций. Таким образом, совокупные расходы по данному виду работ составят 6 919 033 440 руб., или около 7 млрд. руб., то есть, например, почти в 14 раз больше, чем объем грантовой поддержки НКО в 2006 году со стороны государства.

Кроме того, в 2007 на обучение сотрудников НКО новым правилам подготовки отчетной документации потребуется единовременно в среднем на одну НКО 9939 руб., что составит в целом по сектору 3 568 300 000 руб., то есть более 3,5 млрд. руб.

В то же время известно, что определенное количество зарегистрированных НКО в действительности не осуществляет никакой деятельности. Оценить их величину трудно, однако по данным мониторинга, проведенного Общественной палатой в ноябре-декабре 2006 года количество реально действующих организаций равняется 70 000.

Если принять этот показатель, то величина расходов некоммерческих организаций по подготовке отчетности составит 1 349 040 000 руб., то есть 1,35 млрд. рублей. С другой стороны в данном расчете не оцениваются связанные затраты (налоги на фонд оплаты труда, стоимость рабочего места, аренды помещения и проч.), что позволяет предположить, что реальная величина расходов на подготовку отчетности находится в интервале между 1,34 млрд. руб. и 7 млрд. руб.

В свою очередь, расходы на обучение сотрудников могут составить 695 730 000 руб., то есть почти 700 млн. рублей.

Таким образом, прямые расходы НКО только на подготовку отчетности согласно требованиям нового законодательства и обучение сотрудников могут находиться в интервале от 2 млрд. руб. до 10 млрд. руб. Соответственно, эти средства будут отвлечены от основной уставной деятельности НКО, при том, что совокупный бюджет некоммерческих организаций согласно данным мониторинга Общественной палаты составляет 128 млрд. руб.

### **1.3 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.

Так, 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 этом 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 так же 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. В ходе работ исследователи опять же ориентировались на данные Общественной палаты РФ, согласно которым на 1 октября 2006 года было зарегистрировано 359 020 НКО.

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 1 раз в 2 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 2007 года, составляла 16,8 тыс. руб., или, в пересчете на год, 201,6 тыс. руб. Тем самым, ежегодная заработная плата почти 35 тыс. работников, которых необходимо будет привлечь для проведения плановых проверок (при указанных предпосылках), должна будет составить 7 056 000 тыс. руб., т.е. более 7 млрд. руб. 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 тыс. сотрудников. Соответственно, дополнительная заработная плата составит 6 511 680 тыс. руб., или более 6,5 млрд. руб. (то есть в 13 раз меньше грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006

году).

Рассчитанная величина дополнительных затрат госбюджета была получена в предположении, что проверки НКО будут осуществляться с частотой 1 раз в 2 года. Разумеется, при меньшем частоте проверок дополнительная потребность в работниках снизится. Так, по оценкам Росрегистрации, она составит 780 человек, или более чем в 41 раз меньше рассчитанной (с расчетной ежегодной потребностью в дополнительной заработной плате тыс.руб., или около 157,25 млн. руб. в год, т.е. более четверти от объема грантовой поддержки НКО из госбюджета в 2006 году).

Из этого можно определить, что Росрегистрация предполагает:

- либо проведение плановых проверок с частотой 1 раз примерно в 80 лет;
- либо затраты времени на 1 проверку не 374 часа, а в 41 раз меньше, т.е. 9,1 часа;
- либо, наконец, частую выборочную проверку небольшого числа НКО при практически полном отсутствии систематического контроля деятельности основной их массы (На 1 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%).

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

По данным Росрегистрации, «время, которое в среднем понадобится для ознакомления с отчетностью 1 НКО, будет приблизительно составлять от 30 до 60 минут», т.е. в среднем 0,75 часа. На ознакомление со всеми отчетами сотрудникам Росрегистрации понадобится, следовательно, 269 265 часов, или 6731,6 рабочих недель, или около 140 человеко-лет (считая в году 48 рабочих недель). Таким образом, 140 сотрудников Росрегистрации (с фондом заработной платы около 28 млн. 224 тыс.руб.) в течение года будут заниматься только изучением отчетности НКО.

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

## **2. Основные экономические последствия действующего правового режима для НКО, свидетельствующие о необходимости изменения законодательства об НКО**

На основании приведенных выше 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 будет вести к вероятному закрытию части добросовестных организаций, т.к. издержки их функционирования становятся слишком высокими. Так почти половина НКО отмечают, что новые требования являются невыполнимыми для многих НКО, и три четверти респондентов уверены, что «введение дополнительных ограничений только увеличивает издержки функционирования».
- Уже сейчас есть примеры того, как организации, осуществлявшие деятельность как НКО (например, аналитический институт) после принятия 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 уже 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.

### **3. Предлагаемые поправки в действующее законодательство**

С учетом приведенных выше результатов исследования, предлагаем внести в законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, а именно в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», изменения, касающиеся следующих вопросов:

#### **1) по вопросу государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений:**

- сократить число документов, представляемых для государственной регистрации, за счет исключения документов, в которых имеет место дублирование сведений, и документов, которые не требуются для ведения единого государственного реестра юридических лиц;
- исключить те требования к некоммерческим организациям, которые не имеют аналога при регистрации иных юридических лиц и которые не вызваны спецификой некоммерческих организаций как субъектов гражданского оборота;
- уточнить порядок государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы некоммерческих организаций;
- сократить число оснований отказа в государственной регистрации, исключив основания, которые допускают высокую степень субъективных оценок или формалистично-бюрократический подход;

#### **2) по вопросу контроля Федеральной регистрационной службой деятельности некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений и религиозных организаций:**

- устранить дублирование информации и сведений, представляемых некоммерческими организациями, которое имеет место из-за несогласованности правовых норм нескольких федеральных законов, регулирующих деятельность одной и той же организации;
- отменить контрольные полномочия Федеральной регистрационной службы, дублирующие контрольные полномочия иных государственных органов (налоговой службы, прокуратуры и др.);
- заменить обязанность всех некоммерческих организаций регулярно представлять информацию о расходовании денежных средств и использовании иного имущества правом Росрегистрации контролировать указанные действия в ходе назначаемой проверки;
- упростить формы отчетности некоммерческих организаций, утвержденные Правительством Российской Федерации, уточнить имеющиеся в них неясности, упразднить противоречия;
- уточнить формулировки, касающиеся обязанности некоммерческой организации информировать Федеральную регистрационную службу об изменении сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц, устранив противоречия нормам Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и установив одинаковую процедуру для общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

#### **3) по вопросу ликвидации некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений:**

- признать, что ликвидация некоммерческой организации, в том числе общественного объединения являются

крайней мерой ответственности и допустимы лишь в случае причинения существенного и непоправимого вреда общественным интересам;

- в связи с вышесказанным исключить такое основание ликвидации некоммерческой организации, как непредставление каких-либо сведений, при отсутствии в деяниях организации иных, более тяжких, правонарушений;

Отдельным направлением работы в области совершенствования законодательства о некоммерческих организациях может стать развитие форм саморегулирования внутри самого сектора. Это позволит снизить издержки, связанные с текущими операциями НКО, повысить прозрачность и эффективность сектора, упорядочить и упростить взаимодействие НКО с государственными контролирующими органами.