

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР СИТУАЦИИ С ОТЧЕТНОСТЬЮ НКО В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ

Автор и составитель: Кужукеева Гульмира, независимый эксперт по правовому регулированию организаций гражданского общества, Республика Казахстан

Данный Сравнительный обзор подготовлен при поддержке Международного центра некоммерческого права (ICNL). Автор сравнительного обзора несет ответственность за его содержание, которое не обязательно отражает позицию ICNL.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение
2. Положительная международная практика.
 - 2.1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ОТЧЕТНОСТИ ДЛЯ НКО
 - 2.2. ОБЩИЙ ПОДХОД К ОТЧЕТНОСТИ ДЛЯ НКО В СТРАНАХ С РАЗВИТОЙ ДЕМОКРАТИЕЙ
3. Проблемы с отчетностью для НКО в международной практике. Опыт некоторых стран СНГ. Как их избежать?
 - 3.1. ОТСУТСТВИЕ\НЕСООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОТЧЕТНОСТИ ЛЕГИТИМНОЙ ЦЕЛИ
 - 3.2. ДУБЛИРОВАНИЕ ОТЧЕТНОСТИ В РАЗНЫХ ФОРМАХ
 - 3.3. ОДИНАКОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К НКО БЕЗ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО ПОДХОДА
 - 3.4. СЛИШКОМ СЛОЖНАЯ ДЛЯ НКО И/ИЛИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАБОТКИ ФОРМА ОТЧЕТНОСТИ. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ УПРОЩЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ.
 - 3.5. ОТСУТСТВИЕ ШИРОКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРИ ПРИНЯТИИ НПА ОБ ОТЧЕТНОСТИ НКО
4. Заключение.

1. ВВЕДЕНИЕ

Отчетность, несомненно, является важным аспектом деятельности НКО, поскольку благодаря ей общество, рассматриваемое в качестве источника финансирования, и в качестве бенефициария, понимает суть деятельности НКО. Ни коммерческий сектор, ни граждане не будут стремиться поддерживать НКО, о которой ничего не известно. Основная обязанность информирования общественности лежит на самих НКО и, как правило, является добровольной. Законы всех государств поощряют открытость НКО по отношению к обществу.

Обязательная отчетность же предусматривается не для всех НКО, а для их отдельных видов, при этом к разным видам может применяться отчетность различной степени сложности. Так, многие государства предусматривают обязательную отчетность для НКО, которые пользуются специальными налоговыми преференциями, по сравнению с иными НКО, получают государственное финансирование или организуют кампании по сбору средств среди населения. Это объясняется тем, что государство не только имеет право, но и несет обязанность по контролю использования этих преференций таким образом, чтобы не допустить необоснованных потерь поступлений в бюджет, нерационального использования средств бюджета и злоупотреблений с собранными средствами. Такой подход можно встретить в странах - США, Западной Европе и в большинстве других стран с развитой демократией.

Есть и другой подход, более распространенный в странах СНГ, когда государственные органы вводят чрезмерно сложную отчетность, которая распространяется на все НКО и не зависит от предоставляемых им налоговых или других преференций, или от каких-то других критериев (объемов и источников финансирования НКО, размеров НКО, наличия дохода и т.д.). Однако, столкнувшись с многочисленными проблемами, возникшими с введением такой сложной отчетности, государственные органы отменяют обязанность предоставления отчетов всеми (без исключения) НКО, или значительно упрощают и сокращают эту отчетность.

В этом обзоре мы представим международные стандарты по вопросам отчетности НКО и положительную международную практику, взяв за основу примеры из США и ряда европейских стран, а также негативную международную практику на примере отдельных стран СНГ, где была введена сложная отчетность для НКО (с описанием основных проблем). Мы также предложим пути разрешения потенциальных проблем, которые могут появиться в связи с введением новой отчетности для НКО, основываясь на описанном в обзоре международном опыте, а также рассмотрим причины того почему отчетность была упрощена во многих странах и не применяется в отношении всех НКО.

2. ПОЛОЖИТЕЛЬНАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА

2.1. Международные стандарты в отношении отчетности НКО

Когда мы говорим о нормах, которые вводят новую отчетность для НКО, или о любых других нормах, принятие которых может ограничить/повлиять на деятельность НКО, то, в первую очередь, важно рассмотреть их с точки зрения соблюдения права на свободу объединений. А значит, следует применить принципы, заложенные в пункте 2 статьи 22 Международного пакта по гражданским и политическим правам (МПГПП)¹, чтобы оценить (i) предусмотрены ли ограничения законом, (ii) преследуют ли они законную цель и (iii) являются ли предлагаемые меры необходимыми и соразмерными для достижения этой цели. Помимо соблюдения принципов предсказуемости, законности и легитимности, вытекающих из ст. 22 МПГПП, необходимо будет доказать, что предложенные ограничения необходимы для достижения цели (принцип необходимости), и менее строгие меры не будут более подходящими (принцип соразмерности).

В п. 2 статьи 22 МПГПП четко перечисляются единственно возможные цели, ради которых может быть ограничена свобода ассоциации - «в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Этот список является исчерпывающим. Более того, согласно Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), ограничения свободы ассоциации могут «рассматриваться как преследующие законные цели, только если они направлены на предотвращение реальной, а не гипотетической опасности. Следовательно, любые ограничения могут быть основаны только на предварительной оценке риска, указывающей на «убедительные доказательства» достаточно непосредственной угрозы государству или демократическому обществу²».

В более развернутом виде подходы, заложенные в ст. 22 МПГПП, расписаны в Руководящих принципах по свободе объединений, БДИПЧ ОБСЕ, 2016 (далее – Руководящие принципы).

¹ Статья 22 МПГПП

«... 2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции...».

² Пункт 81, Отчет о финансировании ассоциаций, Венецианская комиссия, CDL-AD (2019) 002. [CDLAD\(2019\)002 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/dah/ta/CDLAD(2019)002.pdf)

221. «...любые требования, касающиеся отчетности, не должны представлять собой слишком тяжелое и дорогостоящее бремя для конкретной организации»

224. «...международными и региональными договорами напрямую не установлено требование о прозрачности внутреннего функционирования объединений, поскольку объединения обладают правом на свободу от вмешательства государства в их внутренние дела. Тем не менее, открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для подотчетности и общественного доверия. Государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому».

225. «...требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности...Недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий); следует обеспечивать равенство между различными сферами деятельности. При этом допускается установление особых требований к отчетности в обмен на определенные льготы, при условии что объединениям предоставляется право решать, будут ли они соблюдать данные требования или откажутся от их соблюдения и, тем самым, от любых соответствующих особых льгот (когда это применимо).

226. «... если объединения пользуются государственным финансированием для достижения своих целей, законодательством могут быть установлены правила, обеспечивающие доступ налогоплательщиков к информации, касающейся устава, программ и финансовых отчетов объединений. Публикация таких документов может рассматриваться как необходимая для обеспечения открытого общества и предотвращения коррупции. Однако любые такие требования о предоставлении отчетности не должны быть неоправданным и дорогостоящим бременем для объединений и должны быть соразмерны объему полученного финансирования. Особые правила в отношении отчетности могут применяться к определенным видам объединений – например, к политическим партиям».

227. «Предоставление отчетности следует облегчать путем создания, например интернетпорталов, на которых можно публиковать отчеты при условии, что это не создаст чрезмерной нагрузки на объединения», «насколько это возможно, не следует требовать от объединений предоставления одной и той же информации в различные государственные органы; в целях облегчения отчетности государственные органы должны стремиться к тому, чтобы при необходимости предоставлять полученную отчетность в распоряжение других государственных ведомств».

228. «Все нормативные акты и практика, касающиеся надзора и контроля за объединениями, должны исходить из принципа минимального вмешательства со стороны государства в деятельность объединений», «право на неприкосновенность частной жизни применяется к объединениям и их членам. Это означает, что надзор и контроль должны иметь четкую правовую основу и должны быть соразмерными законным целям, которые они преследуют. При этом объединения не должны

подвергаться более строгому надзору и контролю, чем частные коммерческие компании».

Данные международные стандарты к отчетности применимы к различным видам отчетности, касаются ли эти отчеты налогов, программной деятельности или финансовых операций.

Давайте посмотрим на то как реализуются упомянутые международные стандарты в различных странах при введении отчетности для НКО и какие есть общие подходы к отчетности в международной практике.

2.2. Общий подход к отчетности для НКО в странах с развитой демократией

От большинства НКО, равно, как и от всех прочих юридических лиц, требуется предоставление отчетности о финансовой деятельности в связи с налогообложением, и как часть налоговой отчетности. Ни в одном государстве Западной или Центральной Европы, а также США, нет требования, чтобы все НКО без исключения сдавали отчеты, не связанные с налогообложением.

СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПО ОТЧЕТНОСТИ ЛЕГИТИМНОЙ ЦЕЛИ

В странах с развитой демократией, прежде чем устанавливается новый вид отчетности для НКО, правительство анализирует и определяет, какую цель оно хочет достичь этой отчетностью, легитимна ли эта цель с точки зрения международных стандартов, можно ли ее добиться другими способами, предотвращает ли вводимая отчетность реальную, а не гипотетическую опасность государству или демократическому обществу. Такой анализ служит оправданием правительственных расходов на введение требований по отчетности и обработку подаваемых данных.

Самыми распространенными целями введения специальной отчетности для НКО являются профилактика злоупотреблений налоговыми привилегиями, средствами из государственного бюджета или в процессе сбора средств у населения.

Так, НКО, обладающие особыми налоговыми привилегиями, обычно подвергаются более жестким требованиям по отчетности. Например, так называемые «благотворительные» или «общественно полезные» организации, обладающие самым привилегированным статусом налогообложения по сравнению с прочими НКО, помимо обычной налоговой отчетности, должны предоставлять дополнительную отчетность, например, во Франции, США и Канаде.

Особая отчетность может быть предусмотрена для НКО, получающих **государственное финансирование**. Целью такой отчетности является охрана средств налогоплательщиков. Правительство несет ответственность за использование общественных ресурсов и в связи с этим вправе устанавливать любые требования по предоставлению отчетности для получателей государственного финансирования.

Например, во Франции ассоциации, которые получили более 153 000 евро из государственного бюджета, должны подготовить ежегодную финансовую декларацию (отчет), включая баланс, отчет о прибылях и убытках, а также опубликовать ее в электронном виде в “Direction des Journaux officiels” (официальная газета, в которой публикуются все законы и положения). Кроме того, они должны проходить обязательный ежегодный независимый аудит и публиковать свои годовые отчеты вместе с отчетом аудитора³.

Также особая отчетность НКО предусмотрена в случае, когда НПО **проводят массовый сбор средств среди населения**. Целью такой отчетности является поощрение информационно-открытой благотворительности и профилактика злоупотреблений с собранными средствами. Подобная отчетность предполагает информацию о том, как будет происходить сбор средств (Франция, Канада, Великобритания, США, Ирландия).

Таким образом, вводя отчетность правительства имеют четкие легитимные цели относительно того, чего они хотят достичь этой отчетностью (законные основания для возложения дополнительных обязательств по отчетности). Помимо упомянутых целей существует цель – по соображениям безопасности (например, при проведении деятельности, подлежащей лицензированию, такой, как медицинские услуги или уход за детьми). Следует при этом не забывать, что подобная защита интересов не связана непосредственно лишь с НКО или каким-либо другим типом организаций. Поэтому многие правила, призванные защищать, к примеру, общественные интересы, применимы ко всем организациям и частным лицам, включая коммерческие организации и НКО (соблюдение принципа недискриминации).

НЕДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ ПОДХОД⁴

Согласно п 225 Руководящих принципов «недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий); следует обеспечивать равенство между различными сферами деятельности». Исключение из этого правила возможно в случае, если НКО дается право согласиться на соблюдение особых требований к отчетности взамен на определенные льготы.

Так, на практике данный принцип реализуется в демократических странах следующим образом: на НПО распространяются те же правила и исключения в отношении налоговой отчетности, что и на коммерческие организации. Например, обычно им предоставляется выбор: они могут платить налоги и,

³ [Статья L612-4 - Торговый кодекс - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁴ Дискриминация — это любое неоправданное различие в обращении с определенными людьми или группами людей, которые находятся в одинаковых или, по крайней мере, схожих ситуациях. Венецианская комиссия в своем анализе (Para. 125, Report on Funding of Associations, Venice Commission, CDL-AD(2019)002) финансирования ОГО заявила, что «неравное обращение между сектором гражданского общества и другими юридическими / негосударственными образованиями, например бизнес-сектором, может вызывать проблемы, когда государство не может предоставить конкретное обоснование для этого и продемонстрировать, что есть законные основания для возложения, например, дополнительных обязательств по отчетности только на ассоциации».

соответственно, подавать налоговую отчетность в рамках упрощенной системы налогообложения, которая обычно распространяется на малый бизнес, или же могут отчитываться в рамках «обычной» системы.

В некоторых случаях НПО предоставляется право отчитываться по упрощенным правилам по сравнению с коммерческими фирмами. Например, в США, освобожденные от уплаты федерального подоходного налога организации (согласно параграфу (501(c)(3) Налогового кодекса), чей общий годовой доход составил менее \$100,000, а сумма активов не превышает \$250,000, в конце года заполняют и подают лишь упрощенную информационную форму (Форма 990-EZ). В Бразилии - освобожденные от налогообложения организации подают лишь простую декларацию о том, что на них распространяется освобождение от уплаты налогов.

ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ВВЕДЕНИИ ОТЧЕТНОСТИ

Во всех странах с развитой демократией к разным видам НПО применяется отчетность различной степени сложности (дифференцированный подход) в зависимости от типа и размера организации, видов источников доходов, размеров общего годового дохода или оборота. Это соответствует международным стандартам, в том числе п. 225 Руководящих принципов, где сказано, что «...требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности...».

Так, в США выделяются несколько категорий организаций, которые могут отчитываться по упрощенной системе в зависимости от общего годового дохода:

1. до \$25,000- «электронная открытка». Организации не нужен бухгалтер, чтобы ответить на 7-8 простых вопросов, заполнив электронную открытку на веб-странице федеральной налоговой службы;
2. \$25,000-\$100,000 - форма 990EZ (упрощенная);
3. более \$100,000 - форма 990 (обычная).

Во Франции требование финансовой отчетности применимо к НПО в зависимости от их размера, официального признания их общественно-полезного статуса на основе постановления, существенной суммы государственного финансирования, которое они получают, и/или существенной суммы пожертвований и суммы средств, собранных среди населения. Таким образом, требование финансовой отчетности распространяется на ограниченный круг НПО.

Завершая обзор положительной международной практики хотелось бы отметить, что «никогда не уместно использовать пример другой страны при введении новых ограничений на свободу объединений без определения собственных потребностей страны для решения конкретных проблем и соответствующих мер по решению этих проблем. В некоторых случаях правила, применимые в одной стране, могут быть совершенно неуместными в другой стране». К сожалению, этим «грешат» отдельные политики и законодатели отдельных стран СНГ, которые, изучая зарубежный опыт, выдергивают из

контекста отдельно понравившиеся им положения в целях обоснования введения сложной отчетности для НКО. При этом полностью игнорируя мотивы и предпосылки принятия таких положений, исторический контекст, культуру, традиции, общие тенденции, особенности развития общей системы правового регулирования и правоприменительную практику той или иной демократической страны.

Мы хотели бы проиллюстрировать этот конкретный вывод, приведя примеры возможного ненадлежащего использования закона «демократической страны» (возьмем для примера США, на которые чаще всего ссылаются политики стран СНГ) при обосновании введения новой отчетности для НКО в Украине, Беларуси, Казахстане, Узбекистане, Таджикистане и других странах СНГ.

Так, если сравнить отчетность для НКО в США и вышеупомянутых странах СНГ, то требования к отчетности НКО в СНГ чем-то схожи требованиям к отчетности в США для НПО со специальным налоговым статусом («освобожденные от налогов организации согласно 501(c)(3)»). Однако мы пришли к выводу о том, что, хотя такие требования уместны и соразмерны в США, они не адекватны и не уместны в странах СНГ по ряду причин.

Существуют важные различия между отчетностью «освобожденных от налогов организаций согласно 501(c)(3)» США и специальной отчетностью для некоммерческих организаций в отдельных странах СНГ:

- В США отчетность освобожденных от налогов организаций – это налоговая отчетность, а не в дополнение к налоговой отчетности, как в странах СНГ.
- В США только освобожденные от налогов организации (налоговый статус) подлежат отчетности, в то время как в странах СНГ – все НКО, в том числе те, которые не пользуются особым налоговым режимом.
- Если американская организация не соответствует требованиям 501(c)(3), она может воспользоваться многими другими имеющимися налоговыми льготами;
- Из общего числа более 1 000 000 организаций примерно 1/3 предоставляют сложные отчеты по форме 990 EZ (с порогом дохода свыше \$25 000 в год, по достижению которого организация будет считаться обязанной представлять отчеты).
- Американские организации признают и выбирают этот режим 501(c)(3) со всеми требованиями и преференциями, подтверждая таким образом, что данные требования адекватны предоставляемым льготам. Режим 501(c)(3) наиболее популярный режим освобождения от налогов. Освобожденные от налогов организации - это особая и наиболее привилегированная категория НПО (по сравнению со многими другими категориями), которые в отличие от обычных НКО имеют следующую льготу: освобождение от налогов дохода, полученного от связанной с предпринимательской деятельностью (более 70% дохода в совокупности с членскими взносами). Также есть супер льготы для доноров

(благотворительный вычет до 50% от скорректированного валового дохода для физических лиц и до 10% для юридических лиц).

Вышеуказанные налоговые льготы явно облегчают деятельность освобожденных от налогов организаций, а требования к отчетности точно не мешают группам регистрироваться в качестве освобожденных от уплаты налогов организаций, и позволяют при этом осуществлять надлежащий контроль, предотвращая злоупотребление существенными стимулами. Так, в 2013, **общие доходы** общественных благотворительных организаций (которые пользуются режимом 501(c)(3)) составили более **\$1.74 триллионов**⁵. Из этой суммы доходов:

- 21% поступили в виде взносов, дарений и государственных грантов; в 2016 г. общая сумма пожертвований в благотворительные организации составила \$390.05 млрд. (2.1% от размера ВВП)⁶ – 72% поступили от физических лиц.
- 72% пришлось на доходы от обслуживания программ, куда вошли государственные пошлины и контракты. ○ 7% - «иные» источники, в том числе сборы, доход по аренде, доход от спец. мероприятий, а также доходы и убытки от продажи товаров.

3. ПРОБЛЕМЫ С ОТЧЕТНОСТЬЮ НКО В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ. ОПЫТ НЕКОТОРЫХ СТРАН СНГ. КАК ИХ ИЗБЕЖАТЬ?

3.1. Отсутствие\несоответствие требований по отчетности легитимной цели

В странах СНГ регулирование НКО сектора чаще всего выглядит как надзор и контроль за НКО: правительства разрабатывают и утверждают новые виды отчетности специально для НКО, а также меры ответственности за несоблюдение требований по отчетности. При этом, это в большинстве случаев никак не связано с предоставлением НКО каких-либо дополнительных льгот и преференций со стороны государства. Введение нового вида отчетности НКО обычно обусловлено необходимостью обеспечения прозрачности в деятельности НКО и прозрачности в использовании средств, получаемых НКО из-за рубежа, с целью профилактики злоупотреблений и правонарушений, а также легализации преступных доходов и финансирования терроризма в НКО секторе. Между тем, п. 224 Руководящих принципов гласит, что «...международными и региональными договорами напрямую не установлено требование о прозрачности внутреннего функционирования объединений, поскольку объединения обладают правом на свободу от вмешательства государства в их внутренние дела. Тем не менее, открытость и прозрачность имеют фундаментальное значение для подотчетности и общественного доверия. Государство не должно требовать от объединений подотчетности и прозрачности, но должно поощрять и стимулировать их к этому».

⁵ <http://nccs.urban.org/data-statistics/quick-facts-about-nonprofits> (National Center for Charitable Statistics)

⁶ <https://www.charitynavigator.org/index.cfm?bay=content.view&cpid=42>

Кроме того, чтобы эти цели были признаны легитимными с точки зрения международного права, необходимо помимо прочего определить, направлены ли ограничения в виде внедрения новой отчетности на предотвращение реальной, а не только гипотетической опасности. А для этого необходимо, чтобы до введения каких-либо форм отчетности для НКО была проведена предварительная оценка риска, указывающая на «убедительные доказательства» того, что угроза государству или демократическому обществу достаточно реальная⁶. Мы не слышали ни одного случая, когда такая предварительная оценка риска правительствами проводилась перед введением новой формы отчетности НКО. Например, пояснительные записки к законам, с помощью которых была введена отчетность в той или иной стране СНГ, не содержали конкретных доказательств риска, оправдывающего всеобщую отчетность НКО и строгую ответственность за нарушения требований по отчетности.

Отсутствие легитимности целей введения отчетности также подтверждается тем фактом, что существующие реестры НКО и формы отчетов, которые сдают НКО, не дают гражданам четкого представления о том, кто такие НКО и чем они занимаются (чаще всего информация состоит из набора цифр и официальной информации об организации). Более того, простые граждане часто даже не догадываются о существовании этих реестров и то, что можно там что-то найти. В итоге цель – обеспечение прозрачности деятельности НКО и ее источников финансирования, ни в одной стране не была достигнута в полной мере. Вся собираемая информация оседает в государственных органах, и в связи с большим объемом информации, используется ими частично и время от времени.

На наш взгляд, для того, чтобы добиться реальных результатов в вопросах прозрачности, важно не создавать новые правительственные базы данных НКО, а поощрять НКО публиковать информацию о своей деятельности в интернете, в том числе в виде социальной рекламы (например, в России в 2021 г. были внесены поправки в закон о рекламе, которые определяют особенности регулирования социальной рекламы и оператора социальной рекламы, в функции которого входит организация распространения социальной рекламы), и в целом поощрять саморегулирование в НКО секторе, чтобы НКО сами стремились быть максимально открытыми.

3.2. Дублирование отчетности в разных формах

В большинстве стран СНГ, где предусмотрена специальная отчетность для НКО, деятельность НКО регулируется ни одним, а сразу несколькими государственными органами. В некоторых странах такую функцию, наравне с другими госорганами, берет на себя регистрирующий орган – Министерство юстиции (например, Россия, Азербайджан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан). В итоге НКО вынуждены отправлять сведения/отчеты сразу в несколько государственных органов (например, в налоговые, статистические

⁶ Пункт 81, Отчет о финансировании ассоциаций, Венецианская комиссия, CDL-AD (2019) 002. [CDLAD\(2019\)002 \(coe.int\)](https://www.coe.int/coe.int)

органы, органы юстиции) в разное время (ежегодно, ежеквартально, ежемесячно, в течение 10-20 дней с момента изменения и т.д.) и в разном объеме. Причем чаще всего НКО приходится отправлять одну и ту же информацию только под другим ракурсом, а иногда и полностью повторяющуюся во все эти госорганы. В Казахстане, например, создано специальное министерство информации и общественного развития, которое осуществляет руководство в сферах информации, взаимодействия государства и гражданского общества, религиозной деятельности, государственной молодежной и семейной политики и т.д., которое ведет Базу данных НПО Казахстана. НКО Казахстана направляют ежегодно сведения о себе и своей деятельности, доходах и расходах в том числе и в это министерство. Несмотря на ежегодное сокращение объема запрашиваемой информации в Базу, все еще сохранилось требование к НКО о предоставлении той информации, которая уже имеется в других государственных органах (министерстве юстиции, налоговых органах и органах статистики).

В России НКО должны представлять отчетность в Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральную службу государственной статистики (Росстат),

Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральную налоговую службу. При этом НКО сдают по несколько видов отчетов в вышеуказанные органы наравне с коммерческими организациями, а также дополнительно сдают по несколько видов отчетов в Министерство юстиции в зависимости от типа НКО (общественные объединения, религиозные организации, НКО, осуществляющие функции иностранного агента и др.). Естественно при наличии такого большого количества отчетов, без дублирования информации не обошлось. Например, дублирование информации об общей сумме доходов и расходов НКО, сведений о численности сотрудников НКО и т.д.

К чему же приводит дублирование, что нарушает и что с этим делать?

Во-первых, требование о необходимости сдачи такого большого количества отчетов с повторяющейся информацией в первую очередь не соответствует п. 227 Руководящих принципов, где сказано, что *«насколько это возможно, не следует требовать от объединений предоставления одной и той же информации в различные государственные органы; в целях облегчения отчетности государственные органы должны стремиться к тому, чтобы при необходимости предоставлять полученную отчетность в распоряжение других государственных ведомств»*.

Таким образом, важно автоматизировать процесс предоставления информации НКО и интегрировать/синхронизировать государственные информационные базы так, чтобы НКО могли отправлять сведения один раз и в один государственный орган. Так, в Казахстане такая работа уже ведется. База данных НПО, которая ведется Министерством информации и общественного развития, уже интегрирована с Базой данных «Юридические лица» и «Физические лица» Министерства юстиции, что позволяет сокращать объем запрашиваемой в Базу информации. На очереди – интеграция с Базой данных статистических органов и налоговых органов.

Во-вторых, сбор и отправка такого массива информации, в том числе дублирующей, достаточно обременительны для НКО и является дорогостоящим процессом. Например, для правильного и своевременного заполнения всех этих многочисленных форм отчетности НКО необходимо содержать собственного бухгалтера или нанимать дорогостоящую аутсорсинговую бухгалтерскую компанию. И даже это не гарантирует отсутствие нарушений при заполнении форм отчетности и возможное привлечение НКО к ответственности. В связи с чем, важно в случае пересмотра отчетности тщательно проверить перечень сведений на предмет их дублирования в разных государственных информационных базах и существенно их сократить (где это возможно).

3.3. Одинаковые требования к НКО без дифференцированного подхода

Еще раз отметим, что ни в одной из стран с развитой демократией, мы не нашли общих требований по отчетности НПО перед государственными органами, не связанной с налоговой отчетностью, и которая распространялась бы на все НПО одинаково. Большинство стран с развитой демократией установили определенную форму отчетности НПО в связи со статусом «общественной полезности» или государственным финансированием, или даже размером организации. Однако на постсоветском пространстве есть примеры, когда отчетность распространяется на все НКО, независимо от типа, размера, источника финансирования. Например, в Казахстане, есть универсальная отчетность для всех НПО Казахстана и отчетность об иностранном финансировании (на всех физических и юридических лиц, получающих деньги или имущество из иностранных источников при определенных условиях).

В Российской Федерации предоставление финансовых отчетов также требуется от широкого круга НПО, без привязки к налоговым и другим льготам. Однако, в отличие от Казахстана в России применяется дифференцированный подход к отчетности НКО:

1. Упрощенный порядок представления отчетности некоммерческими организациями в Министерство юстиции РФ предусмотрен для тех НКО, которые отвечают всем трем условиям одновременно:
 - a. среди учредителей, участников и членов некоммерческой организации нет иностранных граждан или организаций, а также лиц без гражданства;
 - b. некоммерческая организация не имела в течение отчетного года поступлений имущества и денежных средств от иностранных источников;
 - c. если поступления имущества и денежных средств некоммерческой организации в течение года составили до 3 миллионов рублей (около \$ 41 000).

В этом случае такие НКО представляют:

- d. заявление, подтверждающее перечисленные условия (ежегодно);

- e. информацию в произвольной форме о продолжении своей деятельности (ежегодно).
 - f. размещают указанную информацию в сети Интернет или передают СМИ для опубликования (ежегодно).
2. **Общий порядок представления отчетности некоммерческими организациями в Министерство юстиции РФ предусмотрен для всех НКО. НКО:**
- a. представляют в территориальные управления Министерства юстиции РФ:
 - i. отчет о деятельности некоммерческой организации и сведения о персональном составе ее руководящих органов (форма ОНОоо1) (ежегодно);
 - ii. отчет о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, в том числе полученного от иностранных источников (форма ОНОоо2) (ежегодно).
 - b. размещают указанные отчеты в сети Интернет или передают СМИ для опубликования (ежегодно).

Кроме того, в России есть отдельные категории НКО, отчетность которых имеет свои особенности и отличается по объему от общеустановленных порядков предоставления отчетности в Министерство юстиции: общественные объединения, благотворительные организации, некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

Как было уже сказано ранее «...*требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности...*»⁸. В описанных двух случаях становится понятным, что система отчетности в обоих странах обременительна и сложна для НКО, но в отличие от Казахстана, дифференцированный подход в России позволяет хотя бы НКО с небольшим бюджетом (до \$ 41,000) отчитаться в упрощенном порядке, без заполнения детальнейшей информации о своей деятельности.

Что касается количества отчетов, которые НКО должны сдавать дополнительно к тем отчетам, которые ими сдаются наравне с коммерческими организациями (налоговые, статистические отчеты, в Пенсионный фонд), то принципы необходимости и соразмерности здесь вообще не работают. Как было сказано в п. 225 Руководящих принципов «*недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий)*».

3.4. Слишком сложная для НКО и/или для государственной обработки форма отчетности. Основания для упрощения отчетности.

В международной практике было много примеров, когда государственные органы вводили чрезмерно сложную отчетность, но в скором времени ее отменяли, столкнувшись с многочисленными проблемами, возникшими с

введением такой отчетности. Рассмотрим здесь примеры Казахстана, России и Азербайджана.

В Казахстане, как упоминалось выше, действует База данных НПО, сведения для которой должны высылаться раз в год всеми НКО Казахстана на казахском и русском языках, независимо от участия/неучастия в конкурсах на государственное финансирование,

статуса организации и т.д. Первоначальная версия Порядка формирования Базы данных предполагала необходимость предоставления огромного количества информации (более 80 позиций), причем формулировки позиций были настолько расплывчаты, что даже эксперты НПО сектора не могли понять, какая именно информация требуется. Помимо прочего для заполнения таблицы требовалось представить информацию, которая уже предоставлялась НКО в другие госорганы, а также ту, которая содержала конфиденциальные персональные данные о директоре, бухгалтере и учредителях НПО. В результате активного взаимодействия Министерства культуры и спорта⁷ и НПО, многочисленных встреч, разъяснений экспертов НПО о специфике работы НПО, отчетность была существенно доработана и упрощена. Так, перечень из более чем 80 позиций был уменьшен сначала до 70 позиций, а затем до 57 позиций в течение первого года работы Базы данных НПО. Сейчас 39 позиций и 5 таблиц-приложений. Приложения к отчету в виде бумажных и электронных копий бухгалтерского баланса за два года, статистических отчетов и регистрационных документов НКО были вообще отменены.

Позиции, требующие раскрытия конфиденциальных персональных данных, вначале перестали быть обязательными для заполнения, а потом их вообще отменили. Язык отчетности был доработан и стал более понятным для НКО. Для того, чтобы упростить задачу НКО по заполнению данного вида отчета, министерство заменило свой вариант по категоризации доходов и расходов НКО на вариант, который уже используется в налоговых формах. При этом осталось дублирование этой информации в двух государственных информационных базах, но плюс в том, что НКО при этом не тратят время на то, чтобы определить какие поступления и расходы к каким категориям больше подходят и как сделать так, чтобы общие суммы в разделах «доходы» и «расходы» коррелировали между собой. НКО просто копируют цифры из годовой налоговой декларации по корпоративному подоходному налогу и вставляют в отчетность по Базе данных НПО. В настоящее время заполнение данного вида отчетности не доставляет каких-либо проблем для НКО. Проект поправок в эту отчетность в этом 2021 году предусматривает еще и отмену обязанности НПО по обновлению информации о себе в течение 20 рабочих дней.

В ст. 489-1 КоАП РК предусмотрена административная ответственность за непредоставление, несвоевременное предоставление, представление в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с НПО недостоверных или заведомо ложных сведений о своей деятельности, в виде предупреждения,

⁸⁸ п. 225 Руководящих принципов

⁷ Сейчас это министерство называется Министерство информации и общественного развития

штрафа в размере 25 МРП (72 925 тенге) либо приостановления деятельности на три месяца.

Первоначально в 2016 г. все НПО вынуждены были отправлять отчеты в бумажном и электронном виде в министерство, а министерство вручную потом добавляло информацию из бумажной версии в электронную Базу данных НПО. В итоге министерство было завалено отчетностью в бумажном виде, не хватало сотрудников и помещений, чтобы обработать такой объем отчетности. Возможно это одна из причин быстрого перехода базы данных на электронный формат и сокращения количества запрашиваемой информации.

В России сложная отчетность для НКО была введена изменениями в Закон о некоммерческих организациях и Закон об общественных объединениях в 2006 году. В соответствии с статьей 32 Закона о некоммерческих организациях, НКО обязаны представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о своей деятельности, о персональном составе руководящих органов, документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников.⁸ Уполномоченным органом выступает Министерство юстиции, которое и утвердило соответствующие формы отчетов для НКО. (объем и детализация информации в отчетах на протяжении последних лет постоянно меняется где-то увеличиваясь, а где-то уменьшаясь)⁹.

Однако, Министерство юстиции не смогло обеспечить предоставление отчетов от большого количества организаций. Возникла необходимость применять штрафные санкции к тысячам организаций, что также являлось проблематичным для Министерства юстиции (ст. 19.7 КоАП «Непредставление сведений (информации)», данная предусматривает административную ответственность любого лица, в том числе НКО, за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (например, в Роскомнадзор, Минюст и др.).

Кроме того, у Министерства юстиции, даже с увеличением государственных ассигнований, которыми сопровождалось изменение в закон 2006 года, не было достаточно ресурса качественно обработать полученную информацию и эффективно использовать ее. В 2009 году были внесены изменения в Закон об НКО, которые освободили более чем половину российских НПО от сложных требований отчетности. В частности, в настоящее время НКО, учредителями (участниками, членами) которых не являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства, а также не имевшие в течение года поступлений имущества и денежных средств от иностранных источников, в

⁸ Закон об НКО предусматривает особые требования по отчетности для НКО, выполняющих функции иностранного агента. Однако в настоящее время эти требования применяются к примерно 90 организациям, из 256,000 общего числа организаций.

⁹ Первоначально было принято Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. N 212 «О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» (утратил силу 05 июня 2020 г.). В настоящее время действует приказ Министерства юстиции от 16 августа 2018 года N 170 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций». <https://docs.cntd.ru/document/551043927?marker=7D20K3> С 01.03.2022 г. по 01.03.2028 г. будет действовать Приказ Министерства юстиции от 30.09.2021 № 185 «О формах и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций»

случае, если поступления имущества и денежных средств таких некоммерческих организаций в течение года составили до трех миллионов рублей (примерно 41,000\$¹⁰ по состоянию на 2021 г.), представляют в Министерство юстиции заявление, подтверждающее их соответствие настоящему пункту, и сообщение в произвольной форме о продолжении своей деятельности в сроки, которые определяются Министерством юстиции (раз в год)¹¹.

Остальные НКО обязаны ежегодно размещать в сети Интернет или предоставлять средства массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в Министерство юстиции России.

В Азербайджане в 2009 года Правительство приняло законодательство¹² предусматривающее сложную финансовую отчетность для НПО. Все НПО должны были заполнить 4 формы отчетности и предоставить их в Министерство финансов до 15 апреля года следующего за отчетным. В случае нарушения сроков, неполного или не правильного заполнения форм, НПО получают уведомление от Министерства финансов или штраф (более 2 500 долларов), а в случае не устранения нарушения, Министерство финансов обращается в суд с иском о ликвидации НПО. Изначально, требования распространялись на все НПО без исключения. Многие НПО никаких отчетов не предоставляли, или предоставляли не в срок и с многочисленными ошибками. Так, например, по информации Министерства финансов, в 2011 году 29% НПО представили отчеты с ошибками. Каждый год сотни НПО подавали отчеты с ошибками или не подавали (из 2700 общего числа зарегистрированных). Штрафовать или закрывать (через суд) сотни организаций было большой проблемой для Министерства финансов. Вместе с тем Генеральная прокуратура требовала системного исполнения законодательства, за которым должен был следить Министерство финансов. В 2012 году Министерство финансов решило существенно упростить отчетность. В ноябре 2012 Министерство финансов подало в Кабинет Министров свои предложения по упрощению отчетности для НПО.

Министерству финансов потребовалось почти три года чтобы пролоббировать изменение в законодательство по упрощению отчетности для НПО. 27 января 2015 года Кабинет Министров принял постановление об упрощении финансовой отчетности для НПО. Среди принятых изменений: освобождение от предоставления отчетности НПО, которые не имели финансовых операций; сокращение форм отчетности с 4 до 2; существенное упрощение содержания двух оставшихся форм. В настоящее время у НПО нет проблем с заполнением этой отчетности.

¹⁰ В 2012, во время принятия изменений в закон об НКО сумма в 3 млн. рублей была эквивалентна \$100,000, что и являлось намерением законодателя.

¹¹ Приказ Министерства юстиции России от 07.10.2010 N 252 (ред. от 26.05.2020) "О Порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций"

¹² Постановление № 201 Кабинета Министров Республики Азербайджан от 25 декабря 2009 года.

Как мы убедились на примере Казахстана, России и Азербайджана, - отчетность – это всегда бремя и для НКО и для государства. Не рациональным расходом государственных ресурсов является попытка государства ввести требования по сложной отчетности для организаций, которые или не имеют дохода, или доход которых является незначительным, с точки зрения государства, например, по размеру, сопоставим с доходом для субъектов бизнеса. Ограничивая и упрощая отчетность для субъектов малого бизнеса, государство делает услугу себе, уменьшая свои административные расходы по надзору за деятельностью таких субъектов, администрирование которых, ввиду огромного числа и малых оборотов, обходится государству дороже, чем возможный недополученный доход даже в случае нарушений этими субъектами. Как и в случае с бизнесом, упрощая отчетность для малых и средних НКО, государство способствует развитию рыночных отношений и развитию третьего сектора, который имеет возможность посвятить больше своих ресурсов уставной общественно полезной деятельности. Напротив, слишком обременительная

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105988/a52a04bcc2b789f6d6c34a709727024b6f2617d8/#d st100011

отчетность, как и высокие налоги, препятствуют развитию рынка и эффективности секторов НКО и бизнеса.

Другой важный вывод, который можно сделать исходя из правоприменительной практики в рассматриваемых выше странах, это то, что при введении сложной отчетности для всех без исключения НКО и отсутствии у государственных органов ресурсов для обработки информации и, тем более, для проверки ее достоверности, создается почва для выборочного и не системного подхода к проверкам и наложению административного наказания за нарушение требований по отчетности. Это не принесет пользу ни для государства, ни для общества, а лишь создает лишнее напряжение и недовольство между ними.

3.5. Отсутствие широкого общественного обсуждения при принятии норм об отчетности НКО

О необходимости активного общественного участия в процессе принятия государственных решений принято огромное количество международных и региональных документов, на основании которых были разработаны международные стандарты по общественному участию. Вот некоторые из них:

- В представительной демократии, в которой законотворческий процесс характеризуется открытостью и прозрачностью, объединения должны иметь возможность участвовать в разработке законов и политики на всех уровнях: местном, национальном, региональном и международном¹³.
- В целях содействия этому участию следует создать механизмы, дающие объединениям возможность вступать в диалог с властями на разных

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105988/a52a04bcc2b789f6d6c34a709727024b6f2617d8/#d st100011

¹³ Пункт 183 Руководящих принципов

уровнях государственного управления, а властям – проводить консультации с объединениями¹⁴.

- Участие объединений должно подразумевать подлинно двусторонний процесс, а вносимые объединениями предложения об изменении политики или законодательства не должны рассматриваться как неприемлемые или незаконные¹⁵.
- Также следует всегда проводить консультации с объединениями по поводу предложений о внесении изменений в законы и правила, касающиеся статуса, финансирования и деятельности объединений¹⁶.
- Для того чтобы консультации с объединениями были конструктивными, необходимо обеспечить их широкое участие и представительство взглядов самых различных объединений, а также участие тех объединений, которые могут занимать критические позиции относительно предложений правительства¹⁷.
- В ходе всех консультаций с объединениями следует предоставить объединениям доступ ко всей информации, имеющей отношение к рассматриваемому вопросу, а также достаточный период времени на подготовку ответа, поскольку объединениям нужно сначала ознакомиться с мнением своих членов и партнеров²⁰.

К сожалению, в большинстве стран СНГ процесс привлечения общественности к процессу принятия государственных решений становится более формальным, когда речь идет о введении новой отчетности для НКО или усложнении уже существующих. Часто концептуальные предложения НКО вообще не учитываются или учитываются частично, иногда вообще ничего не принимается, кроме технических правок. Нередки случаи, когда новый вид отчетности для НКО вообще не обсуждался с НКО и они узнавали о нем «постфактум». В итоге принимался совершенно «сырой» документ, с которым мучались не только НКО, которые должны были по нему отчитываться, но и сами государственные органы, которые должны были осуществлять надзор за его исполнением. Естественно, что такие инициативы не только не приносят пользу, а действуют скорее во вред интересам и общества, и государства.

¹⁴ Пункт 184 Руководящих принципов

¹⁵ Пункт 185 Руководящих принципов

¹⁶ Пункт 186 Руководящих принципов

¹⁷ Пункт 187 Руководящих принципов ²⁰ Пункт 188 Руководящих принципов

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как мы видим любой вид отчетности предполагает расход времени, сил и денег – не только для НКО, но и для государственных органов. Неправильно выстроенная, не продуманная отчетность, принятая без широкого обсуждения с теми, на кого она направлена, может привести не только к недостижимости желаемого результата и нерациональному использованию бюджетных денег, но и негативно сказаться в целом на некоммерческом секторе, его эффективности и развитии. Это может стать препятствием для НКО в продолжении ими осуществления деятельности по оказанию важных услуг населению из-за дополнительных административных нагрузок, возложенных на них.

Сравнительный обзор ситуации в отдельных странах СНГ показал, что многих проблем с отчетностью НКО можно было избежать, если бы изначально были осуществлены следующие шаги:

- четко определены цели и задачи, которые должна решить новая отчетность. Они легитимны с точки зрения международных стандартов и понятны не только государству, но и гражданскому обществу;
- если введение отчетности связаны с предотвращением угрозы государственной или общественной безопасности, общественному порядку, здоровью и нравственности населения, правам и свободам других лиц, проведена оценка этого риска и имеются убедительные доказательства тому, что это реальная, а не гипотетическая опасность (в данном случае разрабатывается отчетность, которая будет применима ко всем субъектам, а не только к НКО);
- если введение отчетности связано с профилактикой злоупотреблений налоговыми привилегиями, средствами из государственного бюджета или в процессе сбора средств у населения, то проведен анализ на предмет соответствия дополнительных обязательств по отчетности с предоставляемыми льготами и преференциями (такая отчетность тоже будет применима для всех субъектов, пользующихся льготами, а не только к НКО);
- проанализирована существующая система отчетности НКО в данной стране, законодательство о НКО и правоприменительная практика на предмет того, как можно наиболее эффективно и менее затратно с точки зрения государства и гражданского общества решить те цели и задачи, которые были поставлены, используя уже существующие государственные ресурсы. Это позволит рассмотреть варианты решений, которые можно реализовать без введения новой отчетности и соответственно новых обязанностей для НКО и избежать дублирования информации. Это также позволит изучить проблемы и ошибки с уже существующей отчетностью, чтобы не допускать такие же ошибки с новой отчетностью;
- изучен зарубежный опыт (как положительный, так и отрицательный) в комплексе: то есть не только само законодательство, но и правоприменительная практика, предпосылки принятия положений по

отчетности, особенности развития общей системы правового регулирования тех стран, чей опыт интересует. Без выдергивания из контекста отдельно понравившихся положений в целях обоснования той или иной позиции;

- проведены обширные консультации с гражданским обществом на каждом этапе нормотворческого процесса и на этапе правоприменения, чтобы скорректировать то, что не сработало;
- применен дифференцированный подход при определении требований по отчетности в зависимости размера, масштаба деятельности НКО или других характеристик (например, предусмотрена упрощенная форма отчетности для НПО с оборотом ниже определенной суммы)
- при разработке нового вида отчетности соблюден принцип «юридической определенности» (формы отчетности сформулированы четким, понятным однозначно понимаемым юридическим языком).

ЧТО ПОМОГЛО НКО В ДРУГИХ СТРАНАХ И ВОЗМОЖНО ПОМОЖЕТ НКО КЫРГЫЗСТАНА:

- Регулярные встречи с представителями государственных органов и предоставление четких рекомендаций и аргументации по упрощению отчетности и акцент на негативные последствия для министерства
- Регулярные встречи с НПО для обсуждения поправок в требования об отчетности, корректировка совместной деятельности
- Совместная разработка государственных органов и НКО методических рекомендаций по заполнению форм отчетности
- Консультирование НКО по правильному заполнению (бесплатные вебинары, семинары и распространение записи вебинаров через «зонтичные организации»)
- Еженедельное информирование НКО сообщества о ситуации с законом и негативных последствиях для НКО