

АНАЛИЗ

Регулирование благотворительности: реформы в Кыргызской Республике и международный опыт

2 ОКТЯБРЯ 2026 ГОДА

В настоящее время на общественное обсуждение вынесен проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности», Уголовный кодекс Кыргызской Республики)» (далее - законопроект). Некоммерческие организации (НКО) обратились в Международный центр некоммерческого права (МЦНП) с просьбой оценить законопроект на соответствие международному положительному опыту регулирования благотворительности, а также его возможное воздействие на благотворительные организации Кыргызской Республики (КР) в случае его принятия.

Законопроект содержит ряд предложений, которые могут способствовать развитию благотворительности:

- предложение повысить действующий предел расходов на оплату труда административно-управленческого персонала с 2 до 15% для благотворительных организаций;
- возможность публиковать годовой отчет о привлеченных пожертвованиях и их использовании на государственном портале или сайте организации вместо печатного издания, которая сделает эту информацию доступнее;
- требование заранее сообщать жертвователям, что произойдет со средствами, если после сбора они останутся неизрасходованными.

Вместе с тем результат повышения лимита до 15% зависит от того, какие именно расходы будут в него включены и из каких поступлений организация сможет их оплачивать. Для публичных сборов проект вводит специальный счет,

регистрацию на государственном благотворительном портале и квартальную отчетность без различия между небольшой разовой инициативой и крупной длительной кампанией.

В настоящем Анализе предлагается обзор действующего в настоящее время законодательства о благотворительности в КР, предлагаемых законопроектом изменений и их возможный эффект на благотворительные организации, а также обзор международного опыта.

1. РАСХОДЫ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В соответствии с действующим Законом Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» (далее – Закон о благотворительности) благотворительная организация в КР может направить на оплату труда административно-управленческого персонала не более 2% средств, израсходованных за финансовый год.¹ Например, если организация расходует за год 5 млн сомов, на оплату труда всего административно-управленческого персонала (директора, бухгалтера) она может направить не более 100 тыс. сомов или около 8,3 тысячи сомов в месяц. Такой предел практически делает невозможным оплату работы специалистов, необходимых для управления организацией и подготовки отчетности.

Намерение инициатора законопроекта повысить лимит с 2 до 15%² является положительным. Однако законопроект одновременно включает в этот лимит помимо оплаты труда, аренду и «другие расходы». Для организации с годовыми расходами 5 млн сомов разрешенной суммы может не хватить даже на двух сотрудников и офис, как показывает условный расчет ниже.

Пример как сработает предлагаемый лимит в 15%

Организация расходует за год 5 млн сомов. Она платит руководителю 45 тыс. сомов в месяц, бухгалтеру на неполной занятости — 25 тыс., за аренду офиса — 35 тыс.; еще 5 тыс. в месяц уходит на связь, банковские услуги и другие общие нужды. Предположим, что все эти расходы относятся к общему управлению организацией.

За год оплата труда составит 840 тыс. сомов, аренда — 420 тыс., прочие расходы — 60 тыс. Всего — 1,32 млн сомов. По законопроекту на них можно будет направить не более 750 тыс. сомов (15% годовых расходов). После оплаты аренды

¹ Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности», статья 9, абзац 3.

² В формулировке данной поправки допущена техническая ошибка. Проект предлагает заменить слова «более 2 процентов» словами «в размере до 15 процентов», сохранив начало действующего предложения — «не вправе использовать». При таком сочетании слов норму можно прочитать как запрет расходовать средства в пределах 15%. Вместе с тем следующее предложение проекта устанавливает 15% как верхний предел административных расходов, что показывает предполагаемый смысл поправки.

и прочих нужд на две зарплаты останется 270 тыс. сомов в год, или 22,5 тыс. в месяц. Чтобы уложиться в лимит, организации необходимо сократить запланированные расходы на управление на 570 тыс. сомов в год.

Расчет сделан для годовых расходов в 5 млн сомов. При меньшем годовом бюджете сумма, соответствующая 15%, будет еще ниже.

При этом законопроект не различает затраты на общее управление и затраты на выполнение благотворительной программы. Например, аренда помещения, где непосредственно оказывают помощь, не должна автоматически считаться административным расходом. Действующий Закон о благотворительности относит материально-техническое и организационное обеспечение благотворительной программы, оплату труда ее участников и другие связанные с программой затраты к ее финансированию.³ Если помещение или сотрудник используются и для программы, и для общего управления, расходы нужно распределять между этими направлениями.

Кроме того, законопроект повышает предельную долю расходов на административно-управленческий персонал до 15%, но не изменяет абзац четвертый статьи 9 и абзац третий статьи 10 Закона о благотворительности, которые требуют направлять на благотворительные цели не менее 98% денежного пожертвования и не менее 98% доходов от внереализационных операций и предпринимательской деятельности. Таким образом, организация, воспользовавшаяся новым лимитом в 15%, нарушит правило 98%.⁴

ПОДХОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

Чтобы благотворительные организации могли помогать людям, им нужны средства на благотворительные программы и на сотрудников, которые организуют помощь, ведут учет и готовят отчетность. Действующие ограничения затрудняют оплату этой работы. Ниже рассмотрены возможные подходы к регулированию административных расходов.

В ряде стран пределы административных расходов установлены в законодательстве. Например, в **России** установлен более высокий лимит расходов, который *распространяется только на оплату труда административно-управленческого персонала*. Российский закон устанавливает для этих расходов предел в 20% средств, расходуемых организацией за год; оплата труда участников

³ Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности», статья 10, абзацы второй и третий.

⁴ Показательно, что российский Закон О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) (статья 16) содержит ту же пару ограничений и ту же формулировку, но цифры там согласованы между собой – 20% (на административно-управленческий персонал) и 80% (на благотворительные цели).

благотворительных программ в него не входит.⁵ В Кыргызстане это означает повышение нынешнего предела без распространения его на аренду и другие расходы на управление. Предлагаемые законопроектом 15% улучшат положение организаций, но в рассмотренном выше примере не покроют зарплату руководителя и бухгалтера (на нее требуется 840 тыс. сомов в год при пределе в 750 тыс. сомов).

Если будет принято решение повысить предел административных расходов до 20%, то нынешние 98% следует снизить до 80% (статьи 9 и 10 Закона о благотворительности). Иначе повышение лимита расходов само по себе не даст организации возможности оплачивать управление из этих поступлений.

Пример как изменение лимитов на управленческие расходы и использование пожертвований повлияет на бюджет организации

Предположим, организация получила 5 млн сомов в виде денежных пожертвований и израсходовала их в том же финансовом году. По действующему правилу на благотворительные цели нужно направить не менее 4,9 млн сомов (98%); на расходы, не относящиеся к таким целям, остается не более 100 тыс. сомов. При доле в 80% на благотворительные цели нужно будет направить не менее 4 млн сомов, а на другие расходы можно будет использовать до 1 млн сомов.

Однако 1 млн сомов все еще не покрывает 1,32 млн сомов расходов на управление из приведенного выше примера. Если предел в 20% будет касаться всех таких расходов (аренда и другие организационные расходы), организации не хватит 320 тыс. сомов. Если же он будет ограничивать только зарплату административно-управленческого персонала, запланированные 840 тыс. сомов в него уложатся.

Во многих странах административные расходы благотворительных организаций не ограничиваются определенным размером (например, в **Великобритании**,⁶ **Германии**,⁷ **Франции**,⁸ **США**,⁹ **Ирландии**,¹⁰ **Австралии**¹¹). Однако благотворительные организации должны обеспечить чтобы такие расходы были обоснованными. Например, Внутренняя налоговая служба США требует от

⁵ [Федеральный закон Российской Федерации «О благотворительной деятельности и добровольчестве \(волонтерстве\)»](#), статья 16, пункт 3; [разъяснение Министерства юстиции России](#).

⁶ [Акт о компаниях 2006 года](#) и [Благотворительный Акт от 2011 года](#).

⁷ [Немецкий налоговый кодекс \(Abgabenordnung \(AO\)\)](#).

⁸ [Закон № 2003-709 от 1 августа 2003 «О филантропии, ассоциациях и фондах»](#).

⁹ [Внутренний кодекс о доходах \(Internal Revenue Code\)](#)

¹⁰ Законы «О благотворительных организациях» от 1961 г., от 1973 г. и от 2009 г.

¹¹ Акт о корпорациях 2001, и Благотворительный акт от 2013.

благотворительных фондов, чтобы расходы были «*обычными, необходимыми и связанными с благотворительной целью*». В Германии действует принцип экономии и эффективности, означающий, что административные расходы должны быть разумными и необходимыми для целей деятельности благотворительной организации.

В **Нидерландах** предлагается смотреть, сколько организация тратит на благотворительные цели, сбор средств и управление, и требуется объяснять такое распределение. Оно считается разумным, если за три года на благотворительные цели в среднем направлено не менее 70% всех расходов.¹² При таком подходе организации могут покрывать необходимые и обоснованные расходы на свою работу, показывая в отчетности фактические затраты и результаты деятельности.

В **Норвегии** организации, признанные Контрольным комитетом по сбору пожертвований, должны в среднем за пять лет тратить на их сбор не более 35% собранной суммы. В расчет входят расходы, непосредственно связанные со сбором (например, оплата услуг компании, которая привлекает пожертвования), а также относящаяся к сбору часть общих расходов организации. При этом комитет подчеркивает, что *снижение административных расходов не должно становиться самоцелью, так как управление и контроль помогают организации достигать ее целей, а сложные программы и работа в зонах риска могут требовать дополнительных затрат*.¹³

При публичном сборе жертвователи должны заранее знать, какая часть пожертвований может пойти на управление. Это помогает им самим оценить результаты работы организации, обоснованность ее расходов и решить, поддерживать ее или нет. Организациям, которые не могут объяснить свои расходы и показать результаты помощи, сложнее сохранять доверие жертвователей и получать их поддержку.

Более подробно о международном опыте регулирования административных расходов благотворительных организаций смотрите в *Приложении 1*.

II. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ СБОРОВ

Законопроект вводит специальный порядок публичных благотворительных сборов. Их организатор должен будет открыть специальный целевой счет в коммерческом банке, зарегистрироваться на государственном портале и

¹² Центральное бюро по привлечению средств (CBF), «[Нормы признания благотворительных организаций](#)» (категория [D, действуют с 1 января 2026 года](#)), раздел 3.3 «Расходы», нормы 3.3.2 и 3.3.4, с. 15. CBF — независимая нидерландская организация, которая проводит [добровольную оценку благотворительных организаций](#).

¹³ Норвежский контрольный комитет по сбору пожертвований (Innsamlingskontrollen), [информация для жертвователей](#), разделы «Innsamlingsprosent» и «Administrasjon»; [пояснение к основным показателям](#).

ежеквартально представлять электронную отчетность.¹⁴ Отдельный учет собранных средств и открытая информация о сборе могут укрепить доверие жертвователей. Но проект предъявляет эти требования ко всем публичным сборам независимо от их суммы и продолжительности кампании.

Например, соседи объявляют в открытой группе в социальных сетях о сборе 100 тыс. сомов на лекарства для заболевшего жителя дома. По тексту законопроекта к такому разовому сбору должны применяться те же требования, что и к длительной кампании на крупную сумму. Время на открытие счета и выполнение других формальностей может быть обременительным для небольшой инициативы, особенно когда помощь нужна срочно. При этом законопроект не уточняет, когда можно начать сбор после регистрации кампании и как долго нужно подавать квартальные отчеты.

Действующий Закон о благотворительности позволяет гражданам заниматься благотворительностью самостоятельно или совместно, без создания организации.¹⁵ Законопроект не запрещает им проводить публичные сборы, но определение государственного портала говорит о регистрации организаций и сборов, а новая статья 12¹ законопроекта – о регистрации лиц, осуществляющих публичный сбор. Из текста неясно, должен ли гражданин отдельно регистрировать себя и каждую свою кампанию по сбору средств, может ли он открыть предусмотренный проектом специальный счет и нужен ли новый счет для каждого сбора.

ПОДХОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

Опыт других стран показывает, что прозрачность сборов можно обеспечить разными способами. Один из них – механизм саморегулирования, который является широко распространенным и эффективным. Для более подробной информации об этом подходе смотрите *Приложение 2: Опыт сбалансированного законодательного регулирования и саморегулирования в сфере работы благотворительных организаций в Норвегии, Нидерландах, Ирландии, и других странах*.

Другой подход – устанавливать требования к сбору с учетом его масштаба. Конкретные пороги и процедуры различаются по странам (к примеру, в Республике Корея¹⁶ обязанность зарегистрировать сбор возникает при намерении

¹⁴ Законопроект, статья 1, пункт 1 (определения публичного сбора и государственного портала) и пункт 3 (новая статья 12¹ Закона Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности»).

¹⁵ [Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности»](#), статья 3, абзацы первый и второй.

¹⁶ Закон Республики Корея «О сборе и использовании пожертвований и содействии культуре пожертвований», статья 4, часть первая; [подзаконный акт](#), статья 2.

собрать не менее 10 млн вон). Сравнение международной практики позволяет выделить два подхода к объему требований:

- Упрощенный порядок для небольших разовых сборов с порогом, который определяется на основе практики сборов в конкретной стране. До начала кампании инициатор размещает на государственном портале короткое объявление о том, кто проводит сбор, кому предназначена помощь, какова его цель, срок сбора и как планируется использовать деньги. Открывать специальный счет и подавать квартальные отчеты для таких сборов, как правило, не требуется. По завершении кампании инициатор сообщает, сколько средств поступило и на что они фактически потрачены в порядке, предложенном в разделе об отчетности ниже.
- Более сложный порядок, в том числе предусматривающий открытие специального счета, может предусматриваться для крупных или продолжительных кампаний по сбору средств. Он помогает отделить пожертвования от других денег организатора сборов и проверить их движение. Сведения о ходе крупного сбора и итоговый отчет представляются с периодичностью, описанной в следующем разделе об отчетности. Такой порядок сохраняет прозрачность крупных сборов и позволяет небольшим инициативам помогать людям без несоразмерной нагрузки.

При любом масштабе сбора регистрация на портале должна носить уведомительный характер. Организатор размещает необходимые сведения и может начать кампанию без ожидания разрешения или оценки государственным органом целесообразности ее законной цели. Такой подход согласуется со статьей 3 Закона о благотворительности. Указанная статья закрепляет право граждан и юридических лиц беспрепятственно заниматься благотворительностью самостоятельно или совместно с другими, через благотворительную организацию или без ее создания, и свободно выбирать предусмотренные Законом о благотворительности цели и формы помощи.

Уведомительный порядок не препятствует борьбе со злоупотреблениями. Если лицо получает пожертвования путем обмана или злоупотребления доверием, его действия при наличии всех признаков преступления могут квалифицироваться как мошенничество по статье 209 [Уголовного кодекса КР](#). Если организатор присваивает или растрчивает вверенные ему средства, в зависимости от обстоятельств, может применяться статья 210 Уголовного кодекса КР.

III. ОТЧЕТНОСТЬ ПО ПУБЛИЧНЫМ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫМ СБОРАМ

Законопроект предлагает благотворительным организациям публиковать ежегодный отчет о публичных сборах на государственном портале или

собственном сайте вместо печатного издания. Это полезное изменение. Одновременно новая статья 12¹ обязывает каждого организатора публичного сбора, в том числе благотворительные организации, представлять электронную отчетность ежеквартально, не определяя ее содержание и сроки подачи.¹⁷

Для благотворительных организаций квартальный отчет будет дополнительной обязанностью к уже действующему обязательству публиковать ежегодный отчет. По статье 12 Закона о благотворительности они уже обеспечивают открытый доступ к годовым отчетам, а по статье 13 ежегодно публикуют сведения о пожертвованиях, привлеченных в ходе публичных кампаний, и об их использовании. НКО, работающие за счет безвозмездно предоставленных средств, также ежегодно раскрывают сводную информацию по статье 17 Закона КР «О некоммерческих организациях».

Кроме возможного дублирования уже действующих обязательств, на практике квартальная периодичность отчетов не имеет смысла для коротких сборов. Например, кампания началась в конце марта и завершилась в начале апреля. Она затронула два календарных квартала, поэтому организатору может потребоваться два отчета об одном сборе, продолжавшемся всего несколько недель.

ПОДХОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

В других странах встречаются более гибкие способы раскрытия информации. В Сингапуре¹⁸ добровольный кодекс рекомендует присоединившимся онлайн-платформам показывать, сколько пожертвований поступило во время каждой кампании и какова итоговая сумма после ее завершения. Благотворительные организации ежегодно представляют отчет о деятельности и финансовую отчетность, которые публикуются на государственном портале. При этом требования к проверке финансовой отчетности и подаче дополнительной финансовой сводки зависят от годовых доходов или расходов организации.

В Австралии¹⁹ объем ежегодной отчетности зарегистрированной благотворительной организации зависит от ее годовой выручки. Все организации подают ежегодную информационную форму в Австралийскую комиссию по делам благотворительных и некоммерческих организаций (ACNC). Малые организации с выручкой менее 500 тыс. австралийских долларов, как правило, не обязаны подавать отдельный финансовый отчет. Они могут делать это добровольно.

¹⁷ Законопроект, статья 1, пункты 3–4 (предлагаемая статья 12¹ и поправка к статье 13).

¹⁸ Комиссар по делам благотворительности Сингапура, [Кодекс практики для онлайн-сборов пожертвований](#), раздел В, пункты 1–2 (добровольный стандарт для присоединившихся платформ); [правила ежегодной отчетности благотворительных организаций](#), раздел «Annual Submissions».

¹⁹ Австралийская комиссия по делам благотворительных и некоммерческих организаций (ACNC), [правила ежегодной отчетности](#).

Средние и крупные организации с выручкой более 500 тыс. долларов подают ежегодный финансовый отчет.

Правила самих сборов в Австралии устанавливаются штатами и территориями. Например, в штате Виктория²⁰ организатор подготавливает сводные сведения о поступлениях и расходах в течение трех месяцев после завершения сбора. Если сбор длится более года, такие сведения готовят ежегодно. Они не публикуются автоматически, но любой человек может запросить их письменно. При этом благотворительная организация, зарегистрированная в ACNC и уведомившая об этом власти Виктории, не подает отдельную ежегодную форму штата по сборам. См. также *Приложение 2. Опыт сбалансированного законодательного регулирования и саморегулирования в сфере работы благотворительных организаций в Норвегии, Нидерландах, Ирландии, и других странах.*

Механизм саморегулирования является наиболее распространенным и эффективным. Если есть необходимость законодательного регулирования, положительным и обычным опытом является установление диверсифицированной отчетности, соразмерной сумме и продолжительности сбора. Жертвователям прежде всего важно знать, сколько денег собрано, какую помощь удалось оказать на собранные средства и что произошло с остатком. Поэтому по коротким кампаниям полезнее отчитываться об их результате, чем подавать регулярные отчеты. Порог между небольшими и крупными сборами следует определить с учетом практики благотворительных сборов в стране.

При этом, как правило, отчет благотворительной организации отделен от отчета по конкретному сбору. Обычной является практика, когда благотворительная организация публикует общие отчеты (например, годовые) о своей деятельности и использовании средств, в том числе сведения об отдельных сборах.

Для человека или организации, которые проводят разовый сбор, может возникнуть обязанность отчитаться по конкретному сбору, но не отчитываться регулярно. По небольшому разовому сбору организатор сообщает итоговую сумму вскоре после прекращения приема пожертвований. Отчет о том, на что потрачены деньги, какую помощь удалось оказать и сколько средств осталось, он размещает после получения результата в течение определенного срока. Если помощь еще не оказана полностью, в отчете объясняется причина и дальнейший план. Отчет привязан к кампании и ее результату, а не к календарному кварталу.

Для крупного сбора отчет по итогам кампании может содержать более подробную разбивку расходов. Если сбор продолжается более года, организатор ежегодно

²⁰ Ведомство по защите прав потребителей штата Виктория, [обязанности благотворительных организаций при проведении сборов](#), разделы «At the end of the fundraising», «Request for inspection of summary accounts» и «Charities».

публикует промежуточные сведения о поступлениях и использовании средств, а после его завершения – итоговый отчет. Так жертвователи смогут следить за длительной кампанией, не получая квартальные отчеты без существенных изменений.

Если после отчета часть денег остается неизрасходованной, организатор через определенный промежуток времени сообщает, что произошло с остатком. Затем достаточно обновлять сведения раз в год, пока средства не будут использованы полностью или возвращены. Когда это произойдет, организатор сообщает об окончательном результате. Такой порядок позволяет проследить судьбу пожертвований до конца.

IV. СБОРЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ НА БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫЕ И ЛИЧНЫЕ ЦЕЛИ

Действующий Закон о благотворительности допускает благотворительную деятельность граждан непосредственно и без образования организации.²¹ Однако, законопроект запрещает использовать собранные средства «для личных нужд».²² Неясно, как это правило будет применяться, если человек собирает деньги для помощи самому себе, например, на лечение. Оплата лечения отвечает его личной потребности, но именно на неё жертвователи и перечисляют деньги, и такой сбор по действующему законодательству является законным.

Законопроект распространяет новые требования на всех лиц, проводящих публичный благотворительный сбор. Им нужно открыть специальный целевой счет в банке, зарегистрироваться на государственном портале и ежеквартально представлять отчетность. Исключения для разового сбора, который проводит гражданин, не предусмотрены.²³

ПОДХОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

В других странах личные сборы часто не регулируются вообще, кроме случаев, когда они подпадают под определение правонарушений, как, например, мошенничество. Граждане, которые делают пожертвования на личные сборы, должны давать себе отчет о рисках и самостоятельно провести исследование, прежде чем перечислять средства. Другим фактором также является невозможность государства обеспечить системное регулирование в каждом случае, так как это требует дорогого административного ресурса, даже в случае принятия законодательства.

Регуляторы Англии и Уэльса разъясняют, что сбор для родственника или друга, как правило, является сбором на личную цель; организатор должен честно

²¹ Закон КР «О меценатстве и благотворительной деятельности», статьи 1, 3 и 4.

²² Там же.

²³ Законопроект, статья 1, пункты 1 и 3 (определение публичного благотворительного сбора и предлагаемая статья 12¹).

сообщать об этом и не выдавать его за сбор для благотворительной организации.²⁴ Платформа GoFundMe также различает личные сборы и сборы для НКО. Перечисления на личный сбор обычно рассматриваются как подарки и сами по себе не дают жертвователю права на благотворительный налоговый вычет.²⁵ Важным является профилактическая деятельность государства по информированию граждан о возможных рисках и необходимости проверки лиц, осуществляющих сбор средств, а также широкое освещение в СМИ случаев мошенничества.

Обычной практикой является возможность для отдельных граждан обратиться за помощью напрямую, без создания благотворительной организации. Физическое лицо должно иметь возможность объявить публичный сбор для любой благотворительной цели, в том числе для помощи себе. Сбор не должен запрещаться лишь потому, что помощь предназначена одному человеку или сам организатор в ней нуждается. Однако цель должна быть указана правдиво. Организатору должно быть достаточно ясно назвать цель, чтобы люди понимали, что оказывают личную поддержку, и сами решали, хотят ли помочь.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стремление инициатора законопроекта развивать благотворительность заслуживает поддержки. Государству выгодно, когда граждане, компании и благотворительные организации могут направлять собственные средства на помощь людям и решение общественно значимых задач. Это дает дополнительные ресурсы для здравоохранения, образования и других общественно полезных целей.

Чтобы эта польза стала возможной в Кыргызстане, добросовестным организациям нужны понятные правила, средства на сотрудников и ведение программ, а гражданам нужен простой способ провести благотворительный сбор, в том числе, когда помощь требуется срочно. При этом жертвователям должно быть ясно, кто собирает деньги, для чего, сколько собрано и как они использованы. Одинаковые требования к небольшой разовой инициативе и крупной продолжительной кампании могут затруднить помощь, не принося жертвователям дополнительной пользы.

ICNL готов предоставить дополнительные консультации по возникающим вопросам.

²⁴ Комиссия по делам благотворительности Англии и Уэльса и Регулятор фандрайзинга, [разъяснение о сборах на личные цели](#), раздел «Fundraising for a personal cause».

²⁵ GoFundMe, [разъяснение о различии личных сборов и сборов для некоммерческих организаций и о налоговом статусе личных пожертвований](#).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПРИМЕРЫ ИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАСХОДОВ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Прежде чем перейти к примерам, необходимо определиться с тем, что в мировой практике понимается под административными расходами.

В понятие «административные расходы» благотворительных и некоммерческих организаций обычно включают затраты, связанные с управлением и организацией деятельности. Обычно к административным расходам относят:

- Оплату труда сотрудников на административных должностях, таких как руководители, бухгалтеры, специалисты по финансам и ИТ.
- Арендную плату и коммунальные услуги для офисов организации.
- Обеспечение ИТ и коммуникаций — оборудование, программное обеспечение, услуги связи и интернет.
- Общие операционные расходы — юридические и аудиторские услуги, профессиональные консультации, офисные материалы.
- Обучение и развитие персонала, если оно относится к повышению управленческой квалификации.

В законодательстве стран Европы и США обычно не предусматривается фиксированный лимит (процент) на административные расходы благотворительных организаций. Предусматриваются лишь общие подходы, например, в Германии действует принцип экономии и эффективности, означающий, что административные расходы должны быть разумными и необходимыми для целей деятельности благотворительной организации.

При этом, во многих странах (США, Германия, Нидерланды, Норвегия и др.) действуют правила или стандарты, включая лимиты на административные расходы в процентном соотношении, разработанные и рекомендуемые саморегулируемыми организациями для благотворительных организаций. На основе этих стандартов саморегулируемые организации проводят оценку благотворительных организаций и выдают печать признания тем организациям, которые успешно прошли такую оценку.

Данная печать подтверждает, что организация надежна, отвечает высоким стандартам качества, что автоматически повышает доверие к ней со стороны доноров. В Нидерландах такая признанная организация с печатью получает еще и дополнительные бонусы (может получать пожертвования от лотерей и фондов, имеет более легкий доступ к услугам банков и поставщиков платежных услуг и т. д.). В Германии печать, выданная Немецким центральным институтом

социальных проблем (DZI), подтверждает ответственное отношение благотворительной организации к пожертвованиям, часть из которых идет на административные и рекламные расходы, которые находятся на должном уровне по отношению к общим расходам организации.

Лимит на административные расходы, устанавливаемый в кодексах, руководствах, положениях по саморегуляции, колеблется в среднем от 25 до 35%. Так, в Германии рекламные и административные расходы должны составлять максимум 30% от общих годовых расходов. В Норвегии минимум 65% собранных средств должно быть направлено на заявленную организацией цель.

При этом, в пояснениях на сайте саморегулируемой организации «Норвежский контрольный комитет по фандрайзингу» сказано, что *«само собой не является целью, чтобы административные расходы были как можно более низкими. Администрирование является важным элементом, который помогает организации достичь своей цели. В то же время, расходы на администрирование, конечно, могут быть слишком высокими. Однако для того, чтобы это оценить, необходимо провести как качественный, так и количественный анализ организации. Деятельность со сложными целями часто требует большего контроля, что, в свою очередь, приводит к увеличению административных расходов. Если организация работает в зонах риска, это также потребует большего администрирования, чтобы гарантировать, что деньги идут по назначению и не теряются в коррупции и неэффективности»*.

В Нидерландах благотворительная организация сама устанавливает себе желаемое соотношение между административными и общими расходами, но такое соотношение должно быть разумным и объяснимым в письменном виде. Соотношение считается разумным, если выполнены следующие условия:

- Доля расходов на достижение цели(ей) составляет в среднем не менее 70% от общих расходов за последние три года.
- Указанный процент не отклоняется существенно от аналогичных показателей у схожих организаций.
- Обосновано, каким образом расходы на достижение цели(ей) способствуют достижению основной цели.

Такие стандарты в рамках саморегулирования добровольно исполняются благотворительными организациями, которые в первую очередь сами заинтересованы соответствовать этим стандартам, чтобы показать свою прозрачность, открытость и подотчетность перед донорским сообществом и государством. Кроме того, это помогает более эффективно осуществлять фандрайзинговую деятельность и получить дополнительные бонусы, как например в Нидерландах.

Для самих благотворительных организаций крайне важно соблюдать баланс между общими и административными расходами, чтобы обеспечить эффективную работу и при этом направлять большую часть средств на выполнение своей основной миссии. Доноры часто рассматривают соотношение административных расходов к общим расходам как показатель эффективности благотворительной организации и оценивают, насколько разумно организация распределяет ресурсы.

Организации с высокими административными расходами могут привлечь внимание надзорных органов, налоговой службы, доноров, агентств по оценке. Это в первую очередь может негативно сказаться на репутации благотворительной организации в глазах доноров и понизить ее рейтинги, а во вторую очередь может привести к лишению льготного налогового статуса общественно-полезной организации (ОПО) и другим негативным последствиям, если организация не докажет разумность таких расходов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ОПЫТ СБАЛАНСИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ РАБОТЫ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В НОРВЕГИИ, НИДЕРЛАНДАХ, ИРЛАНДИИ, И ДРУГИХ СТРАНАХ

Под «саморегулированием» мы понимаем «процесс, с помощью которого НКО и другие организации, действующие в рамках благотворительного сектора (например, национальные фандрайзинговые ассоциации) создают правила, нормы и этические стандарты, определяющие порядок привлечения средств. В вышеуказанных правилах, нормах и этических стандартах, как правило, также описаны процедуры наказания организаций, которые их нарушают».

С развитием инновационных технологий процесс привлечения средств становится все более разнообразным. Наблюдается постепенное усиление роли частного сектора в привлечении средств, выступающего посредником между донорами и благотворительными организациями. Привлечение средств также становится и более личным, так как все больше людей привлекают средства, например, на лечение семьи и друзей. В то время как благотворительность в целом является важным аспектом всех культур, деятельность, связанная с благотворительностью и привлечением средств, которая подлежит регулированию, лежит в диапазоне от стимулирования пожертвований до контроля над сбором средств.

В последнее время во многих странах наблюдается перекося в сторону контроля над сбором средств с целью защиты от мошенничества и борьбы с финансированием терроризма, в то время как важно сохранять баланс между контролем и стимулированием пожертвований. Очень важно при установлении государственного регулирования, чтобы деятельность по сбору средств была защищена **фундаментальными принципами**²⁶, выполнение которых позволит благотворительным организациям иметь доступ к необходимым ресурсам и сохранять общественное доверие.

Так, среди принципов, которые важно соблюсти в случае установления обязательной процедуры регистрации деятельности по сбору средств, можно отметить следующие:

1. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с

²⁶ ICNL и ECNL совместно разработали Принципы привлечения средств на основе обзора текущих глобальных тенденций в области регулирования и саморегулирования фандрайзинговой деятельности <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/fundraising-principles-paper-RU.pdf> Принципы основаны в том числе на международных стандартах, заложенных в ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

деятельностью по привлечению средств, являются необходимыми и наименее агрессивными средствами для достижения желаемой цели.

2. Государства гарантируют, что любые требования в отношении выдачи разрешений, лицензирования или уведомлений, связанных с деятельностью по привлечению средств, являются соразмерными.
3. Государства и фандрайзеры определяют, совместно с иными заинтересованными сторонами, могут ли механизмы саморегулирования дополнять или заменять существующие требования.

Чтобы эти принципы были соблюдены и государство могло подойти к вопросу регулирования благотворительной сферы комплексно и с учетом всех особенностей развития и регулирования благотворительности в этой стране, желательно, в первую очередь, провести полноценное комплексное исследование ситуации с благотворительностью в стране, включая 1) анализ действующего законодательства, влияющего на развитие благотворительного сектора, и 2) анализ правоприменительной практики, включающей в том числе обзор правонарушений, зарегистрированных государственными органами в сфере осуществления благотворительности. Причем на стадии сбора информации для исследования, а также на стадии обсуждения выводов и рекомендаций по итогам исследования должны быть активно задействованы представители всех заинтересованных сторон (НКО, благотворительные организации, сборщики пожертвований, получатели пожертвований, индивидуальные и корпоративные доноры, организации финансовой сферы, представители разных государственных структур).

Ниже представлены примеры отдельных стран, в которых успешно работает саморегулирование.

ОПЫТ НИДЕРЛАНДОВ

Система саморегулирования благотворительности в Нидерландах является примером сбалансированного подхода, где сочетаются государственный контроль, прозрачность и независимость организации. Особенностью такого подхода является то, что саморегулированием всей благотворительной сферы в Нидерландах с 1925 года занимается некоммерческий фонд - Голландский регулятор фандрайзинга (Centraal Bureau Fondsenwervende Instellingen) (далее - CBF), который является полностью независимым от государства.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Государство осуществляет контроль в сфере благотворительности через Налоговую и таможенную службу Нидерландов (Dutch Revenue and Customs Service). Данная служба регулирует налогообложение благотворительных

организаций, следя за тем, чтобы они использовали свои налоговые льготы правильно. С этой целью Налоговая и таможенная служба может инициировать проверки благотворительных организаций.

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ

Главным регулятором в сфере благотворительности является независимый от государства некоммерческий фонд CBF, основной задачей которого является контроль за сбором средств благотворительными организациями²⁷, включающий проверку организаций, занимающихся сбором средств. CBF проверяет, соответствуют ли организации стандартам прозрачности, эффективности и соблюдения законодательства. CBF также предоставляет информацию и советы государственным учреждениям и общественности по вопросам благотворительности.

К системе саморегулирования в Нидерландах также относится «Goede Doelen Nederland» (далее - GDN), которая является зонтичной НКО, зарегистрированной в виде отраслевого объединения признанных благотворительных организаций, которые ищут решения для различных социальных проблем. GDN разрабатывает кодекс поведения и этические нормы для своих членов и таким образом продвигает соблюдение стандартов по сбору средств, взаимодействию с донорами и отчетности. На сегодня более 680 признанных благотворительных организаций в ее рядах.

С 1 января 2016 года в отрасли действует единый стандарт качества, подотчетности и надзора в виде схемы признания, которая является совместной инициативой Голландского регулятора фандрайзинга (CBF) и Goede Doelen Nederland (GDN). Стандарты устанавливаются независимым Комитетом по установлению стандартов (Commissie Normstelling), члены которого представляют различные заинтересованные стороны, а также доноров/общественность. Некоторые из кодексов, разработанных GDN, включены в стандарты, принятые Комитетом по установлению стандартов, например, стандарт вознаграждения директоров. Схема признания касается не только затрат и расходов благотворительной организации, но также надлежащего управления, добросовестности и воздействия. После успешной оценки благотворительные организации получают печать CBF, которая подтверждает, что организация надежна, отвечает высоким стандартам качества, автоматически соответствует критериям ANBI, может получать пожертвования от лотерей и фондов, имеет более легкий доступ к услугам банков и поставщиков платежных услуг, а также может быть членом отраслевой ассоциации признанных

²⁷ В Нидерландах нет термина «благотворительная организация», они используют термин «организация со статусом ANBI» (ОПО), который НКО (ассоциация или фонд) может получить в Налоговой и таможенной службе Нидерландов, однако для удобства мы будем использовать термин «благотворительная организация».

организаций GDN. Признанная организация обычно размещает печать CBF на своем вебсайте и на своих материалах для сбора благотворительности, что подтверждает ее надежность в глазах доноров.

ОПО не предоставляют свои отчеты о благотворительной деятельности напрямую государству, а публикуют их на своих вебсайтах или на совместных вебсайтах (например, на вебсайте «зонтичной» организации GDN) в соответствии с законодательством. Крупные ОПО обязаны использовать стандартные формы для публикации данных на вебсайте.²⁸

У эндаумент-фондов и корпоративных фондов, а также у церквей есть свои собственные отраслевые организации, FIN и CIO соответственно. Обе организации разработали систему саморегулирования с Кодексом добросовестного управления, Кодексом поведения и стандартами качества.

В Нидерландах в 2023 году зарегистрировано около 350 000 НКО, среди которых 45 000 НКО со статусом ANBI (общественно полезным статусом). Среди этих 45 000 организаций с печатью CBF – 4 500 организаций.²⁹

Система благотворительности в Нидерландах является высокоорганизованной и прозрачной, с четкими стандартами и эффективной саморегуляцией. Государство обеспечивает необходимую правовую базу и минимальный контроль, оставляя организациям и частным лицам свободу для инициирования сбора средств, но при этом гарантирует защиту интересов доноров и предотвращение мошенничества.

ОПЫТ НОРВЕГИИ

В Норвегии нет законодательства, которое напрямую регулировало бы порядок проведения фандрайзинга. Норвежский контрольный комитет по фандрайзингу (Innsamlingskontrollen)³⁰ — это некоммерческий фонд, который следит за качеством фандрайзинговой деятельности и обеспечивает гарантию того, что деятельность по сбору платежей осуществляется ответственно и что деньги идут на заявленную цель. Реестр утверждения — это добровольная схема регистрации организаций, собирающих средства на благотворительные цели.

Норвежский контрольный комитет был создан в сентябре 1991 года и является членом Международного комитета по фандрайзинговым организациям (ICFO).³¹

²⁸ К крупным ОПО относятся организации, которые активно привлекают деньги или товары от третьих лиц (фандрайзинговые организации) и чей общий доход за соответствующий финансовый год превышает 50 000 евро или организации, не занимающиеся сбором средств, если общие расходы за соответствующий финансовый год превышают 100 000 евро. [Publishing ANBI information on a website](#).

²⁹ Информация взята из презентации CBF «Self-Regulation of the Philanthropic Sector», 2023

³⁰ <https://www.innsamlingskontrollen.no/about-us/>.

³¹ ICFO – это наднациональная организация, в которой национальные фонды и органы по мониторингу сбора средств объединены под общей крышей. Организация ICFO была создана со штаб-квартирой в Амстердаме в 1989

Он обеспечивает качество деятельности по сбору средств через свой Реестр фандрайзинга. Реестр представляет собой систему добровольной регистрации организаций, занимающихся сбором средств на благотворительные цели. Утвержденные организации должны, среди прочего, подавать годовой отчет, финансовую отчетность, отчет правления, а также ключевые данные по сбору средств, дающие четкое представление о деятельности организации.

Организации, которые добровольно подают заявку на утверждение, берут на себя дополнительные обязательства. В среднем за пять лет они должны тратить на привлечение пожертвований не более 35% собранной суммы. Иными словами, после расходов на сбор должно оставаться не менее 65%. Это не означает, что все 65% нужно потратить непосредственно на благотворительные программы. Организации также раскрывают сведения о своих финансах и соблюдают этические правила сбора пожертвований.

Такая открытость обеспечивает больший контроль и прозрачность и даст организациям, получившим одобрение, преимущество перед теми, которые этого не сделали. Это также помогает повысить доверие к индустрии сбора средств в целом.

ОПЫТ ИРЛАНДИИ

В Ирландии Регулятивный орган по делам благотворительности³² разработал Руководство по привлечению средств от населения благотворительными организациями, а Ирландский институт благотворительности (ИИБ)³³ предложил практические шаги «начального уровня» для его соблюдения благотворительными и некоммерческими организациями.³⁴ ИИБ также предоставляет благотворительным и некоммерческим организациям ресурсы для выполнения таких шагов, например, типовой устав донора, контрольный перечень пунктов к выполнению для обеспечения соблюдения положений Руководства, решение доверительного управляющего, заявление о соблюдении

году в качестве органа по мониторингу организаций по сбору средств в ЕС. Его быстро расширили, включив в него национальные фонды контроля и органы мониторинга со всего мира. [Charity Monitoring Worldwide | Homepage](#), [About us: Innsamlingskontrollen](#).

³² Регулятор благотворительных организаций был создан в октябре 2014 года как независимый орган Ирландии по регулированию и защите благотворительных трастов и организаций (благотворительных организаций). В настоящее время в состав Управления входят 13 членов, каждый из которых был назначен министром сельского и общинного развития.

³³ Charities Institute Ireland (Cii) (Ирландский институт благотворительности (ИИБ) — это представительный орган ведущих благотворительных организаций Ирландии, занимающихся фандрайзингом. В Институте 280 членов, в которых работает около 25 000 человек. <https://charitiesinstitute.ie/pages/about>.

³⁴ Ирландский институт благотворительности. «Руководство по привлечению средств от населения благотворительными организациями», доступно по ссылке: www.charitiesregulator.ie/media/o5ul004d/guidance-for-fundraising-english.pdf.

нормативных требований, а также порядок действий для обеспечения обратной связи и рассмотрения жалоб.

Руководство предназначено для того, чтобы помочь попечителям благотворительных организаций эффективно управлять благотворительностью, избегать проблем, связанных с мероприятиями по сбору средств, и соблюдать свои юридические обязанности. Руководство было разработано в том числе с участием консультативной панели по благотворительному сбору средств, в которую входил ИИБ.

ДРУГИЕ ПРИМЕРЫ

Инициативы в области саморегулирования зачастую дополняют нормы и положения действующего законодательства и могут стать основой для развития практических методов привлечения средств или регулирования деятельности в этой области, и помочь избежать чрезмерных регуляторных инициатив со стороны государства. Инициативы в области саморегулирования могут касаться конкретных методов работы и помочь лучше понять, как обеспечить соблюдение законодательных требований.

Например, в Великобритании Институт фандрайзинга публикует правила, включающие в себя все стандарты, предусмотренные Кодексом практического фандрайзинга, применяющиеся к поквартирному сбору пожертвований, сбору пожертвований через частные вебсайты и на улицах. В Сингапуре четыре онлайн-платформы приняли Кодекс поведения при привлечении средств в сети Интернет, в соответствии с которым фандрайзеры, использующие участвующие платформы краудфандинга, обязуются соблюдать Закон о благотворительности, делать в адрес доноров точные заверения, вести надлежащий учет пожертвований и использовать их по целевому назначению.