



**Анализ воздействия недавних законодательных
изменений, касающихся некоммерческих организаций
и общественных объединений в России**

**Международный центр некоммерческого права
Декабрь 2007 г.**

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Летом-осенью 2007 г. Международный центр некоммерческого права (МЦНП) провел исследование с целью оценки воздействия Закона Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Закон №18-ФЗ) и соответствующих подзаконных актов. Данные изменения увеличили требования к отчетности российских общественных объединений (далее – ОО) и некоммерческих организаций (далее – НКО) (совместно далее по тексту - НПО), а также расширили полномочия государственных органов по проведению проверок НПО.

Данное исследование проводилось в сотрудничестве с аналитическим центром Юрия Левады и Ричарда О’Салливана, признанного американского эксперта по гражданскому обществу в государствах с переходной экономикой. Методика данной оценки основана на Руководстве по мониторингу/отслеживанию (далее - МТТ), разработанному МЦНП в декабре 2006.¹

Следуя формату МТТ, МЦНП провел совещания с рядом НПО (далее – консультативная группа) касательно проведения данного исследования, особенно в том, что касается его параметров и задач. МЦНП принял рекомендации консультативной группы в том, что данное исследование должно быть ограничено воздействием Закона №18-ФЗ. Поэтому, в данном исследовании не рассматривается то, какое воздействие оказывает на НПО другое российское законодательство.² Более того, консультативная группа сформулировала два конкретных вопроса в качестве основы этого исследования, исключая другие проблемы, связанные с Законом №18-ФЗ:³

1. Как расширенные полномочия, предоставленные государственным органам, такие как проведение проверок и запрос документации у российских НПО, влияют на их деятельность, в частности, на работу НПО, занимающихся правозащитной деятельностью и защитой общественных интересов?
2. Как новые требования по отчетности российских НПО влияют на их деятельность, в частности, на работу НПО, занимающихся правозащитной деятельностью и защитой общественных интересов?

Консультативная группа выделила для исследования именно эти проблемы (среди многих других, связанных с Законом №18-ФЗ) в силу их долгосрочного воздействия на все российские НПО. В рамках данного исследования не рассматривались другие проблемы в силу ограниченности имеющихся ресурсов. Исключив проблему регистрации НКО, например, консультативная группа исходила из того, что, хотя процесс регистрации и является важным,

¹ Проект Руководства по мониторингу и отслеживанию, который сейчас претерпевает последнюю редакцию; может быть предоставлен по Вашему запросу, направленному в МЦНП по адресу электронной почты nbourj@icnl.org.

² Нам известны отдельные свидетельства и информация, опубликованная в российских СМИ, о случаях, когда против НПО выдвигались обвинения, основанные на якобы имевшем место использовании пиратских компьютерных программ, или же по причине не уведомления органов регистрации об изменении юридического адреса НПО. Эти и подобные случаи, хотя и значимые для всего сектора, как было определено в ходе совещания с консультативной группой НПО, выпали из спектра анализа данного исследования.

³ Еще до проведения данного анализа, ряд проблем уже был рассмотрен в исследовании, проведенном группой известных российских экспертов. См. «*Экономические последствия нового законодательства о некоммерческих организациях*», подготовленное совместно Московским Государственным Университетом и Институтом национального проекта «Общественный договор» и представленное 11 января 2007 г. на заседании Совета по развитию институтов гражданского общества и прав человека при Президенте Российской Федерации (далее – доклад Аузана).

это мероприятие – одноразовое, не оказывающее значительного воздействия на уже зарегистрированные НПО.

Консультативная группа пришла к согласию о том, что задачей данного анализа является определение того, имеются ли недостатки в новых положениях закона касательно отчетности и проверок; а в случае выявления таких недостатков, выработка рекомендаций о том, как можно устранить подобные недостатки. Озабоченность, высказанная консультативной группой в отношении требований по отчетности согласно Закону №18-ФЗ, имеет достаточные основания. На ОО, равно, как и на НКО, возложена обязанность по составлению объемной и сложной отчетности, и консультативная группа знакома с жалобами по этому поводу.

Консультативная группа также сошлась во мнении по вопросу расширения полномочий Федеральной регистрационной службы (ФРС) касательно проведения проверок и предоставления документов российскими НПО в связи с устными жалобами российских НПО. Закон №18-ФЗ предоставляет ФРС полномочия проводить проверки внутренней деятельности ОО и НКО, в частности, ФРС имеет право затребовать любую внутреннюю документацию организации, включая документы, связанные с текущим управлением организации – повседневно принимающиеся решения, документы по внутреннему управлению, финансовую документацию. Кроме того, Закон №18-ФЗ предоставил ФРС право направлять своих представителей на все мероприятия любой из организаций.

МЦНП провел телефонный опрос более 300 НПО в двадцати регионах России. Полученная информация была дополнена результатами работы с шестью фокус-группами в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже, а также индивидуальными интервью с руководителями НПО, юристами и государственными чиновниками. Эти фокус-группы и интервью помогли группе, проводящей исследование, лучше понять полученные данные. В данном докладе представлены данные, собранные в ходе исследования, и их толкование.

Полученная информация может быть разбита на шесть категорий:

1. Выполнение НПО новых законодательных требований
2. Знание и понимание НПО новых законодательных требований
3. Затраты НПО на заполнение форм отчетности
4. Действия государственных органов по представленным отчетам
5. Государственные проверки деятельности НПО, проводимые согласно новому законодательству
6. Воздействие новых положений о проверках и отчетности на правозащитные организации и организации, занимающиеся защитой общественных интересов.

Ключевые результаты:

Соответствие законодательству

- По данным на 31 октября 2007 г., большинство российских НПО все еще не подали требуемую отчетность, несмотря на уведомления ФРС, разосланные НПО, не подавшим отчеты. Начальник Управления ФРС по делам некоммерческих организаций г-н Александр Степанов заявил, что на 31 октября 2007 г. лишь 32% НПО России подали требуемую отчетность.⁴
- Исходя из высокого уровня невыполнения новых требований законодательства со стороны НПО и сравнивая эти статистические данные с результатами опроса, мы пришли к выводу о том, что большинство организаций, не подавших отчетность, являются: (1) недействующими НПО, (2) маленькими НПО, не имеющими возможности

⁴ Как было заявлено на встрече Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Москва, 31 октября 2007 г.

выполнить требования, а также (3) НПО, которые столкнулись с проблемами получения информации от ФРС.

- Результаты нашего опроса указывают на то, что группы, занимающиеся защитой прав человека, равно как и организации, получающие иностранное финансирование, более чем другие организации склонны выполнять требования по отчетности. Обсуждения в фокус-группах показали, что логика, стоящая за высоким уровнем соблюдения требований со стороны НПО, работающих в области прав человека/защиты общественных интересов/гражданского общества, состоит в том, что данные НПО и так считают себя объектом более пристального внимания со стороны государственных органов, а посему стремятся минимизировать возможности для давления со стороны государственных органов.
- Фокус-группы также предоставили дополнительное объяснение высокого уровня выполнения требований со стороны организаций с иностранным финансированием. НПО, получающие финансирование от иностранных доноров, лучше, чем другие, владеют функционирующей системой отчетности и бухгалтерского учета. Наличие работающей системы снижает дополнительные расходы по подготовке отчетности в соответствии с требованиями ФРС, что в итоге способствует соответствию законодательным требованиям.

Знание, понимание, и объем дополнительной работы

- Результаты опроса показывают, и встречи с фокус-группами это подтверждают, что НПО не в состоянии отслеживать и оценивать дополнительные накладные расходы и прочие непрямые затраты, наличие которых было установлено в ходе проведения данного исследования. Результаты анализа указывают на гораздо более глубинную проблему, связанную с внутренним управлением организациями и бухгалтерским учетом. Эта проблема организаций делает их более уязвимыми во время проверок, проводимых государственными органами, и угрожает устойчивости организации.
- Фокус-группы и интервью показали более высокий уровень подачи отчетности в Москве и Санкт-Петербурге, по трем причинам:
 - (1) организации, предлагавшие обучение по новым требованиям отчетности, главным образом находятся именно в этих городах, поэтому соответствующие семинары были более доступны НПО, расположенным в Москве и Петербурге;
 - (2) там же расположены и организации, консультировавшие правительство на этапе подготовки законодательства; сейчас же они консультируют НПО; а также
 - (3) в отдаленных регионах затруднен доступ к Интернету или отсутствует достаточное количество компьютеров.
- Участники нескольких фокус-групп указывали на то, что значительная часть информации, требуемая согласно формам ФРС, уже подавалась в налоговой отчетности. Участники полагают, что это представляет проблему, поскольку требования налоговой службы и ФРС по предоставлению одной и той же информации, сформулированы по-разному, что создает путаницу, поскольку обычный перенос информации из налоговых форм в формы ФРС становится рискованным мероприятием, сопряженным с тем, что, потенциально, информация может быть признана неверной. Участники всех фокус-групп подчеркивали, что требования к отчетности коммерческих организаций – гораздо более четкие и простые по сравнению с требованиями, предъявляемыми к НПО, и выражали пожелание, чтобы и к НПО, и к коммерческим предприятиям предъявлялись одинаковые требования по финансовой отчетности.

- И, наконец, налицо серьезная проблема, связанная с общим недостатком ясности и наличием в Законе №18-ФЗ и его подзаконных актах положений, вводящих НПО в заблуждение. Участники всех фокус-групп указывали на данную проблему.

Действия государственных органов по представленным отчетам

- Респонденты, охваченные данным опросом, сообщают, что со стороны ФРС не наблюдается каких-либо действий в связи с поданной отчетностью. Неофициальные высказывания представителей ФРС подтверждают, что ФРС не намерена рассматривать все поданные отчеты. ФРС также не объявила, по каким критериям отчетность отбирается на проверку.
- Согласно результатам фокус-групп, отсутствие реакции со стороны ФРС влияет на деятельность некоторых НПО. Некоторые участники фокус-групп сообщили, что отсутствие обратной реакции не влияет на планирование их деятельности. Другие участники высказывали озабоченность, вызванную неопределенностью по поводу того, правильно ли они оформили отчетность и какой может быть дальнейшая реакция ФРС. Во всех фокус-группах и интервью упоминался страх в качестве важного фактора. Участники выражали озабоченность в связи с возможными последствиями подачи неправильно составленной отчетности или проверки даже самых законопослушных НПО.
- Ни одна из опрошенных НПО не сообщала о каких-либо наказаниях, связанных с неподачей или неправильной подачей форм отчетности. Тем не менее, согласно заявлению Начальника Управления по делам некоммерческих организаций ФРС г-на Степанова⁵, ФРС обратилась в суд, проинициировав ликвидацию около 2600 НПО, главным образом ОО, которые неоднократно не подавали отчетность, требуемую законодательству, в том числе предшествовавшего Закону №18-ФЗ. Не имеется информации касательно того, исчерпывается ли список НПО, неоднократно нарушавших требования о подаче отчетности, указанными организациями, или же о том, на каких основаниях среди НПО, не подававших отчетность, были отобраны именно эти. Если же ФРС применит принудительную ликвидацию по отношению ко всем НПО, не подавшим отчетность, более половины всего сектора может быть ликвидирована.

Государственные проверки деятельности НПО согласно новому закону

- Несмотря на то, что результаты опросов подтвердили, что те НПО, которые уже проходили проверки в прошлом, более вероятно подвергнутся проверкам после принятия изменений в законодательстве, мы не установили изменения числа проверок вследствие вступления в силу Закона №18-ФЗ по сравнению с периодом до принятия нового законодательства. Количество проверок всегда представлялось очень высоким: все юридические лица и НПО, в частности, должны проходить проверки раз в два года. Мы узнали у представителей ФРС, что они консультировались с другими государственными органами, включая Федеральную налоговую службу, при определении НПО, в которых проводить «выборочные» проверки. Таким образом, связь между прошлыми и текущими проверками может быть неслучайной.
- Параметры же проверок ФРС были значительно расширены после вступления в силу Закона №18-ФЗ. Согласно информации участников нескольких фокус-групп, представители ФРС, проводившие проверки, начали требовать на проверку «абсолютно все», делая тем самым процесс проверки излишне обременительным и неэффективным как для НПО, так и для ФРС.

⁵См ссылку 4 выше.

- Респонденты опроса и фокус-группы сообщают о различном уровне вмешательства государственных органов в деятельность НПО и надзора за их деятельностью в различных регионах Российской Федерации. Проверки, визиты неприглашенных представителей государственных органов на мероприятия, проводимые НПО, а также запросы информации со стороны государственных органов отмечались на уровне выше среднего в Перми, Хабаровске, Казани и Чебоксарах; на чрезвычайно высоком уровне – в Краснодаре и Уфе. В то же время, московские и петербургские НПО сообщают о более низкой частоте подобных посещений.

Воздействие новых положений о проверках и отчетности на правозащитные организации и организации, занимающиеся защитой общественных интересов

- Ни респонденты опроса, ни участники фокус-групп не указывали на то, что Закон №18-ФЗ применяется диспропорционально в ущерб деятельности правозащитных групп; данный Закон скорее создает проблемы для всех без исключения НПО в силу своей двусмысленности и недостаточно четко прописанных положений. Двусмысленные положения данного законодательства, с одной стороны, позволяют государственным чиновникам излишне вольно интерпретировать закон и требовать выполнения его положений, а, с другой стороны, они также делают невозможным последовательное выполнение данного закона

Рекомендации:

МЦНП предлагает три группы рекомендаций, содержащие предложения по трем параметрам, вызывающим озабоченность в связи с Законом №18-ФЗ, как это было определено в ходе данного исследования:

1. Непоследовательное применение и интерпретация положений Закона №18-ФЗ.

Недостаток четкости и двусмысленность некоторых положений Закона №18-ФЗ могут быть устранены введением поправок к закону:

- Эффективность исполнения требований к сдаче отчетности может быть повышена благодаря освобождению некоторых НПО от подачи отчетов. Например, в силу значительной административной нагрузки в связи с отчетностью как на НПО, так и на государственные органы, маленькие НПО могут быть освобождены от обязательной подачи отчетов.
- Некоторые термины в Законе №18-ФЗ, а также подзаконных актах, принятых в развитие Закона №18-ФЗ, должны быть более четко сформулированы, например, определены понятия «мероприятие» или «основная деятельность в отчетный период», о которых идет речь в форме № 0001 для НКО. За основу частичной переработки Закона №18-ФЗ и подзаконных актов по его применению можно взять отличные рекомендации, подготовленные группой российских экспертов.⁶ МЦНП также готов предоставить техническую помощь в написании соответствующих поправок, в случае если к нам обратятся заинтересованные российские стороны.
- Следует изменить положения закона о ликвидации организаций. Несоблюдение требования о ведении и предъявлении по запросу ФРС таких документов, как протоколы собраний правлений НПО, не должно приводить к ликвидации организации. В случае, если данное положение о ликвидации будет неукоснительно исполняться, результатом будет уничтожение большей части всего некоммерческого сектора России. Одним из путей решения проблемы может быть устранение из списка причин для принудительной

⁶ Рекомендации касательно поправок к Закону Российской Федерации №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. были поданы в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации в июне 2007 г.

ликвидации «систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям»⁷.

- Проверки НПО могли бы быть более обоснованными и эффективными как для ФРС, так и для НПО, если бы подзаконные акты по применению Закона определяли цель проверки и ее параметры, включая исчерпывающий перечень документов, которые могут проверяться по ходу проверки.

Мы разделяем озабоченность многих представителей фокус-групп тем, что новые требования по отчетности ФРС в значительной степени дублируют существующую налоговую отчетность, также требуемую от НПО, а посему мы присоединяемся к рекомендациям участников о том, чтобы рассмотреть возможность отмены требований по отчетности, содержащиеся в положениях Закона №18-ФЗ. Потребность ФРС в получении определенных финансовых данных, касающихся деятельности НПО, вполне могла бы быть удовлетворена в результате эффективного обмена информацией между налоговыми органами и ФРС.

2. Ограниченная возможность российских НПО выполнять установленные законодательные требования.

Принимая во внимание размер России и уровень развития самого сектора, решение данного вопроса представляется непростым. ФРС могла бы учредить службу, которая бы представляла информацию в Интернете, проводила бы семинары и издавала публикации о правильном ведении документооборота и наилучшей практике внутреннего управления. Подобные услуги и налаживание взаимодействия между ФРС и НПО были бы взаимовыгодны, помогли бы НПО выполнять требования закона, и, в то же время, позволили бы чиновникам ФРС больше узнать об НПО, а также послужили бы укреплению взаимного доверия.

3. Недостаточный уровень коммуникаций между ФРС и НПО.

Для улучшения охвата НПО, которые не подали отчетность и, возможно, не получили уведомления о данном требовании, ФРС может рассмотреть необходимость уточнения контактной информации НПО в своей базе данных. Это особенно насущно в отношении НПО, чьи дела были или в настоящее время находятся в процессе передачи из налоговых органов в ФРС. Другим возможным решением было бы обнародование контактной информации НПО, что помогло бы многим НПО в их усилиях по оповещению сектора касательно новых требований по отчетности.

Проведение тренингов для НПО в регионах по тематике требований отчетности также могло бы помочь охватить малые НПО, возможности которых ограничены, и, в конечном итоге, это повысило бы уровень соблюдения новых требований.

⁷ Федеральный закон от 19 мая 1995г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 44

ПРЕДИСТОРИЯ

10 января 2006 г. вступил в силу Закон Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (Закон №18-ФЗ). Закон №18-ФЗ ввел новый процесс легализации иностранных НПО, новый усложненный порядок регистрации НКО, а также новые требования по отчетности как для НКО, так и для ОО. Закон №18-ФЗ также расширил полномочия государственных органов по проведению проверок и затребованию документации НПО.

Многие правозащитные группы и международное сообщество высказали свою озабоченность данными законодательными изменениями, поскольку большая часть этих нововведений накладывает дополнительное бюрократическое бремя на НПО, является не слишком ясной ни для НПО, ни для государственных органов, и может привести к ограничению законных прав граждан, в частности, права на свободу объединения.

До 15 апреля 2007 г. все российские НПО должны были подать отчетность в ФРС. Все ОО должны на ежегодной основе уведомлять ФРС о том, что они продолжают проводить деятельность, сообщать о месторасположении постоянного руководящего органа, его названии и предоставлять прочую информацию касательно управления ОО.⁸ Кроме того, ОО должны подавать еще один ежегодный доклад - о финансовых ресурсах и прочем имуществе, полученном от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с Formой № ОН0003.⁹

НКО должны выполнять другие требования отчетности. Ежегодно НКО должны подавать отчеты о своей деятельности и информацию о людях, входящих в руководящие органы, в соответствии с Formой № ОН0001.¹⁰ Кроме того, НКО должны подавать отчет о расходе финансовых ресурсов и использовании собственности, включая ресурсы, полученные от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с Formой № ОН0002.¹¹

30 мая глава ФРС объявил, что на конец мая лишь 20% российских НПО подали отчетность.¹² Хотя российское законодательство не предоставляет ФРС полномочий продлевать конечный срок для подачи отчетности, де-факто в ряде регионов он был продлен. Согласно неофициальной информации, полученной МЦНП, в Пензе, например, конечный срок был продлен до 1 июня. В некоторых регионах, вслед за неофициальным продлением сроков до июня или июля, офисы ФРС начали рассылать письма-уведомления НПО, напоминая им о том, что нарушение, состоящее в неподаче отчетности, может привести к штрафу в 5000 рублей за регистрационную форму (прибл. US\$200) или судебному решению о принудительной ликвидации НПО. Ни на одного из респондентов опроса и участников фокус-групп не были наложены санкции за неподачу отчетов. Тем не менее, существуют прецеденты, когда ФРС подает иски в суды, ходатайствуя о ликвидации НПО в силу неподачи отчетности согласно требованиям, предшествовавшим Закону №18-ФЗ. Согласно заявлению Начальника Управления ФРС по делам некоммерческих организаций¹³, ФРС подало на ликвидацию приблизительно 2600 НПО, главным образом ОО, которые неоднократно нарушили требования по отчетности. Мы не обладаем информацией о том, были ли это единственные НПО, неоднократно нарушившие требования о подаче отчетности или нет; а если нет, то по каким

⁸ Закон Российской Федерации № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г.

⁹ Форма № ОН0003, утвержденная Постановлением Правительства № 212 от 15 апреля 2006 г.

¹⁰ Форма № ОН0001, утвержденная Постановлением Правительства № 212 от 15 апреля 2006 г.

¹¹ Форма № ОН0002, утвержденная Постановлением Правительства № 212 от 15 апреля 2006 г.

¹² См. интервью главы ФРС «Интерфаксу» 30 мая 2007 г., www.nkozakon.ru.

¹³ См. сноску 4 выше.

критериям они были выделены из общего списка организаций, которые не подали отчетность. (Необходимо отметить, что в отличие от НКО, ОО должны были подавать отчетность еще до принятия Закона №18-ФЗ, и упомянутые подачи на ликвидацию были основаны на якобы имевших место нарушениях предыдущего законодательства). Мы не обладаем статистическими данными о том, сколько НПО были ликвидированы к данному моменту.

Начальник Управления ФРС по делам некоммерческих организаций г-н Степанов заявил, что на 31 октября 2007 г. лишь 32% НПО России подали требуемую отчетность. На данный момент все еще нет официальной статистики в отношении того, сколько российских НПО подали требуемую отчетность.

29 ноября 2007 г. Президент России подписал Закон № 278-ФЗ «О внесении изменений в Статью 1 Федерального Закона «О некоммерческих организациях», который исключил товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан из-под регулирования Законом об НКО. Данный закон вступает в силу 15 декабря 2007 г. Хотя мы не знаем, какой процент от общего количества НПО составляют данные организации, можно предположить, что в силу принятия данной поправки к Закону №18-ФЗ, статистика подачи отчетности заметно улучшится.

Что касается проверок, каждое региональное управление ФРС имеет свой собственный план их проведения, но лишь сама Федеральная Служба разместила свой план проверок на сайте www.rosregistr.ru; региональные же планы проверок остаются недоступными ни для НПО, ни для экспертов. Основную озабоченность вызывает тот факт, что не существует "исчерпывающего" списка документов, которые могут быть затребованы для проверки ФРС. Представители ФРС обладают полномочиями проверять все документы НПО, включая бухгалтерскую документацию и финансовые контракты, а также оценивать всю документацию и деятельность проверяемых НПО.

МЕТОДОЛОГИЯ

Для того, чтобы установить, каким образом новые требования по отчетности и проведению проверок деятельности НПО сказываются на работе российских правозащитных НПО и НПО, занимающихся защитой общественных интересов, а также деятельности НПО в целом, МЦНП использовал три исследовательских методики.

- Телефонные интервью с 302 случайно выбранными НПО в 20 регионах России имели целью выяснить, насколько хорошо НПО осведомлены о новом законе, как они его выполняют, и как в результате складываются их взаимоотношения с чиновниками ФРС
- В трех различных регионах были собраны шесть фокус-групп для того, чтобы выяснить, каким образом новые поправки к законам об ОО и НКО влияют на деятельность НПО в России.
- В целях проверки результатов опроса и уточнения результатов работы фокус-групп и для создания независимого контекстного фона для общих результатов исследования, проводились собеседования с лидерами некоммерческих организаций, представителями ФРС, журналистами, независимыми юристами, экспертами и активистами в области защиты прав человека.

Телефонные интервью на основе опросного листа

На первом этапе данного исследования проводился количественный анализ. Телефонные интервью на основе анкеты проводились в сентябре 2007 г. Используемая в ходе телефонных интервью анкета предназначалась для сбора данных по следующим вопросам:

- информированность НПО о новых законодательных требованиях;
- объем трудозатрат НПО на заполнение форм отчетности, в т. ч. затрат времени на их изучение и издержек на заполнение;
- обратная связь со стороны государственных органов относительно новых форм отчетности;
- частота, характер и результаты проверок НПО, осуществляемых на основании Закона №18-ФЗ.

К составлению плана этого исследования, разработке критериев выборки и Анкеты МЦНП привлек видного эксперта по вопросам гражданского общества Ричарда О'Салливана. МЦНП также привлек ведущий российский Аналитический центр Юрия Левады (далее Левада-Центр) к созданию базы данных НПО для определения выборок, к составлению случайной выборки НПО и проведению опроса.

Обследуемая группа была отобрана из объединенного массива десяти различных общенациональных и региональных баз данных НПО. Подготовленный Левада-Центром меморандум с описанием всех десяти баз данных и способа их объединения в единый источник, созданный по принципу случайной выборки, дается в Приложении I. Из этой базы данных Левада-Центр составил выборку, в которой равномерно представлены 20 регионов России. Исходя из того, что правозащитные организации и организации, занимающиеся защитой общественных интересов, более чем кто-либо другой могут подвергаться произвольным вмешательствам, МЦНП установил для этих организаций квоту в размере 1/3 от общей выборки. Для целей данного исследования правозащитные организации и организации, занимающиеся защитой общественных интересов, определяются как организации, чья основная деятельность сосредоточена в сфере гражданского общества, защиты общественных интересов и прав человека. К их числу относятся общества защиты экологических прав, прав

потребителей, общества обманутых инвесторов, союзы солдатских матерей, общества защиты прав любых групп населения, поддержки демократических институтов и т. д.

В ходе опроса был произведен отсев участников, чтобы ограничиться лишь теми организациями, которые:

- были зарегистрированы не позднее 2004 г;
- проводили активную деятельность (т. е. имели доходы или расходы) в 2006 г.;
- были осведомлены о принятии поправок к закону.

Анкета приводится в Приложении II.

Произведя 1559 телефонных звонков, Левада-Центр выявил по рабочим телефонным номерам 662 организации, отвечающих указанным критериям. В результате было проведено 302 интервью, и Левада-Центр получил довольно высокий уровень ответов – 46%, если принять во внимание качество баз данных, с которыми пришлось работать, высокий процент респондентов являющихся лидерами-волонтерами и неоднозначность тематики исследования. Поэтому мы уверены в представительности результатов этого опроса для той категории населения, из которой составлялась выборка.

Фокус-группы

Второй этап исследования – это качественный опрос в форме собеседований с шестью фокус-группами, которые проводились в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже 8-10 октября 2007 г. при содействии Левада-Центра. Руководитель отдела социологических исследований Левада-центра Алексей Левинсон выступал в роли модератора при общении со всеми шестью фокус-группами. МЦНП отобрал в состав каждой группы по восемь участников, пользуясь базами данных НПО по каждому городу, позаботившись о том, чтобы как минимум один участник представлял правозащитную организацию или организацию, занимающуюся защитой общественных интересов.

Собеседования в фокус-группах дали нам возможность протестировать восприятие и толкование самими НПО ряда проблем, связанных с Законом №18-ФЗ. В ходе собеседований с фокус-группами обсуждались следующие вопросы:

- Самооценка НПО своего понимания новых законодательных требований и способности организации выполнять эти требования;
- Выяснение причин, по которым многие НПО не представляют отчетов, требуемых новым законом;
- Мнения о том, насколько обоснованы новые требования к отчетности;
- Объяснение, как определялись расходы организации в связи с новой отчетностью;
- Удовлетворенность участвующих в опросе НПО представленными ими отчетами (полностью ли они отвечают требованиям закона);
- Ожидания получения обратной связи со стороны ФРС после сдачи отчета, и обеспокоены ли НПО отсутствием этой обратной связи;
- Влияние подачи отчета на общий настрой (настроение, деятельность) в организациях участников;
- Позитивные и негативные отзывы о Законе №18-ФЗ, с точки зрения общества в целом и самих НПО, в частности;
- Предложения по внесению изменений в Закон №18-ФЗ в целях его усовершенствования.

Собеседования в фокус-группах помогли нам интерпретировать количественные показатели опроса. К примеру, мы протестировали несколько объяснений того, почему объем трудовых затрат на выполнение всех требований к отчетности оказался в опросе ниже, чем в описаниях других экспертов.¹⁴ Мы также выяснили, почему в Москве и Санкт-Петербурге процент НПО, представивших финансовые отчеты, был выше, нежели в иных регионах, а также ряд других вопросов.

Экземпляр Руководства для модератора фокус-групп приводится в Приложении III.

«Полевые» интервью

Телефонный опрос и собеседования в фокус-группах были дополнены «полевыми» интервью с экспертами в области некоммерческого права и управления гражданским обществом в России. В число этих экспертов вошли ведущие журналисты, правозащитники, юристы, представители социальных служб, консультанты по проблемам гражданского общества и сбору средств. В течение пяти дней октября было проведено 17 интервью, в том числе с двумя представителями ФРС, семью юристами и восемью лидерами НПО в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже. Поскольку все интервью проводились конфиденциально, сведения о личности интервьюируемых МЦНП не документировались.

¹⁴ См. ссылку 3 выше.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данные, полученные в результате применения всех трех методик, распределены ниже по шести группам вопросов. Просим учесть, что данные, собранные с помощью указанных методик дополняются другой информацией, полученной из официальных и/или открытых источников. Данные по каждой группе вопросов сопровождаются аналитическими выводами.

Данные, полученные в ходе этого исследования, представлены в шести группах вопросов:

1. Выполнение НПО новых законодательных требований;
2. Знание и понимание НПО новых законодательных требований;
3. Затраты НПО на заполнение форм отчетности;
4. Действия государственных органов по представленным отчетам;
5. Государственные проверки деятельности НПО, проводимые согласно новому законодательству;
6. Воздействие новых положений о проверках и отчетности на деятельность правозащитных организаций и организаций, занимающихся защитой общественных интересов.

1. Выполнение НПО новых законодательных требований

Вопреки официальной информации о том, что большинство НПО не представило финансовых отчетов, подавляющее большинство НПО и ОО, принявших участие в опросе, сообщили, что представили как минимум один из новых отчетов¹⁵. Из всех опрошенных ОО 67% (146/218) представили форму «Уведомление» и меньше половины представили Форму 0002.

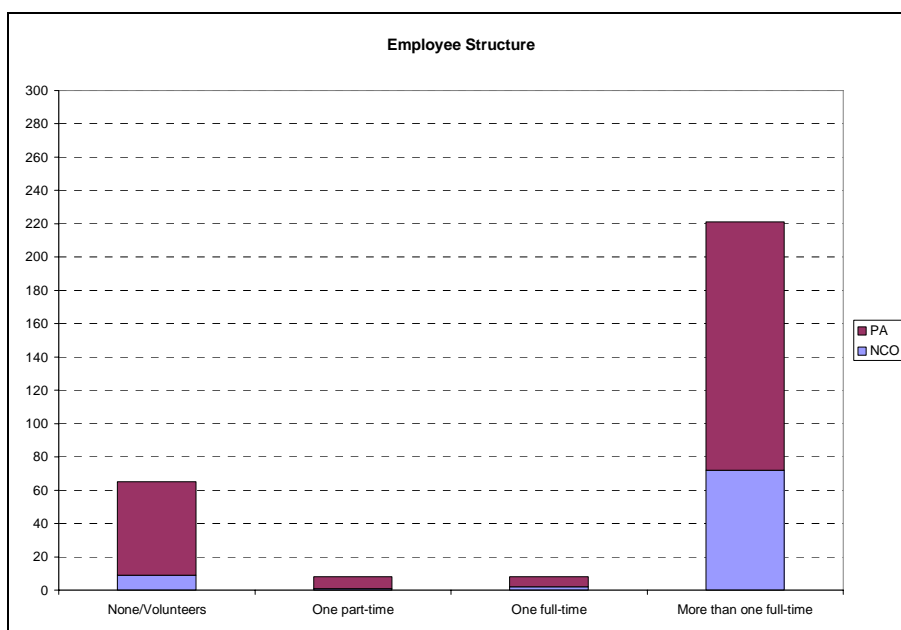
Самые свежие официальные данные обнародовал Начальник Управления по делам некоммерческих организаций г-н Степанов 31 октября 2007 г., который заявил, что лишь 32% НПО России подали требуемую отчетность. Столь низкий процент особенно примечателен, если учесть, что многие региональные управления ФРС рассылают уведомления тем НПО, которые не представили своих отчетов.

Эти более высокие, чем ожидалось уровни ответов, вероятно, отчасти обусловлены тем, что в опросе отдавалось предпочтение прочно стоящим на ногах и зрелым организациям. (Из 282 респондентов, сообщивших нам дату своего основания, возраст 60% превышал 10 лет). Во-первых, мы ограничили свой опрос лишь теми организациями, которые существуют не менее трех лет, чтобы получить сравнительные данные о бремени отчетности сегодня и в прошлом. Во-вторых, в используемых нами базах данных фигурировали только организации, имеющие официальные адреса и телефоны. В-третьих, проведение телефонного опроса означало, что мы обзванивали лишь те организации, в которых кто-то мог ответить на звонок в рабочее время. Таким образом, мы, по всей вероятности, опрашивали те организации, которые имеют оплачиваемых сотрудников и, значит, больше возможностей отслеживать законодательные изменения и составлять отчеты. Как показано в приведенной ниже таблице, 220 респондентов сообщили, что имеют двух или более оплачиваемых сотрудников.

¹⁵ Из 302 проведенных в ходе опроса телефонных интервью 218 или 72% составили ОО и 84 или 18% - НКО.

Таблица 1.

Наличие наемных работников



Employee structure – Структура персонала

None/Volunteers – Отсутствует/На добровольных началах

One part-time – Один с неполным рабочим днем

One full-time – Один с полным рабочим днем

More than one full-time – Более одного с полным рабочим днем

PA - ОО

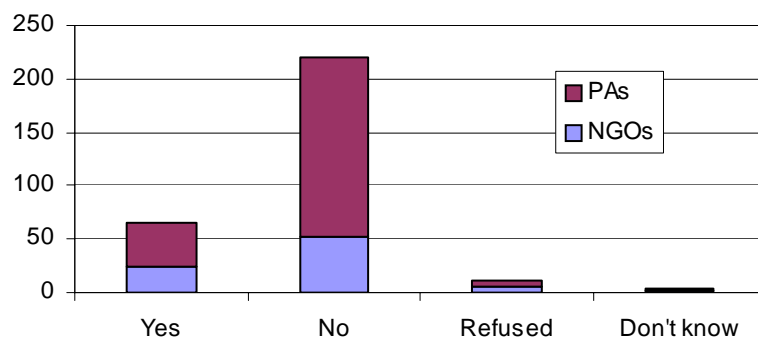
NCO - НКО

Причинные факторы, вытекающие из анализа опроса, были довольно слабыми, но статистически значимыми.

- НПО, действующие в области прав человека/защиты общественных интересов/гражданского общества, с большей вероятностью и в большем количестве представляли требуемые отчеты, нежели организации, действующие в других сферах;
- ОО представляли отчеты с меньшей вероятностью, нежели некоммерческие организации (НКО);
- Организации, занимающиеся сбором информации среди других НПО, с большей вероятностью представляли свои отчеты;
- НПО в Москве и Санкт-Петербурге с большей вероятностью представляли все требуемые формы отчетности; в малых городах показатели выполнения закона были ниже;
- Организации, финансируемые из-за рубежа, с большей вероятностью представляли свои отчеты. Впрочем, здесь важно отметить, что только 21 НПО (из 302 опрошенных) сообщили о своем финансировании из-за рубежа в 2006 г.

Получала ли Ваша организация иностранное финансирование

Does Your Organization Receive Foreign Funding



Does Your Organization Receive Foreign Funding Получает ли Ваша организация финансирование из-за рубежа

Yes- Да

No- Нет

Refused- Отказываюсь ответить

Don't know- Не знаю

PAs- ОО

NGOs- НКО

Обсуждения в фокус-группах выявили причину повышенного законопослушания среди НПО, действующих в области прав человека/защиты общественных интересов/гражданского общества. Эти НПО считают, что находятся под более пристальным вниманием со стороны государственных органов, и потому делают все от них зависящее, чтобы не давать повода к притеснениям. Как отметил один участник фокус-группы, *«организация, работающая над решением самых острых вопросов, сталкивается с большим числом проблем и имеет больше неприятностей (со стороны государственных органов)»*. Аналогичные высказывания звучали во всех фокус-группах и в ходе индивидуальных собеседований.

Фокус-группы также дали объяснение высокому уровню выполнения требований закона среди организаций, финансируемых из-за рубежа. Обязательным условием получения средств от многих иностранных доноров является наличие в НПО хорошо налаженной системы финансовой отчетности и бухгалтерского учета. Эта четкая система вместе с пониманием того, что государство уделяет более пристальное внимание получателям денег из зарубежных источников, гарантирует более высокий уровень соблюдения требований закона среди этих НПО.

Другие данные опроса подтвердили вывод о том, что организации, занимающиеся сбором информации среди других НПО, более исправно представляли свои отчеты. Хотя не существует четкого разграничения между т. н. НПО «гражданского общества» и прочими НПО (потребительские кооперативы, а также де-факто мелкие клубы и компании, предоставляющие платные услуги), можно предположить, что активное развитие связей и обмен новостями является прерогативой «гражданского общества». В данном случае это помогает организациям «гражданского общества» лучше владеть информацией и выполнять требования нового закона.

Аналитические выводы и рекомендации:

Насколько нам известно, по состоянию на 31 октября большинство российских НПО все еще не представили своих отчетов.¹⁶ Принимая во внимание, что с июня 2007 г. многие региональные

¹⁶ См ссылку 4 выше.

управления ФРС разослали уведомления тем НПО, которые не представили своих отчетов, трудно поверить, что больше половины всех НПО России просто проигнорировали уведомления ФРС, не задумываясь о возможных штрафных санкциях (около \$200 за каждую форму, вплоть до принудительной ликвидации). Весьма вероятно, что определенный процент не представивших отчеты НПО, просто бездействует или не может выполнить требования закона, либо существует проблема со связью между ФРС и НПО.

Учитывая высокий фактический показатель невыполнения закона среди НПО даже после того, как ФРС разослала уведомления на этот счет, а также сравнивая эту статистику с данными опроса, мы можем заключить, что в группу «нарушителей» входят (1) бездействующие НПО, (2) малые НПО, не имеющие возможности выполнить требования закона и, возможно, (3) ряд других НПО, имеющих трудности со связью с ФРС. Результаты опроса приводят нас к выводу, что самыми законопослушными являются правозащитные группы и организации, финансируемые из-за рубежа.

Можно было бы проверить, какой процент НПО, не представивших отчетов в ФРС, бездействует, сравнив данные ФРС о представлении отчетов и сведения налоговых органов. Если налоговые декларации подает больший процент НПО и, следовательно, не все НПО-«нарушители» бездействуют, тогда другая категория «нарушителей» может состоять из тех НПО, которые по разным причинам не получили уведомлений от ФРС и/или не имеют возможности представить такие отчеты (например, маленькие НПО, не имеющие штатных сотрудников).

С учетом тяжелого административного бремени, негативного влияния на деятельность НПО и небольшой ценности для государства отчетов, представляемых этими организациями, было бы уместно подумать об освобождении маленьких организаций от представления отчетов в ФРС. При определении класса маленьких НПО, освобождаемых от отчетности перед ФРС, можно использовать различные критерии, например, размер прошлогоднего бюджета. Упрощенный режим отчетности перед ФРС соответствовал существующему порядку налоговой отчетности в России и практикой, принятой в других странах.

Хотим отметить, что принятые в последнее время законы освобождают некоторые категории организаций от этих требований к отчетности. Вступающий в силу с 15 декабря 2007 г. Закон №278-ФЗ выведет товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан из-под действия Закона об НКО. Хотя нам не известно, какой процент составляют эти НПО во всем секторе, мы полагаем, что благодаря этой поправке к Закону №18-ФЗ общий показатель представления отчетов существенно повысится. В целом же мы полагаем, что значительная часть этих НПО не представила требуемые законом отчеты по следующим причинам: 1) эти группы не принадлежат к сетям НПО и, следовательно, не делятся и не обмениваются информацией; 2) возможно они не сообщили об изменениях в своей контактной информации; 3) они не отслеживают новостей в законодательной сфере.

2. Знание и понимание НПО новых законодательных требований

а) Качество и источники информации

В ходе телефонного опроса респонденты отметили, что в целом они:

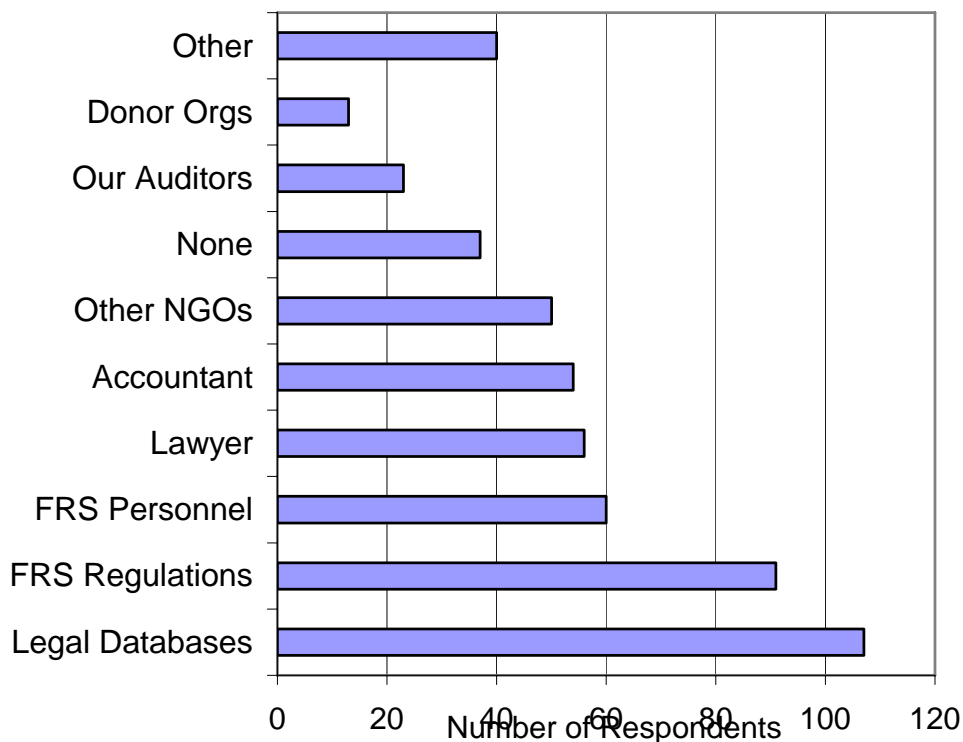
- знают о новых требованиях к отчетности и располагают качественными источниками подробной информации;
- считают инструкции по составлению отчетов приемлемыми, необходимые документы доступными, а объем и характер требуемой информации разумным;
- сами составляют такие отчеты;
- не затрачивают слишком много времени на составление отчетов.

В целом качество доступной для НПО информации о порядке выполнения новых требований к отчетности не влияет на вероятность их выполнения.

Респонденты также заявили, что за информацией о выполнении требований Закона №18-ФЗ они скорее обратятся к неправительственным интернет-источникам, нежели к государственным органам или даже профессиональным юристам или бухгалтерам. На второе место с незначительным отставанием они поставили официальные печатные материалы.

Источники информации

Sources of Information



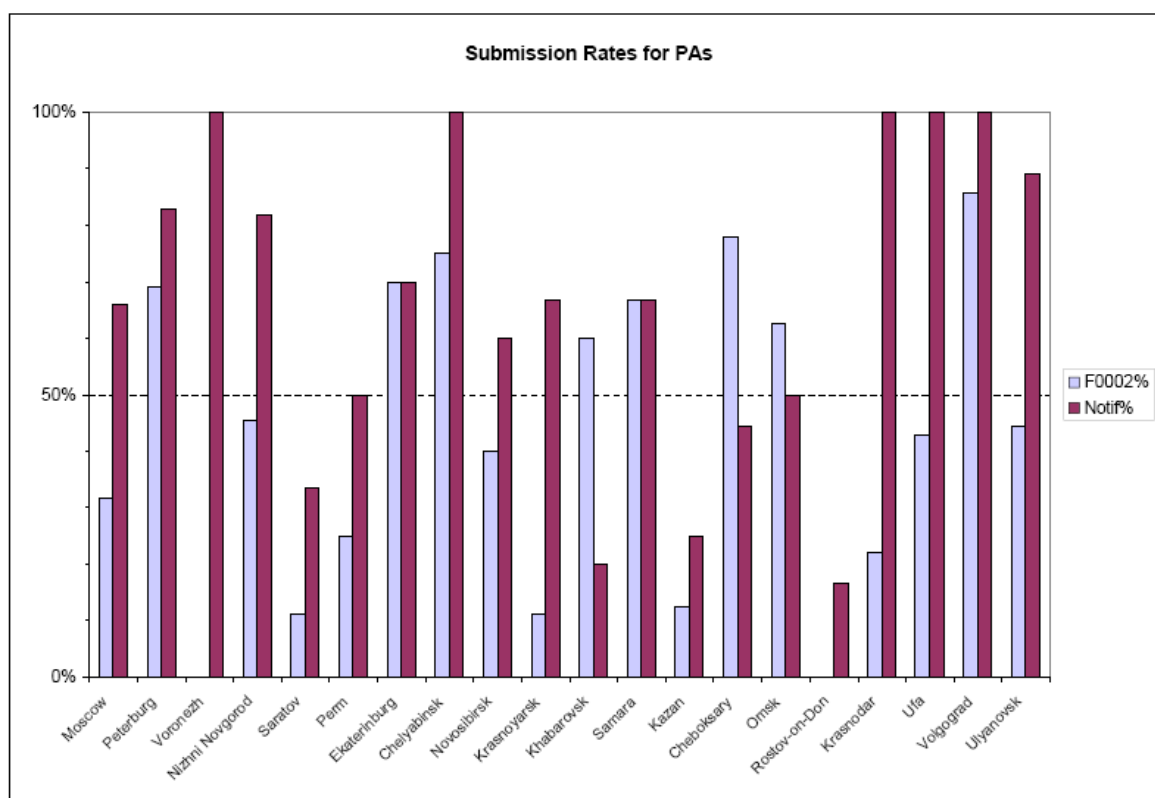
Other - Прочие
Donor Orgs – Доноры
Our Auditors – Наши аудиторы
None - Никто
Other NGOs – Другие НПО
Accountant - Бухгалтер
Lawyer - Юрист
FRS Personnel – Персонал ФРС
FRS Regulations – Нормативные документы ФРС
Legal Databases – Правовые базы данных
Number of Respondents – Количество респондентов

Около 60% респондентов заявили, что пользуются только одним источником информации о требованиях к отчетности, и еще 20% сообщили, что пользуются не более чем двумя источниками. Отчасти это можно объяснить общим уровнем удовлетворенности используемыми источниками (еще одна неожиданность, ставшая предметом обсуждения в фокус-группах).

b) География

Тщательное изучение данных опроса, основанное на кросс-табуляционном и кластерном анализе, позволило выявить географические регионы, испытывающие больше проблем с отчетностью, нежели остальные. Как видно из диаграмм представления отчетов НКО и ОО, наибольшую тревогу вызывает ситуация в Саратове, Перми, Хабаровске, Казани, Омске, Ростове-на-Дону и Уфе.

Процент поданных отчетов ОО



Фокус-группы и индивидуальные интервью позволили выявить причины более высоких показателей отчетности в Москве и Санкт-Петербурге. Во-первых, организации, предлагающие тренинги по новым требованиям к отчетности, большей частью сосредоточены в двух крупнейших городах. В результате -соответствующие семинары более доступны тем организациям, которые находятся в этих городах. Точно так же организации, предоставляющие НПО консалтинговые услуги и консультировавшие разработчиков этого закона, тоже сосредоточены в двух этих городах. Отсутствие доступа к Интернету или компьютеров является сугубо технической, и все же достаточно серьезной причиной для НПО в регионах с низкими показателями представления отчетов.

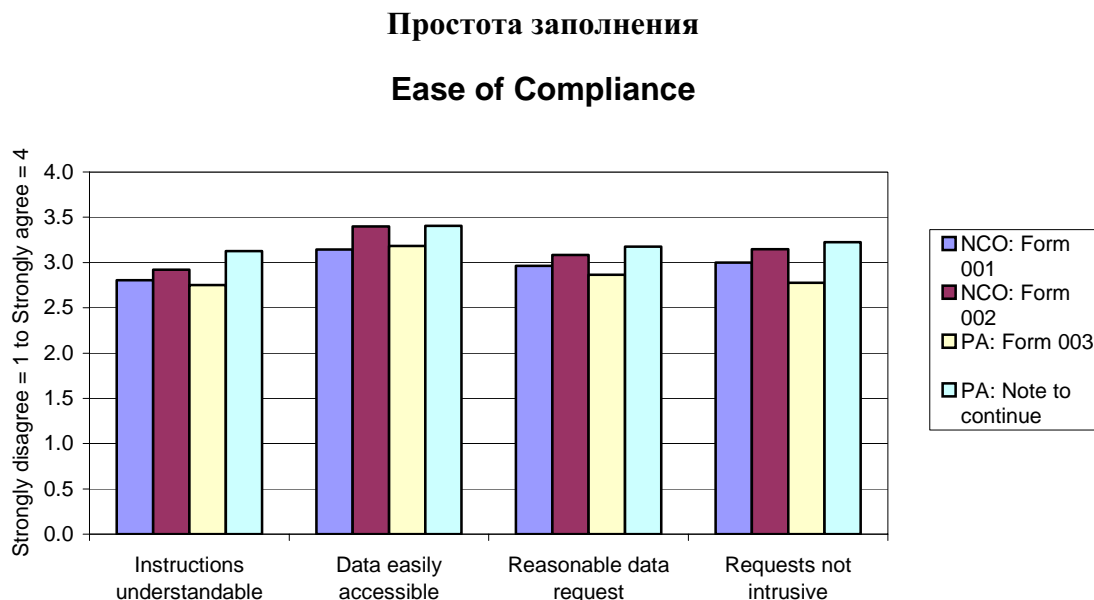
- По заявлению Начальника Управления по делам некоммерческих организаций г-н Степанова, ФРС¹⁷ обратилась в суд с заявлениями о ликвидации примерно 2600 НПО – главным образом ОО, более одного раза не представивших свои отчеты. Нет никаких сведений о том, были ли это только ОО, не выполнившие требований более одного раза, а если нет, то по какому принципу эти НПО были отобраны из числа прочих нарушителей. Если бы ФРС обратилась в суд с заявлениями о ликвидации всех НПО, не представивших своих отчеты, то более 50% всего сектора было бы ликвидировано. В то

¹⁷ См. примечание 4 выше.

же время ни одна из опрошенных НПО не сообщила о каких-либо штрафных санкциях за непредставление форм отчетности или допущенных в них ошибках.

с) Неясность инструкций

Большинство участников опроса сообщили, что затрачивают до двух дней на заполнение каждой из двух требуемых форм, что в сумме составляет около 4 дней на одну НПО.



Strongly disagree - Совершенно не согласен

Strongly agree - Совершенно согласен

Instructions understandable – Понятные инструкции

Data easily accessible – Данные легко доступны

Reasonable data request – Обоснованность запрашиваемой информации

Requests not intrusive – Запрашиваемая информация не является вмешательством во внутренние дела

PA: Note to continue – Уведомление о продлении деятельности

Однако последовавшие за этим собеседования в фокус-группах и интервью обнаружили, что прежде чем приступить к заполнению этих форм, НПО приходится затрачивать немало времени и усилий на поиски и изучение новых требований. Отвечая на этот вопрос анкеты, респонденты просто не брали в расчет это время и трудозатраты.

Участники всех фокус-групп заявили, что поскольку никто, включая некоторых чиновников ФРС, не понимает некоторых положений нормативных актов, представители НПО полагаются на собственное толкование этих требований и консультации с коллегами из других НПО, считая их не хуже любых других.

*«Я еще в декабре принялся звонить в это новое управление Федеральной регистрационной службы, потому что у меня возникло несколько вопросов. И на исходе января, они, наконец, прислали ответ примерно такого содержания: «Послушайте, мы и сами не знаем ответа на ваши вопросы. Пишите то, что сочтете правильным. Если ошибетесь, мы вас поправим»».*¹⁸

Судя по всему, отвечая на вопросы о ясности законодательства, участники опроса не принимали в расчет сопутствующих проблем, которые мы тоже относим на счет

¹⁸ Заявление участника одной из фокус-групп.

двусмысленности некоторых законодательных положений. Так, участники фокус-групп во всех трех регионах выразили неуверенность в том, правильно ли они заполняют формы отчетов, несмотря на все старания, и не накажет ли их ФРС за допущенные ошибки.

Фокус-группы, а также участники индивидуальных интервью подтвердили, что главным препятствием является сложный язык закона.

Некоторые участники фокус-групп заявили, что большая часть сведений, требуемых в формах ФРС, уже представляется в налоговых декларациях. Отвечая на вопрос, является ли это серьезной проблемой, участники отметили, что требования представить в целом одинаковую информацию сформулированы в налоговых декларациях и отчетных формах ФРС по-разному и очень невнятно, что делает простой перенос данных из налоговых деклараций в формы ФРС рискованным и потенциально ошибочным делом. Некоторые участники высказали мнение, что требования к отчетности коммерческих организаций более просты и четки, нежели для НПО, и высказали пожелание, чтобы к НПО и сфере бизнеса применялись одинаковые правила финансовой отчетности.

Аналитические выводы и рекомендации

В целях расширения охвата НПО, не представивших отчетов и, возможно, не получивших уведомлений, ФРС могла бы провести проверку своей контактной информации об НПО, особенно в отношении тех НКО, чьи дела были переданы или находятся в процессе передачи из налоговых органов в ФРС. Другим вариантом решения проблемы могло бы стать открытие для широкой публики базы данных с контактной информацией НПО. Это позволило бы многим НПО, пытающимся поделиться со своими коллегами информацией о составлении отчетов, добиться большего эффекта и довести ее до всеобщего сведения.

Организация в регионах учебы для НПО о правилах составления отчетов и оказание помощи в этом деле тоже позволило бы донести информацию до маленьких НПО с ограниченными возможностями и повысить показатели выполнения закона. Данные мероприятия помогли бы ФРС собрать информацию о проблемах в предоставлении отчетности, специфических для маленьких НПО.

Участники всех фокус-групп обратили внимание на большое количество двусмысленных положений в Законе №18-ФЗ и подзаконных актах по его применению, которые, по единому мнению всех групп, непонятны не только самим НПО, но и «экспертным источникам», включая ФРС. Судя по всему, упрощение форм и исполнительных распоряжений, устанавливающих требования к отчетности, и/или ограничение категорий НПО, обязанных представлять эти отчеты, принесло бы пользу обеим сторонам и должно войти в число приоритетных задач государства.

Общую нечеткость и двусмысленность ряда положений Закона №18-ФЗ можно устранить путем внесения изменений в этот закон. Некоторые термины в подзаконных актах также нуждаются в четком определении – таковы, например, термины «мероприятие» или «основная деятельность, осуществляемая в отчетном периоде», фигурирующие в форме №0001 для НКО. Основой для пересмотра Закона №18-ФЗ и его подзаконных актов могут послужить отличные рекомендации, подготовленные группой российских экспертов¹⁹. МЦНП также выражает готовность оказать техническую помощь по запросу заинтересованных российских сторон.

Разделяя обеспокоенность многих участников фокус-групп тем фактом, что новые требования ФРС к отчетности во многом дублируют уже существующие правила составления налоговых

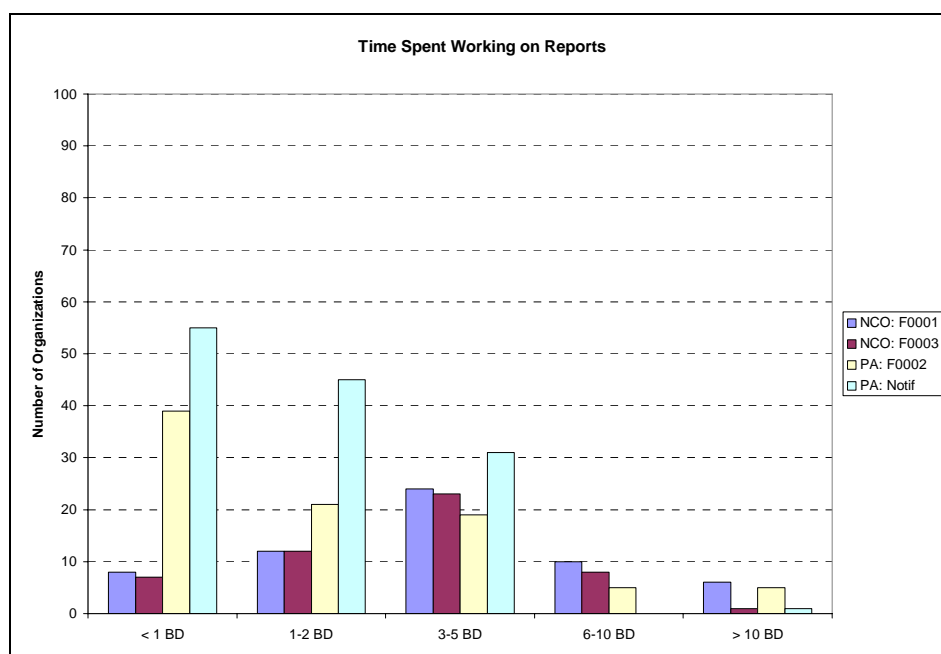
¹⁹ См ссылку б выше.

деклараций, распространяющиеся также на НПО, мы представляем рекомендацию участников полностью ликвидировать требования к финансовой отчетности, предусмотренные Законом №18-ФЗ. Вместо этого ФРС могла бы получать финансовую информацию, отражающую деятельность НПО, наладив эффективный обмен данными между налоговыми органами и ФРС.

3. Затраты НПО на заполнение форм отчетности

Пожалуй, одним из самых курьезных результатов опроса оказался сравнительно низкий уровень трудозатрат на выполнение требований закона, что явно противоречит единичным заявлениям практиков НПО.²⁰ Немногим более половины респондентов отметили, что они затратили больше времени, нежели в прошлом, на заполнение новых отчетов и решение связанных с этим вопросов. Большинство респондентов сообщили, что затратили до двух дней на заполнение каждой формы.

Трудозатраты на составление отчетов



Number of organizations – Количество организаций

NCO - НКО

PA - ОО

BD – Рабочий день (РД)

Согласование этого показателя с заявлениями сектора гражданского общества и его сторонников стало одной из главных тем, обсуждавшихся в фокус-группах. Впрочем, было очевидно, что точность ответов может быть ограниченной из-за неспособности многих НПО отслеживать и измерять накладные расходы и прочие косвенные издержки. Даже отдельные организации, специально нанимавшие для этого бухгалтеров и юристов, не смогли дать интервьюерам точных сведений об этих затратах, не говоря уже о внутренних издержках.

Участники фокус-групп были едины во мнении, что внесение данных в графы форм не представляло особых хлопот, но неизменно подчеркивали огромный объем подготовительной

²⁰ Тем не менее, эта оценка согласуется с выводами доклада Аузана, в котором объем трудозатрат оценивался в 2,2 дня.

работы, необходимой для заполнения форм, вплоть до перестройки базовых систем бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Тем не менее, в ответах на вопросы анкеты респонденты указывали только время, фактически затраченное на заполнение форм, а не на предварительную подготовку данных.

Участники фокус-групп во всех трех регионах жаловались, что столь специфические требования ФРС по финансовой отчетности НПО, создали потребность в бухгалтерах, желающих специализироваться в данном секторе. Однако, в связи с тем, что сектор НПО небольшой и ставки оплаты намного ниже по сравнению с коммерческим сектором, очень малое количество бухгалтеров имеют возможность специализироваться. Это еще один аргумент в поддержку унификации требований, определению и сроков отчетности между коммерческим и некоммерческим сектором.

Руководители НПО, участвовавшие в работе фокус-групп, сообщали, что они, их бухгалтеры и юристы затрачивают значительное, никем не оплачиваемое время на составление отчетов. Некоторые заявили, что занимались этим после работы, чтобы не мешать реализации действующих программ. Респонденты опроса не включали эти неоплачиваемые издержки в свои сметы расходов на выполнение требований закона.

В сведения об издержках или количестве времени, затраченного на составление отчетов, не включалось также время, затраченное на семинарское обучение персонала и расходы на перестройку систем бухгалтерского учета. Некоторые участники фокус-групп, оценившие в ходе опроса время на составление отчетов в несколько дней, позднее говорили о неделях, ушедших на разработку новых систем бухучета, которые дали бы возможность составлять эти отчеты.

Аналитические выводы и рекомендации

Исходя из результатов опроса и собеседований в фокус-группах, мы можем сделать лишь ограниченные выводы относительно объема трудозатрат, необходимых для составления отчетов НПО для ФРС. Давая ответы на вопросы анкеты, НПО не могли отслеживать и измерять накладные расходы и прочие косвенные издержки, выявленные в процессе исследования. Этот вывод указывает на гораздо более глубокую проблему, связанную с ведением внутренней отчетности, бухгалтерского учета и управленческой практикой. Ведение внутренней документации и установление внутренней управленческой политики и процедур, по-видимому, представляет серьезную проблему для многих НПО, ослабляя их способность составлять сложные отчеты для государственных органов или доноров. Эта слабая сторона многих НПО делает их уязвимыми для государственных проверок и угрожает их устойчивому развитию.

Принимая во внимание огромные масштабы России и величину сектора НПО, решить эту проблему очень непросто. ФРС могла бы рассмотреть возможность создания службы, которая снабжала бы НПО информацией в режиме он-лайн, проводила семинары и издавала публикации по вопросам ведения внутренней отчетности и организации внутренней управленческой практики. Оказание подобных услуг и взаимодействие между ФРС и НПО приносили бы взаимную пользу, помогая НПО соблюдать требования закона, а чиновникам ФРС больше узнать об НПО.

Признавая наращивание потенциала российских НПО как долговременную цель, следует принять неотложные и промежуточные меры, которые позволят ослабить давление на многие НПО путем отмены штрафных санкций за неведение и непредставление по первому

требованию ФРС обыденных административных документов вроде протоколов заседаний руководящего органа НПО. Эти мелкие административные нарушения не должны приводить к ликвидации организации. Более того, ликвидация по этим причинам, если она будет проводиться в жизнь, приведет к уничтожению большей части российского сектора НПО. Простейшим путем решения этого вопроса было бы исключение несоответствия уставным документам НПО из перечня оснований для принудительной ликвидации НПО.

4. Действия государственных органов по представленным отчетам

Ни одна из НПО, принявших участие в опросе, не сообщила о каких-либо штрафных санкциях, наложенных за непредставление или неправильное представление отчетов. Аналогичные ответы были получены от участников фокус-групп и в ходе индивидуальных интервью.

В фокус-группах мы проанализировали, каким образом отсутствие обратной связи сказывается на деятельности НПО. Хотя большинство участников фокус-групп сообщили, что отсутствие обратной связи никак не влияет на их планы или деятельность, многие выразили беспокойство и неуверенность относительно правильности составленных ими отчетов и возможной реакции ФРС на допущенные ошибки.

Вот как выразил свои ощущения один/одна из участников целевой группы по поводу отсутствия обратной связи:

«Мы, как организация, хотим быть уверены в своем прочном положении. К примеру, когда мы подаем отчет, его прием не должен зависеть от настроения или характера чиновника, от того добрый он или злой. Мы не хотим бояться. Мы хотим четко знать: если мы все делаем правильно, они нас не тронут. Потом они просят подать, хотя бы что-нибудь. Мы подаем отчет, они принимают его без малейших замечаний, а позднее может быть совсем другая ситуация».

По некоторым неофициальным заявлениям ряда представителей ФРС, Федеральная регистрационная служба не намерена проверять все подаваемые ей отчеты. Более того, ФРС не устанавливает ни критериев, ни хотя бы примеров, которые помогли бы организации понять, когда ее отчет может быть подвергнут проверке или чьи именно отчеты могут быть проверены.

Аналитические выводы и рекомендации

Никто из респондентов опроса или участников фокус- групп не получал обратной информации о поданных отчетах. Эти данные согласуются с процитированными выше замечаниями представителей ФРС о том, что их ведомство не намерено проверять все поданные отчеты. В этом контексте ведомственного молчания в ответ на старания НПО соблюдать новые и весьма запутанные правила отчетности, заявления²¹ ФРС о применении штрафных санкций вплоть до ликвидации около 2600 НПО звучат весьма тревожно.

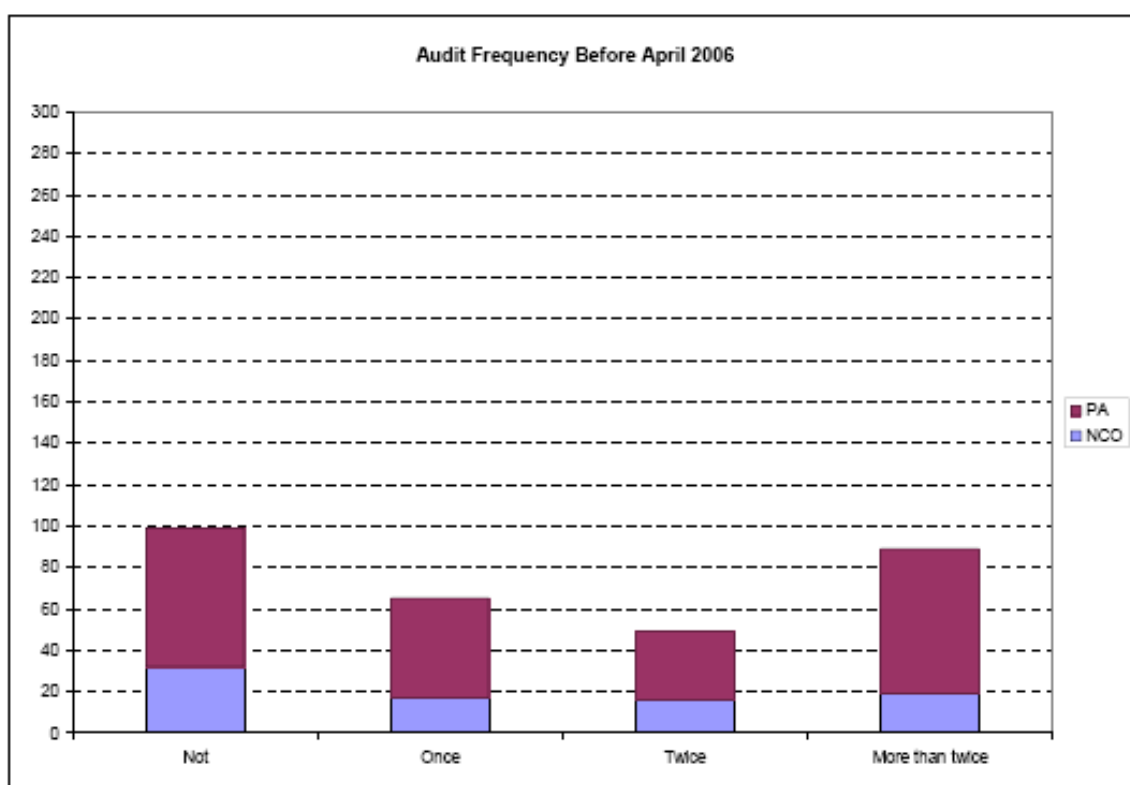
Установление для ФРС сроков на рассылку организациям подтверждений правильности представленных ими отчетов, ограничило бы их опасения известными временными рамками. Само собой, ФРС должна будет прочесть эти отчеты, чтобы подтвердить или отказать в их приеме. Это возвращает нас к необходимости упрощения форм и инструкций и/или ограничения категорий НПО, обязанных представлять эти отчеты, что даст возможность ФРС проверять отчеты и сообщать НПО о результатах проверки.

²¹ См. примечание 4 выше.

5. Государственные проверки деятельности НПО, проводимые согласно новому законодательству

Респонденты опроса также ответили на вопросы, касающиеся проверок, внезапных визитов представителей государственных органов на их мероприятия и запросов о предоставлении информации. Что касается проверок, то до апреля 2006 г., когда вступил в силу Закон №18-ФЗ, опрошенные нами организации подвергались проверкам примерно так же часто, как и после принятия Закона №18-ФЗ. С учетом того, что по российскому законодательству все организации подлежат обязательному аудиту, как минимум, один раз в два года²² интерпретировать эти данные довольно трудно.

Частота проверок до апреля 2006 года



Not - Нет

Once – Один раз

Twice – Два раза

More than twice – Более двух раз

Кроме того, немногим более 20% респондентов более чем в двух случаях замечали внезапное появление представителей государственных органов на мероприятиях НПО, хотя две трети опрошенных ни разу не замечали их присутствия. По-видимому, с апреля 2006 г. средний коэффициент посещаемости остался неизменным. Аналогичным образом, с апреля 2006 г. почти не изменилось количество сообщений о запросах информации.

В географическом плане кросс-табуляционный и кластерный анализ факторов, включающих проверки, внезапные визиты представителей государственных органов и запросы информации, показал относительно высокую частоту проявления внимания со стороны государства в Перми,

²² Закон Российской Федерации №134-ФЗ «О государственном контроле за деятельностью юридических лиц на территории Российской Федерации.»

Хабаровске, Казани и Чебоксарах и чрезвычайно высокие уровни внимания в Краснодаре и Уфе. В Москве и Санкт-Петербурге государственное вмешательство не выглядело сколько-нибудь серьезной проблемой.

Несколько участников фокус-групп также упомянули о повышенной придирчивости проводимых ФРС проверок. Ревизоры ФРС проверяют *«абсолютно все»*: соответствие деятельности НПО не только требованиям закона, но и собственным уставным документам - например, проведение заседаний правления и общих собраний в порядке и в сроки, предписанные уставными документами, ведение протоколов всех собраний и т. д., чего многие организации не делают.

Аналитические выводы и рекомендации

Хотя мы не выявили изменений в частоте проверок, их количество, судя по всему, всегда было очень велико, поскольку все НПО, как и иные юридические лица, подвергались проверкам раз в два года, и 20% опрошенных отмечали появление на своих мероприятиях представителей государственных органов. Это весьма высокий показатель. Кроме того, в некоторых регионах – Перми, Хабаровске, Казани, Чебоксарах, Краснодаре и Уфе – НПО действуют под усиленным государственным надзором в форме проверок и внезапных визитов.

Результаты исследования показывают, что рамки охвата проверок существенно расширились. По словам участников ряда фокус-групп, представители ФРС начали запрашивать и стараются проверять *«абсолютно все»*, превращая процесс ревизии в крайне обременительное и неэффективное занятие как для НПО, так и для самой ФРС. При проведении проверки обеим сторонам важно знать, какова ее цель, и какие документы подлежат проверке. Ревизии НПО могли бы стать более эффективными для ФРС и НПО, если бы в подзаконных актах четко указывалась цель и сфера охвата проверок, включая исчерпывающий список документов, подлежащих проверке.

6. Воздействие новых положений о проверках и отчетности на правозащитные организации и организации занимающиеся защитой общественных интересов

По данным опроса:

- НПО, действующие в сфере прав человека/защиты общественных интересов/гражданского общества, с большей вероятностью и в большем количестве представляли требуемые отчеты, нежели организации, действующие в других сферах;
- Организации, финансируемые из-за рубежа, с большей вероятностью представляли свои отчеты.

Несмотря на высокую вероятность соблюдения закона правозащитными организациями и организациями, занимающимися защитой общественных интересов, свидетельства о каких-либо изменениях в частоте государственных проверок либо систематических или выборочных притеснений, весьма слабы и носят единичный характер. Анализ ответов не указывает на наличие систематической модели государственного вмешательства. Кластерный анализ высоких показателей различных форм вмешательства наводит на мысль, что чем чаще данная организация подвергалась проверкам, и чем больше государственных органов ее проверяли до введения новых требований к отчетности, тем чаще и большее число государственных органов будут ее проверять после их введения.

Ни фокус-группы, ни ответы на опрос не смогли привести ни одного прямого доказательства выборочных притеснений, хотя и пересказывалось несколько историй из третьих уст. Это была еще одна неожиданность, поскольку подавляющее большинство участников представляли правозащитные организации и организации, занимающиеся защитой общественных интересов. В то же время, говоря об НПО, подвергавшихся притеснениям, участники фокус-групп называли несколько организаций – например, связанных с общественной организацией «Открытая Россия», основателем которого был находящийся ныне в заключении бывший глава «ЮКОСа» Михаил Ходорковский.

Участники фокус-групп в целом считают, что новые требования к отчетности являются реакцией государства, встревоженного вероятностью «цветной революции» в России.

«Не так давно проводился один семинар. Я не помню фамилии оратора, но он представлял Федеральную службу. Так вот, он прямо задал нам вопрос, хотим ли мы здесь «цветной революции»».

Хотя участники фокус-групп отвергли мысль о том, что они или кто-либо из известных им руководителей НПО располагают ресурсами – не говоря уже о намерениях – начать «цветную революцию», они все же не выражали резких антипатий к этой идее. Некоторые высказали предположение, что новое законодательство может привести к консолидации некоммерческих групп в более крупные объединения, выходящие за рамки местного масштаба. К этой перспективе участники тоже не высказали резко негативного отношения.

Аналитические выводы и рекомендации

Ни респонденты опроса, ни участники фокус-групп не утверждают, что Закон №18-ФЗ непропорционально применяется против правозащитных групп. Скорее этот закон повсеместно порождает одинаковые проблемы в силу общей двусмысленности и запутанности некоторых его положений. Именно двусмысленные положения закона с одной стороны, позволяют чиновникам истолковывать и применять их по собственному разумению, а с другой – делают невозможным его последовательное применение на практике.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: ИСТОЧНИКИ ПОДБОРА РЕСПОНДЕНТОВ ДЛЯ КОЛИЧЕСТВЕННОГО ОПРОСА

Аналитический Центр Юрия Левады подготовил следующее:

Для проведения опроса была создана единая база НКО по 20 регионам, в которых должно было проводиться анкетирование.

В силу того, что в открытом доступе нет какой либо официальной статистики или более-менее полной базы данных с адресами НКО, мы сформировали базу данных, объединив информацию, содержащуюся на общедоступных интернет-ресурсах:

- Права человека в России (<http://www.hro.org>) – включает интернет-ссылки на веб-сайты некоммерческих организаций;
- Центр развития некоммерческих организаций (<http://old.crno.ru>) – содержит электронные базы данных по НКО Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Основная задача этой базы данных – приглашение организаций на семинары, поиск партнеров среди других НКО, бизнес-структур, государственных органов и фондов (как российских, так и иностранных);
- Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (<http://sovetspamfilova.ru>);
- Сибирский центр поддержки общественных инициатив (<http://cip.nsk.su>) - содержит базу данных некоммерческих организаций Сибири;
- Каталог общественных ресурсов Рунета (<http://ngo.ru>) – позволяет выйти на сайты НКО. Этот каталог содержит интернет-ссылки на веб-сайты и иные ресурсы общественных и некоммерческих организаций, ресурсные центры и центры поддержки НКО, онлайн-библиотеки, базы данных и т.п., т.е. любые типы общих ресурсов;
- Каталог российских НКО (<http://nco.yandex.ru>) – содержит список НКО с интернет-ссылками на веб-сайты некоммерческих организаций, которые подразделяются по сфере деятельности (например, защита гражданских прав, социальная жизнь, бизнес и инфраструктура, образование, культура, благотворительные фонды и т.д.);
- Международное историко-просветительское правозащитное и благотворительное общество (<http://www.memo.ru>) – содержит список адресов государственных организаций, занимающихся проблемами реабилитации и памяти жертв политических репрессий;
- Сеть TRAINET (<http://db.ngo.ru>) – база данных, содержащая список некоммерческих организаций с адресами и контактной информацией;
- Тематические базы данных для социальных служб и НКО/НГО (<http://db-is.net>) – авторский проект "ИнфоСистемы" по созданию и обслуживанию тематических баз данных и партнерских сетей НКО / НГО и социальных служб.

Мы добавили к ним организации, сведения о которых мы почерпнули из электронной базы данных юридических лиц АДИ «Бизнес-карта» (<http://www.biznes-karta.ru>). Агентство деловой информации «Бизнес-карта» представляет группу компаний, которые оказывают различные виды информационных услуг как на российском, так и на зарубежном рынке. Оно предлагает различные виды информационных услуг: от подбора дистрибьютерских и сбытовых сетей для продвижения их товаров на российском рынке, подбора деловых партнеров и организации деловых встреч до баз данных предприятий, деловых справочников, списков предприятий по российским регионам и отраслям.

При составлении единой базы данных организации, не имеющие контактной информации, исключались, как и повторы. В настоящее время открытые интернет-ресурсы России не контролируются ни правительством, ни социальными группами.

Таким образом, мы полагаем, что в результате слияния полученных баз адресная база данных НКО объективно представляет все НКО.

Мы объединили все эти базы данных в одну единую, разбили ее по регионам, исключили повторяющиеся названия НКО, в результате чего мы получили списки НКО в алфавитном порядке по каждому региону, при этом каждый региональный список включал от 45 до 1300 НКО (в целом списки включали 2603 НКО) (см. таблицу 1).

В каждом регионе планировалось провести определенное количество опросов, что оговаривалось условиями контракта (не менее 10 интервью в каждом регионе), в то же время более широкий опрос предполагалось провести в крупных городах (см. таблицу 1).

Отбор НКО для анкетирования проводился независимо для каждого города по списку НКО с помощью систематического метода. Шаг отбора для каждого города определялся по формуле: (число организаций в списке) / (региональный объем выборки), округленный до целого числа (см. таблицу 1)

Вначале, были отобраны НПО, номер которых в списке определялся по формуле:

- шаг отбора поделенный на два, округленный до ближайшего целого числа.

Так как МЦНП потребовал, чтобы квота правозащитных организаций и организаций, занимающихся защитой общественных интересов, составила 1/3 от числа всех респондентов, для того, чтобы добрать эти организации, недостающие до квоты одна треть, была произведена дополнительно выборка из целого списка, по той же формуле, что и общая выборки, но только по правозащитным организациям.

Правозащитные организации попали из списков наряду с другими НПО. Однако, доля правозащитных организаций в составленных списках НКО оказалась меньше, чем одна треть, предусмотренная МЦНП. Для обеспечения опроса необходимого количества правозащитных организаций после того, как интервьюеры набирали в ходе опроса критическое количество НКО, не принадлежащих к числу правозащитных организаций (70% от объема выборки, приходящейся на город), в дальнейшем из списка НКО отбирались для опроса только правозащитные организации, а прочие отсеивались как не подходящие по квотам

В случае, если отобранные НКО не могли быть опрошены по той или иной причине (недоверенность контактной информации, никто не брал трубку после не менее 5 попыток, не попадали в квоту правозащитных организаций или организаций защиты общественных интересов, категорически отказывались участвовать в опросе или постоянно откладывали интервью до окончания исследования), вместо них из списка выбирались другие НКО.

Доля ответивших (соотношение тех, кто принял участие в опросе, к числу НКО, к которым обращались наши интервьюеры) из организаций, попадающих в критерии, составило 45 процентов (Разницу в доле ответивших по регионам см. в таблице 2).

Таблица 1.

Город	Количество адресов в базе данных	Плановая выборка	Шаг отбора
Москва	1301	65	20
Санкт-Петербург	133	40	3
Воронеж	69	10	7
Нижний Новгород	47	15	3
Саратов	43	10	4
Пермь	47	10	5
Екатеринбург	232	15	15
Челябинск	62	10	6
Новосибирск	47	10	5
Красноярск	51	10	5
Хабаровск	86	10	9
Самара	45	10	5
Казань	46	10	5
Чебоксары	76	10	8
Омск	50	10	5
Ростов-на-Дону	46	15	3
Краснодар	67	10	7
Уфа	47	10	5
Волгоград	58	10	6
Ульяновск	50	10	5
ИТОГО	2603	300	

Таблица 2.

Город	Воронеж	Н. Новгород	Екатеринбург	Челябинск	Новосибирск	Самара	Чебоксары	Омск	Ростов-на-Дону	Краснодар	Уфа	Волгоград	Ульяновск	Москва	С.Петербург	Саратов	Пермь	Красноярск	Хабаровск	Казань	Всего
количество адресов в базе	69	47	323	62	47	45	76	50	46	67	47	58	50	1301	133	43	47	51	86	46	2803
анкет план	10	15	15	10	10	10	10	10	15	10	10	10	10	65	40	10	10	10	10	10	300
анкет факт всего	10	15	15	10	10	10	10	10	15	10	10	10	10	65	42	10	10	10	10	10	302
дата заполнения первой анкеты	4/9	3/9	4/9	10/9	5/9	4/9	7/9	4/9	4/9	4/9	3/9	4/9	3/9	4/9	10/9		4/9	13/9	4/9	6/9	3/9
дата заполнения последней анкеты	14/9	18/9	13/9	14/9	12/9	10/9	14/9	17/9	12/9	15/9	12/9	13/9	14/9	18/9	18/9		11/9	19/9	18/9	18/9	19/9
КОНТАКТЫ - НЕДОСТИЖИМОСТЬ																					
1 прерванные интервью		2	2		2					1						4			1	1	13
2 решительно отказались от участия в исследовании	1	14	3	4	7	2	2	1	4	4	8			45	4	6	4	2	18	2	131
3 постоянно переносили сроки контакта, так и не удалось			1		3			1	1	14	5		3	22	3	3		4			60
4 в течение периода исследования человек, который может ответить на вопросы исследования, недоступен	3	5	2	2	3	4	4	10	2	7	6	10	6	28	7	6		15	5		125
5 вне квот (по адвокатским/правозащитным организациям - вопрос 1)			55		4	4	3			1	3		5	101			28				204
6 не подходит по скринингу (вопрос S1 и S3)	4	5	25	11	4	1	4	7		7	11		7	12	8	4	1	14		5	130
7 неверный телефон / другая организация	4	1	19	12	10	4	23	3	14	7		4	7	44	12	4			19	20	207
8 в течение не менее чем 5 попыток - занято	1		3		1			2	1				2	126		2			2	10	150
9 в течение не менее чем 5 попыток - никто не подходит	8	5	3	2	3	4	5	14	1	16	4	4	10	107	5	5	4	3	2	5	210
10 другие причины	1		1				4	2	7					12							27

Город	Воронеж	Н. Новгород	Екатеринбург	Челябинск	Новосибирск	Самара	Челябинск	Омск	Ростов-на-Дону	Краснодар	Уфа	Волгоград	Ульяновск	Москва	С.Петербург	Саратов	Пермь	Красноярск	Хабаровск	Казань	Всего
КОНТРОЛЬ																					
По телефону	10	3	6	4	4	3	3	10	7	4	10	10	5	14	42	5	3	2	2	5	152
Повторным посещением																					
Выбраковано после контроля																					
ХАРАКТЕРИСТИКА ИНТЕРВЬЮЕРОВ																					
всего интервьюеров	1	3	3	1	2	1	1	1	15	1	1	1	2	6	3	1	2	6	1	1	53
из них																					
Мужчин									8		1	1						1			11
Женщин	1	3	3	1	2	1	1	1	7	1			2	6	3	1	2	5	1	1	42
ВОЗРАСТ:																					
от 18 до 24 лет							1	1	3		1			1			1	1	1	1	11
от 25 до 54 лет	1	3	1	1					7			1	1	2	1			4			22
Свыше 55 лет			2		2	1			5	1			1	3	2	1	1	1			20
ОБРАЗОВАНИЕ:																					
Ниже среднего																					0
Среднее		1							1					1			1	1	1		6
Высшее	1	2	3	1	2	1	1	1	14	1	1	1	2	5	3	1	1	5		1	47
В КАКОМ ОПРОСЕ УЧАСТВУЕТ:																					
от 2 до 5 раз									7												7
от 6 до 10 раз									4					1					1		6
Более 10	1	3	3	1	2	1	1	1	4	1	Ф	1	2	5	3	1	2	6		1	39

ПРИЛОЖЕНИЕ II: АНКЕТА ОПРОСА ДЛЯ ТЕЛЕФОННОГО ИНТЕРВЬЮ

125319, Москва,
ул. Черныховского, 16
тел. 229-38-10
факс 200-46-48



16, Chernyakhovskogo st.
Moscow, 125319, Russia
tel. (7495) 229-38-10
fax (4095) 229-38-10

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ЮРИЯ ЛЕВАДЫ

Опрос 2007-сп-39

Добрый день!

Я представляю Аналитический Центра Левады. Меня зовут _____.....
Мы проводим исследование некоторых аспектов деятельности некоммерческих организаций в связи с введением нового законодательства. Мы предлагаем Вам ответить на несколько вопросов на строго конфиденциальной основе. Вы можете быть совершенно уверены, что Ваши ответы не будут обнародованы или доступны иным лицам. Интервью займет не более 15-20 минут.

1. Да
2. Нет → Если Вам сейчас неудобно говорить, в какое время я мог(ла) бы перезвонить?

S1. КОГДА БЫЛА ЗАРЕГИСТРИРОВАНА ВАША ОРГАНИЗАЦИЯ?

1. В 2004 ГОДУ ИЛИ РАНЕЕ
 2. ПОСЛЕ 2004 ГОДА -----→ БЛАГОДАРИМ ВАС ЗА ГОТОВНОСТЬ ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ
 3. НЕ ЗАРЕГИСТРИРОВАНА ----→ В ИССЛЕДОВАНИИ, НО В СООТВЕТСТВИИ С ЕГО ЗАДАЧАМИ НАМ НУЖНЫ ТОЛЬКО ОРГАНИЗАЦИИ, КОТОРЫЕ БЫЛИ ЗАРЕГИСТРИРОВАНЫ В 2004 ГОДУ ИЛИ РАНЬШЕ
-

S2. ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ О ВВЕДЕНИИ НОВЫХ ФОРМ ОТЧЕТОВ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ С АПРЕЛЯ 2006 ГОДА?

1. ДА
 2. НЕТ -----→ ПОЖАЛУЙСТА, ПЕРЕДАЙТЕ АНКЕТУ ЧЕЛОВЕКУ СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ КОМПЕТЕНЦИИ
-

S3. ОСУЩЕСТВЛЯЛА ЛИ ВАША ОРГАНИЗАЦИЯ КАКУЮ-ЛИБО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 2006 ГОДУ? (ИМЕЕТСЯ В ВИДУ ЛЮБОЕ ПОЛУЧЕНИЕ ИЛИ РАСХОДОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ)

1. ДА
2. НЕТ -----> БЛАГОДАРИМ ВАС ЗА ГОТОВНОСТЬ ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В ИССЛЕДОВАНИИ, НО В СООТВЕТСТВИИ С ЕГО ЗАДАЧАМИ НАМ НУЖНЫ ТОЛЬКО ОРГАНИЗАЦИИ, КОТОРЫЕ ИМЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЕ В 2006 ГОДУ

S4. ВАША ОРГАНИЗАЦИЯ САМА ПОДГОТОВИЛА ОТЧЕТЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ИЛИ НАНЯЛА ДЛЯ ЭТОГО ДРУГУЮ КОМПАНИЮ ИЛИ ЧАСТНЫХ ЛИЦ?

1. САМА ПОДГОТОВИЛА ОТЧЕТНОСТЬ.
2. НАНЯЛА ДЛЯ ЭТОГО ДРУГУЮ КОМПАНИЮ/ЧАСТНЫХ ЛИЦ

S5. СКОЛЬКО ЛЕТ ВЫ ПРИЧАСТНЫ К ПОДГОТОВКЕ ОТЧЕТОВ ВАШЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ?

1. ТРИ ГОДА ИЛИ БОЛЕЕ
2. МЕНЕЕ ТРЕХ ЛЕТ -----> ПЕРЕДАЙТЕ АНКЕТУ ЧЕЛОВЕКУ
3. НЕ ПРИЧАСТЕН К ПОДГОТОВКЕ ОТЧЕТНОСТИ --> СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ КОМПЕТЕНЦИИ

1. ПРОФИЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ

1А. Скажите, пожалуйста, чем в основном занимается, в какой сфере в основном действует Ваша организация? (ВЫБЕРИТЕ ТОЛЬКО ОДИН, отметьте подходящий ответ в колонке «А».)

1В. В каких еще областях действует Ваша организация? Если да, то какие именно? (отметьте все подходящие ответы в колонке «В»)

	А	В
Социальная сфера (культура, искусство, образование, здравоохранение, социальные услуги, благотворительность и материальная помощь и т.п.)	1	1
Профессиональные ассоциации и бизнес-ассоциации (например, Союз архитекторов, Торгово-промышленная палата и т.п.)	2	2
Защита гражданских прав, правовая защита всех групп населения (в т.ч. потребительские, экологические общества, общества автомобилистов, общества обманутых инвесторов, обманутых вкладчиков, солдатских матерей, борьба с точечной застройкой, поддержка институтов гражданского общества, защита демократических свобод, правозащитная деятельность)	3	3
Другое (в т.ч. религиозные, товарищества собственников жилья и т.п.) (пожалуйста, укажите)	4	4

Подготовка отчетности

Сначала мы хотели бы задать несколько вопросов о Вашем опыте работы с новыми формами отчетности

2. Из какого источника Вы впервые узнали про новые требования по отчетности? (отметьте один ответ)

1. Самостоятельно, из опубликованного закона, постановления, иного нормативного документа
2. От сотрудников Федеральной регистрационной службы
3. Из консультации юристов:
4. Из консультации бухгалтеров:
5. От Ваших аудиторов
6. Из справочно-правовой системы («Гарант», «Консультант Плюс»)
7. От других некоммерческих организаций
8. От Ваших донорских организаций, грантодателей или благотворителей
9. Из средств массовой информации
10. ДРУГОЕ (ЗАПИШИТЕ)

3. Какие из следующих источников Вы использовали для истолкования или лучшего понимания новых требований отчетности? (отметьте все источники, которые использовались, в колонке В.3)

4. По каждому источнику, отмеченному в колонке В.3, отметьте, используя шкалу от «1» - ничем не помогли до «4» - очень помогли, в какой мере этот источник помог Вам понять новые требования к отчетности? (отметьте по одному ответу в соответствующих строках в колонке В.4)

	В.3	В.4			
		Ничем не помогли			Очень помогли
Разъяснения, методические указания Росрегистрации:	1	1	2	3	4
Консультации сотрудников Росрегистрации	2	1	2	3	4
Консультации юристов	3	1	2	3	4
Консультации бухгалтеров	4	1	2	3	4
Аудиторы	5	1	2	3	4
Справочно-правовые системы («Гарант», «Консультант плюс»)	6	1	2	3	4
Другие некоммерческие организации	7	1	2	3	4
Донорские организации, грантодатели, благотворители	8	1	2	3	4
Другое (ЗАПИШИТЕ)	9	1	2	3	4
Не пользовались никакими источниками, заполняли отчетность по собственному разумению	10				

- 5. По какой общественно-правовой форме зарегистрирована Ваша организация?** (отметьте один ответ)
1. Общественное объединение (Общественная организация, Общественное движение; Общественный фонд, Общественное учреждение, Орган общественной самодеятельности) -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 8
 2. Некоммерческая организация (Автономная некоммерческая организация, Некоммерческое партнерство, Частное учреждение; Фонд; Ассоциация, Союз или иное объединение юридических лиц)

Если затрудняетесь ответить, проверьте по сертификату Госрегистрации

Вопросы 6 и 7 задаются только для некоммерческих организаций (ответ 2 на вопрос 5) Если у Вас общественное объединение – перейдите к вопросу 8

- 6. Давайте сначала поговорим о Форме № 1, которая называется «Отчет о деятельности некоммерческой организации и сведения о персональном составе ее руководящих органов». Будем называть ее Отчетом о деятельности организации**

- 6А. Вы сдавали Отчет о деятельности организации?**

1. ДА
 2. НЕТ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 6I
-

- 6В. Сдали ли Вы Отчет о деятельности организации вовремя (до 16 апреля 2007 г.)?**

1. ДА
 2. НЕТ
-

- 6С. Кто заполнял Отчет о деятельности организации? (возможно два ответа)**

1. Вы сами или сотрудники Вашей организации
2. Пришлось обратиться к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других организаций
3. Полностью поручили заполнение этой формы другим лицам (другой организации, аудиторской компании) -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 6I

- 6D. Сколько времени у Вас потребовала подготовка Отчета о деятельности организации? Имеется ввиду реально потраченное, а не календарное время) (отметьте один ответ)**

1. Меньше одного дня
 2. 1-2 рабочих дня
 3. 3-5 рабочих дня
 4. 6-10 рабочих дня
 5. более 10 рабочих дней
 6. НЕ ЗНАЮ (МЫ НАНЯЛИ СПЕЦИАЛИСТА)
-

Пожалуйста, скажите, в какой мере Вы согласны или не согласны со следующими высказываниями: совершенно не согласны, скорее не согласны, скорее согласны или совершенно согласны? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Совершенно не согласен	Скорее не согласен	Скорее согласен	Совершенно согласен
6Е. Вопросы и инструкции в форме Отчета о деятельности организации сформулированы ясно и понятно	1	2	3	4
6F. Информацию, необходимую для заполнения формы Отчета о деятельности организации, легко извлечь из документации, которую ведет моя организация	1	2	3	4
6G. Объем информации, содержащейся в форме Отчета о деятельности организации, не превышает разумных размеров	1	2	3	4
6H. Характер информации содержащейся в форме Отчета о деятельности организации, обоснован и не предполагает вмешательство во внутренние дела организации	1	2	3	4

6I. Независимо от того, сдавали Вы Отчет о деятельности организации или нет, получали ли Вы от Росрегистрации какие либо вопросы или запросы на дополнительную информацию по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 6К*

6J. Ответили ли Вы на эти вопросы или требования?

1. ДА
2. НЕТ

6K. Независимо от того, сдавали Вы Отчет о деятельности организации или нет, получали ли Вы от Росрегистрации уведомление о нарушении требований отчетности по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7*

6L. Ответили ли Вы на это уведомление? (отметьте один ответ)

1. ДА, ПОЛНОСТЬЮ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7*
2. ДА, ЧАСТИЧНО -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7*
3. ПОКА ЧТО НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7*
4. НЕТ, И НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 6N*
5. НЕТ, МЫ ОБЖАЛОВАЛИ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О НАРУШЕНИЯХ

6M. Каков результат Вашего обжалования? (отметьте один ответ)

1. ПРЕТЕНЗИИ К НАМ БЫЛИ СНЯТЫ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7
 2. ВОПРОС НАХОДИТСЯ В ПРОЦЕССЕ РАССМОТРЕНИЯ → ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7
 3. НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ
-

6N. Какие санкции были наложены?

6O. (Только для тех, кто в вопросе 6C отметил коды «2» или «3») Вы сказали, что обращались к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других компаний для заполнения Отчета о деятельности организации. Во сколько Вам обошлись их услуги? (отметьте один ответ)

1. Менее 3000 рублей
 2. 3000 РУБЛЕЙ ИЛИ БОЛЕЕ
-

7. А теперь давайте поговорим о Форме №2, которая называется «Уведомление о расходовании некоммерческой организацией денежных средств и об использовании иного имущества, включая полученные от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства». Будем называть ее Уведомлением о расходовании средств

7A. Вы сдавали Уведомление о расходовании средств?

1. ДА
 2. НЕТ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7I
-

7B. Сдали ли Вы это Уведомление вовремя (до 16 апреля 2007 года)?

1. ДА
 2. НЕТ
-

7C. Кто заполнял Уведомление о расходовании средств? (возможно два ответа)

1. Вы сами или сотрудники Вашей организации
 2. Пришлось обратиться к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других организаций
 3. ПОЛНОСТЬЮ ПЕРЕПОРУЧИЛИ ЗАПОЛНЕНИЕ ЭТОЙ ФОРМЫ ДРУГИМ ЛИЦАМ (ДРУГОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, АУДИТОРСКОЙ КОМПАНИИ) -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7I
-

7D. Сколько времени у Вас потребовало заполнение Уведомления о расходовании средств? Имеется ввиду реально потраченное, а не календарное время) (отметьте один ответ)

1. Меньше одного дня
 2. 1-2 рабочих дня
 3. 3-5 рабочих дня
 4. 6-10 рабочих дня
 5. более 10 рабочих дней
 6. НЕ ЗНАЮ (МЫ НАНЯЛИ СПЕЦИАЛИСТА)
-

Пожалуйста, скажите, в какой мере Вы согласны или не согласны со следующими высказываниями: совершенно не согласны, скорее не согласны, скорее согласны или совершенно согласны? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Совершенно не согласен	Скорее не согласен	Скорее согласен	Совершенно согласен
7Е. Вопросы и инструкции в Уведомлении о расходовании средств сформулированы ясно и понятно	1	2	3	4
7F. Информацию, необходимую для заполнения Уведомления о расходовании средств, легко извлечь из документации, которую ведет моя организация	1	2	3	4
7G. Объем информации, содержащейся в Уведомлении о расходовании средств, не превышает разумных размеров	1	2	3	4
7H. Характер информации содержащейся в Уведомлении о расходовании средств, обоснован и не предполагает вмешательство во внутренние дела организации	1	2	3	4

7I. Независимо от того, сдавали Вы Уведомление о расходовании средств или нет, получали ли Вы от Росрегистрации какие либо вопросы или запросы на дополнительную информацию по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7K

7J. Ответили ли Вы на эти вопросы или требования?

1. ДА
2. НЕТ

7K. Независимо от того, сдавали Вы Уведомление о расходовании средств или нет, получали ли Вы от Росрегистрации уведомление о нарушении требований отчетности по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10

7L. Ответили ли Вы на это уведомление? (отметьте один ответ)

1. ДА, ПОЛНОСТЬЮ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10
2. ДА, ЧАСТИЧНО -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10
3. ПОКА ЧТО НЕТ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10
4. НЕТ, И НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 7N
5. НЕТ, МЫ ОБЖАЛОВАЛИ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О НАРУШЕНИЯХ

7М. Каков результат Вашего обжалования? (отметьте один ответ)

1. ПРЕТЕНЗИИ К НАМ БЫЛИ СНЯТЫ -----→ *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10*
 2. ВОПРОС НАХОДИТСЯ В ПРОЦЕССЕ РАССМОТРЕНИЯ → *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10*
 3. НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ
-

7N. Какие санкции были наложены?

7O. (Только для тех, кто в вопросе 7С отметил коды «2» или «3») Вы сказали, что для заполнения Уведомления о расходовании средств обращались к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других компаний. Во сколько Вам обошлись их услуги? (отметьте один ответ)

1. Менее 3000 рублей
 2. 3000 РУБЛЕЙ И БОЛЕЕ
-

*Вопросы 8 и 9 – только для общественного объединения (ответ 1 на вопрос 5).
Если у Вас некоммерческая организация – перейдите к вопросу 10*

8А. Давайте сначала поговорим о Форме № 3, которая называется, которая называется «Информация об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, целях их расходования или использования, а также об их фактическом расходовании или использовании». Будем называть ее Отчет о средствах, полученных от иностранных организаций

1. ДА
 2. НЕТ -----→ *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 8I*
-

8В. Сдали ли Вы эту форму вовремя (до 16 апреля 2007года)?

1. ДА
 2. НЕТ
-

8С. Кто заполнял Отчет о средствах, полученных от иностранных организаций? (возможно два ответа)

1. Вы сами или сотрудники Вашей организации
 2. Пришлось обратиться к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других организаций
 3. ПОЛНОСТЬЮ ПЕРЕПОРУЧИЛИ ЗАПОЛНЕНИЕ ЭТОЙ ФОРМЫ ДРУГИМ ЛИЦАМ (ДРУГОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, АУДИТОРСКОЙ КОМПАНИИ) -----→ *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 8I*
-

8D. Сколько времени у Вас потребовало заполнение Отчет о средствах, полученных от иностранных организаций? Имеется ввиду реально потраченное, а не календарное время) (отметьте один ответ)

1. Меньше одного дня
 2. 1-2 рабочих дня
 3. 3-5 рабочих дня
 4. 6-10 рабочих дня
 5. более 10 рабочих дней
 6. НЕ ЗНАЮ (МЫ НАНЯЛИ СПЕЦИАЛИСТА)
-

Пожалуйста, скажите, в какой мере Вы согласны или не согласны со следующими высказываниями: совершенно не согласны, скорее не согласны, скорее согласны или совершенно согласны? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Совершенно не согласен	Скорее не согласен	Скорее согласен	Совершенно согласен
8Е. Вопросы и инструкции в Отчете о средствах, полученных от иностранных организаций, сформулированы ясно и понятно	1	2	3	4
8F. Информацию, необходимую для заполнения Отчета о средствах, полученных от иностранных организаций, легко извлечь из документации, которую ведет моя организация	1	2	3	4
8G. Объем информации, содержащейся в Отчете о средствах, полученных от иностранных организаций, не превышает разумных размеров	1	2	3	4
8H. Характер информации содержащейся в Отчете о средствах, полученных от иностранных организаций, обоснован и не предполагает вмешательство во внутренние дела организации	1	2	3	4

8I. Независимо от того, сдавали Вы Отчет о средствах, полученных от иностранных организаций, или нет, получали ли Вы от Росрегистрации какие либо вопросы или запросы на дополнительную информацию по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 8K*

8J. Ответили ли Вы на эти вопросы или требования?

1. ДА
2. НЕТ

8K. Независимо от того, сдавали Вы Отчет о средствах, полученных от иностранных организаций, или нет, получали ли Вы от Росрегистрации уведомление о нарушении требований отчетности по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9*

8L. Ответили ли Вы на это уведомление? (отметьте один ответ)

1. ДА, ПОЛНОСТЬЮ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9*
2. ДА, ЧАСТИЧНО -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9*
3. ПОКА ЧТО НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9*
4. НЕТ, И НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 8N*
5. НЕТ, МЫ ОБЖАЛОВАЛИ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О НАРУШЕНИЯХ

8М. Каков результат Вашего обжалования? (отметьте один ответ)

1. ПРЕТЕНЗИИ К НАМ БЫЛИ СНЯТЫ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9
 2. ВОПРОС НАХОДИТСЯ В ПРОЦЕССЕ РАССМОТРЕНИЯ----→ ПЕРЕЙДИТЕ
К ВОПРОСУ 9
 3. НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ
-

8N. Какие санкции были наложены?

8O. (Только для тех, кто в вопросе 8С отметил коды «2» или «3») Вы сказали, что для заполнения Отчета о средствах, полученных от иностранных организаций

обращались к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров, аудиторской компании) других компаний. Во сколько Вам обошлись эти услуги? (отметьте один ответ)

1. Менее 100 долларов
 2. БОЛЕЕ 100 ДОЛЛАРОВ
-

9. А теперь давайте поговорим про Форму «Уведомление о продлении деятельности общественного объединения».

9A. Вы сдавали Уведомление о продлении деятельности?

1. ДА
 2. НЕТ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9I
-

9B. Сдали ли Вы Уведомление о продлении деятельности вовремя (до 16 апреля 2007 года)?

1. ДА
 2. НЕТ
-

9C. Кто заполнял Уведомление о продлении деятельности? (возможно два ответа)

1. Вы сами или сотрудники Вашей организации
 2. Пришлось обратиться к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других организаций
 3. ПОЛНОСТЬЮ ПЕРЕПОРУЧИЛИ ЗАПОЛНЕНИЕ ЭТОЙ ФОРМЫ
ДРУГИМ ЛИЦАМ (ДРУГОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, АУДИТОРСКОЙ
КОМПАНИИ) -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9I
-

9D. Сколько времени у Вас потребовало заполнение Уведомления о продлении деятельности? Имеется ввиду реально потраченное, а не календарное время) (отметьте один ответ)

1. Меньше одного дня
 2. 1-2 рабочих дня
 3. 3-5 рабочих дня
 4. 6-10 рабочих дня
 5. более 10 рабочих дней
 6. НЕ ЗНАЮ (МЫ НАНЯЛИ СПЕЦИАЛИСТА)
-

Пожалуйста, скажите, в какой мере Вы согласны или не согласны со следующими высказываниями: совершенно не согласны, скорее не согласны, скорее согласны или совершенно согласны? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Совершенно не согласен	Скорее не согласен	Скорее согласен	Совершенно согласен
9Е. Вопросы и инструкции в Уведомлении о продлении деятельности сформулированы ясно и понятно	1	2	3	4
9Ф. Информацию, необходимую для заполнения Уведомления о продлении деятельности, легко извлечь из документации, которую ведет моя организация	1	2	3	4
9Г. Объем информации, содержащейся в Уведомлении о продлении деятельности, не превышает разумных размеров	1	2	3	4
9Н. Характер информации содержащейся в Уведомлении о продлении деятельности, обоснован и не предполагает вмешательство во внутренние дела организации	1	2	3	4

9И. Независимо от того, сдавали Вы Уведомление о продлении деятельности или нет, получали ли Вы от Росрегистрации какие либо вопросы или запросы на дополнительную информацию по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9К*

9Ж. Ответили ли Вы на эти вопросы или требования?

1. ДА
2. НЕТ

9К. Независимо от того, сдавали Вы Уведомление о продлении деятельности или нет, получали ли Вы от Росрегистрации уведомление о нарушении требований отчетности по этой форме ли Вы от Росрегистрации уведомление по этой форме?

1. ДА
2. НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10*

9Л. Ответили ли Вы на это уведомление? (отметьте один ответ)

1. ДА, ПОЛНОСТЬЮ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10*
2. ДА, ЧАСТИЧНО -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10*
3. ПОКА ЧТО НЕТ -----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10*
4. НЕТ, И НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ ----> *ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 9Н*
5. НЕТ, МЫ ОБЖАЛОВАЛИ ЗАКЛЮЧЕНИЕ О НАРУШЕНИЯХ

9М. Каков результат Вашего обжалования? (отметьте один ответ)

1. ПРЕТЕНЗИИ К НАМ БЫЛИ СНЯТЫ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10
 2. ВОПРОС НАХОДИТСЯ В ПРОЦЕССЕ РАССМОТРЕНИЯ → ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 10
 3. НА НАС БЫЛИ НАЛОЖЕНЫ САНКЦИИ
-

9Н. Какие санкции были наложены?

9О. (Только для тех, кто в вопросе 7С отметил коды «2» или «3») Вы сказали, что для заполнения Уведомления о продлении деятельности обращались к дополнительной помощи специалистов (юристов, бухгалтеров) других компаний. Во сколько Вам обошлись их услуги? (отметьте один ответ)

1. Менее 3000 рублей
 2. 3000 РУБЛЕЙ И БОЛЕЕ
-

Вопросы 10 и далее для всех организаций

10. Если говорить в целом, сколько времени Вам потребовалось для заполнения новых форм отчетности и их согласования с Росрегистрацией, по сравнению с отчетностью по старому законодательству? (отметьте один ответ)

1. Меньше времени, чем по старому законодательству
 2. Столько же времени как и по старому законодательству
 3. БОЛЬШЕ, ЧЕМ ПО СТАРОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
-

Проверки, Запросы, Уведомления

11. Пожалуйста, скажите, проводили ли какие-нибудь государственные органы проверки Вашей организации в течение двух лет до 18 апреля 2006г.?

1. ДА
 2. НЕТ -----→ ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 13
-

12. Сколько раз следующие государственные органы проводил проверки Вашей организации в течение двух лет до 18 апреля 2006г.? Сколько раз проводили проверки за этот период другие государственные органы или ведомства? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Ни разу	Однажды	Дважды	Больше двух раз
А. Налоговая инспекция	1	2	3	4
В. Росрегистрация	1	2	3	4
С. Трудовая инспекция	1	2	3	4
Д. Прокуратура	1	2	3	4
Е. Другой орган (ЗАПИШИТЕ)	1	2	3	4
Ф. Другой орган (ЗАПИШИТЕ)	1	2	3	4

13. Проводили ли какие-нибудь государственные органы проверки Вашей организации после 18 апреля 2006г.?

1. ДА
 2. НЕТ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 20
-

Давайте поговорим о последней проверке:

14. Какой государственный орган ее проводил? (отметьте один ответ)

1. Налоговая инспекция
 2. Росрегистрация
 3. Трудовая инспекция
 4. Прокуратура
 5. ДРУГОЙ ОРГАН (ЗАПИШИТЕ) _____
-

15. Проводил ли этот государственный орган проверки Вашей организации ранее, до 18 апреля 2006 г.?

1. ДА
 2. НЕТ
-

16. Давайте вернемся к последней проверке после 18 апреля 2006 года. Это была плановая или внеплановая проверка?

1. Плановая
2. Внеплановая

17. Были ли в ходе этой проверки выявлены какие-либо нарушения?

1. ДА
 2. НЕТ -----> ПЕРЕЙДИТЕ К ВОПРОСУ 19
-

18. Какие нарушения были выявлены в ходе этой проверки? (ЗАПИШИТЕ) _____

19. Сколько времени прошло между получением Вами информации о проведении этой проверки и ее успешным для Вас окончанием (или наложением санкций)? (отметьте один ответ)

1. 1-2 рабочих дня
 2. 3-5 рабочих дней
 3. 2-3 недели
 4. 1 месяц
 5. 2 месяца
 6. Более двух месяцев
 7. ДО СИХ ПОР НЕ ЗАКОНЧЕНА
-

20. Сколько раз, начиная с 18 апреля 2006 г., представители государственных органов власти посещали собрания или публичные мероприятия Вашей организации по собственной инициативе, без Вашего приглашения? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Ни разу	Однажды	Дважды	Больше двух раз
А. Внутренние собрания по текущим вопросам	1	2	3	4
В. Общие собрания членов организации	1	2	3	4
С. Конференции/Семинары/Симпозиумы	1	2	3	4
Д. Другие публичные мероприятия/события	1	2	3	4

21. По сравнению с двумя годами, предшествующими 18 апреля 2006 г., представители государственных органов по собственной инициативе, без Вашего приглашения стали посещать собрания или публичные мероприятия Вашей организации чаще, почти так же часто или реже? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Реже	Почти так же часто	Чаще	Не было и нет
А. Внутренние собрания по текущим вопросам	1	2	3	8
В. Общие собрания членов организации	1	2	3	8
С. Конференции/Семинары/Симпозиумы	1	2	3	8
Д. Другие публичные мероприятия/события	1	2	3	8

22. Если не говорить о плановых проверках и отчетах, предусмотренных законодательством, сколько раз, начиная с 18 апреля 2006г, Ваша организация получала запросы предоставить какую-либо информацию от следующих государственных органов власти? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Ни разу	Однажды	Дважды	Больше двух раз
А. Налоговая инспекция	1	2	3	4
В. Росрегистрация	1	2	3	4
С. Трудовая инспекция	1	2	3	4
Д. Прокуратура	1	2	3	4
Е. Другой орган (ЗАПИШИТЕ)	1	2	3	4
Ф. Другой орган (ЗАПИШИТЕ)	1	2	3	4

23. По сравнению с периодом до 18 апреля 2006 г., представители государственных органов стали запрашивать информацию, не связанную с плановыми проверками и отчетами, предусмотренными законодательством, чаще, так же часто или реже? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Реже	Почти так же часто	Чаще	Не было и нет
А. Налоговая инспекция	1	2	3	8
В. Росрегистрация	1	2	3	8
С. Трудовая инспекция	1	2	3	8
Д. Прокуратура	1	2	3	8
Е. Другой орган (ЗАПИШИТЕ)	1	2	3	8
Ф. Другой орган (ЗАПИШИТЕ)	1	2	3	8

Вопросы «объективки»

Большое спасибо за Ваше время. Только для того, чтобы сгруппировать Ваши ответы с ответами руководителей организаций, подобных Вашей, ответьте, пожалуйста, на несколько вопросов, которые описывают Вашу организацию

24. Сколько человек работает сейчас в Вашей организации за плату? (отметьте один ответ)

1. Ни одного, все работают на общественных началах/на волонтерской основе
 2. Один человек на неполную ставку
 3. Один человек на полную ставку
 4. ДВА ЧЕЛОВЕКА ИЛИ БОЛЕЕ
-

25. Сколько офисов имеет Ваша организация? (отметьте один ответ)

1. Ни одного, мы обходимся без офиса или используем офис другой компании/организации
 2. Один офис
 3. ДВА ОФИСА ИЛИ БОЛЕЕ
-

26. Опять же, только для того, чтобы сгруппировать Ваши ответы с ответами руководителей организаций, подобной Вашей - Какова общая сумма денежных средств, полученных Вашей организацией в 2006 г., хотя бы приблизительно? (отметьте один ответ)

1. Менее 1 миллиона рублей
 2. По меньшей мере 1, но менее 5 миллионов рублей
 3. По меньшей мере 5, но менее 10 миллионов рублей
 4. По меньшей мере 10, но менее 20 миллионов рублей
 5. БОЛЕЕ 20 МИЛЛИОНОВ РУБЛЕЙ
-

27. Не могли бы Вы сказать, получала ли Ваша организация в 2006 г. деньги из иностранных источников?

1. ДА
 2. НЕТ
-

28. Не могли бы Вы сказать, финансирование Вашей организации из следующих источников в 2006 году было большим, примерно таким же или меньшим, чем в 2004-2005 годах? (отметьте один ответ в каждой строке)

	Большим	Примерно таким же	Меньшим	Не было и нет
А. Из российских источников	1	2	3	7
В. Из иностранных источников	1	2	3	7
С. Из анонимных источников	1	2	3	7

29. (только для тех, кто на вопрос 27 ответил ДА)

Не могли бы Вы сказать, хотя бы приблизительно, сколько процентов финансирования Вашей организации в 2006 г. из иностранных источников составляли, хотя бы приблизительно ... (запишите ответы в каждой строке одним числом от 0 до 100, проверьте: общая сумма должна быть равна 100%)

- А. Контракты, членские взносы и оплата за услуги. _____ %
- В. Частные пожертвования и гранты _____ %
- С. Государственные граны и субсидии _____ %
- Д. Средства головных организаций (учредителей) _____ %
- Итого 100 %

30. Для проверки качества, мой руководитель может захотеть проверить это интервью. Назовите, пожалуйста, Ваше Имя (не фамилию)?

Большое спасибо за Вашу помощь!

ПРИЛОЖЕНИЕ III: ВОПРОСЫ ДЛЯ ФОКУС-ГРУПП

Я представляю Аналитический Центр Ю. Левады, который проводит исследование в рамках программы **Правовой Помощи Организациям Гражданского Общества при поддержке Международного Центра Некоммерческого Права**. Вас пригласили для того, чтобы обсудить новые изменения в Законах о некоммерческих организациях и общественных объединениях, которые вступили в силу в Апреле 2006, и оказывают влияние на деятельность НПО в России.

Пожалуйста, представьте себя: в какой сфер работает Ваша организация, как вы оцениваете ее размер, а также какую должность и специальность вы имеете. *(Каждый участник может использовать любое имя для общения.)*

Что Вы можете сказать наиболее позитивного о Вашей организации?
Какие основные проблемы, с которыми сталкивается Ваша организация?
Что Вы делаете, чтобы разрешить эти проблемы?

Правда ли, что некоторые группы НКО имеют особенно серьезные проблемы по сравнению с другими? Почему?

Прежде чем обсуждать Закон, оцените, как ведется бухгалтер и отчетность в некоммерческих организациях по сравнению с коммерческими?

Откуда Вы узнали о законе? Советовались ли с кем-либо? С кем?
Обращались ли к профессиональным юристам?

Почему, Вы думаете, был принят новый Закон? Что в Вашей организации о нем думают?

Хорошо ли Вы проинформированы о новом законе и новых требованиях по отчетности?
Как Вы думаете, знаете ли Вы все, что необходимо для ведения деятельности в соответствии с новым законом?

Можете ли Вы назвать три положительные черты нового закона?

Можете ли Вы назвать три отрицательные черты нового закона?

Нам известно, что некоторые некоммерческие организации жалуются на новый закон. Почему?

Многие организации сообщили, что заполнение отчетов НЕ потребовало много времени. Сколько Вам потребовалось времени для заполнения отчетов? Какие потребовались затраты в дополнение к затраченному времени?

Не рассматривая затраты, считаете ли Вы требования по отчетности обоснованными? Почему?

Давайте поговорим о тех организациях, которые сдали отчеты.

Какая была ваша основная сложность при заполнении форм: отсутствие информации, непонимание законодательства, отсутствие профессионалов, др.? Как Вы разрешили проблему?

Некоторые эксперты говорят, что в законе много противоречащих друг другу требований. Так ли это? Если да, то было ли это препятствием для Вас. Если да, то как Вы его преодолевали. А другие?

Могут ли эти проблемы быть препятствием для того, чтобы не сдавать формы отчетности? Почему?

Почему Вы решили сдавать отчеты?

- Законопослушность
- Страх перед наказанием
- Культура
- Иное

Что помогло?

- Опыт
- Компетентные сотрудники
- Финансовые ресурсы
- Культура

Требовалась ли в формах отчетности информация, которую Вам не хотелось бы предоставлять? Каким образом Вы поступили?

Знаете ли Вы иные организации, которые имели те же проблемы и поступили по-другому? Каким образом?

Есть ли основания для беспокойства, если Вы сдали отчеты? Будете ли Вы сдавать отчетность в будущем году?

Знаете ли вы организации, которые не сдавали отчетов?

Нам известно, что только 23-35% всех НКО сдали отчеты. Почему, Вы думаете, около 70% НКО не сдали отчетов?

Давайте рассмотрим причины:

- Не имели информации
- Умышленно решили не сдавать
- Не поняли требований
- Не смогли найти информацию
- Иное

Чем те организации, которые сдали отчеты, отличаются от тех организаций, которые не сдали отчеты?

- Тип
- Политическое настроение
- Размер
- Место нахождения
- Субъективный фактор
- Иное (что)

Зная то, что Вы знаете сегодня, как Вы думаете, те организации, которые не сдали отчетов-серьезно испортили свои отношения с государственными органами? Почему?

Учитывая, что от 23 до 35% организаций нарушили закон, не сдав отчеты, думаете ли Вы, что правительство попытается наложить санкции на всех нарушителей? Почему?

Получили ли Вы какие то известия от ФРС по вашему отчету? Если да - какие? Это были справедливые и обоснованные замечания? Если нет, почему? Если Вы ничего не получали - обеспокоены ли Вы молчанием?

Как Вы думаете, могла ли Ваша организация сдать неполный отчет или отчет с ошибками? Почему? Если да, каким образом этой неопределенность можно избежать в будущем?

Как закон повлиял на вашу организацию?

- Изменилась ли ее деятельность
- Внутренние правила
- Настроения людей
- Чувство опасности/безопасности, риска

Проходили ли Вы проверки ФРС? ПО какому поводу?

Опишите Ваш опыт. Было ли назначение проверки обоснованным? Была ли проверка справедливой? Почему? Это была обычная плановая проверка, или Ваша организация по каким то причинам была выявлена? Почему?

Нашла ли ФРС у вас нарушения? Если да, то что случилось дальше?

К вам отнеслись справедливо, с Вашей точки зрения? Почему?

Считаете ли Вы, что проверяющий понимает НКО и их деятельность? Почему?

Новый закон требует более детальной отчетности об иностранном финансировании, чем требовалось раньше. Является ли это фактором для принятия решения принимать иностранное финансирование или нет? Почему?

Считаете ли Вы, что организации, получающие иностранное финансирование, подвергаются более тщательной проверке, чем остальные организации? Почему?

С какими государственными органами Вам наиболее часто приходится сталкиваться? Почему?

Это было в целом положительным или отрицательным опытом? Почему?

Какой у Вас был опыт работы с ФРС? Почему?

Насколько осведомлены государственные чиновники о работе НКО сектора? Почему?

Что могут государственные органы сделать, чтобы помочь вам осуществлять деятельность в соответствии с новым законом?

Вопросы наблюдателя (10 минут)

Модератор задаст вопросы представителя МЦНП.

Каким образом наиболее эффективно можно разрешить проблемы, связанные с новым законом, которые мы сегодня обсуждали?

Отменить закон? Почему?

Внести изменения и дополнения в закон и подзаконные акты? Какие?

Оставить закон, но натренировать государственных чиновников?

Оставить формы, но потребовать, чтобы их сдавали не все организации, а только некоторые (получающие иностранное финансирование, крупные, иные)? Почему?

Иные изменения?

Каковы Ваши иные пожелания комментарии, прежде чем мы закончим?

Большое спасибо за участие!