

РЕФОРМЫ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА

Решение
приоритетных задач
развития страны —
роста ВВП и
сокращения бедности
— требует не только
грамотной
макроэкономической
политики, но и
развития рыночных
институтов, которые
позволят изменить
мотивацию
хозяйствующих
субъектов,
стимулировать поиск
внутренних ресурсов
как на уровне
домохозяйства, так и
на уровне
учреждения или
предприятия

Некоммерческий сектор — ресурс социально-экономического развития

Многие новые инструменты социально-экономического развития, например ипотека, уже задействованы, в то же время целый ряд ресурсов пока остаются неиспользованными. Один из таких ресурсов — **развитие некоммерческого сектора**.

Некоммерческий сектор — это эффективный поставщик социально значимых услуг, отличающийся не только способностью оперативно реагировать на потребности населения, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками.

Некоммерческий сектор — это сфера, обеспечивающая занятость и самозанятость населения, по своим социальным функциям во многом схожая с малым бизнесом.

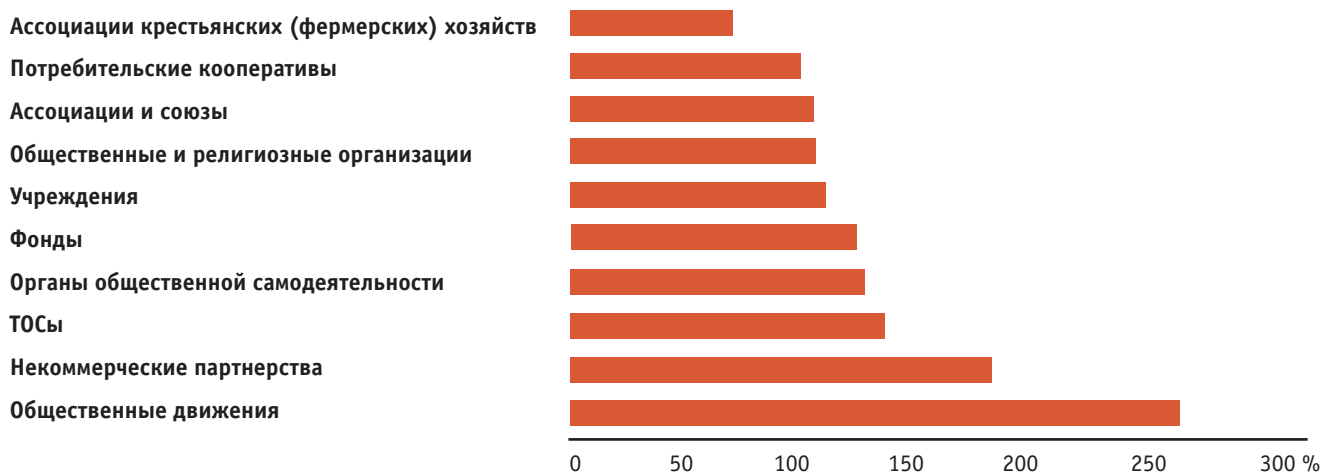
Некоммерческий сектор — это источник социальных инноваций. Многие образовательные, управленческие и информационные технологии, современные методы социальной работы были впервые внедрены некоммерческими организациями, а затем стали частью государственной и муниципальной политики (конкурсы социальных и образовательных проектов, кризисные центры для пострадавших от насилия и т.п.).

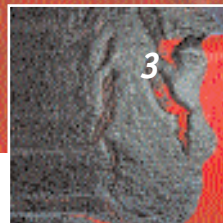
Некоммерческие организации могут работать по заказу государства, предоставляя социально значимые услуги на конкурсной основе. Они также могут самостоятельно определять виды и объем оказываемых ими социальных услуг, как платных, так и бесплатных (финансируемых за счет пожертвований бизнеса и частных лиц).

НКО, отражая интересы различных, в том числе незащищенных групп населения, играют важную роль в развитии демократии. Они занимаются защитой прав человека, через механизмы общественной экспертизы и контроля способствуют прозрачности и эффективности работы государственных служб.

Сегодня российский некоммерческий сектор — это более 600 тыс. организаций, которые работают как на местном, так и на федеральном уровне, оказывая самые разнообразные услуги. Численно он продолжает расти (рис. 1). За последние 3 года количество общественных объединений увеличилось более чем в 2,5 раза, некоммерческих партнерств — в 1,8 раза, автономных некоммерческих организаций и товариществ собственников жилья — в 1,6 раза. В то же время постепенно снижается численность ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств. Качественно спектр НКО существенно расширился, он включает не только благотворительные, экологические и правозащитные организации, но и независимые центры экономического анализа.

Рис. 1. Количество некоммерческих организаций в 2002 году по отношению к 2000 году

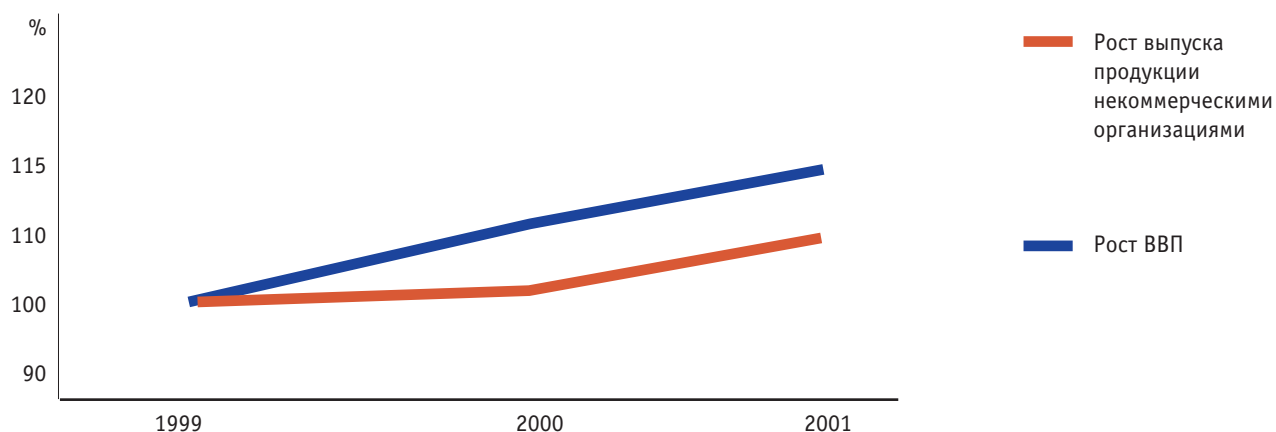




Однако рост некоммерческого сектора начинает замедляться. Если в 2001 году было зарегистрировано 247 тыс. юридических лиц, из которых 48 тыс. — некоммерческие организации, то в 2002 году из 251 тыс. зарегистрированных юридических лиц только 32 тыс. относились к НКО.

Экономический потенциал некоммерческого сектора пока не раскрыт. Валовая добавленная стоимость, созданная некоммерческими организациями, составила на 01.01.2002 г. 0,49% ВВП. Объемы выпуска продукции и услуг некоммерческими организациями за 2001—2002 годы в неизменных ценах возросли на 10%, в то время как рост ВВП за этот же период составил 15,5% (рис. 2).

Рис. 2. Рост выпуска продукции некоммерческими организациями

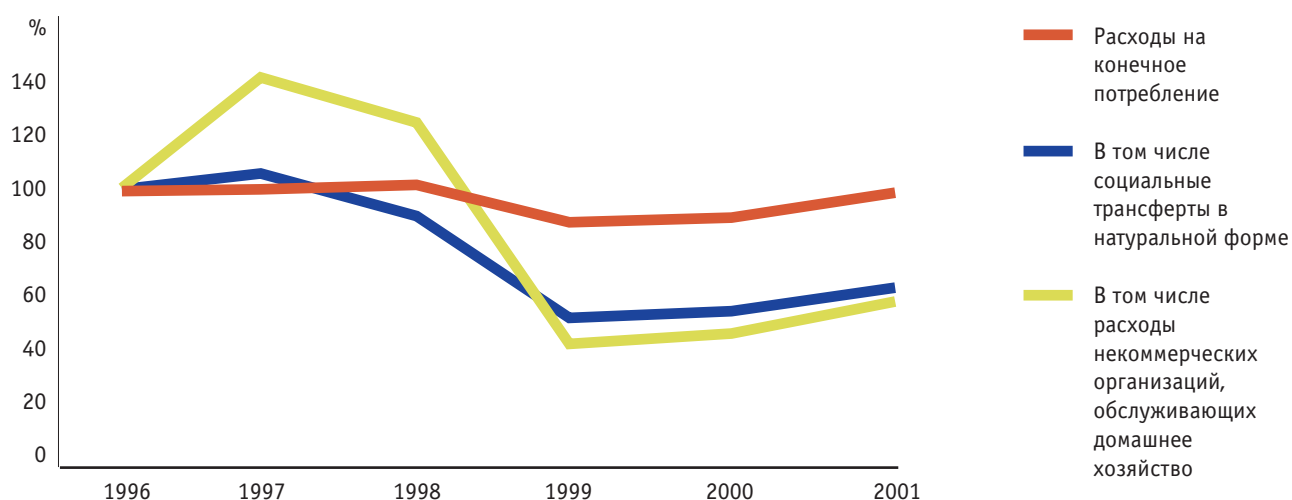


Источник: Российский статистический ежегодник 2003.

Примечание. За 100% принят 1999 год, по отношению к которому показан рост абсолютных значений выпуска продукции.

В результате кризиса 1998 года объем услуг, предоставляемых некоммерческими организациями, сократился почти в 3 раза. В 2000—2001 годах происходило посткризисное восстановление данного сектора, хотя и менее заметное, чем в других секторах экономики (рис. 3).

Рис. 3. Темп роста конечного потребления и его элементов по отношению 1995 году



Источник: Российский статистический ежегодник 2003.

Представляется, что развитие НКО в России сдерживается несовершенным налоговым законодательством.



Баланс ответственности пока не найден

Если в 1990-е годы приоритетной задачей в социальной сфере было смягчение последствий переходного периода, то сегодня на первый план выдвигается требование **результативности, гибкости и мобильности системы предоставления общественно значимых услуг**, отвечающей потребностям новой, дифференцированной социальной структуры населения.

Особое внимание будет уделено: взаимодействию со структурами гражданского общества в вопросах финансирования и предоставления социальных услуг, контролю их качества, обеспечению адресной поддержки социально уязвимых граждан; стимулированию социально ответственного поведения представителей российского бизнеса.

Из Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы)

Эта новая система не может оставаться исключительно государственной. Период, когда государство было вынуждено брать на себя всю полноту ответственности за благосостояние граждан и соответственно аккумулировать все ресурсы, закончился. Уже предъявлены высокие требования к гражданскому обществу и социальной ответственности бизнеса, но соответствующие стимулы не созданы.

Как показывает мировой опыт, эти стимулы должны быть не только моральными, но и экономическими. Новый период развития страны требует **"тонкой настройки" налоговой системы**, которая позволит привлечь в социальную сферу большой объем дополнительных внебюджетных ресурсов как в виде платы за услуги, так и в виде пожертвований и волонтерского труда.

Именно с этой целью в странах с развитой экономикой создаются благоприятные законодательные, в том числе налоговые, условия для неправительственного некоммерческого сектора, а также предоставляются льготы корпоративным и частным благотворителям.

Почему НКО предоставляется особый налоговый режим

Поскольку некоммерческие организации действуют на "квазирынке", где нормальная предпринимательская деятельность невыгодна, в мировой практике принято стимулировать их деятельность путем предоставления **особого налогового режима**. В силу ограниченности "квазирынка" налогообложение доходов (прибыли) НКО обычно не имеет для государства большого фискального значения, поэтому акцент в налоговой политике делается на стимулировании роста объема и качества общественно полезных услуг.

Некоммерческий сектор — срединный путь между надеждой только на рынок либо только на государство.
Lester Salamon

Основанием для предоставления особого налогового режима служит иная по сравнению с бизнесом природа некоммерческой организации — у нее нет собственника, ее доходы, независимо от источника и способа их получения, расходуются исключительно на уставные цели. Однако "некоммерческая" не означает "неприбыльная", общепотребительный в международной практике термин not-for-profit organization подчеркивает только, что прибыль не является целью создания некоммерческой организации. При этом государство следит, чтобы прибыль, если она будет получена, не распределялась в пользу учредителей НКО.

Кроме того, государство обычно поощряет прямой приток ресурсов (пожертвований) к некоммерческим организациям от бизнеса и частных лиц. Это также связано с общей задачей оптимизации затрат на социальную сферу: если все ресурсы формируются исключительно за счет налогов и последующее распределение через государственные социальные программы, то административные издержки становятся слишком высокими. Альтернативой является "горизонтальное" распределение ресурсов, которое поощряется путем предоставления льгот корпоративным и частным благотворителям.

В тех странах, где мало частного капитала, очень важно позволить неправительственным некоммерческим организациям осуществлять экономическую деятельность для собственной поддержки.
International Center for Non-Profit Law

Как российская налоговая реформа повлияла на некоммерческий сектор

Налоговая реформа, явившаяся значительным достижением российской государственной политики последних лет, позитивно отразилась на положении многих граждан и организаций. Однако основные направления налоговой реформы: снижение ставок налогов, уменьшение их числа и ликвидация льгот — не учитывают вышеописанной экономической роли некоммерческого сектора, а также новых потребностей в эффективной организации социальной сферы в целом, включая необходимость роста объема внебюджетного финансирования.

Положение НКО не только не улучшилось, но по некоторым налогам ухудшилось настолько, что они все чаще вынуждены отказываться от ведения общественно значимой деятельности. В российской практике не используется зарубежный опыт налогообложения НКО, в основе которого принципы экономической целесообразности деятельности на "квазирынке".

Принципы "экономической целесообразности" в отношении налогообложения НКО не реализуются в российском законодательстве

1. НКО не должны освобождаться от "социальных налогов" (взносов и отчислений в социальные фонды)

Российское законодательство следует этому принципу в части уплаты обязательных платежей в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования. Некоммерческие организации в целом не освобождены и от уплаты единого социального налога. Однако из этого правила есть ряд исключений. В частности, ЕСН не облагаются суммы вознаграждений, выплачиваемые садоводческими, садово-огородными, гаражно-строительными и жилищно-строительными кооперативами; выплаты, осуществляемые за счет членских профсоюзных взносов члену профсоюза. Освобождены от уплаты ЕСН общественные организации инвалидов, а также учреждения, единственными собственниками имущества которых являются общественные организации инвалидов.

2. Пожертвования и любые другие виды безвозмездного финансирования в пользу НКО либо не признаются объектом налогообложения на доход (прибыль), либо освобождаются от налогообложения

В России безвозмездное получение некоммерческой организацией денег, товаров, работ или услуг считается доходом, и лишь ограниченный перечень поступлений не учитывается при

расчете налога на прибыль. Этот перечень не носит системного характера и явно не охватывает всего круга непредпринимательских доходов некоммерческих организаций. Закон "О некоммерческих организациях" справедливо требует, чтобы фонды и автономные некоммерческие организации создавались на основе имущественных взносов учредителей, и в то же время эти имущественные взносы облагаются у фондов и АНО налогом на прибыль. Аналогичные взносы в уставный капитал коммерческих организаций доходом не признаются и налогом на прибыль не облагаются.

Возник целый ряд НКО, которые вовсе лишились возможности получить целевые средства и не платить с них налог на прибыль, например автономная некоммерческая организация, работающая в сфере здравоохранения. Гранты не облагаются налогом на прибыль только в том случае, если получены на конкретные программы в сферах образования, культуры и охраны окружающей среды либо на конкретные научные исследования. Если грант получен от иностранной или международной организации, он не признается доходом НКО лишь в том случае, если грантодатель включен в перечень организаций, утвержденный Правительством Российской Федерации. Сама необходимость существования такого перечня вызывает много вопросов. В него включена, например, ЮНЕСКО, однако не вошли Программа развития ООН (ПРООН), Детский фонд (ЮНИСЕФ), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Вопрос, чем с точки зрения налоговой политики государства грант ЮНЕСКО отличается от гранта ЮНЕП, остается без ответа. Что же касается процедуры составления и утверждения Правительством Российской Федерации перечня грантодающих организаций, то она не урегулирована ни одним нормативным актом и информация о порядке включения в этот перечень заинтересованных организаций отсутствует.

Подобного рода правила налогообложения безвозмездно полученных НКО доходов явно нарушают и принцип равенства налогоплательщиков (см. принцип б).

3. Безвозмездная передача каких-либо средств, услуг, имущества в пользу НКО или реципиентов (благополучателей) НКО либо не признается объектом налогообложения НДС, либо освобождается от налогообложения. Допускается налогообложение НДС по сниженной ставке тех товаров и услуг, которые НКО предоставляет на возмездной основе

По нормам российского Налогового кодекса передача права собственности на товары, результаты выполненных работ, оказание услуг на безвозмездной основе признается объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость. При этом от налогообложения освобождены отдельные операции — как возмездные, так и безвозмездные, например реализация медицинских и образовательных услуг, проведение занятий с детьми в кружках и секциях и т.д. Освобождена от налогообложения и безвозмездная передача товаров (выполнение работ, оказание услуг) в рамках благотворительной деятельности в соответствии с Федеральным законом "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях".

В то же время Налоговый кодекс не освобождает от налогообложения целый ряд операций по безвозмездному оказанию услуг, которые являются естественной составляющей уставной деятельности многих некоммерческих организаций, например: консультирование населения по вопросам прав и свобод человека, создания и деятельности общественных объединений, прав потребителей и т.д.; помощь гражданам в защите их прав в суде (профсоюзы по трудовым спорам, правозащитные организации); услуги по организации досуга, поддержания психологического здоровья и многое другое.

Не признается реализацией и, следовательно, не облагается НДС передача некоммерческим организациям имущества, которое они используют в своей уставной, не связанной с предпринимательской, деятельности. Но бесплатная передача результатов работ и безвозмездное оказание услуг объектами налогообложения признаются, поэтому строительная

фирма, бесплатно сделавшая в школе ремонт, или аудиторская компания, бесплатно дающая консультации фонду, обязаны учесть все сделанное по рыночной цене и заплатить НДС.

Даже те НКО, которые могут воспользоваться льготами по НДС, сталкиваются с большими сложностями при ведении документации, учете и отчетности, чем нарушается принцип простоты налогового администрирования (см. принцип 9).

4. Доходы от "пассивной" экономической деятельности (внереализационные доходы в виде процентов, дивидендов; рост стоимости капитальных активов и т.п.) обычно признаются объектом налогообложения на доход (прибыль), но освобождаются от уплаты этого налога при соблюдении ряда условий. Например, устанавливается доля расходования процентов от инвестированных активов, вводятся ограничения по типам инвестиций и стандартам управления

В России все доходы, самостоятельно полученные некоммерческими организациями, облагаются налогами на общих основаниях независимо от того, какова природа этих доходов (от активной или пассивной экономической деятельности), от того, получен ли доход от деятельности, прямо связанной с уставными целями, от того, на что расходует полученная прибыль.

5. Доходы от "активной" экономической, или предпринимательской, деятельности признаются объектом налогообложения на доход (прибыль), но в определенных случаях освобождаются от уплаты налога при соблюдении более жестких, чем в случае с "пассивной" экономической деятельностью, условий¹. Используются такие критерии, как "назначение дохода (направление использования прибыли)", "деятельность, обеспечивающая доход, связанная/не связанная с целями организации, направленными на общественное благо" и т.п.

В России почти все НКО платят налог на прибыль, полученную от активной экономической деятельности, по тем же правилам, что и коммерческие организации. Исключение составляют религиозные организации, у которых выручка, полученная от совершения религиозных обрядов, реализации религиозной литературы и предметов религиозного назначения, не признается доходом, и общественные организации инвалидов, которые при расчете налога могут отнести к расходам, уменьшающим налоговую базу, свои затраты на социальные нужды инвалидов.

6. При введении тех или иных налогов обеспечивается равенство положения равных агентов, действующих на одном и том же "квазирынке" (например, государственные и негосударственные поставщики общественно значимых услуг должны быть в равном положении с точки зрения налогообложения НДС)

Российское налоговое законодательство отдает явное и неявное предпочтение государственным и муниципальным учреждениям. Так, муниципальный социальный центр, оказывающий услуги по социальному обслуживанию ветеранов и инвалидов на дому, не платит НДС с выручки, полученной от реализации услуг, а неправительственная организация (например, Красный Крест), оказывающая аналогичные услуги, такой льготы не имеет.

Бюджетное образовательное учреждение, оказывая одновременно платные и бесплатные образовательные услуги, вправе расчетным методом уменьшить свои доходы на часть таких расходов, которые невозможно отнести только к затратам на платное обучение (оплата коммунальных услуг, связи, транспорта и т.д.). Неправительственная образовательная организация вынуждена оплачивать указанные расходы из чистой прибыли.

¹ Международные организации, такие как International Center for Non-Profit Law, связывают эти вопросы также с уровнем развития рыночных отношений, подчеркивая, что "в тех странах, где мало частного капитала, очень важно позволить НКО осуществлять экономическую деятельность для собственной поддержки".

7. Гарантируются права граждан, решивших сделать добровольное пожертвование (граждане, решившие сделать пожертвование на общественно полезные цели, должны получить одинаковый налоговый вычет, независимо от того, поддерживают они государственное учреждение или НКО)

Если российский гражданин решил поддержать общепользую деятельность какой-то некоммерческой организации, то льгота по налогу на доходы физических лиц в виде социального налогового вычета ему будет предоставлена фактически лишь в том случае, если деньги перечислены государственному или муниципальному учреждению.

8. Налоговые льготы на пожертвования предоставляются частным или коммерческим юридическим лицам при соблюдении ряда условий. Например, если пожертвование делается в пользу НКО определенной категории (общественно полезной организации). Также могут быть установлены количественные или процентные ограничения на пожертвования, на которые распространяются налоговые освобождения или компенсации по налогам

С 2002 года в России отменены все льготы по налогу на прибыль, в том числе и льготы, касающиеся благотворительных взносов.

9. Потери в благосостоянии граждан — получателей услуг НКО — в результате введения тех или иных налогов должны быть минимальными

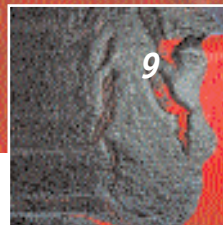
Граждане, получающие так называемые безвозмездные доходы от НКО, в большинстве случаев обязаны платить налог на доходы физических лиц. Облагается налогом благотворительная помощь в виде оплаты лечения, оздоровления и отдыха, обучения, прямой материальной помощи, бесплатно полученных услуг и многого другого. При этом оплата коммерческой организацией лечения и отдыха своих работников и членов их семей налогом на доходы физических лиц не облагается.

Большие трудности испытывают организации в связи с проведением разного рода конференций, съездов, семинаров и иных мероприятий, требующих участия людей из разных городов. Оплата проезда и проживания признается доходом этих граждан и облагается налогом. Участники конференции, как правило, не работают в той организации, которая оплачивает затраты на участие в мероприятии, и, следовательно, компенсация этих затрат не признается компенсацией командировочных расходов.

10. Как и в случае с малым бизнесом, система администрирования налогообложения НКО должна быть достаточно простой. Гарантией того, что прибыль, если она будет получена, не будет распределяться в пользу учредителей и льготы, предоставленные НКО, не приведут к недобросовестной конкуренции с коммерческими организациями, должна служить прозрачность и подотчетность НКО как государственным регулирующим органам, так и своим спонсорам и клиентам. Однако повышение прозрачности не означает запрета на предпринимательскую деятельность НКО

Те некоммерческие организации, которые могут воспользоваться льготами, часто сталкиваются с другой проблемой — сложностью и большим объемом бухгалтерского и налогового учета. НКО, не осуществляющие никаких возмездных операций, как налогоплательщики НДС, обязаны составлять счета-фактуры, вести журналы учета полученных и выставленных счетов-фактур, книги покупок и продаж и т.д.

Например, родители-общественники создали в своем микрорайоне детский клуб, где бесплатно занимаются с любым пришедшим ребенком рисованием, пением, танцами (услуги, освобожденные от НДС). Так как стоимостное выражение оказанных услуг может быть определено только относительно каждого отдельного потребителя этой услуги (ребенка), детскому клубу необходимо не только иметь списки детей, посещающих кружки, но и вести точный учет потребленных услуг в человеко-часах по каждому направлению, исчислять рыночную стоимость каждого вида услуг, документально подтверждать факт получения услуги, рассчитывать налоговую базу,



заполнять и представлять налоговую декларацию по НДС. В итоге затраты на налоговый учет и отчетность могут превысить расходы на занятия с детьми.

Законодатель обложил налогами все безвозмездные передачи денег, товаров, работ, услуг. Исключения из этого правила настолько сложны, бессистемны и необоснованны, что рядовой налогоплательщик и его партнеры усвоить их не в состоянии. Многие из этих исключений основаны на формальных признаках и абсолютно не учитывают экономическое состояние организации, ее общественную пользу, смысл совершаемых операций. Сегодня в любом из вариантов финансирования некоммерческих организаций и при любых источниках формирования их имущества возникают проблемы, связанные с налогообложением. Эти проблемы касаются не только самих НКО, но также их спонсоров и партнеров, а главное — тех, кто обращается за помощью.

Наша система налогообложения весьма далека от сложившейся международной практики. Россия — едва ли не единственная в мире страна, где отсутствуют налоговые льготы для компаний, предоставляющих средства на благотворительность, а налоговые льготы для индивидуальных благотворителей напрямую связаны с формой собственности на имущество поддерживаемых организаций.

для однотипной уставной деятельности различных некоммерческих организаций равных налоговых условий. Налоговый кодекс не освобождает от налогообложения целый ряд операций по безвозмездному оказанию услуг, которые являются естественной составляющей уставной деятельности некоммерческих организаций: помощь гражданам в защите их прав в суде (профсоюзы по трудовым спорам, правозащитные организации); услуги в сфере поддержки людей, попавших в трудную жизненную ситуацию (кризисные центры для жертв насилия) — предоставление крова, питания, психологической помощи; услуги по организации досуга, поддержанию психологического здоровья и многое другое.

Не находит разрешения очевидная для всех проблема с налогообложением благотворительной помощи в виде оплаты лечения, оздоровления и отдыха, обучения, прямой материальной помощи и многого другого. Гражданам невозможно объяснить, почему с бесплатных юридических консультаций комитетам солдатских матерей необходимо уплатить налог на добавленную стоимость. А ведь в отличие от коммерческих организаций у НКО бесплатная передача товаров (работ, услуг) является делом обычным и систематическим. И опять же, в отличие от коммерческих организаций, они не могут переложить налоговое бремя на получателя (для получателя товары, работы или услуги бесплатны) и не могут нести его за счет прибыли.

Обозначенная проблема отчасти решена Налоговым кодексом путем освобождения от налогообложения отдельных операций — как возмездных, так и безвозмездных. Это, например, реализация медицинских товаров, медицинских и образовательных услуг, проведение занятий с детьми в кружках и секциях и т.д. Однако приведенные положения весьма фрагментарны и не позволяют в полной мере решить задачу создания

государство, призывая российский бизнес стать социально ответственным, одновременно отменяет просуществовавшую десятилетие налоговую льготу для благотворительных пожертвований. В результате одни коммерческие организации прекращают передавать часть своей прибыли на развитие социальной сферы, другие возвращаются к бытовавшим некогда "серым" и "черным" схемам поддержки: раздают организациям пенсионеров якобы списанный товар, финансируют детские праздники неучтенными наличными деньгами и т.д.

"Презумпция виновности" НКО возникает в силу логики государственного патернализма

Первопричиной столь тягостной ситуации с налогообложением НКО является глубоко укоренившаяся в сознании законодателей концепция государственного патернализма. Согласно ее логике, если за благополучие граждан и социальные программы отвечает только государство, значит, все другие общественные силы, заявляющие, что они решают социальные проблемы, делают это из корыстных соображений. Корпоративная благотворительность рассматривается исключительно как способ ухода от налогов. Возникает "презумпция виновности" некоммерческих организаций. Порожденная еще в те времена, когда благодаря индивидуальным налоговым льготам некоторые некоммерческие организации (созданные в основном при государственной поддержке) преступно изымали из бюджета колоссальные суммы, эта "презумпция виновности" до сих пор не позволяет нормально подойти к налогообложению НКО. Но времена изменились. Необходимо менять и отношение к некоммерческим организациям, создав для добросовестных налогоплательщиков простую, понятную, логичную, экономически и социально обоснованную систему налогообложения.

БЕЗ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НЕЛЬЗЯ ВНЕДРИТЬ НОВЫЕ МЕТОДЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Опыт многих российских городов, в порядке эксперимента внедряющих новые механизмы финансирования социально значимых услуг, доказывает высокую эффективность этих механизмов. Например, при переходе к социальному заказу¹ показатели **конечного результата** (качество услуг, удовлетворенность клиентов) **выше**, чем при использовании сметно-бюджетного финансирования. В частности, по данным выборочного обследования, на 10% выше была степень удовлетворенности клиентов.

Масштабное внедрение социального заказа и других методов финансирования по принципу "деньги следуют за потребителем", расширение хозяйственной самостоятельности, а в перспективе — переход к новым организационным формам, о которых говорится в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, нельзя осуществить без внесения изменений в налоговое законодательство.

Представим, что муниципальный социальный центр, оказывающий услуги по социальному обслуживанию ветеранов и инвалидов на дому, будет преобразован в автономную некоммерческую организацию (АНО). Бюджетные средства, выделяемые на эти цели, увеличатся на сумму НДС. В форме АНО социальный центр не сможет быть получателем пожертвований.

Представим далее, что некоммерческой организацией станет центр дополнительного образования. Получив большую самостоятельность, он захочет развивать платные услуги и столкнется с проблемой уплаты на-

¹ Технология такого перехода разработана Институтом экономики города и апробирована в 8 муниципальных образованиях разного типа — от крупных региональных центров (Пермь) до сельских районов (Городецкий район Нижегородской области). В целом услуги получили около 1 800 человек.

Условием решения новых социальных задач является кардинальное повышение эффективности работы отраслей социальной сферы. В частности, необходимо расширить применение методов финансирования по принципу "деньги следуют за потребителем" (подушевое финансирование, страховые механизмы, государственный социальный заказ).

Одновременно с изменением системы финансирования учреждений социальной сферы необходимо расширить их хозяйственную самостоятельность, повысить ответственность перед потребителем за предоставляемые услуги, осуществить переход к оплате по факту предоставления ими конкретных социальных услуг.

В среднесрочной перспективе необходимо законодательно оформить новые организационные формы организаций социальной сферы, которые позволят улучшить качество предоставляемых населению социальных услуг, повысить эффективность и прозрачность использования бюджетных средств. Из Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 годы)

лога на прибыль. Оказывая одновременно платные и бесплатные образовательные услуги, центр неизбежно будет иметь затраты, которые трудно отнести только к бесплатной или только к платной деятельности: аренда помещений, оплата коммунальных услуг, связи и т.д. Он будет вынужден оплачивать указанные расходы из чистой прибыли, что, конечно, резко повысит стоимость образовательных услуг.

Для внедрения новых механизмов финансирования социальной сферы необходимо:

- ▼ обеспечить равенство налоговых условий для поставщиков социальных услуг различной организационно-правовой формы;
- ▼ решить проблему раздельного учета затрат на ведение деятельности, финансируемой за счет целевых поступлений, и предпринимательской деятельности по выполнению работ и услуг;
- ▼ ликвидировать препятствия для привлечения негосударственного финансирования.

Системные изменения налогообложения НКО и благотворительности требуют повышения прозрачности

Многие проблемы налогообложения НКО, в частности НДС, могут и должны быть решены уже сейчас. Однако введение специального налогового режима, предоставление льгот по налогообложению дохода (прибыли) от предпринимательской деятельности требуют существенного повышения прозрачности сектора.

Чтобы снизить риск использования некоммерческих организаций для уклонения от налогообложения и в конечном счете для личного обогащения, необходимо усилить надзор за уставной деятельностью НКО, целевым использованием имущества. Некоторые механизмы такого надзора, как со стороны государства, так и со стороны общественности, уже существуют в действующем законодательстве. В первую очередь следует заставить их заработать путем внесения дополнений в законы либо издания подзаконных актов. Например, целесообразно расширить правовое регулирование формирования и деятельности попечительских советов фондов, включить протоколы заседаний попечительских советов в состав отчетности; переработать формы отчетов о целевом расходовании средств (ныне существующие формы не позволяют выявить связь между использованием имущества и собственно деятельностью НКО).

Российское законодательство может установить и новые процедуры, позволяющие более точно определять, с какой целью и каким образом НКО приобретает и расходует средства. В частности, имеет смысл адаптировать к российской действительности так называемый "тест главной задачи". Этот тест применяется во многих странах по отношению к НКО, осуществляющим предпринимательскую деятельность, и позволяет определить, действительно ли деятельность организации, структура ее доходов и расходов носят некоммерческий характер. Целесообразно использовать принцип добровольности: если организация хочет получить льготы по налогообложению на прибыль при осуществлении связанной экономической деятельности, она может обратиться в регулирующие органы и пройти соответствующие проверки.

Вопросы законодательного регулирования надзора за деятельностью некоммерческих организаций требуют взвешенного подхода, во избежание противоречий с проводимой в России административной реформой и общей тенденцией к либерализации экономики. Надзор должен быть минимальным, но при этом эффективным и, главное, лишенным какой-либо политической окраски. Основная задача — не ужесточение государственного контроля, а обеспечение прозрачности и подотчетности НКО как государственным регулирующим органам, так и своим клиентам и спонсорам.



Фонд "Институт экономики города"

125009, Москва, ул. Тверская, д. 20/1. Тел.: (095) 363 50 47, факс: 787 45 20
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
Internet: www.urbaneconomics.ru



Ассоциация независимых центров экономического анализа

103070, Москва, Старая пл., д. 10/4. Тел.: (095) 748 43 17, факс: 748 43 16/17
E-mail: info@arett.ru
Internet: www.arett.ru



Центр развития демократии и прав человека

119842, Москва, ул. Волхонка, д. 14, 4-й этаж. Тел./факс: (095) 203 91 96
E-mail: center@demokratia.ru
Internet: www.demokratia.ru

При подготовке издания использовались материалы проектов "Гражданское общество объединяет усилия для реформирования системы налогообложения некоммерческого сектора" и "За справедливое налогообложение".

Подготовлено и напечатано при поддержке Московского общественного научного фонда за счет средств, предоставленных Агентством США по международному развитию (USAID). Точка зрения, отраженная в данном издании, может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию или Московского общественного научного фонда.

0 проблеме налогообложения НКО в Internet

1. Агентство социальной информации - ASI.org.ru
2. Британский благотворительный фонд (Charities Aid Foundation - CAF) - www.CAFRUSSIA.ru
3. Клуб бухгалтеров и аудиторов некоммерческих организаций - www.bclub.nm.ru
4. Проект "Содействие в совершенствовании и развитии законодательной базы негосударственных некоммерческих организаций и некоммерческого (третьего) сектора" - www.NGOPRAVO.ru