


# **НалогИ&НКО**

М.,2004



В брошюре собраны материалы, посвященные проблемам налогообложения некоммерческого сектора России. В развитых странах некоммерческие организации играют значительную роль в экономике. При их налогообложении действует особый механизм, учитывающий неприбыльный характер и социальную значимость НКО. В России налоговая реформа последних лет улучшила положение многих граждан и организаций, однако в отношении некоммерческого сектора она свою задачу не выполнила. 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 партнеров, благополучателей и граждан либо организаций, оказывающих поддержку НКО.

Проект Федерального закона "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах" прошел первое чтение в Госдуме РФ в августе 2004 г. Поправки к ст. 251 Налогового кодекса РФ, включенные в законопроект, касаются грантового финансирования целевых программ.

С одной стороны, предлагаемые изменения расширяют перечень областей, в которых гранты не облагаются налогом на прибыль: к уже закрепленным действующим законодательством образованию, конкретным научным исследованиям, культуре, искусству и охране окружающей среды добавлены три дополнительных сферы деятельности. Это - защита прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья населения, а также социальное обслуживание малоимущих и социально незащищенных категорий граждан.

С другой стороны, некоторые поправки в Налоговый кодекс РФ, внесенные на рассмотрение в Госдуму РФ, могут ограничить права на деятельность общественных, некоммерческих организаций и граждан, что вызывает опасения представителей третьего сектора.

Второе чтение законопроекта состоится осенью этого года.

В этих условиях очевидна необходимость объединения гражданского сообщества для того, чтобы добиться изменения налогового режима для некоммерческого сектора.

#### Налоги&НКО - М., 2004

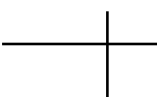
Брошюра издана в рамках проекта Агентства социальной информации "Развитие эффективного канала коммуникаций для гражданского общества", поддерживаемого Национальным фондом в поддержку демократии США (National Endowment for Democracy).

---

© Агентство социальной информации, 2004

Над выпуском работали: Елена Темичева, Нина Балясникова

Дизайн и верстка: Денис Антонов





## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>О ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ИЗМЕНИТЬ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ГРАНТОВ И ДЕЙСТВИЯХ РОССИЙСКИХ НКО</b>	<b>4</b>
<i>Обращение к некоммерческим неправительственным организациям</i>	
<b>ЗАМЕЧАНИЯ НА ПРОЕКТ ПОПРАВОК В НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РФ</b>	<b>8</b>
<i>Подготовлено экспертами Международного центра некоммерческого права</i>	
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЯ</b>	
на проект закона N58666-4 "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах"	
<i>Подготовлено экспертами Национального антикоррупционного комитета</i>	<b>16</b>
<i>Подготовлено экспертами Независимого экспертно-правового совета</i>	<b>17</b>
<b>ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА</b>	<b>19</b>
к вопросу о внесенной Правительством РФ поправке к статье 251 Налогового Кодекса в части, касающейся налогообложения грантов	
<i>Подготовлено экспертами круглого стола неправительственных организаций "Народная Ассамблея"</i>	
<b>ГРАЖДАНСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЯЮТ УСИЛИЯ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА</b>	<b>23</b>
<b>ЛОББИРОВАНИЕ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. ОПЫТ И СТРАТЕГИИ НКО</b>	<b>25</b>
<b>ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ</b>	<b>31</b>

## **О ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ИЗМЕНИТЬ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ГРАНТОВ И ДЕЙСТВИЯХ РОССИЙСКИХ НКО**

5 августа, в последний день работы сессии, Государственная Дума приняла в первом чтении проект федерального закона N 58666-4 "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах". Законопроект был внесен правительством в Государственную Думу 1 июня и содержит в себе множество изменений в Налоговом кодексе РФ. Несколько абзацев законопроекта касаются налогообложения грантов.

В законопроекте есть одна "хорошая новость" и две очень "плохих новости". Хорошая новость состоит в том, что предлагаемые изменения расширяют перечень областей, в которых гранты не облагаются налогом на прибыль (24%): к уже закрепленным действующим законодательством образованию, конкретным научным исследованиям, культуре, искусству и охране окружающей среды добавлены три дополнительных сферы деятельности. Это - защита прав и свобод человека и гражданина предусмотренных законодательством Российской Федерации (напоминаем, что международные соглашения, ратифицированные РФ, являются частью внутреннего законодательства), охрана здоровья населения (направления - СПИД, наркомания, детская онкология, включая онкогематологию, детская эндокринология, гепатит и туберкулез), а также социальное обслуживание малоимущих и социально не защищенных категорий граждан.

В случае принятия этого положения законопроекта будет достигнута первая важная победа в сфере налогообложения НКО за несколько лет. Неправительственные организации страны в течение долгого времени ведут борьбу за изменение налогового законодательства. По инициативе круглого стола неправительственных организаций "Народная Ассамблея" вопрос о налогообложении грантов стал в прошлом году предметом обсуждения в Комиссии по правам человека при Президенте РФ. В сентябре прошлого года под эгидой Комиссии представители Народной Ассамблеи для обсуждения данной проблемы провели переговоры с представителями министерства финансов, министерства по налогам и сборам и других ведомств на совещании под председательством вице-преьера по социальной политике Галины Кареловой. Согласованные в ходе того совещания предложения по расширению сфер деятельности, на которые разрешено выделять гранты, были направлены Президенту РФ. В течение почти года они проходили непростое согласование в Администрации Президента и министерствах, а теперь внесены в Государственную Думу правительством.

К сожалению, отрицательные положения нового законопроекта значительно "перевешивают" его позитивные аспекты и создают тяжелую ситуацию для российских НКО, которые остаются зависимы от получения грантов в результате несправедливого и экономически необоснованного законодательства, ограничивающего их в получении иных доходов. Поправками предусмотрено радикальное изменение правового статуса грантодателей - как российских, так и иностранных. Во-первых, в отличие от действующего порядка, который не содержит ограничений для предоставления грантов российскими некоммерческими организациями (будь то корпоративные фонды, частные фонды, фонды развития местных сообществ, регрантинговые фонды или любые иные НКО), в случае принятия поправки они смогут предоставлять гранты только в том случае, если будут включены в перечень, утверждаемый Правительством РФ. В законе отсутствуют какие-либо критерии для включения грантодателей в перечень. Отсутствуют утвержденные процедуры составления и обновления перечня. Для того чтобы этот перечень начал составляться и вступил в силу, потребуется принятие постановления правительства об этом перечне (аналогично постановлению о подобном перечне иностранных доноров, принятому в декабре 2002 г. после принятия предыдущих изменений в статью о грантах в мае 2002 г. и действующему в настоящее время).

Учитывая, что Правительство РФ, несмотря на многочисленные обращения, не утверждает и официально не публикует процедур составления такого рода перечней, высока вероятность, что многие российские организации, особенно расположенные вне Москвы, а также независимые от властей или "не любимые" ими по политическим и иным причинам, не будут включены в указанный перечень. По мнению экспертов, этот перечень будет формироваться произвольно, в нем не будут отражены потребности общества. В целом усилия НКО и российского бизнеса последних лет, направленные на развитие российской филантропии, благотворительности и на снижение зависимости НКО от иностранных источников, будут подорваны.

Во-вторых, иностранный или международный грантодатель сможет, согласно законопроекту, предоставлять не облагаемые налогом на прибыль гранты в разрешенных сферах деятельности только в том случае, если грант будет оформлен в Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве РФ. До 2004 г. этим занимались две отдельные комиссии, существовавшие с 1999 г. Комиссия по вопросам международной технической помощи утверждала крупные программы технической помощи, в основном правительственные. Иностранные и международные организации предоставляют в России тысячи грантов, в том числе совсем небольших, и оформление этих грантов в единственной на всю страну Комиссии при Правительстве РФ затянется на многие месяцы. Длительность оформления разрушит нормальное планирование деятельности НКО - получателей грантов.

Более того, если Комиссия будет применять к регистрации грантов требования Закона о зарубежной безвозмездной помощи от 1999 г., как она делала до сих пор по отношению к программам зарубежной помощи, грантодатель должен будет представить в Комиссию письмо от администрации того города или региона, где должен реализовываться проект, о ее согласии контролировать целевое использование средств по грантовому проекту. Во-первых, эта норма безусловно, коррупциогенна. Во-вторых, проекты и организации ставятся в политическую зависимость от воли чиновника, который не будет подписывать такую бумагу для организаций или проектов, которые ему не нравятся с политической точки зрения. Не исключено, что многие иностранные доноры посчитают это требование политическим контролем и откажутся обращаться в комиссию. В результате высока вероятность того, что они прекратят выделять гранты в России, так как по своим уставам и законам своих стран они не имеют права разрешить облагать свои гранты налогом на прибыль.


Иностранные физические лица, согласно законопроекту, лишаются права предоставлять гранты, в отличие от действующего законодательства.

Каких-либо изменений, касающихся получателей грантов, не предлагается.

Эксперты считают, что в таком подходе к налогообложению грантов невозможно выявить экономический смысл: если программы в названных областях деятельности признаются государством заслуживающими поддержки (по причине их общественной пользы) в виде освобождения от налога и при условии, что средства на программу использованы по назначению, с экономической точки зрения безразлично, кем эти средства предоставлены. Подобного механизма контроля нет нигде в мире. По мнению представителей НКО, эти меры представляют собой установление нового, по сути политического, контроля государства за российскими и иностранными грантодающими организациями и за гражданским обществом в целом.

Законопроект должен рассматриваться во втором чтении в октябре этого года.

Что уже сделано и что предполагается сделать? Ситуация активно обсуждается Народной Ассамблеей и ее налоговой группой, в которую входят Центр развития демократии и прав человека, Фонд "Институт экономики города", Агентство социальной информации и Фонд САФ. Активное участие в обсуждении принимают общество "Мемориал" и Форум доноров. Были составлены экспертизы законопроекта (Народной Ассамблеей, Независимым экспертно-правовым советом, Национальным антикоррупционным комитетом и Международным центром некоммерческого права). Выработана стратегия противодействия принятию негативных положений проекта закона. Были составлены проекты писем на имя председателя Государственной Думы Б. Грызлова и председателя Комитета Думы по бюджету и налогам Ю. Васильева, которые подписали и отправили председатель Комиссии по правам человека при



Президенте РФ Э. Памфилова и Уполномоченный по правам человека В. Лукин. Инициированы статьи в газетах "Ведомости", "Москоу Таймс", "Коммерсант" и других. Отправлено письмо Э. Памфиловой главе Администрации Президента РФ Д. Медведеву. Наши материалы переданы некоторым депутатам Госдумы. Готовятся встречи с рядом чиновников и депутатов. Подготовлены поправки в законопроект для внесения сочувствующими депутатами и законодательными собраниями регионов (суть "наших" поправок - поддержать положение, расширяющее сферы деятельности, финансируемые грантами, и исключить положения о новых требованиях к российским и зарубежным грантодателям). Городское собрание г. Новочеркаска приняло постановление об обращении к Думе Ростовской области о необходимости внесения этих поправок в Государственную Думу.

Несмотря на эти и другие наши усилия, высока вероятность того, что решимость правительства и Администрации Президента добиться принятия законопроекта не будет поколеблена. Мы предполагаем, что к концу сентября станет ясно, дают ли что-либо наши встречи и переговоры. В случае неудачи мы не исключаем, что накануне второго чтения, в октябре, придется прибегнуть к массовым публичным действиям протеста силами участников, сотрудников, добровольцев и подопечных НКО. Мы будем сообщать вам о развитии событий и держать с вами связь. Будьте готовы подключиться к совместным действиям. Будем признательны вам за поддержку и идеи.

С нами можно связываться через администратора "налоговой группы" Народной Ассамблеи Дарью Милославскую [miloslavskaya@urbanecomics.ru](mailto:miloslavskaya@urbanecomics.ru).

От имени "налоговой группы" Народной Ассамблеи  
Юрий Джибладзе, Центр развития демократии и прав человека

15 августа 2004 г. (обновлено 5 сентября 2004 г.)

## ЗАМЕЧАНИЯ НА ПРОЕКТ ПОПРАВОК В НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РФ

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) рад воспользоваться возможностью представить свои замечания по проекту изменений в Налоговый кодекс, опубликованный Российским правительством в июле 2004 г. МЦНП - международная организация, оказывающая различным странам техническую помощь в проведении исследований и реализации образовательных программ по вопросам разработки законодательно-нормативной базы деятельности негосударственных организаций (НГО). МЦНП совместно с Советом Европы, ОБСЕ, Всемирным банком, ООН и другими организациями участвовал в разработке программ реформирования системы законодательного регулирования деятельности НГО в более чем 80 странах мира.

В соответствии с запросом Фонда "Институт экономики города" (ИЭГ), основным объектом настоящего исследования МЦНП стала предлагаемая новая редакция Статьи 251 Налогового кодекса Российской Федерации. Изложенные ниже замечания отражают наше мнение относительно этой поправки. Предлагаемая новая редакция отдельных положений этой статьи звучит так:

"Гранты<sup>1</sup> предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе российскими гражданами, а также НКО, включенными в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации; международными и иностранными организациями и объединениями в порядке аналогичном порядку, описанному в подпункте б пункта 1 настоящей статьи, касающегося средств и иного имущества, получаемого в виде безвозмездной помощи (содействия).

Гранты предоставляются на осуществление конкретных программ в области образования, искусства, культуры, здравоохранения (программ, связанных с лечением и профилактикой СПИДа, наркомании, детской онкологии, в том числе онкогематологии, детской эндокринологии, гепатита и туберкулеза), охраны окружающей среды, защиты прав человека и гражданских свобод, предусматриваемых законодательством Российской Федерации, социального обслуживания неимущих и социально уязвимых слоев населения, а также на проведение конкретных научных исследований"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Термин "грант" означает финансовую поддержку утвержденного проекта (согласно ИЭГ)

<sup>2</sup> Проект Федерального закона № 58666-4

"О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса

Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах"



Прежде чем перейти к обсуждению конкретных вопросов, нам хотелось бы особо отметить усилия разработчиков закона, направленные на расширение перечня видов деятельности, которые могут финансироваться за счет грантов. Новый перечень, помимо уже названных в нем таких сфер деятельности, как культура, искусство, охрана окружающей среды, конкретные научные исследования и т. д., включает в себя также деятельность по защите прав человека и оказанию социальных услуг. Без сомнения, расширение данного перечня создает возможность предоставления финансовой поддержки более широкому кругу участников гражданского общества.

В то же время мы опасаемся, что в случае принятия этой поправки она станет серьезным препятствием как для отечественных, так и для иностранных грантодателей и, как следствие, окажет негативное влияние на развитие гражданского общества в России в целом. Мы хотели бы верить в то, что разработчики поправок не ставили перед собой цель достичь именно таких результатов, скорее всего, они руководствовались какими-то иными целями.

**Суть трех основных поправок**, которые предлагается внести в налоговое законодательство и которые могут иметь серьезные негативные последствия, состоит в следующем:

(1) Требование, предъявляемое к российским некоммерческим организациям (НКО), об обязательном включении их в утверждаемый правительством перечень благотворительных организаций в том случае, если они хотят, чтобы средства, безвозмездно передаваемые ими любым получателям, в том числе другим НКО, рассматривались как необлагаемые налогом гранты (то есть, гранты, позволяющие их получателям не платить с них налоги).

(2) Требование, предъявляемое к иностранным организациям-донорам об обязательном прохождении процедуры, действующей в настоящее время в отношении организаций, оказывающих благотворительную помощь, в том случае, если они хотят, чтобы средства, предоставляемые ими любым получателям, в том числе НКО, рассматривались как необлагаемые налогом гранты.

(3) Исключение иностранных граждан из числа потенциальных грантодателей. Трудно понять, какие законодательные цели преследует правительство, предлагая внести данные поправки в Налоговый кодекс, поскольку предлагаемые меры явно противоречат общепринятой практике решения "традиционно больших" для всех правительств вопросов, связанных со сбором налогов, борьбой с отмыванием преступных доходов или финансированием нелегальной деятельности (в том числе террористической).

Общеизвестным фактом является то, что гранты как иностранных, так и отечественных грантодателей являются для российских НКО одним из основных

источников доходов. Предлагаемые поправки способны лишить жизнеспособности весь некоммерческий сектор Российской Федерации. Помимо угрозы жизнеспособности НКО, новое законодательство окажет негативное влияние на всю социальную сферу и не позволит правительству реализовать его планы по расширению финансирования социальных программ за счет иностранной и внутренней безвозмездной финансовой помощи (грантов).

Теперь мы предлагаем еще раз вернуться к предлагаемым поправкам и посмотреть, насколько они соответствуют передовому общепринятому международному опыту. Изложенные ниже замечания и выводы, основанные на сравнительном анализе поправок с точки зрения наилучших примеров мировой практики, призваны помочь их разработчикам пересмотреть предлагаемые поправки с тем, чтобы, в конечном итоге, способствовать созданию в стране действительно благоприятных условий для развития гражданского общества и успешной борьбы с уходом от налогов и отмыванием преступных доходов.

### **Соответствие наилучшим примерам международной практики**

1. Требование, предъявляемое к российским некоммерческим организациям (НКО), об обязательном включении их в утверждаемый правительством перечень благотворительных организаций в том случае, если они хотят, чтобы средства, безвозмездно передаваемые ими любым получателям, в том числе другим НКО, рассматривались как необлагаемые налогом гранты.

Принятие этой поправки, в частности, означает, что если какой-нибудь российский фонд захочет оказать безвозмездную финансовую помощь школе или больнице, то последние должны будут выплатить налоги с суммы этой помощи в том случае, если данный фонд не входит в правительственный перечень уполномоченных грантодателей.

Согласно действующему законодательству требование получить согласие правительства и зарегистрироваться в соответствующем перечне уполномоченных грантодателей касается только иностранных организаций-доноров. Четыре года, прошедшие с момента вступления в силу (в 2000 г.) данного требования, показали всю его обременительность и неэффективность ввиду отсутствия четко прописанной процедуры внесения организаций-доноров в данный список. После 2002 г. данный список ни разу не обновлялся и все это время оставался закрытым для иностранных доноров, потенциально готовых оказать помощь по реализации социальных проектов и развитию гражданского общества в России. Фактически, в перечень от 2002 г. вошло всего 88 организаций. Учитывая неспособность правительства разработать и внедрить эффективный порядок ведения данного перечня в отношении даже столь относительно малой группы организаций, каковую представляют из себя иностранные донорские организации, можно себе легко представить масштаб и последствия тех проблем, которые возникнут после того, как тысячи российских НКО потеряют

возможность поддерживать социальные и благотворительные проекты лишь только потому, что они не попали в пресловутый перечень.

Создание эффективной технологии составления и обновления перечня местных организаций-грантодателей, позволяющего российским НКО продолжать оказывать поддержку социальным и благотворительным проектам путем предоставления грантов, потребует от правительства вложения значительных средств в разработку и внедрение соответствующих процедурных механизмов. Оправдать такую трату административных и бюджетных ресурсов в период, когда в стране имеются куда более насущные потребности, очень сложно, если не сказать, невозможно.

Какой смысл тратить ограниченные государственные ресурсы на то, чтобы создать еще одну бюрократическую структуру, которая будет заниматься формированием и ведением перечня российских НКО - грантодателей? Цель поддержать социальные и благотворительные программы здесь явно не преследуется ввиду полного отсутствия какой-либо взаимосвязи между данным требованием и инициативами российских грантодателей, включаемых в перечень.

Цель собрать дополнительные налоги здесь также не просматривается. Даже если налоговое законодательство будет содержать описание всех необходимых процедур, оно все равно не сможет гарантировать того, что налоговые льготы будут предоставляться во благо общества, как это обычно принято в большинстве налоговых систем. Для того чтобы определить, должен быть грант освобожден от уплаты налогов или нет, законодателям следует думать о том, на какие цели и кому он выдается, а не о том, кто его выдает. Только в этом случае правительство может быть уверенным в том, что целевая финансовая поддержка, независимо от того, из какого источника она поступила, служит общественному благу (в соответствии с тем, как его понимает российский закон). Предлагаемая же процедура регистрации не позволяет проконтролировать даже намерения грантодателей, поскольку (1) сам факт внесения грантодателя в перечень еще не исключает возможности оказания им финансовой поддержки той или иной противоправной деятельности, и (2) формально цели деятельности НКО определяются в их уставных документах в момент их государственной регистрации как организаций, имеющих некоммерческий статус.

К сожалению, помимо России еще в целом ряде стран СНГ действует требование об обязательной регистрации иностранных организаций-доноров в правительственном перечне. Это полностью противоречит современной международной практике и никогда не встречалось ранее в законодательстве европейских стран. Странами, требующими ведения перечня уполномоченных иностранных организаций-доноров, являются Беларусь, Узбекистан, Азербайджан и Туркменистан. Мы считаем, что российскому законодательству и его разработчикам нужно следовать европейскому опыту нормотворчества, а не перенимать опыт перечисленных выше стран. Следует также отметить, что даже среди стран бывшего советского блока Россия будет оставаться единственной страной, где требование о предварительной государственной регистрации, позволяющее освободить гранты от налогов, будет распространяться еще и на местные (российские) НКО.

В передовой мировой практике возможность предоставления безвозмездной финансовой помощи, в том числе возможность предоставления грантов юридическим лицам, предоставляется всем организациям, включая НКО, а также любым иным юридическим и физическим лицам (при условии соблюдения ими установленных ограничений и подтверждения наличия общественной пользы). Предоставление налоговых льгот грантодателю (в виде налогового вычета или отсрочки), также как и налогообложение гранта, как одного из видов доходов грантополучателя, - это отдельные вопросы, решение которых никак не связано с перечнем утвержденных грантодателей. МЦНП готово дополнительно предоставить необходимую информацию по этим вопросам всем заинтересованным лицам.

2. Требование, предъявляемое к иностранным организациям-донорам об обязательном прохождении процедуры, действующей в настоящее время в отношении организаций, оказывающих благотворительную помощь, в том случае, если они хотят, чтобы средства, предоставляемые ими любым получателям, в том числе НКО, рассматривались как необлагаемые налогом гранты.

В настоящее время для того, чтобы денежное вложение рассматривалось как безвозмездная помощь (и, соответственно, ее получатель освобождался от уплаты налогов с нее) отечественным донорским организациям необходимо пройти чрезмерно бюрократизированную процедуру регистрации каждый раз, когда такая помощь предоставляется, на что обычно уходит не менее двух месяцев. Если предлагаемые поправки будут приняты, то эту процедуру нужно будет проходить и иностранным финансирующим организациям каждый раз, когда они такую помощь будут предоставлять.

Как мы уже говорили ранее, в течение последних четырех лет усилия иностранных организаций доноров практически сводились на нет неэффективностью процедуры включения их в правительственный перечень доноров, имеющих право на предоставление необлагаемых налогом грантов. На данный момент остается неясным, будет ли составляться новый перечень грантодателей взамен существующего или просто в дополнение к нему появится требование о подтверждении безналогового статуса по каждому гранту в соответствии с предлагаемыми поправками к закону. Ясно только одно, что новая процедура подтверждения каждого иностранного гранта, независимо от его размера и содержания (денежная или натуральная форма), резко ограничит возможности российских социальных и благотворительных институтов получать помощь от иностранных доноров и создаст особенно благоприятные условия для роста коррупции.

Процедура подтверждения статуса гуманитарной помощи при предоставлении натуральной помощи (товаров) очень длительная и дорогостоящая и поэтому должна применяться только тогда, когда это действительно необходимо. Поэтому мы

сомневаемся в целесообразности требования применять эту процедуру по отношению ко всем видам грантов. Чем можно оправдать требование правительства пройти сложную и дорогостоящую процедуру сертификации в том случае, например, когда иностранная организация соглашается предоставить больнице единовременную финансовую помощь в размере \$1000 в счет оплаты стоимости операции для ребенка из малоимущей семьи? Как много иностранных организаций-доноров будут готовы проходить эту обременительную двухмесячную процедуру для того, чтобы предоставить подобную помощь? Требование обязательного подтверждения статуса гуманитарной помощи в отношении всех видов грантов не только противоречит передовой международной практике, но и является необоснованной тратой государственных средств, а также серьезным тормозом для привлечения иностранной помощи.

Использование процедуры государственной сертификации оправдано при предоставлении гуманитарной и технической помощи, особенно если это связано с экспортом и импортом товаров, освобожденных от уплаты НДС и таможенных пошлин, или с вопросами целостности рынка. На практике, во многих странах действуют специальные комиссии (или государственные органы), занимающиеся выдачей разрешений и/или сертификатов, подтверждающих возможность экспорта/импорта товаров и гуманитарной помощи без уплаты НДС и таможенных сборов. Мы знаем о том, что в России также предлагается создать такую комиссию, и полностью поддерживаем это предложение<sup>1</sup>.

Российское законодательство толкует понятие гранта очень широко, подразумевая под ним предоставление как денежных, так и материальных средств, получателями которых могут быть любые лица, как физические, так и юридические. Безусловно, существует возможность злоупотребления налоговыми льготами, освобождающими получателя гранта от уплаты налогов с суммы гранта. Например, хозяйствующий субъект может ввезти компьютеры на образовательные цели (не уплачивая при этом НДС и таможенные пошлины), использовать их по этому назначению непродолжительное время и затем перепродать их с выгодой для себя, используя налоговую льготу. Однако предлагаемый правительством способ решения этой проблемы с помощью обязательной регистрации каждого гранта вряд ли можно считать эффективным. На самом деле, он может привести к еще большим потерям, которые могут понести социальные и благотворительные организации в связи с прекращением поступления зарубежной помощи. В то же время существует целый ряд более эффективных способов решения этой проблемы, так как мы ее понимаем.

---

<sup>1</sup> МЦНП готов предоставить информацию об успешном законодательном опыте различных стран в сфере разработки специальных процедур аккредитации товаров в качестве гуманитарной помощи (в результате чего эти товары освобождаются от уплаты НДС и таможенных пошлин). Такое законодательство, в частности, содержит четкое описание товаров, которым может быть представлен статус гуманитарной помощи, и перечень ее получателей, каковыми обычно являются общественно полезные и бюджетные организации и структуры.

Исходя из передового международного опыта, можно назвать сразу несколько путей ее решения:

(1) Ограничение распространения требования о прохождении обязательной сертификации/аккредитации, установленной для гуманитарной помощи, только на гранты, подразумевающие импорт товаров (например, во Франции, Украине)

(2) Введение регистрации заявительного порядка для всех видов грантовых договоров (например, в Грузии)

(3) Предоставление специальной комиссии права контролировать процесс использования грантовых средств посредством изучения грантовых договоров, затребования дополнительной информации по собственному усмотрению и обмена этой информацией с налоговыми, таможенными и иными ответственными государственными органами (например, в Грузии)<sup>1</sup>.

МЦНП готов предоставить консультационную помощь по всем выше перечисленным методам.

### 3. Исключение иностранных граждан из числа потенциальных грантодателей.

В настоящее время Налоговый кодекс разрешает всем категориям физических лиц, как собственного, так и иностранного происхождения, предоставлять российским НКО необлагаемые налогом гранты, тогда как предлагаемая поправка предусматривает такую возможность только для российских граждан.

Ни в одной европейской стране не существует практики запрещать иностранным гражданам оказывать поддержку социальным и благотворительным инициативам. Трудно найти причину, способную объяснить смысл этого ограничения. Почему богатый иностранец не может оплатить операцию для ребенка из нуждающейся семьи, или предоставить помощь публичной библиотеке?

Однако наравне с предоставлением каждому права получать безвозмездную помощь, закон в то же время должен строго ограничивать число лиц,

---

<sup>1</sup> Что касается порядка налогообложения грантов, то здесь следует отметить, что лишь очень незначительное количество стран определяют гранты как "безвозмездный вклад на определенные цели" в отличие от любых других безвозмездных вложений. В число стран, имеющих подобное законодательное регулирование понятия "грант", входят, кроме прочих, Грузия, Азербайджан и Казахстан. В большинстве стран законодательство не дает специального определения для термина "грант" и не рассматривает его как предмет особого регулирования. Учитывая это, в этой работе мы ссылаемся на опыт законодательного регулирования пожертвований (различных видов безвозмездных вложений, включая гранты) и гуманитарной помощи различных стран настолько, насколько это может касаться анализируемых нами поправок в российское законодательство.

освобождающихся от уплаты подоходного налога при получении такой помощи (в том числе грантов). Законодательства многих стран (например, Грузии, Молдовы, Польши, Венгрии) освобождают от уплаты налога с получаемых грантов неимущие и социально незащищенные категории граждан, считающиеся таковыми по закону, а также бюджетные и общественно полезные организации. Среди других лиц и организаций, которые могут быть освобождены от уплаты налога с доходов, полученных в виде гранта, можно найти средства массовой информации, частные школы и больницы, культурные учреждения.

МЦНП готов предоставить дополнительную информацию по любому из заинтересовавших вас вопросов из тех, что затронуты в этой статье.

### **Рекомендации**

Исходя из вышесказанного, мы рекомендуем исключить из текста предлагаемых поправок положения, касающиеся правительственного перечня внутренних грантодателей, как тормозящие процесс создания здорового, финансово независимого гражданского общества и создающие дополнительные административные затраты как для гражданских организаций, так и для правительственных органов, а также как не способные установить реальную взаимосвязь между необлагаемыми налогом грантами и общественными интересами. МЦНП будет рада предоставить любую дополнительную информацию, касающуюся налогового регулирования и общественно полезной деятельности.

Контакт: ICNL

Отделение в Центральной  
и Восточной Европе:  
Arapcai Csere Janos 17 - I  
1052 г. Будапешт, Венгрия  
тел./факс + 36-1 266-1479  
e-mail: david@icnl.org.hu  
www.icnl.org

Отделение в США:

1126,16-ая Стрит, NW, комн. 400  
г. Вашингтон, 20036, США  
тел. +1-202-452-8600  
факс: +1-202-452-8555  
e-mail: nbourj@incl.org  
www.incl.org

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект закона N58666-4 "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах"**

*Подготовлено экспертами Национального антикоррупционного комитета*

1. Необходимо отметить, что предоставление и получение гранта не входит в разряд гуманитарной и технической помощи по определению, поскольку система построена на иных идеологических принципах (например: к какой сфере отнести личные (персональные) гранты на обучение (образование), полученные (фактически заработанные) в результате конкурсных отборов). В России существует сформировавшаяся система грантополучения, которую можно оценить как достаточно эффективную и малобюрократизированную.

Поскольку до настоящего времени сфера финансирования через гранты общественных, некоммерческих, научных организаций и частных лиц находилась вне системы государственного регулирования, она практически избежала коррупционного воздействия.

2. Внесение изменений в главы 23 и 25 Налогового кодекса РФ, которые были предложены Правительством РФ, фактически ограничивают права на деятельность общественных, некоммерческих организаций и граждан.

Фактически государственная (бюрократическая) структура будет определять степень целесообразности сторонних финансовых затрат. Есть опасение, что в случае принятия этих поправок появляется возможность административного влияния при выборе тем научных разработок (например: темы коррупции, правонарушения, эффективности системы правоохранительных органов и др.).

Кроме того, велика опасность появления нового коррупционного механизма при принятии решений по предоставлению и утверждению гранта, так как фактически формирование правовых механизмов реализации этой поправки возложено на бюрократический аппарат. То есть данная поправка фактически является отсылочной нормой, а не нормой прямого действия, что по своей сути есть условие для коррупционных проявлений.

3. Принятие данной поправки может явиться дополнительным фактом, дискредитирующим Россию, как страну с отсутствием условий развития гражданского общества.

Необходимо отметить, что наш Комитет с 2001 года по настоящее время не участвует ни в одной грантовой программе.

Контакт:

Национальный антикоррупционный комитет

109189 г. Москва, ул. Николаямская д.6, под. 2 Тел./факс (095)915-50-67



## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по п.6 статьи 1 проекта Федерального закона "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового Кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах"**

*Подготовлено экспертами Независимого экспертно-правового совета*

Представленная Правительством РФ редакция абзаца пятого пп.14 п.1 статьи 251 НК РФ свидетельствует о том, что предлагаемое изменение закона направлено:

1. на исключение возможности получения необлагаемых налогом на прибыль грантов от физических лиц, не являющихся налоговыми резидентами Российской Федерации (при этом нельзя не отметить, что предлагаемая для этого формулировка "российскими физическими лицами" не содержится в актах законодательства о налогах и сборах, а также не используется ни в одном из федеральных законов, регулирующих другие общественные отношения);

2. на введение бюрократических ограничений для российских некоммерческих организаций, которые могут быть признаны грантодателями (введение необходимости включения некоммерческих организаций-грантодателей в перечень, утверждаемый Правительством РФ);

3. на ужесточение бюрократических ограничений для иностранных и международных некоммерческих организаций-грантодателей (отсылка порядка предоставления необлагаемых грантов к порядку предоставления необлагаемой технической и гуманитарной помощи).

Представленная в том же пункте редакция абзаца шестого пп.14 п.1 статьи 251 НК РФ свидетельствует о том, что государством признается необходимость государственной поддержки в форме предоставления налоговых льгот деятельности в области не только образования, искусства, культуры, охраны окружающей среды, а также на проведение конкретных научных исследований, но и в области охраны здоровья населения (направления - СПИД, наркомания, детская онкология, включая онкогематологию, детская эндокринология, гепатит и туберкулез), защиты прав и свобод человека и гражданина, социального обслуживания малоимущих и социально не защищенных категорий граждан.

Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении вопросов, связанных с регулированием налогообложения, неоднократно формулировалась правовая позиция о том, что льготы по налогу и основания для их использования налогоплательщиком могут предусматриваться в актах законодательства о налогах и сборах лишь в необходимых, по мнению законодателя, случаях, поскольку установление льгот не является обязательным при определении существенных элементов налога. При этом, однако, законодатель не может нарушать принципы налогообложения.

Из представленного Правительством РФ текста законопроекта усматривается, что целью предоставления льготы является поощрение деятельности некоммерческих организаций, направленной на реализацию стоящих перед Российской Федерацией как социальным государством задач. Это соответствует задачам, названным в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2003 г. "О бюджетной политике в 2004 году" в качестве основных задач бюджетной политики - сокращению масштабов бедности, обеспечению социальной стабильности.

Однако предложенные механизмы фактически разрешительного порядка предоставления необлагаемых налогом грантов противоречат одному из принципов налогообложения (недопущению установления налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала), являющемуся выражением конституционного принципа юридического равенства.

Кроме того, они противоречат также обозначенной в Послании Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. задаче создания после завершения налоговой реформы необременительной системы налогообложения, и не только по уровню налоговых ставок, но и в части процедур расчета и уплаты налогов, упорядочения налоговых проверок и налоговой отчетности, а также содержат элементы неопределенности, поскольку не устанавливают каких-либо критериев признания юридических лиц подлежащими включению в перечни либо регистрации в качестве грантодателя. Это в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона.

Необходимо отметить, что предоставление законом новых полномочий государственному аппарату противоречит проводимому в стране курсу на де бюрократизацию экономики.

Практика грантодателей свидетельствует, что значительная часть грантов предоставляется ими на период всего в несколько месяцев. В этой ситуации прохождение процедуры получения удостоверения на грант в порядке, установленном для предоставления необлагаемой технической и гуманитарной помощи (а в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами она занимает два месяца при условии полного и правильного предоставления документов с первой попытки) будет занимать время, соизмеримое с периодом реализации грантов.

Таким образом, представляется соответствующим поставленным в настоящее время задачам реформирования налоговой системы принятие предложений о внесении изменений в абзац шестой пп.14 п.1 статьи 251 НК РФ. И исключение из законопроекта предложений по внесению изменений в абзац пятого пп.14 п.1 статьи 251 НК РФ.

Контакт:

Региональная общественная организация Независимый экспертно-правовой совет  
107045 Москва, Большой Головин пер., д. 22, стр. 1, к. 1

Тел./факс 207-87-88 E-mail: cile@rc.msu.ru

## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к вопросу о внесенной Правительством РФ поправке к статье 251 Налогового Кодекса в части, касающейся налогообложения грантов**

*Подготовлено экспертами круглого стола неправительственных организаций "Народная Ассамблея", объединяющего представителей более 50 крупнейших сетевых общероссийских некоммерческих неправительственных организаций*

Российские и зарубежные эксперты в последние годы неоднократно обращали внимание на то, что несовершенство налогообложения некоммерческих организаций и благотворительности является серьезным препятствием для развития гражданского общества в России и участия граждан в решении социальных и иных общественно значимых проблем. Этот вопрос обсуждался с представителями Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации на Гражданском форуме - 2001, на Российском форуме - 2003 и других мероприятиях. Весьма острым вопросом среди множества проблем в этой сфере является налогообложение грантов. Наиболее полная дискуссия по вопросам налогообложения грантов состоялась на встрече представителей некоммерческого сектора с вице-премьером Правительства Российской Федерации Г.Н. Кареловой 3 сентября 2003 г. в присутствии должностных лиц различных федеральных органов исполнительной власти.

Можно с удовлетворением отметить, что предложения некоммерческих организаций частично учтены в проекте Федерального закона N 58666-4 "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах" (далее - законопроект) в части, касающейся налогообложения грантов (статья 251, п.1 подпункт 14, абзацы пятый и шестой), внесенном в Государственную Думу Правительством Российской Федерации 1 июня 2004 года. В частности, расширен перечень областей, в которых финансирование программ признается грантом для целей налогообложения: добавлены такие области общественно полезной деятельности, как охрана здоровья населения, защита прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством Российской Федерации, социальное обслуживание маломощных и социально не защищенных категорий граждан.

В то же время другие изменения, предложенные Правительством Российской Федерации в части, касающейся грантов, вызывают крайнюю озабоченность.

Изменено понятие гранта для целей налогообложения с точки зрения правового статуса грантодателей. Согласно законопроекту российские некоммерческие организации смогут предоставлять гранты только в том случае, если они включены в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации. А гранты, предоставляемые иностранными и международными организациями и объединениями,

должны будут оформляться в порядке, аналогичном оформлению средств (имущества), полученных в виде безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации.

Вызывает удивление, что ни одно из предлагаемых существенных изменений, касающихся положения грантодателей, не было предметом рассмотрения на заседаниях рабочей группы по налоговой реформе Министерства финансов Российской Федерации и вообще ни разу не обсуждалось публично.

С нашей точки зрения, предложенный в законопроекте порядок предоставления грантов значительно усложняет процедуры финансирования общественно полезных проектов и вводит новые административные барьеры, не повышая прозрачности и эффективности системы в целом. Это противоречит духу и букве бюджетного послания Президента России В. В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2005 году", которое акцентирует внимание на вопросах налогового администрирования, упрощения налогового учета, улучшения взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками.

В России уже накоплен негативный опыт регулирования процесса финансирования некоммерческого сектора с использованием перечней грантодающих организаций, утверждаемых Правительством Российской Федерации.

Например, главой 23 Налогового кодекса РФ (пункт 8 статьи 217) предусмотрено освобождение от налога на доходы физических лиц сумм единовременной материальной помощи, оказанной в виде благотворительной помощи зарегистрированными в установленном порядке российскими и иностранными благотворительными организациями (фондами, объединениями), включенными в перечни, утверждаемые Правительством Российской Федерации. Глава 23 введена в Налоговый кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 5 августа 2000 г., и до сих пор правительство не утвердило указанные перечни.

Существующий на данный момент Перечень иностранных и международных организаций, гранты которых не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций - получателей грантов, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2002 г. N 923 и с тех пор не дополнялся. Несмотря на все обращения к Правительству со стороны грантодателей и грантополучателей, процедуры и критерии включения организаций в этот перечень так и не стали открытыми и понятными. Хотя заместитель министра финансов РФ С. А. Шаталов в своем ответе на обращение Форума доноров в 2003 г. согласился с тем, что необходимо выработать процедуры и критерии включения в этот список, ничего в этом отношении до сих пор не сделано. В связи с этим многие зарубежные грантодатели, которые хотели бы поддерживать социально значимые программы в Российской Федерации, лишены такой возможности. Многие зарубежные грантодающие организации неоднократно обращались к Правительству России с просьбой о включении в указанный Перечень, однако получали немотивированный отказ.

Вызывает недоумение требование о фактическом дублировании процедур регистрации грантов и технической (гуманитарной) помощи, предусмотренное внесенным законопроектом. Сложность и длительность оформления документов в

соответствующей правительственной комиссии, быть может, и оправдана для длительных программ зарубежной помощи с бюджетом в десятки миллионов рублей, но очевидно неадекватна большинству грантов, которые предоставляются на краткосрочные программы и бюджет которых может не превышать нескольких тысяч долларов. Более того, законодательно предусмотрено требование о том, что для получения удостоверения о том, что денежные средства являются технической (гуманитарной) помощью (содействием) необходимо предоставить от органа власти соответствующего уровня гарантию контроля за целевым расходованием полученных средств. Это требование содержит в себе мощный коррупциогенный потенциал. Создание любых новых разрешительных и регистрирующих процедур по определению содержит явные предпосылки для усиления коррупции.

Можно с уверенностью предположить, что подобная ограничительная практика сохранится и в отношении вновь вводимых перечней, что парализует любую инициативу по созданию отечественных грантодающих организаций, улучшению взаимодействия с международным донорским сообществом и расширению внебюджетных источников финансирования общественно значимых программ.

Как показывает анализ международного законодательства, проведенный Международным центром некоммерческого права (ICNL, Вашингтон, США), подходы к налогообложению грантов, предложенные законопроектом, не соответствуют международной практике. Повышение прозрачности системы финансирования проектов и программ некоммерческого характера, безусловно, необходимо, однако ни в одной стране мира этого не удалось достигнуть за счет усиления административного контроля за грантодающими организациями. Таким образом, предлагаемый законопроект затормозит процесс гармонизации российского и международного законодательства, о котором неоднократно говорилось высшими должностными лицами государства.

В плане стимулирования социальной ответственности бизнеса законопроект ставит преграды на пути законного, проверенного десятилетиями зарубежной практикой и хорошо зарекомендовавшего себя в России опыта создания фондов местных сообществ (городских благотворительных фондов), корпоративных и частных фондов, которые профессионально осуществляют прозрачное и контролируемое предоставление грантов.

Предлагаемые в законопроекте нормы административного контроля будут препятствовать использованию потенциала некоммерческого сектора в решении таких общенациональных задач, как борьба с бедностью, обеспечение занятости и самозанятости населения, достижение устойчивого социально-экономического развития.

В 2001-2002 гг. темп роста выпуска продукции и услуг некоммерческих организаций превышал темп роста ВВП в целом. Стоимость продукции и услуг этих организаций (с учетом учреждений) составила 143,2 млрд руб., или около 1% ВВП. Однако дальнейший рост негосударственного сектора социальных услуг, решение многих конкретных проблем инвалидов, детей, беженцев и вынужденных переселенцев - как и

в целом повышение роли гражданского общества в проведении социальных реформ, в области защиты прав и свобод человека, противодействии коррупции - во многом зависят от того, удастся ли создать справедливую и прозрачную систему налогообложения некоммерческих организаций и благотворительности.

Вносимые законопроектом поправки в статью 251 Налогового Кодекса Российской Федерации, касающиеся налогообложения грантов имеют серьезное значение для деятельности российских некоммерческих организаций и решения социальных проблем российского общества.

Представляется необходимым отклонить поправку, содержащуюся в абзаце пятом (о новых требованиях к грантодающим организациям), и поддержать поправку, содержащуюся в абзаце шестом (о сферах деятельности, на которые разрешено выделять гранты).

## **ГРАЖДАНСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЯЮТ УСИЛИЯ ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА**

Фонд "Институт экономики города" совместно с Центром развития демократии и прав человека, Международным центром некоммерческого права, Charities Aid Foundation Россия и Агентством социальной информации реализуют проект "Объединение гражданского сообщества для реформирования системы налогообложения некоммерческого сектора". Проект осуществляется с декабря 2003 г. по ноябрь 2006 г. при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию. Целью проекта является разработка и принятие экономически обоснованной, четкой, недискриминационной системы налогообложения некоммерческого сектора, способствующей повышению эффективности работы некоммерческих организаций (НКО).

В развитых странах некоммерческие организации играют значительную роль в экономике. При их налогообложении действует особый механизм, учитывающий неприбыльный характер и социальную значимость НКО. В России налоговая реформа последних лет улучшила положение многих граждан и организаций, однако в отношении некоммерческого сектора она свою задачу не выполнила. 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 партнеров, благополучателей и граждан либо организаций, оказывающих поддержку НКО. Такая ситуация приводит к существенным потерям не только для некоммерческого сектора, но и для экономики страны в целом, тяжело сказывается на состоянии социальной сферы.

В этих условиях очевидна необходимость объединения гражданского сообщества для реформирования системы налогообложения некоммерческого сектора России. Следует изменить отношение к некоммерческим организациям, создав для добросовестных налогоплательщиков простую, понятную, логичную, экономически и социально обоснованную систему налогообложения и механизмы прозрачности и отчетности перед донорами, обществом и государством. Очень важно показать государству и обществу не только общественную пользу третьего сектора, но и экономическую. С этой целью в проекте предусмотрено проведение исследования вклада НКО в экономику страны, часть которого уже завершена.

Подготовлены поправки в законопроект о налогообложении некоммерческого сектора для внесения сочувствующими депутатами и законодательными собраниями регионов. Предполагается разработка проектов правовых нормативных актов, касающихся налогообложения НКО и других участников благотворительной деятельности и передача их для рассмотрения субъектам законодательной

инициативы. Ведется подготовка соответствующей аргументации в поддержку разработанных законодательных предложений.

В рамках проекта проводится информационно-разъяснительная кампания для консолидации усилий внутри некоммерческого сектора в поддержку изменения налогового законодательства.

Организаторы проекта приглашают к сотрудничеству законодателей, представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления, деловых кругов, а также широкую общественность и средства массовой информации.

Контактная информация:

Марина Либоракина, директор проекта,

Фонд "Институт экономики города" [liborakina@urbaneconomics.ru](mailto:liborakina@urbaneconomics.ru)

Дэвид Мур, Международный центр некоммерческого права [david@icnl.org.hu](mailto:david@icnl.org.hu)

Юрий Джибладзе, Центр развития демократии и прав человека [dzhib@yandex.ru](mailto:dzhib@yandex.ru)

Анастасия Акрамовская, Charities Aid Foundation [Nakramovskaya@cafrussia.ru](mailto:Nakramovskaya@cafrussia.ru)

Елена Тополева, Агентство социальной информации [elena@asi.org.ru](mailto:elena@asi.org.ru)





## **ЛОББИРОВАНИЕ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. ОПЫТ И СТРАТЕГИИ НКО**

*Статья основана на интервью с Юрием Джибладзе,  
президентом Центра демократии и прав человека  
(полную версию интервью читайте в 3-м номере журнала SEAL)*

За изменение налогообложения НКО общественные организации выступают не первый год. Можно сказать, что в активной форме эти выступления проходят в течение последних четырех лет. На протяжении 90-х, когда система налогообложения в целом, можно сказать, еще не сложилась для всех секторов общества и была во многом противоречивой, НКО, как и остальные субъекты экономики, как-то приспособились к ней. Активизация выступлений НКО в 1999 году связана с проектом Налогового кодекса, который Правительство вынесло на рассмотрение в 1998-м. Тогда это не оставило равнодушным практически ни одну некоммерческую организацию.

### **Период общественной кампании**

Первый активный этап проходил в форме общественной кампании "За справедливое налогообложение НКО", реализованной в 1999 - 2001 годах, в которой приняли участие более тысячи организаций по всей России. Подготовка поправок, критических материалов о проекте закона, инициирование статей в СМИ, встречи с депутатами, сбор подписей в регионах, общественные слушания - методы работы соответствовали классической схеме публичной общественной кампании. Тогда под обращением в Думу против принятия нового НК, сулившего НКО ужесточение налогового режима, свои подписи поставили восемь тысяч организаций.

К сожалению, даже такая активная поддержка со стороны третьего сектора мало повлияла на власть. В 2000 году глава вторая НК, содержащая почти все положения, против которых выступали НКО, была принята.

### **Период переговоров**

Примерно с 2001 года - после проведения Гражданского форума - формат общественной кампании сменился переговорным процессом. Смена инструментов была продиктована двумя основными причинами. Во-первых, сложно организовать общественную кампанию вокруг конкретных положений только что принятого закона. Во-вторых, ощутимо изменилась основная целевая аудитория. К 2001 году, в условиях строительства "управляемой демократии" и властной вертикали, парламент стал гораздо более зависим от исполнительной власти, поэтому обращаться к нему на языке общественной кампании стало существенно менее эффективно. Теперь ориентироваться надо было не столько на депутатов, сколько на Администрацию Президента и конкретные ведомства, которым поручалась разработка реформ или отдельных разделов законодательства.

Переговорный процесс начался в ходе Гражданского форума (с министерством финансов была организована отдельная встреча именно по налогообложению НКО) и продолжился затем в рамках отдельных переговорных площадок, сформировавшихся после форума, в основном, с Администрацией Президента и минфином.

К сожалению, можно констатировать, что три года переговорного процесса не увенчались существенным успехом. Единственное, чего удалось добиться - отмены взимания ЕСН с выплат частным лицам. В остальном ситуация заметно ухудшилась. Более того, именно те положения, по которым велись переговоры, в том виде, в котором они были приняты, способствовали ужесточению налогового режима НКО. Это, в первую очередь, формулировка понятия "грант", впервые закрепленная в законе, варианты которой предлагались общественными организациями, но были в итоге отвергнуты. Принятая формулировка ограничила область использования средств, не облагаемых налогом на прибыль, пятью областями, которые не охватывали и половины всей деятельности НКО. Достаточно сказать, что там вовсе не упоминались сферы социальной защиты, здравоохранения, прав человека, просветительско-информационной работы и многие другие.

На определенном этапе переговоры с представителями министерства финансов просто зашли в тупик. С обеих сторон, как в замкнутом круге, звучали одни и те же аргументы. Позиция министерства, которая, по сути, не изменилась и по сей день, сводилась к следующему: некоммерческий статус используется недобросовестными организациями для ухода от налогов. В подтверждение этой позиции не приводились конкретные примеры, а описывались гипотетические схемы, возможное развитие событий - ввозимые якобы общественными организациями партии беспешлинных машин, коммерческие сделки под видом благотворительной помощи, выплаты аффилированным с руководством организации лицам и т.д. Общественные организации на это замечали, что контроль за нарушением закона - дело правоохранительных органов, а не законодательного регулирования, удушающего нормальную деятельность законопослушных организаций.

Хотя по ходу переговоров минфин смягчил свою точку зрения, признав, что не все НКО недобросовестны, а НКО, в свою очередь, признали, что "якобы общественные организации", занимающиеся коммерческой деятельностью под видом некоммерческой, существуют, сближение позиций не привело к реальному изменению ситуации. Фактически минфин не отступил от своей позиции. Для него возможные потери от недобросовестного использования некоммерческого статуса представлялись гораздо более серьезными и ощутимыми, чем польза от деятельности добросовестных НКО.

### **Уроки противостояния**

Во второй половине 2003 года, после стольких лет безуспешных попыток изменить ситуацию с налогообложением НКО, энтузиазма у представителей общественных организаций, составлявших ядро переговорщиков от третьего сектора, почти не осталось. Было ощущение, что и без того узкое окно возможностей повлиять на власть

скоро захлопнется. Понятно, что необходимо что-то кардинально менять в подходе к общению с властью, но что именно?

Первым шагом консорциума организаций, инициировавших проект "Объединение гражданского сообщества для проведения общественной кампании по реформированию системы налогообложения некоммерческого сектора в России", стало осмысление предыдущего опыта и извлечение уроков.

Первый очевидный вывод, к которому пришли участники проекта, - очень важно показать государству не только общественную пользу третьего сектора (что в нынешней ситуации, возможно, вовсе не является аргументом для власти), но и экономическую. В цифрах оценить вклад НКО в экономику и провести анализ возможных моделей экономического поведения НКО при различных налоговых режимах. С этой целью в новом проекте предусмотрено проведение соответствующего исследования, часть которого уже завершена.

Этот шаг необходим не только потому, что сегодня экономика важнее, чем политика, но и потому, что общественным организациям нужно расширить круг переговорщиков с той стороны. Включить в него, помимо минфина, министерство экономического развития и торговли и другие структуры, занимающиеся стратегическим планированием, а также те ведомства, которые непосредственно работают с НКО, отвечают за социальную сферу. Ведь для них важен не только рост ВВП, но и решение конкретных социальных проблем, например, борьба со СПИДом или беспризорностью, налаживание системы дополнительного образования и т.д.

Еще один вывод, который сделали участники проекта, - необходимость расширения базы поддержки внутри самого сектора. Хотя все прошедшие годы общие требования улучшения условий налогообложения поддерживали все НКО, по более конкретным требованиям возникали разногласия. Ведь некоммерческий сектор включает в себя около 20-ти организационно-правовых форм, с некоторыми из которых "традиционные" НКО (правозащитники, экологи, детские организации и т.п.) вообще никогда не сталкивались. Это, к примеру, товарищества собственников жилья, потребительские кооперативы, адвокатские конторы, биржи. Когда от имени третьего сектора переговорщики выдвигали различные требования, интересы НКО этих видов порой не учитывались вовсе - просто потому, что о них имелось весьма смутное представление. Например, предложение представителей общественных организаций добиться прозрачности деятельности НКО путем перевода всей их деятельности на программно-проектную основу только за счет целевых средств совершенно неприемлемо для такого вида НКО, как аналитические центры - они на 90% живут за счет контрактных услуг. Соответственно, одна из задач нового проекта - организовать широкую дискуссию в среде НКО для того, чтобы не только привлечь их на свою сторону, но и постараться учесть интересы различных групп.

### **Стратегии лоббирования**

В результате на сегодняшний день сформулированы две основные и одна дополнительная стратегии лоббирования налогового законодательства.

*Первую стратегию можно назвать системной.* Суть системного подхода состоит в том, чтобы выделить в Налоговом кодексе и, соответственно, в целом ряде других законов НКО как отдельный вид организаций-налогоплательщиков, подобно тому, как в НК содержится отдельная глава, посвященная налогообложению малых предприятий.

На данный момент никакого специального законодательства в области налогообложения НКО как такового нет. Есть отдельные статьи НК, а также статьи других законов (об общественных объединениях, о зарубежной помощи), которые содержат некоторые положения о налогообложении НКО. Нет системного взгляда на принципиальные отличия экономической деятельности НКО, их нерыночной мотивации и в части взаимоотношений с клиентами, и в части источников получения средств. Такая картина не менялась с момента появления НКО в России: и на протяжении 90-х, и с принятием нового НК.

В первой главе НК сказано, что нельзя создавать особые налоговые режимы для отдельных видов организаций. В рамках системного подхода и не имеются в виду отдельные виды организаций - экологические, правозащитные, социальной защиты. Напротив, замысел в том, чтобы объединить их. НКО - это не отдельная сфера деятельности, а отдельный экономический механизм, его и надо выделять.

Вторая позиция в рамках системного подхода - выделение категорий организаций некоммерческого сектора. Так сделано во многих странах, где НКО делятся на организации общественной и частной пользы. Для организаций общественной пользы предусмотрен особый налоговый режим, так как их деятельность нацелена вовне, полезна для общества в целом, тогда как организации частной пользы (например, клуб любителей экстремального туризма) нацелены только на своих членов - они, соответственно, облагаются налогом по другой схеме.

При этом одним из условий выделения НКО в особую категорию является заключение своего рода общественного договора с властью. В обмен на особые условия некоммерческие организации должны гарантировать прозрачность своей деятельности. Сейчас в России таких механизмов пока не существует. Можно сказать, что и выживают НКО в жестких условиях налогообложения только потому, что налоговые органы практически не контролируют расход их средств. Налоговые инспекции следят за получаемыми средствами, отсеивая гранты и контракты, но не за расходными, которые контролируются, пожалуй, только донорами. Поэтому самим НКО предстоит многое изменить в своем отношении к этому вопросу, стать более ответственными перед обществом и государством, в том числе и в части расходования средств.

Чтобы реализовать системный подход, потребуется создание отдельной главы НК и внесение серьезных изменений в закон об общественных объединениях. Это сложно. Уговорить власть и сам некоммерческий сектор на такие системные изменения не просто. Государство и третий сектор не доверяют друг другу, и каждый боится сделать первый шаг. Поэтому более реально принятие в настоящих условиях изменений в законы в рамках второй стратегии.

Она условно называется точечной. Суть ее в том, чтобы выбирать в качестве целей лоббирования те моменты, которые на данный момент наиболее остры и существенны для жизнедеятельности НКО - то есть задача не в создании принципиально нового закона, а во внесении изменений в текст конкретных статей НК и других законов.

Эта стратегия легче системной и потому, что в среде третьего сектора существует общее представление о том, какие проблемы в области налогообложения самые болезненные: это ограниченная область применения грантов, взимание НДС за оказание безвозмездных услуг и НДФЛ с участников мероприятий и добровольцев.

В данный момент происходит работа по всем этим направлениям, в каждом из которых также выделяются конкретные проблемы. Что касается грантов, основных проблем две: ограниченное число сфер деятельности НКО, в которых можно получать гранты, и существование списка организаций, которым дозволено эти гранты выдавать. Рассматриваемые сейчас в Думе внесенные правительством поправки в 25 главу НК, с одной стороны, способствуют решению первой проблемы, расширяя область применения грантов, но усугубляют вторую, утверждая необходимость создания списка для российских доноров и дополнительных механизмов контроля за зарубежными грантодателями. По вопросу расширения области применения грантов переговоры велись давно и то, чего удалось добиться, было достигнуто в рамках переговорной площадки общественных организаций с минфином и представителями социальных министерств при поддержке Комиссии по правам человека при Президенте РФ. За отмену списка НКО выступали на этой же переговорной площадке, однако, в этой части переговоры не увенчались успехом. Причем тогда речь шла о списке зарубежных грантодателей, теперь же в рассматриваемых в парламенте поправках фигурирует и список российских грантодателей. Таким образом, ситуация резко ухудшилась.

Что касается взимания НДС за оказание безвозмездных услуг, снимать эту норму минфин категорически не хочет. Ведь раньше льготы были, и этим сумели воспользоваться недобросовестные организации - все помнят нашу шумевшую историю с афганцами. Такой же подход и к требованию по НДФЛ. Минфин опасается, что под видом некоммерческой помощи будут незаконно переводиться денежные средства, допустим, членам семьи каких-нибудь бизнесменов. Таким образом, можно сказать, что точечная стратегия более реальна, но эффективна она тоже точно.

*Третья, дополнительная, стратегия лоббирования - оппортунистическая.* Она предполагает использование любой возможности присоединиться к инициативам, исходящим не из среды НКО. Например, от бизнеса. Коммерческий сектор заинтересован в получении налоговых льгот на осуществление благотворительной деятельности и лоббирует свои интересы. НКО, присоединившись к его требованиям, побочно достигает и своих целей. Еще недавно этот путь был наиболее реальным, но сегодня, в условиях атаки на олигархов, скорее опасен. Гораздо более эффективно использовать инициативу самой власти, например, в реформировании бюджетной сферы. Если будет принят подход одной из групп разработчиков реформы социальной сферы, который предусматривает перевод части бюджетных организаций в форму автономных некоммерческих организаций, заинтересованность государства в их

дальнейшем самостоятельном существовании может повлиять на его изменение отношения к третьему сектору в целом. Лоббирование интересов бывших бюджетных организаций поможет тогда достижению целей изменения налогового режима НКО.

Подводя итоги рассмотрения различных вариантов лоббирования налогообложения НКО и имеющегося опыта, можно сказать, что вне зависимости от выбора стратегии, третьему сектору нужно сделать все, чтобы изменить отношение власти к себе. Независимый некоммерческий сектор воспринимается государством, во многом, как возможная политическая оппозиция и не рассматривается с экономической точки зрения. Поэтому существуют две важнейшие задачи - изменить политический "облик" третьего сектора в глазах власти и представить его деятельность с точки зрения экономической выгоды для государства и общества. От решения этих задач зависит эффективность дальнейших усилий НКО по изменению налогового режима.

*Материал подготовлен Еленой Темичевой*

## СООБЩЕНИЯ АГЕНТСТВА СОЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

### **Минфин согласен с необходимостью создания особого налогового режима для НКО**

МОСКВА, 26 февраля. Выступая на конференции "Проблемы налогообложения НКО и благотворительности", заместитель министра финансов Сергей Шаталов заявил о необходимости создания особого налогового режима для некоммерческих и благотворительных организаций. Конференция проводилась по инициативе Фонда "Институт экономики города" и Ассоциации независимых центров экономического анализа при поддержке Московского общественного научного фонда и Агентства США по международному развитию (USAID). "На мой взгляд, надо идти на создание специального налогового режима, максимально благоприятного для тех некоммерческих и благотворительных организаций, которые будут удовлетворять целому ряду параметров", - заметил С. Шаталов. Однако, по его словам, такие требования к НКО еще не определены. Главным условием для организаций, претендующих на специальный налоговый режим, должна стать прозрачность их деятельности для общества и государства. "Государство должно быть уверено, что те средства, которые аккумулируются этими организациями или зарабатываются ими самостоятельно, используются только на цели общественного блага. И эти средства не распределяются ни между участниками этих организаций, ни между аффилированными с ними лицами, - отметил С.Шаталов. - Нужен, конечно, достаточно жесткий контроль со стороны налоговых органов, отчетность этих организаций, которая бы подтверждала, что соответствующая организация удовлетворяет всем критериям". По его словам, возродить налоговые льготы для НКО государство не готово. Сокращение налоговых льгот за счет общего снижения налогообложения - важный элемент налоговой политики. Существующие льготы, по его мнению, не достигают целей, для которых они вводятся. В то же время они могут сопровождаться злоупотреблениями. Кроме того, налоговые льготы "образуют перекосы в налоговой системе", при которых искажается равно конкурентная среда.

### **НКО объединяют усилия для реформирования системы налогообложения некоммерческого сектора**

МОСКВА, 27 февраля. В ближайшие два года группа российских НКО будет заниматься реформированием системы налогообложения некоммерческого сектора. Проект реализует Фонд "Институт экономики города" совместно с Центром развития демократии и прав человека, Международным центром некоммерческого права, Российским представительством Британского благотворительного фонда Charities Aid Foundation (CAF Россия) и Агентством социальной информации. Работа по проекту осуществляется с декабря 2003 года по ноябрь 2006 года при финансовой поддержке

Агентства США по международному развитию. В рамках проекта "Объединение гражданского сообщества для проведения общественной кампании по реформированию системы налогообложения некоммерческого сектора в России" будет проведена общенациональная информационно-разъяснительная кампания для консолидации усилий внутри третьего сектора в поддержку изменения налогового законодательства. К совместной работе будут привлекаться все заинтересованные стороны, включая ведущие научно-исследовательские центры и ассоциации, объединяющие предпринимателей. Предполагается разработка проектов нормативных актов, касающихся налогообложения НКО и других участников благотворительной деятельности, и передача их для рассмотрения субъектами законодательной инициативы, проведение экономического анализа и подготовка соответствующей аргументации в поддержку разработанных законодательных предложений.

Контакт: Фонд "Институт экономики города" e-mail: mailbox@urbaneconomics.ru, телефоны: (095) 787-45-20, 363-50-47

### **В ближайшие три года НКО намерены добиться изменения налоговой политики в отношении некоммерческого сектора**

МОСКВА, 27 февраля. Налоговая реформа, проводимая в последние годы в России, ухудшает ситуацию с налогообложением некоммерческого сектора. Тем не менее, НКО, занимающиеся разработкой предложений по реформированию системы, надеются "добиться серьезного изменения политики государства" в отношении третьего сектора в ближайшие три года. Об этом на конференции "Проблемы налогообложения некоммерческих организаций и благотворительности" рассказал президент Центра развития демократии и прав человека Юрий Джибладзе. По его словам, налогами сейчас обложен "весь цикл" деятельности НКО. Причем самих налогов стало больше. Это противоречит налоговой политике государства, направленной, по словам заместителя министра финансов Сергея Шаталова, на сокращение количества налогов (за счет сокращения налоговых льгот). Система не создает экономических стимулов НКО. Кроме того, стимулов нет и для доноров (коллективных и индивидуальных), средства которых также облагаются налогами. Поэтому для более успешного диалога НКО с властями планируется принятие ряда мер. В частности, провести серьезный экономический анализ деятельности НКО, в том числе анализ мотиваций НКО, претендующих на налоговые льготы.

Контакт: Джибладзе Юрий (Центр развития демократии и прав человека) телефон: (095) 203-91-96

### **Американский эксперт в области налогообложения НКО Милтон Черни находится с визитом в Москве**

МОСКВА, 10 июня. Столицу посетил эксперт в области налогообложения НКО, профессор Вашингтонского университета Милтон Черни. Он прибыл в Москву в рамках проекта "Независимые эксперты в области развития экономической политики в России", который осуществляется Агентством США по международному развитию.



Бывший служащий Внутренней налоговой службы США (отдел по организациям, освобожденным от налогов) регулярно публикует статьи о благотворительной деятельности в странах Запада. М. Черни намерен пробыть в Москве до 12 июня. Он уже успел встретиться с представителями российских НКО, которые занимаются разработкой предложений по улучшению налогового законодательства в области третьего сектора. Так, 8 июня в Фонде "Институт экономики города" прошла рабочая встреча, на которой Черни высказал рекомендации по реформированию российского законодательства. По его словам, в России любая предпринимательская деятельность организации, вне зависимости от ее задач, подлежит налогообложению. Однако в большинстве западных стран НКО освобождаются от налога на прибыль, в том числе если организация занимается коммерческой деятельностью, связанной с ее основными целями. По мнению эксперта, снятие налога на прибыль облегчило бы деятельность НКО, которые хотят зарабатывать на благотворительные нужды. Благотворительные взносы, направленные на поддержание деятельности ряда организаций, также должны быть освобождены от налога. К числу таких организаций он относит НКО, работающие в области здравоохранения, образования и науки.

Контакт: Голубева Ирина Александровна (Московское представительство американской компании "Луис Бергер Груп, Инк.") e-mail: lbg-moscow@mtu-net.ru, телефон: (095) 787-16-25

### **Гранты некоммерческим организациям могут быть освобождены от налога на прибыль**

МОСКВА, 28 июня. Гранты некоммерческим организациям, работающим в сфере защиты прав человека и социально значимых проблем здоровья населения, а также оказывающим социальную помощь незащищенным слоям населения, могут быть освобождены от налога на прибыль. Законопроект Правительства РФ о внесении изменений в статью 251 Налогового Кодекса РФ был направлен 31 мая на рассмотрение в Госдуму РФ, сообщил секретарь Народной Ассамблеи Олег Комаровский. Согласно проекту закона, рассчитывать на получение необлагаемых налогом грантов смогут теперь общественные организации, занимающиеся осуществлением конкретных программ в области "охраны здоровья населения (направления - СПИД, наркомания, детская онкология, включая онкогематологию, детская эндокринология, гепатит и туберкулез), защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством Российской Федерации, социального обслуживания малоимущих и социально незащищенных категорий граждан". В существующей редакции НК РФ право на получение необлагаемых налогом грантов имеют лишь НКО, реализующие проекты в сфере науки, искусства, охраны окружающей среды, образования и культуры. Наиболее характерные для третьего сектора виды деятельности - правозащита, охрана здоровья и социальная помощь. Средства, полученные на эти цели, в настоящий момент облагаются налогом на прибыль наравне с доходами любой коммерческой организации. Организации, входящие в Народную Ассамблею, в частности, Центр развития демократии и прав человека, Институт национального

проекта "Общественный договор", Фонд "Институт экономики города", Клуб бухгалтеров и аудиторов НКО неоднократно указывали на недопустимость сохранения такой ситуации и в течение ряда лет вели борьбу за изменение законодательства, отметил О. Комаровский. По их инициативе в 2003 году вопрос о налогообложении грантов стал предметом обсуждения в Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Под эгидой Комиссии эксперты НКО провели переговоры с представителями министерства финансов, министерства по налогам и сборам и других заинтересованных ведомств на специальном совещании под председательством вице-преьера по социальной политике Галины Кареловой. Согласованные в ходе совещания предложения некоммерческих организаций были направлены Президенту РФ. В течение года они проходили согласование в администрации президента и министерствах. В настоящее время они внесены в Госдуму Правительством РФ в рамках более широкого пакета налоговых изменений. "В случае принятия парламентом этих поправок будет достигнуто первое за последние годы улучшение в сфере налогообложения НКО, - сообщил президент Центра развития демократии и прав человека Юрий Джибладзе. - Норма о необходимости включения иностранных доноров в специальный список правительства - второе условие, которое необходимо выполнить для того, чтобы их гранты не облагались налогом на прибыль. Однако она остается пока неизменной, несмотря на критику этого положения со стороны организаций гражданского общества. На российских доноров это требование не распространяется".

Контакт: Комаровский Олег ("Народная ассамблея") телефон: (095) 298-30-92 e-mail: admin@civitas.ru, сайт: www.civitas.ru, Юрий Джибладзе (Центр развития демократии и прав человека) телефон: (095) 203-91-96

### **Поправки к Налоговому кодексу РФ приняты в первом чтении**

МОСКВА, 9 июля. Проект Федерального закона "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах" прошел сегодня первое чтение в Госдуме РФ. Поправки к ст. 251 Налогового кодекса РФ, включенные в законопроект, касаются грантового финансирования целевых программ. По существующему законодательству право на получение не облагаемых налогом грантов имеют лишь НКО, реализующие проекты в сфере науки, искусства, охраны окружающей среды, образования и культуры. В новом законопроекте эта льгота распространяется также на сферу "охраны населения (СПИД, наркомания, детская онкология, включая онкогематологию, детская эндокринология, гепатит и туберкулез), защиты прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных законодательством Российской Федерации, социального обслуживания малоимущих и социально незащищенных категорий граждан". Опасения представителей третьего сектора вызывает другая часть поправок: "гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основах российскими физическими лицами, а также некоммерческими организациями по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации; иностранными и международными организациями и объединениями в порядке, аналогичном установленному подпунктом

6 пункта 1 настоящей статьи в отношении средств (имущества), полученных в виде безвозмездной помощи (содействия)". По мнению исполнительного директора Фонда "Институт экономики города" Марины Либоракиной, список грантодателей теперь будет жестко контролироваться государством. Юрист Дарья Милославская подчеркивает: не определены критерии, по которым доноры будут включаться в перечень Правительства РФ. Чтобы внести в этот список новую организацию, потребуется пройти сложную бюрократическую процедуру. При этом, по мнению М. Либоракиной и Д. Милославской, хуже всего положение иностранных доноров, которые должны будут получить в Комиссии по вопросам международной технической помощи при Правительстве РФ свидетельство, что их грант является безвозмездной технической помощью. По словам Милославской, на эту процедуру уходит до трех месяцев, в то время как сами гранты обычно выделяются для проектов продолжительностью от трех до шести месяцев. Представители некоммерческого сектора считают, что данная часть поправок создает бюрократические препоны для грантовой деятельности и снижает шансы НКО на получение целевого финансирования, не облагаемого налогом на прибыль. Д. Милославская заявила, что они попытаются донести свою позицию до власти через депутатов Госдумы, Уполномоченного по правам человека РФ, Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

Контакт: Фонд "Институт экономики города" телефон: (095) 787-45-20

### **Национальный антикоррупционный комитет не устраивают поправки в Налоговый кодекс РФ**

МОСКВА, 16 июля. Некоторые поправки в Налоговый кодекс РФ, внесенные на рассмотрение в Госдуму РФ, могут ограничить права на деятельность общественных, некоммерческих организаций и граждан, считает исполняющий обязанности председателя Национального антикоррупционного комитета Кирилл Кабанов. Это следует из его заключения на законопроект "О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах". 1 июня Правительство РФ направило законопроект в Госдуму РФ. "Фактически государственная (бюрократическая) структура будет определять степень целесообразности сторонних финансовых затрат, - говорится в заключении. - Есть опасение, что в случае принятия этих поправок появляется возможность административного влияния при выборе тем научных разработок (например: темы коррупции, правонарушения, эффективности системы правоохранительных органов и др.) ...велика опасность появления нового коррупционного механизма при принятии решений по предоставлению и утверждению гранта, так как фактически формирование правовых механизмов реализации этой поправки возложено на бюрократический аппарат". По мнению Кабанова, поправка является отсылочной нормой, а не нормой прямого действия. "Принятие данной поправки может явиться дополнительным фактом, дискредитирующим Россию, как страну с отсутствием условий развития гражданского общества", - считает К.Кабанов.

Контакт: телефон: (095) 915-50-67

## **Комиссар по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблес встретился с представителями некоммерческих организаций Приангарья**

ИРКУТСК, 21 июля. Около 30 представителей НКО встретились с Комиссаром по правам человека Совета Европы Альваро Хиль-Роблесом. В ходе беседы говорилось о непригодности инфраструктуры населенных пунктов для передвижения людей в инвалидных колясках, обсуждались гендерные проблемы, проблемы изменения налогового законодательства для НКО. По словам председателя Комиссии по правам человека при Президенте РФ Эллы Памфиловой, в ближайшее время Госдума РФ рассмотрит поправки в Налоговый кодекс, которые уменьшат налоговую нагрузку на НКО.

Контакт: Карасева Ольга (иркутская городская общественная организация "Гражданская информационная инициатива") телефон: (3952) 42-64-29, e-mail: maria@irigs.irk.ru

## **Российские власти намерены контролировать деятельность третьего сектора**

МОСКВА, 13 августа. 5 августа Государственная дума РФ приняла в первом чтении проект Федерального закона N58666-4 "О внесении изменений в главы 23 и 25 ч.2 Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты о налогах и сборах". Данный законопроект расширяет перечень областей, в которых гранты неправительственных организаций не облагаются 24% налогом на прибыль. Теперь не облагаются налогом гранты в таких сферах деятельности, как защита прав и свобод человека и гражданина (предусмотренных законодательством РФ), охрана здоровья населения (профилактика и лечение ВИЧ/СПИДа, наркомании, детских онкологических, онкогематологических, эндокринологических заболеваний, гепатита и туберкулеза), социальное обслуживание малоимущих и социально незащищенных категорий граждан. Неправительственные организации давно добиваются принятия этого законопроекта. Председатель комитета "Гражданское содействие", руководитель сети "Миграция и право" правозащитного центра "Мемориал", член Комиссии по правам человека при Президенте РФ Светлана Ганнушкина сказала, что общественникам нужно "хоть какое-то законодательство". "Мы на самом деле все нарушители закона, потому что не в состоянии ему соответствовать. Мы должны оценивать каждую тряпку по коммерческим ценам и взимать подходящий налог с человека, который эту тряпку получает. Общественные организации должны иметь возможность осуществлять общественную деятельность", - добавила она. Но в изменениях в Налоговый кодекс есть и отрицательные стороны - так, поправками предусмотрено изменение правового статуса российских и иностранных грантодателей. Согласно законопроекту, предоставление грантов российскими некоммерческими организациями возможно лишь в том случае, если НКО будут включены в особый перечень, утвержденный Правительством РФ. Однако в законопроекте отсутствуют какие-либо критерии для включения грантодателей в него. Чтобы перечень вступил в силу, Правительство РФ должно принять соответствующее постановление. По мнению экспертов, перечень

будет формироваться произвольно, и в нем не будут отражены потребности общества. Иностранные и международные грантодатели, согласно законопроекту, предоставлять не облагаемые налогом на прибыль гранты смогут лишь в том случае, если грант будет оформлен в Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при Правительстве РФ. Как считают представители НКО, "данная процедура оформления разрушит нормальное планирование деятельности организаций-грантополучателей". Иностранные физические лица и вовсе лишаются права предоставлять гранты. По словам представителей НКО, такого механизма контроля государства над деятельностью третьего сектора нет нигде в мире. Законопроект должен рассматриваться во втором и третьем чтении осенью этого года.

Контакт: Ганнушкина Светлана телефон: (095) 973-54-74, Джибладзе Юрий (президент Центра развития демократии и прав человека) телефон: 203-91-96

**Пока обращение 20 питерских НКО "ходило" по коридорам власти,  
В. Матвиенко подписала закон,  
ухудшающий положение общественных организаций**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, 26 августа. Ответ на свое обращение к губернатору Санкт-Петербурга получили 20 петербургских НКО, обратившиеся с просьбой не подписывать без изменений Закон "О методике определения арендной платы за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург". Законопроект значительно ухудшал положение НКО, арендующих помещения, которые находятся в собственности города (а таких среди петербургских общественных организаций большинство). Инициатором обращения еще в июне 2004 года выступил Центр развития некоммерческих организаций. С момента, пока документ рассматривался городскими властями, законопроект все же был подписан губернатором Валентиной Матвиенко, что и констатировал в своем ответе ее заместитель Юрий Молчанов. Ю. Молчанов сообщил в то же время, что сейчас в городе разрабатывается законопроект, который установит порядок предоставления льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда. Он должен быть представлен на рассмотрение Законодательного собрания до 1 октября 2004 года. Вице-губернатор выражает также уверенность, что "новый подход к представлению льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда (в пределах ежегодно устанавливаемой в законе Санкт-Петербурга на очередной финансовый год суммы денежных средств) не послужит препятствием осуществлению общественными организациями своей уставной деятельности".

Контакт: Лялягина Варвара телефон: (812) 118-37-94

## ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ

New Controls Planned for Funding of NGOs

*The Moscow Times*, July 22, 2004

<http://www.moscowtimes.ru/stories/2004/07/22/002-print.html>

Фильтр для грантов. Государство определит правильных благотворителей

*Ведомости*, 23.07.2004

<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2004/07/23/78738>

Не любишь Путина - плати

*Газета.Ру*, 02.08.2004

<http://www.gazeta.ru/comments/expert/139722.shtml>

Презумпция виновности

*Коммерсантъ*, 31.08.2004

ПРАВИЛА ИГРЫ: Организация зрелости

*Ведомости*, 10.09.2004

<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2004/09/10/80667>

NON-PROFIT: Помочь помощникам

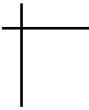
*Ведомости*, 08.09.2004

<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2004/09/08/80558>

Неестественный отбор для меценатов

*Российская газета*, 18.09.2004

<http://www.rg.ru/2004/09/18/granty-printable.html>



# SEAL

Social Economy and Law Journal / *Русская версия*

Русская версия SEAL готовится на основе материалов журнала SEAL, который издается Европейским центром фондов (European Foundation Centre, EFC), с использованием оригинальных статей.

Журнал посвящен правовым аспектам деятельности некоммерческих организаций и позволяет сопоставить условия, в которых развивается третий сектор в России, с ситуацией в странах СНГ, Восточной и Западной Европы. Журнал выходит три раза в год. Каждый из выпусков журнала имеет свою тему.

Зима 2003. Корпоративная социальная ответственность.

Весна 2004. Взаимодействие НКО и органов власти.

Осень 2004. Налогообложение НКО. Закон об 1%.

Русская версия SEAL выходит при финансовой поддержке фонда "Евразия".

Официальным издателем и распространителем SEAL в России является Агентство социальной информации (АСИ).

# Агентство социальной информации

специализированное агентство, оказывающее информационную поддержку гражданским инициативам. АСИ реализует проекты в социальной сфере, способствующие становлению структур гражданского общества и развитию социально ответственного бизнеса.

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Ежедневные и еженедельные выпуски новостей в электронном формате с оперативной информацией об инициативах некоммерческих организаций, социальных программах бизнеса в Москве и регионах (<http://www.asi.org.ru>)
- Анонсы предстоящих событий и объявления
- Информационно-аналитические бюллетени, посвященные отдельным социальным проблемам
- Создание и поддержка веб-сайта, посвященного профилактике социального сиротства "Наши дети" (<http://www.nashi-deti.ru>)

## PR-ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Пресс-конференции
- Круглые столы
- Информационные встречи
- Презентации
- Выставки
- Конкурсы для журналистов
- Информационное сопровождение благотворительных и социальных акций

## ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Русская версия журнала SEAL (Social Economy and Law), посвященная правовым аспектам деятельности некоммерческих организаций
- Книги, обзоры, брошюры, бюллетени по социальной тематике

## КОНСУЛЬТАЦИИ И СЕМИНАРЫ

Консультации и обучающие семинары по связям с общественностью, социальной журналистике, социальным программам и социальной отчетности коммерческих компаний.

## ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОГО БИЗНЕСА

- Создание и поддержка веб-сайта, посвященного социальной ответственности бизнеса (<http://www.soc-otvet.ru>)
- Подготовка социальных отчетов компаний в соответствии с международными стандартами
- Помощь в разработке и продвижении социальных программ компаний