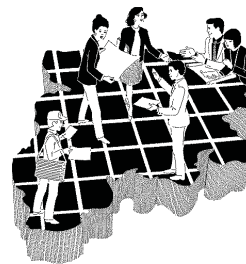


ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ



Л.Б. ПАРФЕНОВА, Н.В. СЕМЕНОВА

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИИ

Некоммерческие организации (НКО) представляют собой один из важнейших институтов современного общества. Три основные категории организаций имеются в каждом обществе: коммерческие, государственные и некоммерческие [1, 16]. Сегодня НКО одновременно и форма самоорганизации граждан, являющаяся в этом качестве составной частью гражданского общества, и элемент рыночной экономической системы, восполняющий пробелы рынка и государства по предоставлению различных благ, и фактор формирования социального капитала нации, который способствует росту благосостояния как отдельных индивидов, так и государства в целом.

Такие организации создаются для реализации социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных целей, с целью защиты прав граждан, удовлетворения их духовных потребностей. Некоммерческую организацию можно определить через ряд признаков: «...во-первых, это институционально закреплённая структура, во-вторых, это автономный статус, в-третьих, это отказ от распределения получаемой прибыли от своих учредителей, руководителей, членов, в-четвертых, самоуправляемый характер, в-пятых, опора на добровольные пожертвования и волонтерский труд» [2, 7—8].

Государство, устанавливая «правила игры» для всех институтов общества и рыночной экономики в правовом поле, выполняет регулируемую функцию. Под государственным регулированием понимается система или совокупность взаимосвязанных методов и экономических рычагов, воздействующих на все сферы социально-экономической жизни страны, в том числе и на производство, обмен, распределение и потребление производственной продукции [3, 9]. Особенно важно грамотное вмешательство государства для некоммерческого сектора, неприбыльный характер деятельности которого означает полное или частичное отсутствие рыночных механизмов. Поэтому возникает необходимость выявления особенностей существующей системы государственного регулирования для повышения ее эффективности.

Можно выделить институциональное и финансовое государственное регулирование некоммерческого сектора. Институциональное регулирова-

Людмила Борисовна ПАРФЕНОВА, доктор экономических наук, профессор Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова;

Наталья Владимировна СЕМЕНОВА, аспирантка Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

ние — это механизм, образующий институциональную среду и определяющий создание, функционирование институциональной единицы. Институциональная среда для некоммерческого сектора формируется, прежде всего, системой источников законодательства о НКО. Например, в Российской Федерации в настоящий момент ее составляют: общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации; Конституция Российской Федерации, федеральные законы; законодательство субъектов Российской Федерации; подзаконные нормативные правовые акты.

Конституцией Российской Федерации гарантирована свобода деятельности общественных объединений и право граждан на объединение (ст. 30). Имея высшую юридическую силу на территории России, она является основой всех законов и подзаконных актов. Вместе с тем в связи со спецификой Конституции Российской Федерации как основного закона в ней нет детализации правового статуса и функционирования НКО.

Традиционным источником права также являются федеральные законы, непосредственно определяющие статус НКО. С 1992 г. практически ежегодно принимаются федеральные законы, на основе которых возникают новые организационно-правовые формы или находят отражение более глубокое нормативное регулирование деятельности существующих форм НКО. В настоящее время есть уже 22 независимые формы НКО и несколько десятков несамостоятельных форм НКО, определяемых двадцатью восьмью федеральными законами. При ведении финансово-хозяйственной деятельности НКО становится для государства обычным юридическим лицом, в отношении которого применимы все положения Налогового и Гражданского кодексов Российской Федерации.

Итак, на федеральном уровне (макроуровень государственного регулирования) происходит:

- формирование налоговой, финансово-кредитной политики для некоммерческого сектора;

- развитие инновационной среды в некоммерческом секторе;

- прогнозирование и макропланирование, разработка федеральных программ и концепций социально-экономического развития.

Федеральное законодательство, во многом определяя направление и динамику развития взаимодействия государства и НКО в России, направляет субъекты к принятию нормативных документов на уровне региона и муниципальных образований. Принимаемые на уровне региона нормативные акты (мезоуровень) призваны определять:

- льготы на имущество и земельные ресурсы субъекта Российской Федерации;

- региональные планы, стратегии и программы взаимодействия с НКО;

- определение размера и порядка выделения ресурсов НКО, контроль за их использованием;

- региональную налоговую политику.

Правовая база муниципальных образований (микроуровень) устанавливает:

- льготы на аренду муниципального имущества и земли;

- порядок выделения и контроля ресурсов, предоставляемых НКО.

При проведении практических исследований реальных условий деятельности НКО и исследовании институциональной среды, в которой приходится вести некоммерческую деятельность, было выявлено:

- большое количество и разнообразие организационно-правовых форм, дублирующих друг друга, которые не используются в полной мере (около 50 % всех зарегистрированных НКО — общественные объединения);

- отсутствие логически выстроенной системы нормативного регулирования деятельности НКО и взаимодействия с ними государства на региональ-

ном и местном уровнях (разрозненность и противоречивость нормативных актов, выпускаемых разными ведомствами);

длительность процедуры регистрации (1 месяц в отличие от пяти дней для коммерческих организаций), сложность отчетности (в 2 раза больше по сравнению с коммерческими структурами). Это неблагоприятно сказывается на желании организаций проходить процедуру государственной регистрации. В результате, многие НКО работают без образования юридического лица, что усложняет контроль над их деятельностью, уменьшает совокупное получение налоговых платежей, ограничивает возможности НКО по привлечению ресурсов для развития деятельности.

Финансовое регулирование — это экономический механизм прямого и косвенного воздействия на экономические отношения и процессы. Экономический механизм представляет собой логически организованную совокупность правовых, информационных, технологических средств, методов и инструментов воздействия с целью получения ожидаемого результата.

К прямому воздействию можно отнести, во-первых, финансовую поддержку НКО государством, т.е. непосредственное выделение денежных средств из бюджета — предоставление субсидий, грантов, а также последующий финансовый контроль за рациональным и целевым использованием выделенных средств. Во-вторых, предоставление льгот по аренде земли и имущества, находящегося в федеральной, региональной и муниципальной собственности. Косвенное воздействие — это налоговое администрирование, т.е. налогообложение НКО и их доноров.

Способы регулирования значительно отличаются друг от друга по своим свойствам, поскольку косвенное воздействие ориентировано на некоммерческий сектор в целом или на довольно широкие группы организаций: благотворительные, религиозные, объединения инвалидов. Следовательно, этот вид регулирования является фактором развития всего некоммерческого сектора, роста количества и увеличения составляющих его организаций.

В случае детального рассмотрения процессов, происходящих при прямом распределении бюджетных средств и предоставлении льгот по аренде имущества, были выявлены следующие тенденции:

- выделение бюджетных средств и предоставление имущества на льготной основе осуществляется в основном среди НКО, попадающих под понятие «социально ориентированных», но нормативного документа, регламентирующего присвоение такого статуса на уровне регионов, нет;
- нет единой методики оценки финансового состояния организаций при выделении бюджетных средств, закреплённой в нормативных документах, ни на региональном, ни на местном уровнях, что означает возможное неэффективное распределение средств;
- правила выделения бюджетных средств НКО основаны на субъективных оценках комиссий и экспертов без использования экономических показателей;
- не существует экономических критериев оценки эффективности использования НКО полученных средств;
- не разработан конкурсный механизм предоставления имущества НКО на льготной основе;
- формы заявок, отчетов и требования к их оформлению существенно различаются у разных распорядителей бюджетных средств, что создает определенные сложности для получения ресурсов;
- финансовые ресурсы из бюджетов различных уровней получают в основном одни и те же НКО на протяжении нескольких лет подряд. С одной стороны, это говорит о стабильной работе данных организаций, с другой — об отсутствии возможности получить ресурсы для других организаций, о распределении средств, определяющимся субъективными пристрастиями распорядителей бюджетных ресурсов, а значит, преимуществен-

ной ориентации на обслуживание одних и тех же групп граждан в ущерб другим.

При определении особенностей налогового регулирования государством деятельности НКО необходимо определить цель, инструменты стимулирования, категории налогоплательщиков. Целью налогового регулирования является увеличение объема ресурсов в некоммерческом секторе.

Из существующих в настоящее время инструментов налогового регулирования (налоговые льготы, налоговые каникулы, налоговые кредиты, налоговые рассрочки, налоговые вычеты) непосредственно для НКО применяются только налоговые льготы, которые представляют собой совокупность способов и правил уменьшения налоговых обязательств в целях решения социальных задач.

Специфика налогообложения НКО определяется условиями расчета и уплаты каждого конкретного вида налога. Независимо от того, осуществляет некоммерческая организация предпринимательскую деятельность или нет, она — участник налоговых правоотношений, являясь юридическим лицом [4, 181]. При этом существенными факторами, влияющими на порядок налогообложения, являются:

- принадлежность НКО к государственной или частной форме собственности;
- вид осуществляемой некоммерческой деятельности, сущность хозяйственных операций;
- отсутствие или наличие коммерческой деятельности (необходимость ведения раздельного учета по коммерческой и некоммерческой деятельности);
- вид осуществляемой предпринимательской деятельности;
- регион месторасположения НКО (по налогу на имущество организаций, земельному налогу, налогу на прибыль организаций в части, зачисляемой в региональный бюджет);
- наличие трудовых отношений;
- объем, стоимость, состав и характеристика имущества, являющегося собственностью некоммерческой организации;
- международная деятельность некоммерческой организации.

На основании проведенного анализа действующего налогового законодательства Российской Федерации можно сделать вывод о том, что налоговых льгот для НКО, их доноров и получателей услуг от НКО законодателями практически не предусмотрено. Исключение составляют лишь общественные организации инвалидов, религиозные организации, негосударственные пенсионные фонды, адвокатские образования. Однако с учетом сложности создания общероссийской общественной организации, специфики деятельности религиозных организаций и негосударственных пенсионных фондов, совсем не социально ориентированной деятельности адвокатских некоммерческих образований можно предположить, что существующими льготами пользуется незначительное количество организаций из числа социально ориентированных.

Определение существенной роли НКО для общества и государства позволяет предположить, что грамотное регулирование государством деятельности этого сектора будет способствовать расширению спектра предоставляемых ими услуг, повышению их качества, привлечению к некоммерческой деятельности добровольцев и доноров. Можно предложить следующие мероприятия, направленные на построение системы эффективного государственного регулирования некоммерческого сектора:

уточнение законодательства на федеральном уровне с закреплением меньшего количества организационно-правовых форм НКО, что может упростить и процедуру регистрации, и систему предоставления отчетности;

законодательное закрепление передачи функций по контролю за деятельностью всех НКО одному ведомству с целью создания единой информационной базы, без которой невозможно оценить вклад сектора НКО в экономику страны;

переход к качественно иному налоговому регулированию, обеспечивающему особый налоговый режим для НКО, а также расширение перечня применяемых инструментов стимулирования для доноров сектора;

утверждение экономически обоснованных критериев признания НКО социально ориентированными, что необходимо для передачи части социальных функций государства именно таким организациям;

принятие единой методологии оценки эффективности деятельности социально ориентированных НКО с целью осуществления более результативного прямого и косвенного финансового регулирования;

уточнение законодательства для конкурсного предоставления НКО на безвозмездной или льготной основе государственного или муниципального имущества;

проведение общественной экспертизы принимаемых нормативных актов, затрагивающих вопросы деятельности налогообложения НКО, до вступления их в действие на соответствие Конституции Российской Федерации, Налоговому кодексу и действующему законодательству;

рассмотрение споров между налогоплательщиками — некоммерческими организациями и фискальными органами в судах до уплаты штрафов и пени, что позволит не отвлекать ресурсы, необходимые для своевременного решения социальных задач, на уплату неправомерно начисленных санкций.

Литература

1. Weisbrod, B.A. The nonprofit economy / B.A. Weisbrod. — Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1988.
2. Salamon L. The Johns Hopkins comparative nonprofit sector project: Global civil society / L. Salamon, W. Sokolowski, R. List: An Overview, 2003.
3. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова [и др.]; под ред. Т.Г. Морозовой. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
4. Свищева, В.А. Некоммерческие организации: бухгалтерский учет, налогообложение, финансирование / В.А. Свищева. — М.: ГроссМедиа: РосБух, 2008.

Статья поступила
в редакцию 20.05. 2011 г.

Издательский центр БГЭУ

представляет

Шелег, Н.С. Инфраструктура товарного рынка: учеб. пособие / Н.С. Шелег, Ю.И. Енин. — Минск: БГЭУ, 2012. — 412 с.

Рассмотрены составляющие инфраструктуры товарного рынка, вопросы функционирования бирж и проведения конкурсных (тендерных) торгов, выставок, ярмарок, выявлена сущность торгово-промышленной палаты, определена ее роль в условиях формирования рыночной экономики страны.

Для студентов, магистрантов, аспирантов и докторантов экономических вузов и факультетов, обучающихся по специальности «Коммерческая деятельность», а также предпринимателей и специалистов, интересующихся проблемами рыночной экономики и ее инфраструктуры.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□. □□□□□□□□□□.