УДК 347.19 DOI 10.12737/13623

Ульянова Ирина Викторовна,
магистр факультета юриспруденции, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал
(Российская Федерация, г. Орел)

СТИМУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ НКО СОВРЕМЕННЫМ РОССИЙСКИМ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВОМ

(исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект 14-02-00119)

В статье рассмотрены трансформации правового поля деятельности СО НКО в регионах Центрального федерального округа как форма развития гражданской инициативы. Выделены проблемы в формировании правового поля деятельности СО НКО в регионах России. Автор приходит к выводу, что одним из проблемных факторов экономически эффективной деятельности СО НКО является налоговая политика. Рассматриваются особенности выбора организационной формы СО НКО.

Ключевые слова: ресурсный центр НКО, гражданская активность, социальное обслуживание, реестр социальных услуг, налоговые льготы, некоммерческий сектор, социально-ориентированные некоммерческие организации (СО НКО), межсекторное социальное партнерство.

PROMOTING NGO CIVIL INITIATIVE OF MODERN RUSSIAN LAWMAKING

Irina V. Ulyanova,
Master of the Faculty of Law, Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation, Orel Branch
(Russian Federation, Orel**)**

The article deals with the transformation of the legal field activities by NGOs in the regions of the Central Federal District as a form of civil initiative. Highlighted problems in the formation of legal field of activities by NGOs in the regions of Russia. The author concludes that one of the problematic factors cost-effective activities by NGOs is tax policy. The features of the choice of organizational form with NGOs. The study was funded by RFH in the framework of a research project RHF «Transformation of social stability-oriented non-profit organizations in the conditions of formation of inter-sectoral social partnership in the Russian Federation», the project number 14-02-00119

Keywords: Resource Center of NGOs, civic engagement, social services, register of social services, tax benefits, the nonprofit sector, socially-oriented non-profit organizations (NPOs CO), intersectoral social partnership.

Скоро в нашей стране предстоит оценить 20-летие правовой деятельности некоммерческих организаций в рамках принятого 12 января 1996 года Федерального закона №7 – ФЗ «О некоммерческих организациях». Эта оценка должна касаться прежде всего поступательного значения НКО в жизни россий-

ского общества, поскольку деятельность НКО трудно переоценить: они дополняют государственные структуры в наиболее проблемных зонах жизни общества, где требуется тепло человеческого участия как призвание и общественный долг и где выполнение социальных программ зависит не столько от должности или статуса, сколько от сердечности и бескорыстия.

Надо отметить, что доброта и бескорыстие давно стали важным проявлением склонности россиян к общественно значимым деяниям. Это предопределило и быстрый рост числа НКО. Так, по состоянию на середину февраля 2015 года Минюстом зарегистрированы 225 724 некоммерческие организации. Правда, большинство из них зарегистрированы в Москве (34 тыс. или 15,2% от общего числа), Московской области (14 тыс., или 6,4%), Санкт-Петербурге (12 тыс., или 5,4%), Краснодарском крае (6,8 тыс., или 3%). Однако это говорит не о пассивности граждан других регионов, а об отсутствии грамотных юридических и правовых отношений с государственными структурами или сформировавшихся центров управления общественными движениями страны.

Среди зарегистрированных НКО 28 тыс. профсоюзных организаций, 27,5 тыс. – религиозных, 22 тыс. – некоммерческих и общественных фондов, 19,5 тыс. – автономных некоммерческих организаций и 17,5 тыс. учреждений.

Общественное движение всегда появлялось для того, чтобы взять на себя решение тех задач и проблем, которые реально существуют в обществе. Понятно, что в любой стране, где существует рыночная экономика, основу этой рыночной экономики составляют коммерческие организации. Их главное отличие от некоммерческих организаций — цель деятельности, т.е. получение прибыли. В уставах некоммерческих организаций обязательно зафиксировано обратное: организации не преследуют цель получения прибыли. Закреплению этого правового положения и посвящён был Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В нем, в частности, описываются разные организационно-правовые формы, в которых могут создаваться эти организации.

Соответственно под это положение подпадает и деятельность религиозных организаций, хотя особенности их общественного статуса регулируются в России отдельным Федеральным законом от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Это означает, что принципы управления светскими и религиозными организациями могут различаться, но принципы управления отдельными проектами и нормы бухгалтерского учета (в рамках закона о НКО) едины и для тех, и для других.

В российском законодательстве деятельность общественных организаций регулирует также Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», которые также могут быть образованы в различных организационно-правовых формах. Закон даёт широту организационной свободы гражданам в вопросе определения собственных отношений между собой, а также с обществом и государством. Выбор той или иной организационно-правовой формы тесно связан с влиянием формы на содержание или особенности деятельности НКО. Поэтому разработчики учредительных документов организации учитывают, что далеко не все вопросы деятельности могут решаться учредителями произвольно.

Например, в организациях, основанных на членстве (общественное объединение) некоммерческое партнерство, ТСЖ, потребительский кооператив (ассоциация), высшим руководящим органом может быть только коллегиальный

орган — общее собрание (конференция, съезд) членов организации; а вот для фонда обязательно наличие попечительского совета, а также регулярное проведение аудиторской проверки. К тому же фонд нельзя ликвидировать по решению учредителей, решение о его ликвидации может вынести только суд по заявлению заинтересованных лиц.

Таким образом, создателям НКО необходимо определиться с выбором организационно-правовой формы организации. На этот выбор могут повлиять: цель создания и деятельности организации; целесообразность наличия (отсутствия) членов; предпочтительный порядок формирования и полномочия руководящего органа; желательный порядок управления имуществом.

При выборе организационно-правовой формы НКО зачастую предстоит решать проблемы, которые связаны с некоторыми особенностями российского законодательства в этой сфере. Так, все общественные объединения (общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение или орган общественной самодеятельности) относятся к некоммерческим организациям, и на них распространяется действие Закона «О некоммерческих организациях»; нельзя путать общественное объединение и общественную организацию, так как вторая является разновидностью первого; фонд и учреждение могут быть, а могут и не быть общественными объединениями. Важно помнить, что слова центр, комитет, управление и другие подобного типа не имеют отношения к организационно-правовой форме.

Некоммерческая организация любой организационно-правовой формы может быть благотворительной, это не организационно-правовая форма, а особый статус. Для регулирования благотворительной деятельности НКО существуют иные законодательные акты, имеющие непосредственное отношение к их деятельности. Прежде всего это Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Под благотворительной деятельностью законом подразумевается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки. Благотворительная деятельность должна осуществляться в целях, указанных в ст. №2 этого Закона. Под участниками благотворительной деятельности понимаются граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительную деятельность, в том числе путем поддержки, существующей или создания новой благотворительной организации, а также граждане и юридические лица, в интересах которых осуществляется благотворительная деятельность: благотворители, добровольцы, благополучатели. Определение добровольцев приведено в статье №5 Федерального закона: Добровольцы — граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации».

Работа с добровольцами (волонтерами) является специфической проблемой кадрового менеджмента в НКО. Юридическая база по этому вопросу практически отсутствует. В Государственной Думе в настоящее время обсуждается проект Федерального закона «О поддержке добровольных гражданских инициатив». С принятием этого закона будут урегулированы многие вопросы, остающиеся пока без внимания законодателей.

Прежде всего это охрана труда добровольцев, ответственность организаторов добровольческой деятельности за возможный вред, причиненный добровольцу. Учитывая тот факт, что вопросы, связанные с добровольческой деятельностью, рассматриваются уже около десяти лет, на скорое решение проблем рассчитывать не приходится.

Пока же при использовании труда добровольцев рекомендуется заключать с ними письменный договор с обязательным указанием, какие именно функции гражданин оказывает безвозмездно. Добровольцу не идет стаж и не делается записей в трудовой книжке. Благотворительная организация может оплачивать лишь расходы добровольцев, связанные с их деятельностью в этой организации (хозяйственные расходы, расходы на транспорт, проживание в служебной поездке и другие). Поскольку доброволец не состоит с организацией в трудовых отношениях, то к служебным поездкам, в которые направляются при необходимости добровольцы, не применим термин «командировка». Из этого можно сделать вывод о том, что возмещать добровольцам можно документально подтвержденные расходы по проезду и проживанию; выплата суточных при этом не предусматривается.

Следует отметить, что кроме закона №135 - ФЗ упоминание о возможности использования добровольного труда содержит статья 32 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а именно: «…сведения … об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности некоммерческой организации не могут быть предметом коммерческой тайны»; таким образом, за некоммерческими организациями, независимо от видов деятельности и организационно-правовой формы, признается право использовать безвозмездный труд граждан.

Еще один Федеральный закон, который, особенно с 2001 года, приобрёл большое значение для деятельности некоммерческих организаций, – Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 95-ФЗ «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации».

Несмотря на значительный – двадцатилетний – опыт деятельности НКО в нашей стране, по-прежнему существует множество проблем, с которыми сталкиваются, в частности, благотворительные организации. Например, многие не имеют опыта участия в конкурсах по предоставлению социальных услуг наравне с государственными учреждениями. Представители организаций-поставщиков говорят о несовершенстве механизма денежных компенсаций стоимости оказываемых услуг. Например, сложно встроиться в эту систему организациям, занимающимся реабилитационной работой с детьми с особенностями развития. Требуется большое количество документов, которые должны предоставить в органы соцзащиты родители, к тому же в отношении работы с детьми, имеющими ограниченные возможности здоровья, пока нет четкого механизма «признания их нуждаемости» в определенных услугах. Не отработан механизм компенсации стоимости занятий, чтобы родители с наименьшими финансовыми затратами могли получать необходимый объем оказания помощи их особому ребенку, а специалисты могли обеспечивать устойчивую положительную динамику в его развитии.

Одним из факторов формирования правового поля поддержки СО НКО является реализация Федерального закона

№ 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в субъектах РФ.

Основная цель создания Реестра — формирование единого официального источника полной и достоверной информации о поставщиках социальных услуг, осуществляющих деятельность по оказанию социальных услуг. Реестр формируется в каждом субъекте Российской Федерации и содержит, в частности, сведения о наименовании поставщика социальных услуг; контакты, ФИО руководителя; перечень предоставляемых социальных услуг по формам социального обслуживания и видам социальных услуг и др.

Следует отметить, что организации социального обслуживания включаются в Реестр поставщиков социальных услуг на добровольной основе. Они имеют право получать бюджетное финансирование и оказывать услуги социального обслуживания и без включения в Реестр. Однако некоторыми правами, льготами и возможностями для получения финансирования могут воспользоваться только организации из Реестра. Например, без включения в Реестр организация не сможет получать налоговые льготы, компенсации за социальные услуги, оказываемые гражданам в рамках индивидуальных программ, и некоторые другие льготы.

Об изменениях, внесенных в Налоговый кодекс РФ с 1 января 2016 года Федеральным законом от 02.05.2015 г. №113 – ФЗ, Федеральным законом от 2 мая 2015 года № 113-ФЗ (далее — Федеральный закон № 113-ФЗ) внесены изменения в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ). Изменения направлены на повышение ответственности налоговых агентов за несоблюдение требований законодательства о налогах и сборах. На налоговых агентов с 1 января 2016 года возложена обязанность представления в налоговый орган по месту своего учета расчетов сумм налога на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налоговым агентом (статья 230 НК РФ). Расчеты налоговые агенты обязаны будут представлять в налоговый орган ежеквартально; за первый квартал, полугодие и девять месяцев – соответственно не позднее 30 апреля, 31 июля и 31 октября, за год — не позднее 1 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом, по форме, форматам и в порядке, утвержденном Федеральной налоговой службой. Налоговые агенты — российские организации, имеющие обособленные подразделения — расчет сумм налога на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налоговым агентом, в отношении физических лиц, получивших доходы от таких обособленных подразделений, должны будут представлять в налоговый орган по месту нахождения таких обособленных подразделений. Расчет сумм налога на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налогоплательщиком, представляет собой документ, содержащий обобщенную налоговым агентом информацию в целом по всем физическим лицам, получившим доходы от налогового агента и его обособленного подразделения, о суммах начисленных и выплаченных доходов, предоставленных им налоговых вычетах, об исчисленных и удержанных суммах налога, а также других данных, служащих основанием для исчисления налога на доходы физических лиц (пункт 1 статьи 80 НК РФ).

За непредставление в налоговый орган в установленный срок расчета сумм налога пунктом 1.2 статьи 126 НК РФ предусмотрено взимание штрафа с налогового агента в размере 1000 рублей за каждый полный или неполный месяц со дня, установленного для пред-

ставления расчета. В случае если налоговый агент расчет сумм налога на доходы физических лиц не представит в налоговый орган в течение 10 дней по истечении установленного срока представления, руководитель (заместитель руководителя) налогового органа может принять решение о приостановлении операций налогового агента по его счетам в банке и переводов его электронных денежных средств. Решение о приостановлении операций по счетам налогового агента налоговый орган должен отменить не позднее одного дня, следующего за днем представления этим налоговым агентом расчета (пункт 3.2 статьи 76 НК РФ). Расчет сумм налога на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налоговым агентом, налоговыми агентами должен представляться в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи. На бумажных носителях расчет сумм налога могут представлять налоговые агенты, у которых численность физических лиц, получивших доходы в налоговом периоде, не превышает 25 человек (пункт 3 статьи 230 НК РФ). Федеральным законом № 113-ФЗ в Налоговый кодекс РФ вновь введена статья 126.1 НК РФ. В статье установлена ответственность за представление налоговым агентом налоговому органу документов, содержащих недостоверные сведения. Теперь за представление налоговым агентом налоговому органу документов, предусмотренных Налоговым кодексом РФ, содержащих недостоверные сведения, взимается штраф в размере 500 рублей за каждый представленный документ, содержащий недостоверные сведения. От такой ответственности налоговый агент может быть освобожден в случае, если самостоятельно выявит ошибки и представит налоговому органу уточненные документы до момента, когда узнал об обнаружении налоговым органом недостоверности содержащихся в представленных им документах сведений. Федеральный закон № 113-ФЗ внес изменения и в пункт 5 статьи 226 НК РФ.

В пункте 5 установлено, что при невозможности в течение налогового периода удержать у налогоплательщика сумму налога, исчисленную с доходов, полученных налогоплательщиком в натуральной форме, налоговый агент обязан письменно сообщить о невозможности удержания налогоплательщику и налоговому органу по месту своего нахождения в срок не позднее 1 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Также вместе с правами, получаемыми при вхождении в Реестр, поставщики социальных услуг из некоммерческого сектора получают и обязанности. Так, с момента включения поставщика социальных услуг в Реестр на него возлагается ответственность за достоверность и актуальность информации, содержащейся в этом Реестре, и некоммерческая организация должна гарантировать готовность оказать заявляемые социальные услуги.

Все эти действия связаны в первую очередь с планомерным реформированием социальной отрасли, результатом которого стало привлечение негосударственных организаций в сферу оказания социальных услуг. По информации Минтруда России, за счет этого в четыре раза сократилась сеть государственных учреждений социального обслуживания, экономия бюджета составила значительные суммы, доля граждан, получающих социальные услуги в негосударственном секторе, возросла на 30%, а охват нуждающихся в социальном обслуживании увеличился на 75% после вступления в силу нового Федерального закона № 442 «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Самое главное, как отмечают специалисты Минтруда РФ, создана конкурентная среда, и идет активное формирование рынка социальных услуг,

в котором в ближайшем будущем будут принимать участие не только государственные и социально–ориентированные некоммерческие организации, но и коммерческие структуры – от небольших до самых крупных – и индивидуальные предприниматели, малый и средний бизнес. У граждан России появится возможность выбора поставщика социальных услуг лучшего качества в рамках тех же бюджетных средств.

Присутствуют и некоторые проблемы при формировании Реестра поставщиков социальных услуг. Например, услуги, которые оказывает НКО, могут быть очень близкими к тем, которые оказывают учреждения социального обслуживания, но не равны им. Зачастую услуги НКО не совпадают с рубрикацией на установленные бюджетные услуги. Организации могут испытывать определенные трудности при переходе от той услуги, которую они оказывали, к той, которая требуется.

Большую методическую помощь НКО в сложных современных правовых вопросах социальной благотворительной работы предоставляет некоммерческим организациям Московский Дом общественных организаций столицы. РООИ «Здоровье человека» является членом Актива МДОО по направлению «Здоровый образ жизни», и наши представители регулярно посещают «круглые столы», мастер-классы, семинары и тренинги, а также получают актуальную информацию для развития новых проектов нашей благотворительной деятельности.

Возможно, что перманентно по активности НКО в части сотрудничества с госструктурами ударяет сложившийся стереотип ожидания поддержки НКО из федерального бюджета: например, в 2015 году общая сумма президентских грантов составит 4,2 млрд. рублей. Это почти вдвое больше, чем в 2014 году, когда было выделено 2,7 млрд рублей. В то же врем, надо отметить, что по данным Минюста, в 2014 году финансирование из-за рубежа получили 4108 российских НКО на сумму более 70 млрд. рублей, в 2013-м его получили 2705 организаций на сумму 37 млрд. рублей. Для сравнения: в 2012 году поддержка из-за рубежа была оказана 458 некоммерческим организациям на сумму более 4 млрд. рублей [5].

В действующем законе об НКО в перечне видов деятельности некоммерческих организаций отсутствует содействие повышению трудовой мобильности, и такие НКО не попадают в список организаций, которым может оказываться господдержка. В перечне отмечены только 16 позиций — их количество, по словам депутатов, «увеличивается по необходимости». Так, государственную поддержку сейчас официально получают организации, занимающиеся социальной защитой граждан, подготовкой населения к преодолению последствий стихийных бедствий, оказанием помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, охраной окружающей среды и животных, охраной исторических и культурных мест, оказанием юридической помощи на безвозмездной основе, профилактикой социально опасных форм поведения граждан, благотворительной деятельностью, деятельностью в социальной сфере (образование, культура, наука, здравоохранение и другие), формированием в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, развитием межнационального сотрудничества, патриотическим воспитанием, поисковыми работами, профилактикой пожаров, социализацией мигрантов, реабилитацией наркозависимых.

Основная часть некоммерческих организаций в регионах имеет достаточно хорошие контакты с местными госструктурами. Кроме администраций и департаментов соцзащиты взаимодействие в

ходе работы складывается со структурами, имеющими отношение к профилю НКО: медицинскими, правоохранительными, образовательными и т.д.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES:

1. Кулькова В.Ю. Российские тренды развития некоммерческих организаций в международной компаративистике // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 30. – С. 37–46.

2. Кулькова В.Ю. Теоретические аспекты межсекторного социального партнерства в современном управлении// Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2013. – №15. – С. 17–24.

3. Мироненко Н.В. Контрактные отношения как основной инструментарий построения межсекторного социального партнерства в контексте взаимодействий НКО и населения//Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4. – С. 131–141.

4. Ульянова И.В. Правовые регламенты деятельности некоммерческих организаций// Вестник государственного и муниципального управления. – 2014. – №1(12). – С. 80–86.

5. Юристы за гражданское общество – URL:http://www.lawcs.ru/index.php.

1.Kul'kova V.Iu. Rossiiskie trendy razvitiia nekommercheskikh organizatsii v mezhdunarodnoi komparativistike // Natsional'nye interesy: prioritety i bezopasnost'. – 2012. – № 30. – P. 37–46. (In Russ.)

2.Kul'kova V.Iu. Teoreticheskie aspekty mezhsektornogo sotsial'nogo partnerstva v sovremennom upravlenii// Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniia). – 2013. – №15. – P. 17–24. (In Russ.)

3.Mironenko N.V. Kontraktnye otnosheniia kak osnovnoi instrumentarii postroeniia mezhsektornogo sotsial'nogo partnerstva v kontekste vzaimodeistvii NKO i naseleniia//Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk. – 2014. – № 4. – P. 131–141. (In Russ.)

4.Ul'ianova I.V. Pravovye reglamenty deiatel'nosti nekommercheskikh organizatsii// Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia. – 2014. – №2(1)(12). – P. 80–86. (In Russ.)

5.Iuristy za grazhdanskoe obshchestvo – URL:http://www.lawcs.ru/index.php. (In Russ.)