

# **Благотворительность по закону: правовое регулирование благотворительной деятельности в России**

На что может рассчитывать человек или компания, занимающаяся благотворительностью? В большинстве стран (по крайней мере в тех, которые принято называть развитыми) для доноров (жертвователей) принято создавать благоприятные налоговые условия и публично признавать их заслуги «на ниве» благотворительности.

Иными словами, можно говорить о двух механизмах стимулирования филантропии: налоговом (экономическое поощрение) и, если так можно выразиться, репутационном (моральное поощрение). В первом случае речь, как правило, идет о выведении из налогооблагаемой прибыли компаний и доходов частных лиц сумм, пожертвованных ими на благотворительные цели. Во втором – о присуждении государственными органами особых наград, почетных званий и иных знаков отличия за заслуги в области благотворительности (вплоть до государственных орденов). Кроме стимулирования (или его отсутствия), государство несет и контрольную функцию в сфере благотворительности, в первую очередь, создавая перечни грантодателей, проводя паспортизацию благотворительных организаций, выдавая удостоверения программам технической и гуманитарной помощи, производя отчеты и проверки...

Что же представляет из себя позиция современного российского государства в отношении благотворительной деятельности и тех, кто ее добровольно финансирует? Если рассматривать этот вопрос с формальной точки зрения, то государство однозначно заинтересовано в развитии благотворительности как таковой. Конституция РФ провозглашает, что в Российской Федерации «поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность». По мнению видного юриста, профессора В.В. Лазарева, позиция государства в вопросе развития благотворительности четко выражена в приведенной выше цитате из Основного закона страны словом «поощряются». Это, по его мнению, «порождает обязанность государства обеспечивать становление благотворительности, принимать организационно-правовые и финансовые меры, направленные на стимулирование граждан участвовать в их создании и функционировании».

Приведенная норма Конституции в 1995 году получила развитие в ряде федеральных законов, прежде всего в законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Согласно его положениям органы государственной власти и органы местного самоуправления, признавая социальную значимость благотворительной деятельности, могут оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку, в том числе в форме предоставления льгот по уплате налогов, сборов и иных платежей.

Но в августе 2004 года данная норма была из текста закона исключена. Это не означает наложения запрета на предоставление налоговых льгот, но в то же время может быть воспринято как свидетельство вполне определенной позиции государства по отношению к благотворительности. Социальная значимость благотворительной деятельности «выпала» из основополагающих документов. Что это означает, если перенести проблему в практическую плоскость? Каким же образом на самом деле государство содействует (или противодействует) развитию благотворительной деятельности граждан и компаний в России?

Законодательство РФ построено таким образом, что провозглашения и упоминания возможных форм поощрения благотворительности в Конституции РФ и в гражданском законодательстве недостаточно. Для того, чтобы эти нормы работали на практике, необходимо введение соответствующих правил, обеспечивающих реализацию провозглашенных принципов в специальных, в том числе налоговых, законах. Помимо этого о позиции государства в области благотворительной деятельности можно судить и по тому, как оно осуществляет свои контрольные функции в отношении благотворителей, в первую очередь из числа бизнес-компаний. Рассмотрим эти вопросы более подробно.

### **Что же означает «жертвовать по закону»?**

Механизм здесь следующий. Гражданин, передающий денежные средства на благотворительные цели, может на эти суммы (суммы пожертвований) уменьшить свой доход, подлежащий обложению налогом на доходы физических лиц. Для этого он должен подать в налоговые органы декларацию, приложив необходимые документы, подтверждающие перечисление (передачу) пожертвования. После этого налоговая инспекция производит возврат соответствующей суммы уплаченного налога гражданину. Компания, перечисляющая денежные средства на благотворительные цели может самостоятельно уменьшить на аналогичные суммы (суммы пожертвований) свою налогооблагаемую базу по налогу на прибыль, подтвердив это необходимыми документами. Таков общепринятый алгоритм налогового стимулирования благотворительности. Что же представляет его применение в российской практике?

Осуществляемые в России законодательные инициативы за прошедшие пятнадцать лет сводятся к постепенному сужению круга благополучателей, поддержка которых считается основанием для предоставления жертвователю налоговых льгот. По законодательству 1990 года к таковым относились практически любые организации, работающие в сфере культуры, народного образования, здравоохранения и социального обеспечения. С 1994 года получать от частных граждан поддержку, которую государство признает благотворительностью (то есть предоставляет соответствующие вычеты), могут только организации, которые хотя бы частично финансируются из государственного или муниципального бюджета. В 2002 году в этот ряд возвращают религиозные организации. Компании согласно закону более свободны в выборе объектов поддержки: в разные годы в эти списки входили, например, общественные организации инвалидов, объекты природного наследия, творческие гильдии и союзы.

Принятые в том же 2002 году поправки к Налоговому кодексу отменяют всякие льготы для юридических лиц: пожертвования на благотворительность более не засчитываются при изменении ставок налога на прибыль. До полной отмены налоговых льгот на федеральном уровне, то есть в период с 1988 по 2002 годы, компании могли делать «безналоговыми» для себя пожертвования на благотворительные цели, чья доля в налогооблагаемой прибыли компании колебалась от 2 до 3 %, а в отдельных случаях поднимался до 5 - 10 %. В 2002 году, вместе с отказом от общефедерального налогового поощрения благотворительности, осуществляемой юрлицами, право введения соответствующих льгот было передано субъектам РФ. К сожалению, вплоть до настоящего времени (то есть спустя почти три года) регионы предоставлять такие льготы не спешат. Своим правом поощрить благотворительность на сегодняшний день воспользовались только 2 из 88 субъектов – Самарская и Московская области. Принятые ими региональные законы допускают снижение ставки налога на прибыль компаний - жертвователей: в Московской области – до 2%, в Самарской – от 0,5 до 4% (в зависимости от суммы пожертвований). Факты говорят «за» их выбор: объемы пожертвований на

благотворительные цели в этих регионах растут и региональные некоммерческие организации чувствуют себя намного уверенней.

Для частных благотворителей, параллельно с сужением круга потенциальных благополучателей, сокращался и предельный размер налогового вычета: если в 1990 году гражданин мог пожертвовать на благотворительные цели 100% своего дохода, то к 2000 году размер допустимого вычета был урезан вчетверо. Результаты подобного «стимулирования» соответствующие: налоговые декларации с информацией по вычетам на благотворительность предоставляют «считанные тысячи» россиян. По данным Министерства по налогам и сборам, в 2001 г. было представлено 4 400 таких деклараций, в 2002 г. – 3500. Суммарно эта официальная статистика исчисляет суммы пожертвований в десятитысячных долях совокупного дохода российских граждан.

Необходимо отметить, что реальные размеры частной благотворительности в России, конечно, намного больше. Кроме описанных «стимулирующих ограничений», нежеланию декларировать свою благотворительность способствует сама процедура сбора «соответствующих документов»: чтобы доказать сделанные пожертвования придется потратить примерно столько же усилий, как при оформлении налогового вычета за оплату медицинских услуг.

В процессе всех этих законодательных изменений «за скобки» были выведены десятки тысяч негосударственных некоммерческих организаций, эффективность которых, как показывает практика, часто превосходит способности бюджетных учреждений. Одно из объяснений этому заключается именно в том, что они не имеют гарантированного финансирования и целиком зависят от пожертвований, получить которые можно только доказывая свою эффективность каждодневной работой. И именно они в полном смысле этого слова могут быть названы благотворительными организациями. Нельзя не признать парадоксальным тот факт, что именно их поддержка не поощряется со стороны государства: согласно российскому законодательству выходит, что «благотворительная деятельность» осуществляется сама по себе, а «пожертвования на благотворительные цели» относятся к чему-то несколько другому – государственным и муниципальным учреждениям, религиозным организациям, спортивным и научным обществам.

## **Как контролируется благотворительность**

Говоря о контрольной функции государства, надзирающего за благотворительной деятельностью, интересно упомянуть следующий факт: «Даже в период действия налоговых льгот, т.е. фактически с 1988 по 2001 годы, едва ли не каждая коммерческая организация, оказывающая благотворительную помощь, сталкивалась с претензиями со стороны налоговых органов. Во многих случаях основания для претензий были весьма формальными, и суды принимали решения в пользу благотворителей, однако нельзя не отметить, что такая практика налоговых органов привела к тому, что многие коммерческие организации, оказывавшие донорскую помощь, сознательно перестали пользоваться налоговыми льготами, не желая втягиваться в судебные процессы» (цитата из работы авторитетного юриста А. К. Толмасовой «Законодательные условия и государственное регулирование филантропической деятельности»).

В целом можно сказать, что четких рамок и критериев осуществления государственного контроля за благотворительностью нет, хотя желание все контролировать, безусловно, присутствует. В каждом конкретном случае специальный орган устанавливает свои требования, зачастую не соотносящиеся с тем, что устанавливают другие органы. Требования к финансовой и содержательной отчетности некоммерческих организаций не

продуманы, поэтому зачастую предоставляемая информация не позволяет составить правильную и ясную картину их деятельности. В силу этого у государства существуют сомнения и подозрения по отношению к тем, кто занимается благотворительностью. В некоторых случаях государственный подход напоминает «презумпцию виновности».

## **Благодарность за благотворительность**

В общем и целом нельзя сказать что российское государство проводит политику экономического поощрения благотворительной деятельности своих граждан и компаний. С моральным поощрением ситуация схожая. На фоне довольно активно звучащих в последнее время призывов к социальной ответственности бизнеса, никаких публичных знаков внимания «социально отзывчивым» компаниям российскими законами не предусмотрено (на Западе такая практика успешно применяется). Для признания достижения отдельных граждан подобная возможность предусмотрена, например, в Указе Президента РФ от 2 марта 1994 года № 442 «О государственных наградах Российской Федерации». Указ устанавливает, что за высокие достижения в государственной, производственной, научно-исследовательской, социально-культурной, общественной и благотворительной деятельности, позволившей существенным образом улучшить условия жизни людей, граждане могут быть награждены орденом Почета. Всего с 1994 по 2003 год вручено около 50 орденов Почета, но присужденных за благотворительную деятельность среди них нет.

Отдельные федеральные ведомства только начинают делать попытки применения мер поощрения в форме награждения знаками отличия, грамотами, дипломами за благотворительную деятельность по своему профилю. Так, например, Министерство образования РФ в целях поощрения и морального стимулирования граждан и организаций учредило нагрудный знак «За милосердие и благотворительность».

В региональной практике меры морального поощрения и признания значимости благотворительной деятельности получили более широкое распространение. Здесь, непосредственно занимаясь решением множества социальных проблем, ближе сталкиваясь с конкретными результатами благотворительной деятельности, власти более высоко оценивают ее значимость и возможности. На сегодняшний день в ряде регионов и муниципальных образований законодательно установлены формы морального поощрения, от присуждения почетных дипломов и званий почетных граждан до занесения на доски почета.

Здесь стоит отметить, что общество перехватило у государства инициативу в сфере признания усилий благотворителей: существует достаточно большое количество наград, присуждаемых частным и корпоративным донорам от имени различных негосударственных учреждений.

## **Благотворительные капиталы**

Помимо обеспечения благоприятных условий для частных и корпоративных жертвователей, в развитых странах законодательно поощряется создание независимого капитала благотворительных организаций. Во многом именно благодаря этому в мире успешно развиваются крупные благотворительные фонды.

Капитал фонда создает надежную и стабильную финансовую базу для долгосрочной деятельности, уменьшает зависимость от внешних источников финансирования, позволяет

осуществлять долгосрочные программы, самостоятельно увеличивать свой капитал, создавая дополнительные инвестиции в экономику.

В отличие от большинства стран Европы и Америки, налоговое законодательство РФ не благоприятствует созданию и инвестированию капиталов фондов. В России, даже в отличие от «исторически близких» Чехии, Венгрии и Польши, благотворительный фонд должен будет заплатить налог на прибыль, несмотря на то, что полученный доход направляется исключительно на осуществление «некоммерческой благотворительной или иной общепольной деятельности».

Фоном существующей благотворительной политики государства можно считать восприятие или, говоря юридическим языком, квалификацию им благотворительной деятельности как способа уклонения от уплаты налогов.

В то же время, несмотря на отсутствие льгот, «компенсированного» наложением ограничений, объем средств, направляемых коммерческими организациями на благотворительную деятельность, по оценкам экспертов постоянно растет. Это говорит о том, что фактор налоговых льгот не является решающим при ответе бизнесом на вопрос, заниматься благотворительной деятельностью или нет. Следуя своеобразной российской традиции, благотворительность в России развивается не благодаря, а скорее вопреки позиции государства. Тем более можно утверждать, что при создании соответствующих законодательных условий объемы социально значимой деятельности как бизнеса, так и отдельных граждан будут только расти. Росткам благотворительности было бы значительно комфортней цвести на поляне, освещенной лучами государственной поддержки, чем пробиваться сквозь асфальт налоговых ограничений и тотального регулирования.