

Об изменениях Федерального закона от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях"

*Алла Толмасова, юрист Центра развития демократии и прав человека
Юлия Чекмарева, Анастасия Акрамовская, юристы САФ Россия*

С 1 января 2005 г. вступил в силу Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этим законом были отменены некоторые нормы Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности в благотворительных организациях», касающиеся государственной поддержки благотворительной деятельности и благотворительных организаций.

Согласно пояснительной записки к проекту Закона № 122-ФЗ цель его принятия заключается в устранении следующих недостатков федерального законодательства:

- отсутствие системности и неполное соответствие Конституции Российской Федерации;
- неопределенность или отсутствие описания полномочий и ответственности, возлагаемых на различные уровни и ветви публичной власти;
- возложение полномочий по предметам ведения Российской Федерации на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;
- чрезмерно детальное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти;
- вмешательство государства в регулирование вопросов местного значения и (или) наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями без предоставления адекватного финансового обеспечения;
- широкое распространение "необеспеченных мандатов" (возложение федеральными законами на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования);
- наличие многочисленных натуральных льгот (по оплате жилья и коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте, обеспечению лекарственными средствами и т.д.), не позволяющих разграничить финансовую ответственность за их предоставление;
- значительное количество не применяемых на практике норм, в том числе - регулярно приостанавливаемых федеральными законами о федеральном бюджете;
- перегруженность законодательства декларативными, устаревшими и (или) нереализуемыми нормами;
- нечеткость применяемых понятий и терминов.

Закон № 122-ФЗ не решает вопросы полномочий органов власти различного уровня, он вторичен по отношению к Федеральному закону от 4 июля 2003 г. №

95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он направлен на упорядочение отношений по разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, государственных органов и органов местного самоуправления и, в первую очередь, - на упорядочение финансового обеспечения полномочий органов власти различного уровня.

Пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ установлен исчерпывающий (закрытый) перечень из 41 полномочия (вопросов, сфер регулирования) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных статьей 72 Конституции Российской Федерации. Все что не указано в этих статьях и не отнесено ст. 71 Конституции РФ к предмету ведения федеральных властей, относится к предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции РФ).

Статьями 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установлены исчерпывающие (закрытые) перечни вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа (поселений, муниципальных районов, городских округов).

Закон № 122-ФЗ исходит из недопустимости установления (перечисления) федеральными законами каких-либо иных, за исключением включенных в данные перечни, полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поскольку, согласно требованиям указанных выше федеральных законов, это влечет за собой возможность предъявления к федеральному бюджету не учтенных при разграничении доходных источников субвенций.

В части, касающейся Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральным законом № 122-ФЗ отменены следующие положения.

1) Абзац 8 статьи 15

Источниками формирования имущества благотворительной организации могут являться поступления из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и внебюджетных фондов.

Необходимость исключения данного положения не совсем понятна, поскольку оно называет возможный источник формирования имущества благотворительной организации, не налагая каких-либо обязательств на государственные и муниципальные органы, утверждающие и исполняющие соответствующие бюджеты. Однако изъятие названного положения не ограничивает возможность получения благотворительной организацией бюджетного финансирования на том или ином основании, во-первых, потому что перечень источников формирования имущества остается открытым, и прямого запрета на получение бюджетных средств федеральным законодательством установлено. Во-вторых, согласно принципу самостоятельности

бюджетов (ст. 31 Бюджетного кодекса РФ) органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельно определяют формы и направления расходования средств соответствующих бюджетов.

2) Пункт 3 статьи 18

(а) Органы государственной власти и органы местного самоуправления, признавая социальную значимость благотворительной деятельности, могут оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку в форме предоставления в соответствии с федеральными законами льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и других льгот.

Это положение носит декларативный характер, поскольку отсылает к иным федеральным законам. В том, что касается, например, льгот по федеральным налогам, то в соответствии с налоговым законодательством эти льготы предоставляются нормами Налогового кодекса РФ. Такие льготы имеют место, например, освобождение от НДС операций по безвозмездной передаче и имущества (работ, услуг) в рамках благотворительной деятельности (подп. 12 п. 3 ст. 149 НК РФ).

(б) Органы государственной власти и органы местного самоуправления, признавая социальную значимость благотворительной деятельности, могут предоставлять участникам благотворительной деятельности налоговые и иные льготы в пределах их компетенции.

Компетенция органов власти различного уровня в части предоставления налоговых льгот определена Налоговым кодексом РФ. Так, например, п. 2 ст. 372 НК РФ предоставляет право органам представительной власти субъектов РФ устанавливать льготы по налогу на имущество организаций.

(в) Органы государственной власти и органы местного самоуправления, признавая социальную значимость благотворительной деятельности, могут оказывать участникам благотворительной деятельности поддержку в форме:

материально-техническое обеспечения и субсидирования благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом) по решению соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления;

финансирования на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями;

размещения на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов.

Очевидно, что материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций является не целью, а средством для решения каких-то социально значимых задач. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливая закрытые перечни компетенции органов власти различного уровня, не устанавливает механизмы решения различных задач в рамках их компетенции. Таким образом, органы власти различного уровня самостоятельны и свободны в выборе подходящих механизмов для решения этих задач. Например,

к вопросам местного значения Федеральным законом № 131-ФЗ отнесено создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры. Если органы местного самоуправления считают, что для решения этой задачи наиболее эффективным является предоставление муниципального гранта благотворительной организации, занимающейся проблемами досуга подростков, или формирование социального заказа для немунципальных учреждений культуры, ничто в законодательстве не препятствует реализовать указанные механизмы.

Аналогичным образом решается вопрос с предоставлением льгот по арендной плате. Муниципальное образование самостоятельно решает вопросы распоряжения местной собственностью.

(г) Не работающей являлась исключенная норма, касающаяся **передачи в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного или муниципального имущества в процессе его разгосударствления и приватизации, осуществляемая в порядке, предусмотренном законодательством.** Законодательством о приватизации не предусматривались и не предусматриваются механизмы бесплатной передачи собственности или предоставления каких-либо льгот.

3) Пункт 4 статьи 18

В целях поддержки благотворительной деятельности, осуществления взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и благотворительных организаций могут создаваться советы (комитеты) по поддержке благотворительности, в состав которых входят представители органов законодательной и исполнительной власти, благотворительных организаций, общественных организаций, общественные деятели. Эти советы (комитеты) не обладают властными полномочиями по отношению к участникам благотворительной деятельности, их решения носят рекомендательный характер.

Отмена данного положения не означает введение запрета на создание благотворительных советов, т.к. во-первых, создание благотворительных советов, комитетов и использование других форм взаимодействия общественности и властей субъектов РФ и муниципальных образований для поддержки благотворительности относится к исключительным предметам ведения последних. И, во-вторых, положение о том, что «советы (комитеты) не обладают властными полномочиями по отношению к участникам благотворительной деятельности, их решения носят рекомендательный характер» противоречит Конституции РФ, Федеральному закону от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обратимся, например, к Закону г. Москвы от 5 июля 1995г. № 11-46 «О благотворительной деятельности». Он предусматривает создание городского благотворительного совета, который помимо функций совещательного характера обладает полномочиями по решению вопросов о паспортизации в г. Москве благотворительных организаций. Наличие паспорта благотворительной организации предоставляет право НКО воспользоваться льготой по уплате налога на имущество.

4) Пункт 5 статьи 18.

Запрещается предоставление налоговых льгот в индивидуальном порядке отдельным благотворительным организациям, их учредителям (членам) и иным участникам благотворительной деятельности.

Данное положение не имеет юридической силы, поскольку запрет на предоставление индивидуальных налоговых льгот содержится в п.1 ст. 56 Налогового кодекса РФ.

5) Пункт 6 статьи 18

Право на налоговые и иные льготы, установленные законодательством, благотворительная организация получает с момента ее государственной регистрации.

Исключение данного положения не влияет на статус благотворительной организации, поскольку любая организация становится полноценным субъектом права, в том числе может использовать предоставленные ей льготы, только после регистрации в качестве юридического лица.

Таким образом, Федеральный закон № 122-ФЗ не следует рассматривать как появление запрета на какие-либо формы финансирования деятельности благотворительных организаций. К вопросу о финансировании из бюджетов программ и проектов благотворительных и иных некоммерческих организаций следует подходить с позиций анализа общественно значимых задач, которые решаются этими программами и проектами, и соответствия этих задач компетенции органов власти различного уровня.