



Международный центр некоммерческого права

1126 16th Street, NW, Suite 400

Washington, DC 20036

(202) 452-8600; (202) 452-8555 (fax)

E-mail: nbourj@icnl.org

www.icnl.org

26 марта 2015

Международный центр некоммерческого права (МЦНП) внимательно изучил законодательство Республики Беларусь, регулирующее иностранную безвозмездную помощь (ИБП)¹. Законодательство нуждается в совершенствовании и, мы приветствуем инициативу белорусского правительства провести его реформирование и пригласить желающих выступить с предложениями по его совершенствованию.

В настоящем документе мы представляем рекомендации общего характера, которые, как мы надеемся, помогут усовершенствовать законодательство в Республике Беларусь.

МЦНП оказывает помощь по совершенствованию законодательства для некоммерческих организаций, в том числе и в сфере регулирования ИБП, грантов, в более чем 80 государствах мира включая все государства Евразии. Мы сотрудничаем с правительственными и некоммерческими организациями и экспертами, заинтересованными в реформах.

Целью законодательства, регулирующего ИБП,² должно являться создание максимально благоприятных условий для местных некоммерческих организаций (НКО) для доступа к ресурсам из иностранных источников. Отсутствие препятствий для получения ИБП влечет приток в страну такой помощи, прежде всего инвестиций в социальную сферу, на социальные программы, являющиеся приоритетными для государства. Наилучшее законодательство, способствующее притоку ИБП в регионе государств бывшего СССР, существует в Грузии, Армении и Кыргызстане - странах, которые получают самую большую иностранную помощь, измеряемую в сотнях миллионов долларов в год. Учитывая, что такая помощь носит безвозмездный характер для

¹ В частности мы внимательно изучили Декрет Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2003 года № 24 (далее по тексту «Декрет № 24».)

² Нужно иметь в виду, что в разных государствах используются различные термины для определения отношений, которые в Беларуси называются иностранная безвозмездная помощь. Другие используемые термины включают, например, иностранные гранты, пожертвования.

государства (государство не должно возвращать полученные средства и тем более не должно платить проценты за ее использование) ценность ее особенно высока. Беларусь находится в центре Европы, исторически имеет дружественные и соседские отношения с Европейскими государствами, и есть много стран и организаций, которые готовы помогать ей. Упрощение порядка получения ИБП, устранение препятствий по ее получению серьезно увеличат объем поступающей помощи.

Однако упрощение порядка получения иностранной безвозмездной помощи не означает, что законодательство не должно обеспечивать прозрачности использования полученных средств. НКО должны отчитываться перед государством обо всех полученных доходах, в том числе, полученных из иностранных источников.

В настоящее время в белорусском законодательстве есть ряд проблем концептуального характера, которые препятствуют притоку иностранной безвозмездной помощи (ИБП) в Беларусь:

- 1) одни и те же правила применяются к получателям ИБП: коммерческим юридическим лицам, физическим лицам и НКО;
- 2) существующий порядок ограничивает право получения;
- 3) существует разрешительный порядок регистрации ИБП;
- 4) отсутствует эффективный механизм обеспечения прозрачности получения и использования ИБП.

Ниже мы более подробно рассмотрим вышеназванные проблемы, и предложим пути их решения.

1) Одни и те же правила применяются к получателям ИБП: коммерческим юридическим лицам, физическим лицам и НКО.

Декрет № 24 требует получения предварительного разрешения на использование ИБП. В международной практике такого разрешения – на использование ИБП (грантов или пожертвований из иностранных источников) для НКО-получателей ИБП, как правило, не требуется.³ Правовой режим для ИБП, в международной практике приравнивается к правовому режиму местных пожертвований или грантов. Все НКО должны иметь право получать пожертвования из разных, в том числе, иностранных источников.

Почему отсутствует необходимость в разрешительном порядке получения ИБП для НКО? НКО по законодательству большинства стран, в т.ч. по белорусскому, может осуществлять только уставную деятельность, направленную на достижение уставных целей и задач некоммерческого и обычно общественно полезного характера. Когда НКО получает пожертвования, в том числе и из иностранных источников, она обязана, даже при отсутствии специальных требований со стороны донора, использовать средства для достижения своих уставных, общественно полезных целей. В Беларуси законодательство не позволяет общественным объединениям (основной организационно-правовой форме, в которой существуют НКО) заниматься напрямую никакой

³ Исключениями являются Туркменистан, Узбекистан, и Азербайджан.

хозяйственной деятельности. Они не могут продавать услуги, даже если последние напрямую связаны с достижением уставных целей. Таким образом, в Беларуси НКО не могут ре-инвестировать ИБП даже в хозяйственную деятельность⁴. В связи с этим, из каких бы источников НКО не получило средства, государство знает, как эти средства будут использованы, и должно быть заинтересовано в том, чтобы НКО имели возможность привлечь как можно больше средств, которые будут направлены на общественно полезную деятельность. У государства объективно отсутствует легитимное основание для ведения предварительной регистрации ИБП, не разрешать НКО использовать ИБП на осуществление законной деятельности.

В случае если НКО, за счет полученной ИБП, или за любой другой счет, занимается незаконной деятельностью (отмывание денег, добытых преступным путем, осуществление деятельности противоречащей уставным целям НКО, терроризм и т.п.), она несет ответственность в соответствии с законодательством. Все субъекты, физические и юридические лица несут ответственность за ведение противозаконной деятельности. Кроме того, государство знает, каким образом используется ИБП, через отчеты НКО (см. более подробно комментарии по проблеме 4) ниже).

Иная ситуация существует относительно коммерческих и физических лиц-получателей ИБП. Каким образом государство будет знать, что коммерческая организация получила ИБП не в качестве оплаты за свои коммерческие услуги для иностранной организации? Или, например, физическое лицо может получать денежные средства, которые будут называться ИБП, но на деле являться налогооблагаемым доходом. Конечно, и коммерческие организации и физические лица также могут заниматься общественной деятельностью, но такая деятельность для них эксклюзивной, как для НКО, не является. Может существовать необходимость для государства проверить, в том числе и предварительно, до использования ИБП, на что будет использована ИБП. В случае коммерческих организаций и физических лиц, как получателей ИБП, может и должно существовать регулирование, отдельное от регулирования НКО-получателей ИБП.

2) Существующий порядок ограничивает право получения.

Декрет № 24 устанавливает, что «использование ИБП, подлежащей регистрации, до получения удостоверения запрещается». Разрешительный порядок на право получения-использования ИБП, противоречит международной практике и нормам международного права.

Установленная в законодательстве возможность давать или не давать разрешение на использование ИБП для НКО - уже нарушение норм международного права, гарантирующих свободу ассоциаций.

В соответствии с Руководством о свободе ассоциации⁵, одним из принципов права на свободу ассоциации является свобода искать, получать и использовать ресурсы (Принцип № 7) . Такая

⁴ Нужно отметить, что положительной и обычной международной практикой является разрешение для НКО заниматься хозяйственной деятельностью напрямую. Из всех государств бывшего СССР, только Армения и Беларусь запрещают НКО (в форме общественных объединений) заниматься хозяйственной деятельностью.

⁵ Руководство о свободе ассоциаций принято Венецианской комиссией Совета Европы и ОБСЕ-БДИПЧ 5 марта 2015 года [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

свобода может быть ограничена только требованиями в законе, которые обычно применяются в таможенном законодательстве, законодательстве по обмену валют, по предупреждению отмывания денег, добытых преступным путем, предупреждению терроризма, а также в законодательстве, обеспечивающем прозрачность в сфере финансирования выборов и политических партий. Разрешительный порядок получать и использовать ИБП означает отсутствие свободы и прямое нарушение права на свободу ассоциаций, гарантированного в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Как уже было рассмотрено выше (комментарий по проблеме 1), у государства не может быть легитимных оснований устанавливать разрешительный порядок на получение и использование ИБП получателями-НКО.

Однако право на получение и использование ИБП отличается от налогового режима, требований в законодательстве, которые могут быть связаны с предоставлением налоговых и иных льгот.

У НКО должен быть выбор: получить ИБП и не использовать некоторые льготы (например, по НДС), или получить регистрацию ИБП, или предоставить отчетность в обмен на особые льготы.

НКО, как правило, не подвергаются особым требованиям, когда они получают ИБП, как и иные пожертвования, которые освобождаются от налога на прибыль для НКО получателя. Факт получения ИБП и использования льготы по налогу на прибыль не должны усложнить обычную отчетность, которая обязательна для других НКО.

Однако в случае, если НКО желает получить освобождения от НДС на импорт или освобождение от таможенных пошлин, может устанавливаться особый порядок предоставления этих льгот, в том числе, связанный с предварительной регистрацией ИБП и особой отчетностью.

3) Разрешительный порядок регистрации ИБП

Как уже было сказано в комментариях к проблемам 1) и 2) , возможность в законодательстве разрешать или не разрешать получение и использование ИБП – нарушение статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Мы рекомендуем отказаться от разрешительного порядка для НКО-получателей ИБП, и в качестве промежуточного этапа, предлагаем ввести уведомительный порядок, который позволял бы государственным органам вести учет поступлений в НКО из иностранных источников. Основное отличие разрешительного порядка (того, что есть сейчас) от уведомительного (который предлагается) заключается в том, что НКО обязаны предоставить информацию о получаемой ИБП, но государственные органы не принимают решения разрешать получение ИБП или нет. НКО может получать и использовать ИБП без специального разрешения. В случае, если НКО информации не предоставило, оно может подлежать административной ответственности, и/или быть объектом проверки государственными органами. Непредоставление информации, не может повлечь ответственность, кроме как административную за конкретное правонарушение - непредоставление информации.

4) Отсутствует эффективный механизм обеспечения прозрачности получения и использования ИБП.

С точки зрения государства, важно, чтобы освобожденные от налога на прибыль доходы (например, ИБП) использовались по назначению, определенному для целей налогообложения. Обеспечение прозрачности использования ИБП гораздо более важно, чем полномочие разрешать или не разрешать получение ИБП. Даже отменив разрешительный порядок получения ИБП для НКО, государство может иметь достаточную информацию об использовании ИБП путем требований об отчетности по доходам со стороны НКО. Конечно, такие требования не должны быть чрезмерными, и государство должно интересоваться не только расходом ИБП, но и других пожертвований и поступлений в НКО. Обычно налоговые отчеты, и иногда отчеты о программной деятельности и финансовые отчеты, играют важную роль в информировании государства и обеспечении прозрачности деятельности НКО. При этом общим правилом является более сложная отчетность для НКО, которые имеют большие льготы и большие обороты, и более простая отчетность для малых НКО, которые особыми льготами не пользуются.

Рекомендации

- 1. Исключить НКО из под действия Декрета № 24 и отказаться от регистрации ИБП получателями-НКО.**
- 2. В качестве промежуточного периода, до полного отказа от требования для НКО регистрировать ИБП, разработать для НКО простой уведомительный порядок.**
- 3. Разработать порядок предоставления льгот по НДС и таможенным пошлинам для НКО-получателей ИБП.**
- 4. Разработать порядок отчетности для НКО, доход которых превышает определенный предел. В такой отчетности можно предусмотреть информацию по ИБП. Такая отчетность с успехом компенсирует отказ государства от разрешительного порядка на право получения ИБП.**