

Оценка проекта декрета относительно порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи.

Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь выступил с публичной инициативой об объявлении сбора предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок получения, использования иностранной безвозмездной помощи, ее освобождения от налогов и таможенных платежей. Данная инициатива вызвала широкую поддержку со стороны некоммерческих организаций в связи с возможностью высказать мнение заинтересованной стороны на стадии разработки нормативного правового акта. Однако в процессе разработки предложений по совершенствованию законодательства в сфере иностранной безвозмездной помощи нам стало известно о подготовленном проекте декрета, регулирующего вопросы получения и использования иностранной безвозмездной помощи. Мы констатируем, что в проекте декрета содержится ряд положений, о необходимости изменения которых на протяжении многих лет неоднократно высказывались представители некоммерческих организаций. Мы надеемся, что мнение общественности будет учтено при дальнейшей работе по подготовке данного нормативного акта и высказываем свое мнение по некоторым новым положениям подготовленного проекта декрета.

Понятие благотворительная организация

Проект декрета определяет благотворительную организацию как некоммерческое юридическое лицо, осуществляющее гуманитарную деятельность и (или) реализующее гуманитарные программы и (или) проекты на территории Республики Беларусь, включенное в перечень благотворительных организаций, утверждаемый Департаментом по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь по представлению облисполкомов, Минского горисполкома, иных государственных органов. На наш взгляд, должен быть общий подход включения некоммерческих организаций в перечень благотворительных организаций, четкая процедура и критерии отнесения некоммерческой организации к благотворительной. Подход: включение в перечень по представлению государственного органа грозит попаданием в перечень организаций в зависимости от субъективного мнения представителя государственного органа. Государственные органы в соответствии с законодательством Республики Беларусь и присущим им компетенциям не наделены правом и возможностями решать, является ли некоммерческая организация благотворительной. В Республике Беларусь отсутствует регулирование благотворительной деятельности и закрепление понятия «благотворительная организация» в нормативном акте относительно иностранной

помощи, на наш взгляд, не соответствует логике развития законодательства. Статус благотворительной организации обычно в международной практике имеет более широкое значение: организации с благотворительным статусом пользуются льготами и особо регулируются не только в контексте получения иностранной помощи, но и в связи с осуществлением любой деятельности и получением доходов из разных источников. Так, например, благотворительные организации в международной практике пользуются льготами по налогу на прибыль от пожертвований из местных источников, а физические и юридические лица, представляющие такие пожертвования благотворительной организации, могут уменьшить свой налогооблагаемый доход на сумму пожертвования в благотворительную организацию.

Таким образом, первоначально необходимо разработать законодательство о благотворительной деятельности и благотворительных организациях и в последующем наделять благотворительные организации дополнительными правами, льготами в соответствующих нормативных актах.

Получатели иностранной безвозмездной помощи

В соответствии с дефиницией, изложенной в проекте декрета, к получателям иностранной безвозмездной помощи относятся физические и юридические лица Республики Беларусь, в том числе индивидуальные предприниматели, получившие помощь в пользование, владение и (или) распоряжение от иностранных государств, международных организаций, иностранных организаций и граждан, лиц без гражданства и анонимных жертвователей, а также получившие помощь в порядке ее распределения согласно плану целевого использования помощи. Таким образом, проект декрета относит к получателям помощи не только лица, которые непосредственно получают помощь из иностранных источников, но и лица, получающие помощь от белорусских юридических и физических лиц в порядке распределения. Вместе с тем, по тексту проекта декрета используется понятие «получатель» в отношении необходимости создания комиссии для приема и оценки помощи в виде имущества, регистрации помощи в Департаменте по гуманитарной деятельности, представления отчета об использовании помощи.

Цели использования иностранной безвозмездной помощи

В проекте декрета установлен закрытый перечень целей, на которую может быть использована иностранная безвозмездная помощь. Кроме того, проектом предусмотрено, что помощь может быть получена на иные цели, определяемые Управлением делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь в отношении помощи в размере (стоимости), превышающем 500 базовых величин, без согласования – в размере (стоимости), не превышающем 500 базовых величин. Устанавливается также, что обязательным документом, представляемым для регистрации помощи, является заключение государственного органа о согласовании цели использования помощи и (или) ее освобождения от налогов и таможенных платежей. Проектом декрета определено также понятие «гуманитарная цель», которое включает в себя содействие деятельности в сферах образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, культуры и искусства, физкультуры и спорта и иные важные цели.

Данные положения существенно снижают возможность некоммерческих организаций реализовывать свои уставные задачи и осуществлять деятельность

исконно присущую некоммерческим организациям. Существование в законодательстве перечня целей, на которую возможно получать иностранную безвозмездную помощь, не соответствует действующему законодательству, в том числе противоречит нормам Гражданского кодекса, устанавливающим право физических и юридических лиц приобретать и осуществлять свои гражданские права своей волей и в своем интересе (свобода договора). Проект декрета относит к гуманитарным целям, которые могут достигаться только в рамках гуманитарных программ и проектов, либо реализуемых при наличии ответственных государственных органов, либо осуществляемых исключительно под контролем государственных органов, важнейшие области жизнедеятельности общества. Таким образом, некоммерческие организации лишаются возможности самостоятельно осуществлять свою уставную и исконно присущую некоммерческим организациям деятельность за счет привлеченных средств. Тем самым нарушаются основные принципы функционирования гражданского общества: независимость некоммерческих организаций, приоритет общественных интересов над государственными интересами, а также принципы партнерства и взаимодействия государства и некоммерческих организаций. Проект декрета содержит очень широкую формулировку относительно того, что гуманитарный проект должен содержать наименование государственного органа, в том числе облисполкома (Минского горисполкома), иных местных исполнительных и распорядительных органов, контролирующего процесс реализации проекта. Неурегулированными и, в связи с этим позволяющими очень широкое толкование, остаются полномочия государственных органов по осуществлению подобного контроля. Наличие в проекте декрета требования о представлении для регистрации заключения государственного органа о согласовании цели использования иностранной помощи при наличии целей использования иностранной безвозмездной помощи и возможности определения дополнительных целей Управлением делами Президента Республики Беларусь не способствует эффективному применению декрета на практике и порождает субъективное толкование его норм государственными органами. Из норм декрета не вытекает о каком согласовании целей использования помощи государственными органами идет речь, если цели использования уже установлены декретом или будут определены дополнительно, не установлены также критерии, по которым будет производиться согласование таких целей. Без наличия критериев принятия решений о согласовании целей, а также в отсутствие положений о прозрачности их принятия, данные решения могут носить субъективный характер и не отвечать потребностям белорусского общества.

Гуманитарные программы (проекты)

В соответствии с дефинициями, данными в проекте декрета, гуманитарная программа – целая система мероприятий, реализуемая разными исполнителями, в то время как гуманитарная программа – комплекс мероприятий, реализуемых конкретным юридическим лицом. В тоже время проект декрета предусматривает необходимость указания как в гуманитарной программе, так и в гуманитарном проекте отправителей помощи, детализированный перечень закупаемых в рамках проекта товаров, работ, услуг, оборудования. Данные требования не осуществимы, когда речь идет о больших гуманитарных программах и проектах, на которые (часть которых) еще предстоит найти финансирование. Из положений, предусматривающих представление документов для регистрации программ и

проектов, также не вытекает различий между гуманитарными программами и проектами.

Регистрация помощи, получаемой в рамках гуманитарной программы (проекта) в соответствии с проектом декрета осуществляется в два этапа: первоначально регистрируется гуманитарная программа (проект) с соответствующим заключением государственного органа, а в последствии – помощь, предоставленная в рамках зарегистрированных гуманитарных программ (проектов). Такой подход является крайне бюрократичным и очень осложняет процедуру регистрации иностранной помощи. Кроме того, также не определены четкие критерии принятия решения о соответствии гуманитарной программы (проекта) национальным интересам, государственным программам, планам и стратегиям.

Проект декрета предусматривает, что гуманитарные программы (проекты) направляются Управлением делами Президента Республики Беларусь по представлению Департамента на согласование Главе государства. Из данной нормы вытекает, что к функциям Президента Республики Беларусь добавится согласование любых гуманитарных проектов, даже на незначительные суммы.

Сроки

Проект декрета предусматривает необходимость получения заключения государственных органов о соответствии гуманитарной программы (проекта) национальным интересам, государственным программам, планам и стратегиям, законодательству и международным обязательствам Республики Беларусь, а также заключения о согласовании цели использования помощи и (или) ее освобождения от налогов и таможенных платежей. Однако в нормативных актах не содержится указания на то, в какой срок государственные органы обязаны рассмотреть программу (проект), предусматривающий привлечение иностранного финансирования, и выдать соответствующее заключение.

Декрет предусматривает сроки регистрации иностранной безвозмездной помощи. В тоже время установлено, что помощь регистрируется Департаментом в течение 5 рабочих дней, следующих за днем согласования Президентом Республики Беларусь цели использования помощи и (или) ее освобождения от таможенных платежей и налогов, - при регистрации помощи на цели, определяемые Управлением делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь, а также при ее освобождении от налогов и таможенных платежей. Срок согласования проектом декрета не установлен. Таким образом, из норм декрета не ясно в какой срок будет зарегистрирована такая иностранная помощь.

Освобождение от налогов и таможенных сборов (пошлин)

В соответствии с проектом декрета помощь освобождается от таможенных сборов, таможенных пошлин и налогов: 1) при направлении помощи на предусмотренные цели, 2) при представлении помощи в рамках зарегистрированных программ и проектов, 3) Управлением делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь при определенных условиях. Вместе с тем, проект декрета одновременно предусматривает механизм освобождения помощи, в том числе полученной в рамках гуманитарных программ и проектов от таможенных сборов, пошлин и налогов.