

**Смолянко Ольга,
Центр правовой трансформации**

Основные проблемы законодательства об иностранной безвозмездной помощи

Документ подготовлен на основе анализа норм Декрета Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» и практики его применения. Он не затрагивает вопросы получения помощи в рамках гуманитарных программ, так как на данный нам неизвестна практика их инициирования некоммерческими организациями, в том числе в связи с неясностью и неточностью норм нового декрета относительно реализации данных программ¹.

31 августа 2015 г. подписан Декрет Президента Республики Беларусь № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» (далее – декрет № 5). Декрет № 5 утвердил о Положение порядке получения, учета, регистрации, использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации гуманитарных программ (далее – Положение). В результате принятия Декрета № 5 произошли существенные изменения в порядке получения и регистрации иностранной безвозмездной помощи. Не смотря на то, что декрет № 5 вступил в силу 4 марта 2016 г., Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь стал руководствоваться некоторыми его положениями еще в конце 2015 г.

¹ Вместе с тем анализ норм Декрета № 5 относительно возможности реализации гуманитарных программ некоммерческими организациями показывает, что данные нормы разрабатывались без учета их интересов. Например, предусмотрено, что в перечне планируемых мероприятий гуманитарной программы необходимо указывать наименование исполнителей (соисполнителей), ориентировочную сумму финансирования каждого мероприятия. При этом некоторые организации-получатели сами распределяют полученные средства на условиях конкурса, соответственно, выполнить указанные требования для них невозможно.

На наш взгляд, основными проблемами при получении, регистрации и использовании иностранной безвозмездной помощи на данный момент являются следующие:

1. Разрешительная система предварительной регистрации иностранной безвозмездной помощи.

В Беларуси с 2001 г. существует разрешительная система предварительной регистрации иностранной безвозмездной помощи, сохранена она и в декрете № 5 в отношении некоммерческих организаций. Действующая система регистрации иностранной безвозмездной помощи позволяет отказать в регистрации любой помощи из-за рубежа на основании субъективного подхода. Она не способствует привлечению иностранных ресурсов в страну, позволяющих снизить нагрузку на бюджетное финансирование и решению проблем в области социальной защиты, здравоохранения, охраны окружающей среды, образования и иных важных сфер жизнедеятельности белорусского общества. Разработанная система регистрации иностранной помощи также не соответствует международным обязательствам Республики Беларусь в части свободы ассоциаций.

Кроме того, в соответствии с действующим законодательством документы, необходимые для регистрации иностранной безвозмездной помощи, представляются в регистрирующий орган только после получения денежных средств на счет юридического лица. Данное положение порождает ряд проблем для некоммерческих организаций при отказе в регистрации иностранной безвозмездной помощи либо регистрации без освобождения от налоговых льгот, в частности, в связи с необходимостью возврата такой помощи, коллизионных норм законодательства об уплате налога на прибыль.

2. Отсутствие минимального размера иностранной помощи, не требующего регистрации.

Законодательство не устанавливает минимальный размер иностранной помощи, которую некоммерческая организация может получать без регистрации. В Положении (п. 18) содержится норма о том, что не подлежит регистрации иностранная безвозмездная помощь, поступившая в виде товаров (имущества) в размере, не превышающем 500 базовых величин (около 5271 доллара США) на дату ее поступления для использования в производственно-хозяйственной деятельности юридического лица. Однако белорусское законодательство не содержит определения «производственно-хозяйственная деятельность». По устным разъяснениям Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь (далее по тексту – Департамент по гуманитарной деятельности) это положение применимо только в отношении коммерческих организаций. Таким образом, любая иностранная помощь в любом

размере, полученная некоммерческой организацией, подлежит регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности. Данное положение делает необходимым обращение в регистрирующий орган в случае получения из-за рубежа незначительных денежных сумм или малоценного имущества, что налагает лишнюю нагрузку как на некоммерческие организации, так и на государственный аппарат, и в целом не поощряет организации получать помощь для своей деятельности из-за рубежа.

Пример из практики: Некоммерческая организация после конференции, в которой принимали участие ее представители, безвозмездно получила от иностранной организации посылку с книгами. Однако руководство некоммерческой организации приняло решение об отказе в получении посылки, в связи с необходимостью прохождения процедуры регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности.

3. Установление перечня целей, на которые может быть получена иностранная безвозмездная помощь.

Положением (п. 3) установлен узкий перечень целей, на которые может быть получена иностранная безвозмездная помощь. Помощь может быть получена на непоименованные в декрете № 5 цели лишь по решению Управления делами Президента Республики Беларусь, а в отношении помощи в размере более 500 базовых величин по согласованию с Президентом Республики Беларусь. Данная норма также не способствует привлечению иностранных ресурсов в страну и противоречит нормам Гражданского кодекса, устанавливающим право физических и юридических лиц приобретать и осуществлять свои гражданские права своей волей и в своем интересе (свобода договора). Некоммерческие организации проходят процедуру государственной регистрации и могут осуществлять деятельность, указанную в их уставе до тех пор, пока эта деятельность не нарушает закон. Специальные разрешения могут требоваться лишь для предоставления определенных услуг в целях защиты здоровья, прав и интересов других лиц и этот вопрос решается существующим институтом лицензирования. Установление целей получения иностранной безвозмездной помощи делает затруднительным реализацию проектов, средства на которые привлекаются, в том числе из внутренних источников, в связи с тем, что цели получения иностранной безвозмездной и безвозмездной (спонсорской) помощи могут не совпадать. Решение о том, соответствует ли деятельность заявленной в законодательстве цели, может носить и часто носит субъективный характер. Кроме того, перечень целей, поименованных в действующем законодательстве об иностранной безвозмездной помощи, не соответствуют реальным потребностям современного общества. Не смотря на то, что декретом № 5 перечень целей немного расширен по сравнению с ранее действующим законодательством, среди целей получения

иностранной помощи отсутствуют такие важные цели, как культура, пропаганда здорового образа жизни, нужды религиозных организаций и другое.

Пример из практики: Некоммерческая организация получила иностранную безвозмездную помощь на реализацию образовательного проекта, включающего проведение образовательных мероприятий, координацию организаций, работающих в области образования и просвещения. Однако проект был признан нецелесообразным в связи с тем, что в целях декрета напрямую не содержится образовательной деятельности, указана только цель - проведение обучения.

4. Установление запрета на получение иностранной безвозмездной помощи для проведения семинаров и других форм агитационно-массовой работы среди населения.

Положение (п. 4) устанавливает, что иностранная безвозмездная помощь не может использоваться для проведения семинаров и других форм агитационно-массовой работы среди населения. Потенциально наличие данной нормы может служить основанием для отказа в регистрации проекта, в котором заложено проведение семинарских занятий и иные формы просвещения. Более того, в соответствии с Положением (п. 52) однократное получение иностранной помощи на запрещенные цели может служить основанием для ликвидации некоммерческой организации.

5. Нечеткое регулирование вопроса освобождения от налога на прибыль иностранной безвозмездной помощи.

В соответствии со ст. 128 Налогового кодекса Республики Беларусь к внереализационным доходам некоммерческих организаций не относятся, следовательно, не облагаются налогом на прибыль, стоимость безвозмездно полученных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), имущественных прав, суммы безвозмездно полученных денежных средств при условии использования по целевому назначению, а в случае, если целевое назначение передающей стороной не определено, – на выполнение задач, определенных уставами этих некоммерческих организаций. В тоже время Положение (п. 31) предусматривает порядок освобождения полученной иностранной безвозмездной помощи от налогов и сборов Управлением делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь в индивидуальном порядке. Таким образом, возникает коллизия двух нормативных актов, а совокупность этих норм по-разному трактуется специалистами контролирующих органов. Подход к предоставлению льгот в индивидуальном порядке нарушает принцип равенства сторон в гражданском обороте, установленный Гражданским кодексом Республики Беларусь. Государство

должно быть заинтересовано в установлении эффективных законодательных механизмов для развития благотворительной деятельности. Практически все страны поддерживают благотворительную деятельность организаций, наделяя их налоговыми и иными льготами. В целях избегания злоупотреблений со стороны некоммерческих организаций предоставленными льготами законодательством устанавливаются четкие механизмы обеспечения прозрачности их деятельности. Прозрачность достигается посредством открытого доступа общественности к программам и проектам некоммерческих организаций, в том числе финансовым отчетам.

6. Необходимость предоставления заключений государственных органов для регистрации помощи.

Положение (п. 22) устанавливает, что для освобождения помощи от налогов и сборов (пошлин) необходимо предоставить в Департамент по гуманитарной деятельности заключение компетентного органа о согласовании целей использования помощи и (или) целесообразности ее освобождения от налогов, сборов (пошлин). Положение (п. 33) определяет какого уровня орган выдает заключение в зависимости от размера помощи и территории ее использования, а также критерии, которыми руководствуются государственные органы при выдаче заключения. Таким образом, законодательство требует дополнительного согласования целей использования иностранной безвозмездной помощи. Зарегистрировать иностранную помощь в таком порядке могут только некоммерческие организации, которые сотрудничают или осуществляют совместные проекты с государством. В тоже время в Беларуси многие некоммерческие организации не могут взаимодействовать с государством из-за специфики своей деятельности. При получении заключений некоммерческими организациями возникает ряд проблем:

- 1) государственные органы не готовы предоставлять подобные заключения либо брать на себя ответственность и ходатайствовать об освобождении помощи от налогов,
- 2) законодательство не содержит механизмов понуждения государственных органов к выдаче заключений и также взаимодействия Департамента по гуманитарной деятельности и компетентных государственных органов по вопросам выдачи заключений,
- 3) государственные органы могут быть субъективны при оценке целесообразности получаемой помощи,
- 4) государственные органы зачастую требуют внесения корректировок в проект, в том числе цели получения помощи,

5) некоммерческие организации могут сотрудничать с одними государственными органами и не сотрудничать с другими органами, которые, согласно законодательству, должны выдать им соответствующее заключение.

Пример из практики: Некоммерческая организация на протяжении многих лет осуществляет свою деятельность в сотрудничестве с Министерством внутренних дел и до вступления в силу декрета № 5 предоставляла в Департамент по гуманитарной деятельности письма поддержки этого министерства. После вступления в силу декрета организация получила иностранную безвозмездную помощь. В соответствии с нормами Положения (п. 33) организации необходимо предоставить в Департамент по гуманитарной деятельности заключение Минского городского исполнительного комитета. Однако он отказывает в предоставлении заключения в связи с тем, что организация не взаимодействовала с исполкомом в процессе своей деятельности.

7. Невозможность регистрации долгосрочного проекта (за исключением гуманитарных программ, что, как указывалось выше, на данный момент не работает в отношении некоммерческих организаций).

Законодательство предусматривает необходимость регистрации каждой суммы иностранной помощи, полученной в рамках долгосрочных проектов, и предоставления по ним отчетности, что не способствует эффективной реализации проектов.

Пример из практики: Общественное объединение реализует долгосрочный девятилетний проект. При этом денежные средства в соответствии с договором между отправителем и получателем поступают отдельными траншами по частям каждые три месяца. Организация вынуждена регистрировать каждый транш по одному и тому же проекту с одной и той же целью отдельно в Департаменте по гуманитарной деятельности. Таким образом, тратится время на подготовку, проверку документов, выдачу заключений, соответственно, неэффективно расходуются ресурсы, как самой организации, так и государственных органов.

8. Отсутствие законодательно установленных сроков регистрации иностранной безвозмездной помощи, претендующих на освобождение от налогов.

Положением (п. 28) изменены сроки регистрации иностранной безвозмездной помощи в случае, если организация не претендует на освобождение данной помощи от налогов либо не требуется дополнительного согласования целей ее использования. Ранее срок регистрации такой помощи составлял 1 месяц, в соответствии с декретом № 5 он уменьшился до 10 рабочих дней. Что касается помощи, претендующей на освобождение от налогов и сборов либо требующей дополнительного согласования целей ее

использования, то декрет № 5 так и не определил точные сроки ее регистрации. Установлено, что срок регистрации составляет 5 рабочих дней, следующих за днем согласования президентом цели использования и/или ее освобождения от налогов и сборов. Однако сроки согласования не определены. На практике также нарушается положение законодательства о том, что заключение о согласовании целей использования помощи и (или) целесообразности ее освобождения от налогов, сборов (пошлин) выдается компетентными органами в течение 5 рабочих дней, следующих за днем поступления заявления. В тоже время законодательство не предусматривает возможность использования помощи до получения удостоверения (регистрации помощи в Департаменте по гуманитарной деятельности). Не предусмотрена также возможность компенсации затрат, связанных с реализацией проекта, но возникших до регистрации помощи.

Пример из практики: Некоммерческая организация получила помощь для реализации краткосрочного проекта (организация детского отдыха). Однако проект так и не был реализован в связи с тем, что сроки регистрации затянулись, реализация проекта стала невозможной, так как в соответствии с условиями проекта и планом деятельности организации мероприятие целесообразно было проводить в определенный срок.

9. Требования о детализации планов целевого использования (распределения) иностранной безвозмездной помощи.

До введения в действие декрета № 5 в плане целевого использования (распределения) иностранной безвозмездной помощи указывались цели помощи, виды товаров (работ, услуг), которые будут приобретены за счет помощи и общая сумма поступлений. В настоящее время Департамент по гуманитарной деятельности требует указания сумм по бюджетной статье, например, по зарплате, приобретаемому оборудованию, административным расходам. Проблемным моментом в данном вопросе является постоянное изменение в Беларуси курса валют, следовательно, возможность нехватки денежных средств для погашения тех или иных расходов. При этом банки осуществляют контроль за выдачей иностранной безвозмездной помощи в четком соответствии с планом целевого использования. Кроме того, Положением (п. 57) установлено, что не допускается использование некоммерческими организациями в течение календарного года более 20 процентов помощи в виде денежных средств, освобожденной от налогов, на оплату труда их работников, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. В тоже время законодательство не определяет понятие «работники, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции». На практике это может привести к не

единообразному толкованию данной ограничительной нормы Департаментом по гуманитарной деятельности и ее непониманию некоммерческими организациями-получателями и их донорами. Из норм п. 57 также не ясно о какой конкретно помощи, поступившей течение календарного года и освобожденной от налогов идет речь: помощи, поступившей в рамках всех проектов, реализуемых объединением либо в совокупности от проектов и гуманитарных программ, либо в совокупности от поступившей иностранной безвозмездной и международной технической помощи, которая также освобождается от налогов.

10. Необходимость расчетов в рамках проекта в белорусских рублях.

Положение (п. 2) определяет, что получателями иностранной безвозмездной помощи могут являться физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, и юридические лица Республики Беларусь, в том числе государственные органы, получившие помощь в пользование, владение и (или) распоряжение от отправителей, а также получившие помощь в порядке ее распределения согласно плану целевого использования помощи. Однако, лица получающие помощь в порядке ее распределения (за некоторым исключением), в том числе организации, совместно реализующие проект, могут получать помощь только в белорусских рублях. Изменение курса валют ведет к сложностям, а также финансовым потерям при реализации проекта. Исходя из специфики деятельности, у некоммерческих организаций иногда возникает потребность в закупке оборудования, например, реабилитационного, за пределами Республики Беларусь. Однако возможность такой покупки за счет средств иностранной безвозмездной помощи отсутствует.

11. Необходимость согласования с Департаментом по гуманитарной деятельности целей использования полученной в виде имущества помощи после окончания проекта.

Положением (п. 55) устанавливается, что имущество, полученное в качестве помощи, а также приобретенное за счет средств помощи, с даты согласования цели использования которого прошло более 5 лет, при невозможности его дальнейшего использования по целевому назначению в соответствии с планом, согласованным Департаментом по гуманитарной деятельности, используется получателями на другие цели, согласованные этим департаментом. Установлен также (п. 58 Положения) особый режим для использования недвижимого имущества, в соответствии с которыми получатель не вправе без согласования с Департаментом по гуманитарной деятельности:

- осуществлять сделки с недвижимым имуществом, полученным в качестве помощи, влекущие возникновение, переход или прекращение прав, предусматривающие возможность перехода прав на него к иным лицам,
- осуществлять реконструкцию и другие действия, влекущие изменение технических характеристик недвижимого имущества.

При этом нормативный акт не определяет, как долго после получения имущества необходимо согласовывать новые цели использования. В первом случае Положение также не устанавливает, о каком имуществе идет речь: основных средствах либо любом приобретенном имуществе, в том числе малоценном.

12. Не отнесение имущества, приобретенного за счет помощи, к иностранной безвозмездной помощи и не распространение на это имущество норм об освобождении от налогов.

П. 27 Положения определяет, что имущество, приобретенное за счет средств помощи, в том числе в рамках реализации гуманитарной программы, помощью не является и не подлежит освобождению от налогов, сборов (пошлин) в порядке, предусмотренном для освобождения иностранной безвозмездной помощи. Вместе с тем, многие некоммерческие организации осуществляют деятельность по покупке и передаче товаров различным категориям населения. Налоговый кодекс Республики Беларусь устанавливает, что подоходным налогом с физических лиц облагается доход как в денежной, так и натуральной формах. Ст. 163 Налогового кодекса предусматривает, что освобождаются от обложения подоходным налогом:

- 1) не являющиеся вознаграждениями за выполнение трудовых или иных обязанностей доходы, получаемые от организаций и индивидуальных предпринимателей, не являющимися местом основной работы, в размере, не превышающем 99 белорусских рублей, от каждого источника в течение налогового периода;
- 2) безвозмездная (спонсорская) помощь в денежной и натуральной формах, получаемая от белорусских организаций и граждан Республики Беларусь инвалидами, несовершеннолетними детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей (только данными категориями граждан), в размере, не превышающем 9 886 белорусских рублей, в сумме от всех источников в течение налогового периода, а также плательщиками, нуждающимися в получении медицинской помощи, в том числе проведении операций, при наличии соответствующего подтверждения, выдаваемого в порядке, установленном Министерством здравоохранения Республики Беларусь
- 3) доходы, получаемые из средств иностранной безвозмездной помощи (в том числе получаемые детьми и сопровождающими их лицами в связи с оздоровлением детей за

рубежом) или международной технической помощи в порядке и на условиях, установленных Президентом Республики Беларусь.

Таким образом, из анализа норм Положения и Налогового кодекса можно сделать вывод, что передаваемое малоимущим гражданам, за исключением некоторых категорий, имущество, приобретенное за счет иностранной безвозмездной помощи, в размере более установленного, подлежит обложению подоходным налогом. При этом Положение также не устанавливает о каком конкретно имуществе идет речь.

13. Отсутствие критериев разграничения иностранной безвозмездной и международной технической помощи.

Действующее законодательство не содержит четкого разграничения понятий «иностранная безвозмездная помощь» и «международная техническая помощь». На практике в связи с этим возникают проблемы при определении процедуры регистрации поступающей помощи. Данная ситуация противоречит также Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь», согласно которому понятия, используемые в тексте нормативного правового акта, должны быть понятными и однозначными.

14. Постоянно меняющиеся требования Департамента по гуманитарной деятельности к документам, представляемым для регистрации иностранной безвозмездной помощи.

Начиная с декабря 2015 года, Департамент по гуманитарной деятельности на практике постоянно меняет требования к документам, которые представляются для регистрации иностранной безвозмездной помощи. Вместе с тем четкие письменные рекомендации Департамента по гуманитарной деятельности по выполнению неясных норм нового законодательства об иностранной безвозмездной помощи отсутствуют.

Выводы:

Законодательство Республики Беларусь устанавливает сложный и обременительный порядок получения, регистрации и использования иностранной безвозмездной помощи некоммерческими организациями. Оно не учитывает специфику некоммерческих организаций, а также делает невозможным привлечение помощи с освобождением от налогов для некоммерческих организаций, не работающих в тесном сотрудничестве с государственными органами. Регистрация иностранной помощи имеет выборочный характер. Белорусское законодательство также предусматривает возможность привлечения к ответственности лиц, нарушающих законодательство об иностранной

безвозмездной помощи. Так, в соответствии с Положением (п. 52) нецелевое использование помощи некоммерческой организацией является основанием для ее принудительной ликвидации, в том числе и за однократное совершение такого нарушения. Согласно ст. 23.23 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях использование получателями иностранной безвозмездной помощи до получения удостоверения, подтверждающего ее регистрацию, влечет наложение штрафа в размере от двадцати до ста базовых величин (примерно от 211 до 1054 долларов США). Нецелевое использование (полностью или частично) иностранной безвозмездной помощи ее получателями либо организациями или физическими лицами Республики Беларусь, получившими такую помощь в порядке ее распределения согласно плану, а также имущества и иных средств, полученных от ее реализации, либо использование такой помощи и (или) средств в нарушение законодательства влекут наложение штрафа в размере от двадцати до двухсот базовых величин (примерно от 211 до 2108 долларов США) с конфискацией такой помощи и (или) средств, полученных от ее реализации, или без конфискации, а на юридическое лицо – до ста процентов стоимости полученной иностранной безвозмездной помощи с конфискацией такой помощи и (или) средств, полученных от ее реализации, или без конфискации.

Перечисленные ограничения не соответствуют международным обязательствам, которые добровольно приняла на себя Республика Беларусь. В частности Руководящим принципам по свободе ассоциаций, разработанных совместно Бюро ОБСЕ по Демократическим Институтам и Правам Человека и Комиссией Совета Европы за Демократию через Право (Венецианской комиссией), согласно которым возможность беспрепятственного получения ресурсов, в том числе зарубежных и международных, является неотъемлемой частью свободы ассоциаций. Целью законодательства, регулирующего иностранную помощь, должно являться создание максимально благоприятных условий для некоммерческих организаций и их доступу к ресурсам из иностранных источников. Отсутствие препятствий для получения иностранной помощи влечет приток в страну такой помощи, прежде всего в виде инвестиций в социальную сферу, на социальные программы, являющиеся приоритетными для государства. Для изменения ситуации необходимо внести изменения в законодательство с учетом всех обозначенных в настоящем документе проблем, а также мнений иных некоммерческих организаций и заинтересованных лиц.