

## **Предложения Центра правовой трансформации по совершенствованию законодательства о получении и регистрации иностранной безвозмездной помощи**

Центр правовой трансформации на основе анализа норм Декрета Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» (далее по тексту настоящего документа – Декрет № 5) и практики его применения с 4 марта 2016 г. подготовил предложения, направленные на усовершенствование законодательства о получении и регистрации иностранной безвозмездной помощи.

### **Предложение 1: необходимо законодательно установить минимальный размер иностранной безвозмездной помощи, не требующий регистрации.**

Законодательство не устанавливает минимальный размер иностранной помощи, которую некоммерческая организация может получать без регистрации. В Положении о порядке получения, учета, регистрации, использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации гуманитарных программ (далее – Положение) (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». Исходя из практики применения данной нормы, она применима только в отношении коммерческих организаций. Таким образом, любая иностранная помощь в любом размере, полученная некоммерческой организацией, подлежит регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь (далее по тексту настоящего документа – Департамент). 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.

**Предложение 2: исключить из сферы регулирования декрета взносы иностранных членов некоммерческих организаций Республики Беларусь.**

В соответствии с п. 2 Положения к иностранной помощи относятся, в том числе взносы иностранных членов некоммерческих организаций Республики Беларусь. В тоже время отправителями помощи являются граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за пределами Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, не имеющие разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. Наличие двух данных норм приводит к вопросу о том, кто подпадает под понятие «иностраный член некоммерческой организации»: только иностранные граждане, постоянно проживающие за рубежом, и юридические лица либо еще и лица без гражданства, граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за рубежом, иностранные граждане, имеющие разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь. Законодательство Республики Беларусь понятие «иностраный член некоммерческой организации» не определяет. В ситуации, когда члены многих общественных объединений – граждане Республики Беларусь, например, молодежных, выезжают за пределы Беларуси в целях работы либо учебы, данная неясность правовых норм может привести к неосознанным нарушениям общественными объединениями требований законодательства. Аналогичная ситуация с «иностранцами учредителями» некоммерческих организаций.

Исходя из норм законодательства, члены членских организаций - общественного объединения, ассоциации, имеют равные права и обязанности. В тоже время, исходя из норм декрета взносы «иностранцев членов» должны регистрироваться в Департаменте, тогда как взносы иных членов передаются организации в простом порядке. Также п. 31 Положения предусматривает, что взносы иностранных членов некоммерческих организаций Республики Беларусь не освобождаются от налогов, сборов (пошлин), если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, в то время как взносы иных членов организации освобождаются от налогов. При этом взносы как «иностранцев», так и «иных» членов собираются в одинаковом размере и идут на достижение уставных целей организации.

**Предложение 3: расширить перечень целей, на которые может быть получена иностранная помощь, закрепив лишь запрет получения помощи на запрещенные цели, прямо указанные в декрете.**

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 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. Несмотря 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 др. Так, например, 24 октября 2016 г. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь утвержден Межведомственный план по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла Универсального Периодического Обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 гг. Утверждение данного плана говорит о важности закрепления

сферы прав человека на разных уровнях, в тоже время среди целей, на которые может быть получена иностранная безвозмездная помощь, права человека отсутствуют.

**Предложение 4: исключить запрет 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. В то же время практика применения Декрета № 5 показывает, что Департамент на данный момент регистрирует иностранную безвозмездную помощь, в плане использования которой закреплены семинары и другие формы просветительской деятельности. В соответствии со ст. 31 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» текст нормативного правового акта должен быть изложен языком, исключающим различное толкование норм.

**Предложение 5: исключить из декрета положение о необходимости предоставления заключений государственных органов для регистрации помощи.**

Положение (п. 22) устанавливает, что для освобождения помощи от налогов и сборов (пошлин) необходимо предоставить в Департамент 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, что порождает практически двойной процесс принятия решений по одному и тому же вопросу разными государственными органами. Выдача заключений налагает дополнительную нагрузку на государственные органы, сотрудники которых, в силу норм Декрета № 5, должны работать с документами о получении иностранной безвозмездной помощи, над заключениями и обладать соответствующими компетенциями. В то же время Директива

Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О деbüroкратизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» указывает, что деbüroкратизация должна носить всеобщий, тотальный характер, проникать во все без исключения аспекты жизни общества, затрагивать деятельность всех взаимодействующих с гражданами структур. Она предписывает обеспечить четкий, прозрачный и максимально необременительный для граждан механизм осуществления процедур, исключить надуманные и необоснованно затратные требования.

При получении заключений некоммерческими организациями также возникает ряд проблем:

- 1) государственные органы не готовы предоставлять подобные заключения либо брать на себя ответственность и ходатайствовать об освобождении иностранной безвозмездной 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.

**Предложение 6: закрепить возможность регистрации долгосрочных проектов, реализуемых не только в форме государственных программ.**

Установление необходимости регистрации каждой суммы иностранной помощи, полученной в рамках долгосрочных проектов, и предоставления по ним отчетности, не способствует эффективной реализации проектов. Данное требование налагает также большую нагрузку на государственный аппарат, выраженную в необходимости подготовки всех предусмотренных Декретом № 5 документов, в том числе заключений, удостоверений, проверку и работу с представленными для регистрации документами и отчетностью.

**Предложение 7: установить сроки 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 Декретом № 5 не определены. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» устанавливает, что срок осуществления административной процедуры не может превышать пятнадцати дней, а в случае направления уполномоченным органом запроса в другие государственные органы, иные организации – одного месяца, если иной срок не предусмотрен законодательными актами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь. С одной стороны, регистрация помощи, претендующей на освобождение от налогов и сборов либо требующей дополнительного согласования целей ее использования должна осуществляться в срок, установленный данным законом. С другой стороны, норму, изложенную в Декрете № 5, можно рассматривать как иной срок, установленный законодательным актом, который в тоже время не определен конкретно.

Законодательство не предусматривает возможность использования иностранной безвозмездной помощи до получения удостоверения (регистрации помощи в Департаменте). Не предусмотрена также возможность компенсации затрат, связанных с реализацией проекта, но возникших до регистрации помощи.

**Предложение 8: нормативно установить требования к документам, подаваемым для регистрации иностранной безвозмездной помощи, в том числе плану целевого использования такой 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 на практике требует указания сумм по бюджетной статье, например, по зарплате, приобретаемому оборудованию, административным расходам. Проблемным моментом в данном вопросе является постоянное изменение 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. На практике требования Департамента к документам, подаваемым для регистрации иностранной безвозмездной помощи, постоянно меняются. Это приводит к дополнительной нагрузке на Департамент, выраженной в дополнительных консультациях, разъяснениях, внеочередной проверке документов, подаваемых для регистрации иностранной безвозмездной помощи, а также на получателей такой помощи. Необходимо максимально упростить требования к документам, представляемым для регистрации иностранной помощи, а также прописать основные требования на нормативном уровне.

**Предложение 9: исключить норму о недопустимости использования в течение календарного года более 20 процентов помощи в виде денежных средств, освобожденной от налогов, на оплату труда работников, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции.**

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 и ее непониманию некоммерческими организациями-получателями и их донорами (не смотря на наличие разъяснений на сайте Департамента по гуманитарной деятельности, которые не носят детальный характер). Из норм п. 57 также не ясно о какой конкретно помощи, поступившей в течение календарного года и освобожденной от налогов, идет речь: помощи, поступившей в рамках всех проектов, реализуемых объединением либо в

© Центр правовой трансформации, 2017 [www.lawtrend.org](http://www.lawtrend.org)

совокупности от проектов и гуманитарных программ, либо в совокупности от поступившей иностранной безвозмездной и международной технической помощи, которая также освобождается от налогов. Данные положения противоречат ст. 23 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая устанавливает, что термины и понятия, используемые в тексте нормативного правового акта, должны быть понятными и однозначными. Также данная норма может существенно затруднить деятельность получателей.

**Предложение 10: пересмотреть нормы о согласовании новой цели использования иностранной безвозмездной помощи.**

Положение (п. 51) устанавливает, что использование помощи и имущества, приобретенного за счет средств помощи, на цели, не предусмотренные в пункте 3 настоящего Положения и (или) в плане, является нецелевым. При требовании Департамента о детализации планов использования иностранной помощи закрепление данной нормы в таком виде ведет к тому, что получателю необходимо согласовывать изменения в план использования даже при самом незначительном изменении в плане, вызванном, например, изменением курса валюты либо стоимости товара (работы, услуги). Такая норма влечет также необходимость согласования изменения плана после окончания проекта, если в ходе проекта не израсходована даже весьма незначительная сумма иностранной помощи, полученной в виде денежных средств.

Положение (п. 55) устанавливает, 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, 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.



Однако Декрет № 5 не дает ответ на вопрос, что делать с имуществом, с даты согласования цели использования которого прошло менее 5 лет, при невозможности его дальнейшего использования по целевому назначению в соответствии с планом, согласованным Департаментом. Нормативный акт не определяет, как долго после получения имущества необходимо согласовывать новые цели использования. П. 55 Положения также не устанавливает, о каком имуществе идет речь: основных средствах либо любом приобретенном имуществе, в том числе малоценном.

**Предложение 11: конкретизировать требование к отчетности, представляемой по результатам использования иностранной безвозмездной помощи.**

Положение (п. 61) предусматривает, что в отношении помощи, полученной в виде денежных средств (за исключением помощи, полученной в рамках зарегистрированных гуманитарных программ) получателями не позднее 20-го числа месяца, следующего за месяцем ее использования по целевому назначению в полном объеме, представляется в Департамент отчет об использовании (распределении) этой помощи. Понятие «использование помощи по целевому назначению в полном объеме» не является конкретным и вызывает вопросы. Например, использование помощи в полном объеме возникает после оплаты всех позиций, предусмотренных в плане целевого использования, с благотворительного счета в банке либо после выполнения всех обязательств по договорам, в том числе подписания актов приема-передачи о надлежащем выполнении работы (услуги).

**Предложение 12: совместно с Министерством экономики разработать критерии 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. В Декрете № 5 необходимо четко прописать на какие отношения не распространяются его нормы.

Кроме перечисленных предложений, мы обращаем внимание на то, что действующая система регистрации иностранной безвозмездной помощи 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, которая гарантирует организациям гражданского общества доступ к ресурсам, в том числе иностранным. Мы считаем, что необходимо отказаться от системы регистрации иностранной безвозмездной помощи. На данном этапе предлагаем перейти на заявительный принцип регистрации, когда регистрирующий орган осуществляет лишь проверку полноты представленных документов, фиксирует факт получения иностранной безвозмездной помощи, а законодательство содержит конкретный закрытый перечень оснований для неосуществления регистрации.