

Предложения и комментарии Центра правовой трансформации по проекту декрета Президента Республики Беларусь о внесении изменений и дополнений в декрет Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи».

Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации» ознакомилось с предложенным для обсуждения проектом декрета Президента Республики Беларусь о внесении изменений и дополнений в декрет Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» (далее по тексту настоящего документа — Декрет № 5).

Центр правовой трансформации представляет Департаменту по гуманитарной деятельности свои предложения и комментарии по указанному проекту декрета.

Центр правовой трансформации обращает внимание Департамента по гуманитарной деятельности, что для обсуждения предлагаемых в декрет изменений и подготовки предложений по проекту декрета установлен необоснованно короткий срок — всего 3 рабочих дня. Это существенно повлияет на возможность обсуждения предлагаемых изменений в среде некоммерческих организаций-получателей иностранной безвозмездной помощи, а также создает препятствия для подготовки качественных и обоснованных предложений заинтересованных лиц по проекту декрета. Предлагаем Департаменту по гуманитарной деятельности в своей дальнейшей практике работы по данному проекту декрета, а также по другим проектам нормативных актов уделять большее внимание работе с некоммерческими организациями. В том числе считаем необходимым предоставление широкому кругу некоммерческих организаций возможности участия в обсуждении предлагаемых изменений в декрет не только путем подачи собственных предложений в короткие сроки, но и путем организации общественных обсуждений с возможностью обратной связи по указанному проекту декрета.

Центр правовой трансформации отмечает, что в соответствии с проектом декрета вводится несколько позитивных изменений в сферу регулирования иностранной безвозмездной помощи, в том числе, о необходимости которых наша организация неоднократно указывала в своих предыдущих обращениях в Департамент по гуманитарной деятельности:

1. Исключается необходимость регистрации взносов иностранных учредителей (членов) некоммерческих организаций Республики Беларусь в Департаменте по гуманитарной деятельности.

2. Исключается норма о возможности использования юридическими лицами-получателями помощи в течение календарного года не более 20 процентов помощи в виде денежных средств, освобожденной от налогов, на оплату труда работников, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, данных получателей.

3. Предусматривается норма, устанавливающая возможность использования остатка денежных средств в размере до 1 базовой величины, полученных в качестве помощи, на общехозяйственные расходы по истечении 6 месяцев с даты регистрации помощи без согласования с Департаментом новой цели использования помощи.

Однако, на наш взгляд, проект декрета требует дальнейшей детальной проработки. В частности, Центр правовой трансформации предлагает внести в проект декрета следующие положения:

1. Ввести минимальный размер иностранной помощи, при получении которой юридическим лицом не будет требоваться ее регистрация в Департаменте по гуманитарной деятельности.

Центр правовой трансформации неоднократно предлагал ввести в законодательство данное положение. В соответствии с действующим в настоящее время Декретом Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» и утвержденным им Положением о порядке получения, учета, регистрации, использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации гуманитарных программ, любая иностранная помощь в любом размере, полученная некоммерческой организацией, подлежит регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности. Данное положение существенно усложняет деятельность некоммерческих организаций, занимающихся благотворительной и иной деятельностью и объявляющих сбор средств, в том числе среди физических лиц, для решения злободневных и общественно значимых проблем. Исходя из норм законодательства, в этом случае некоммерческим организациям необходимо обращаться в Департамент по гуманитарной деятельности в случае получения помощи в даже самом незначительном размере от лиц, признаваемых отправителями иностранной безвозмездной помощи. Данное положение налагает также дополнительную нагрузку на государственный аппарат, что противоречит нормативно закрепленному подходу к его функционированию. Так, Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О дебиюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» предписывает обеспечить четкий, прозрачный и максимально необременительный для граждан механизм осуществления процедур, исключить надуманные и необоснованно затратные требования.

2. Пересмотреть и расширить перечень целей, на которые может быть использована иностранная безвозмездная помощь.

В соответствии с проектом декрета перечень целей, на которые может быть использована иностранная безвозмездная помощь, несколько расширен. Так цели получения помощи дополнены такими целями как, обеспечение культурной деятельности, содействие деятельности в области охраны здоровья населения, включая профилактику заболеваний, санаторно-курортного лечения населения, оздоровления детей и пропаганды здорового образа жизни. В тоже время даже расширенный в соответствии с проектом декрета перечень не соответствует тем процессам, которые происходят в Республике Беларусь в настоящее время. Например, на протяжении последнего года в нашей стране принято 4 национальных плана в области прав человека: 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 годы; Национальный план действий по реализации Конвенции по правам инвалидов в Республике Беларусь; Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017-2020 годы; Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017–2021 годы. Свое внимание на важность соответствия получаемой иностранной безвозмездной помощи данным национальным планам обращает и Департамент по гуманитарной деятельности. Так, например, на сайте Департамента опубликована новость о том, что Постановлением Совета Министров от 22 сентября 2017 г. № 710 утвержден Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017-2021 годы. В этой связи, Департамент обращает внимание руководителей организаций, что при подготовке документов на регистрацию иностранной безвозмездной помощи, направляемой на поддержку и развитие детей, оказание им социальной помощи, а также реализацию социальных проектов в интересах детей, в заключении государственного органа в обязательном порядке должна содержаться ссылка на соответствующий пункт Национального плана. В тоже время цели, изложенные в Декрете № 5 с изменениями согласно проекту декрета, не направлены на реализацию данных национальных планов и не коррелируют с ними.

3. Изменить подходы к вопросам налогообложения получаемой иностранной безвозмездной помощи. Законодательно, а не в индивидуальном порядке освободить иностранную безвозмездную помощь от обложения налогом на прибыль и подоходного налога с физических лиц с доходов, полученных в порядке распределения помощи.

Проектом декрета предусмотрено, что для целей налогообложения помощь в размере, не освобожденном от налогов, сборов (пошлин), отражается на дату ее регистрации в Департаменте. Безусловно, по сравнению с действующей системой, такой подход является позитивным для некоммерческих организаций. В тоже время, 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. В тоже время существующая система предоставления индивидуальных льгот по каждой полученной сумме средств иностранной безвозмездной помощи не создает благоприятные условия ни для некоммерческих организаций, ни для доноров помощи. Кроме этого, такой подход противоречит Налоговому кодексу Республики Беларусь в части недопустимости предоставления индивидуальных льгот юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Вместо сокращения налогового бремени на некоммерческие организации и других получателей помощи ложится дополнительная налоговая нагрузка. Так, например, в проекте декрета закреплён подход, изложенный ранее в разъяснениях Министерства по налогам и сборам и Департамента по гуманитарной деятельности, об обложении (и возможности освобождения от налогообложения) подоходным налогом доходов физических лиц.

4. В проекте декрета необходимо четко сформулировать термин «отправитель иностранной безвозмездной помощи».

В соответствии с действующей редакцией Декрета № 5 к отправителям иностранной безвозмездной помощи относятся иностранные государства, международные и

иностранные организации, граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за пределами Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, не имеющие разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, а также иностранные анонимные жертвователи. Таким образом, для некоммерческой организации лицом, предоставившим иностранную безвозмездную помощь, может явиться не только зарубежный фонд или иностранный гражданин, но и гражданин Республики Беларусь, если он постоянно проживает за пределами Республики Беларусь. При этом законодательство четко не определяет понятие «гражданин Республики Беларусь, постоянно проживающий за пределами Республики Беларусь». В соответствии с Законом Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь» от 20 сентября 2009 г. № 49-З постоянное проживание граждан за пределами Республики Беларусь оформляется путем выдачи паспорта гражданина Республики Беларусь для постоянного проживания за пределами Республики Беларусь и постановки на консульский учет граждан, постоянно проживающих за пределами Республики Беларусь. Таким образом, исходя из указанной нормы законодательства, можно предположить, что к постоянно проживающим за пределами Республики Беларусь гражданам можно отнести граждан, получивших паспорт гражданина Республики Беларусь для постоянного проживания за пределами Республики Беларусь и ставших на консульский учет граждан, постоянно проживающих за пределами Республики Беларусь. Однако это лишь мнение, основанное на анализе законодательства, в то время как ст. 31 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусматривает, что текст нормативного правового акта должен быть изложен языком, исключающим различное толкование норм.

5. Пересмотреть нормы о согласовании новой цели использования иностранной безвозмездной помощи.

Проект декрета делает попытку ликвидировать одну из плохих норм, существующих в действующем законодательстве об иностранной безвозмездной помощи: необходимость согласования использования не по назначению даже небольшого остатка денежных средств, полученных в качестве помощи.

В тоже время проект декрета предусматривает весьма небольшую сумму денежных средств — до 1 базовой величины, которую при остатке можно использовать на общехозяйственные нужды без дополнительного согласования. Проект декрета не решает также ряд других вопросов, существующих в настоящее время в действующем законодательстве об иностранной безвозмездной помощи.

Так, Декрет № 5 (п. 55 утвержденного декретом "Положения о порядке получения, учета, регистрации, использования иностранной безвозмездной помощи, контроля за ее получением и целевым использованием, а также регистрации гуманитарных программ") 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 по гуманитарной деятельности, используется получателями на другие цели, согласованные этим департаментом. 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 по гуманитарной деятельности. Нормативный акт не определяет, как долго

после получения имущества необходимо согласовывать новые цели использования. Декрет № 5 также не устанавливает, о каком имуществе идет речь: основных средствах либо любом приобретенном имуществе, в том числе малоценном.

Также при разработке проекта внесения изменений в Декрет №5, исходя из существующей практики и проблем, возникающих при его применении, необходимо пересмотреть и ряд иных положений, существующих в действующем законодательстве:

- отменить необходимость получения заключений государственных органов при регистрации иностранной безвозмездной помощи;
- установить четкие сроки регистрации иностранной безвозмездной помощи без отсылки к неопределенным срокам определения Управлением делами Президента Республики Беларусь целей использования помощи и (или) освобождения помощи от налогов, сборов (пошлин);
- закрепить возможность регистрации долгосрочных проектов, без необходимости регистрации каждой получаемой суммы денежных средств.

Проект декрета в целом, не смотря на некоторые точечные позитивные нововведения, не меняет действующую систему регистрации иностранной безвозмездной помощи. Что в свою очередь не способствует привлечению иностранных ресурсов в страну, позволяющих снизить нагрузку на бюджетное финансирование и решению проблем в области прав человека, 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. Отсутствие комплексного подхода к регулированию вопросов благотворительности, доступа некоммерческих организаций к финансированию, порождают систему необходимости издания постоянных разъяснений по применению законодательства, внесения изменений в декрет, вступивший в силу полтора года назад и регулирующий отношения, которые были урегулированы специальным нормативным актом еще в 2001 году. Поэтому Центр правовой трансформации предлагает начать работу по комплексному изменению законодательства о доступе некоммерческих организаций к финансированию и связанных с этих вопросов налогообложения с привлечением экспертов и практиков из широкого круга организаций гражданского общества.