



ИНОСТРАННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В БЕЛАРУСИ: НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ, ВОЗМОЖНЫЕ ПРАВОВЫЕ НОВОВВЕДЕНИЯ.

Краткий аналитический обзор.

Еще с 2001 года в Беларуси введена разрешительная система получения иностранной безвозмездной помощи. После получения иностранной помощи на банковский счет (независимо от ее размера и получена ли эта помощь от юридического либо физического лица, целей ее получения) получатель должен обратиться в Департамент по гуманитарной деятельности, где по согласованию с другими органами будет принято решение: регистрировать эту помощь либо нет, освободить эту помощь от налогов или нет. При этом законодательство разработано таким образом, что любому получателю помощи может быть отказано в ее регистрации, в том числе просто по причине «нецелесообразности». На законодательном уровне введен очень узкий перечень целей, на которые может быть получена иностранная безвозмездная помощь. Ответственность за нарушение законодательства об иностранной безвозмездной помощи содержит и кодекс об административных правонарушениях и уголовный кодекс. С 2003 года регулированию подлежит и международная техническая помощь – помощь, предоставляемая в основном, в рамках международных договоров, соглашений с соответствующими органами и организациями.

Вся система иностранного финансирования, поступающего в страну, законодательно строится на приоритете ее получения государственными органами: для них создаются беспрепятственные условия получения помощи, введены дополнительные цели ее получения, в то время как для иных получателей помощи возможные цели привлечения иностранного финансирования постоянно сокращаются, как на законодательном, так и на практическом уровнях.

Однако получателями иностранного финансирования, несмотря на все существующие сложности с регистрацией помощи, отчетности по ней, постоянно меняющейся практики и т.п., традиционно выступают и белорусские некоммерческие организации. Часто программы с привлечением иностранного финансирования реализуются совместно государственными органами и некоммерческими организациями. Такая практика порождается во многом самими донорами, когда, порой искусственно, условиями реализации проектов являлось/является сотрудничество некоммерческих организаций с местными и республиканскими органами власти. Зачастую в условиях конкурсов получателями могут являться только некоммерческие организации. В этом случае распространение в Беларуси получила и будет набирать обороты практика создания и привлечения к получению иностранного финансирования «своих» прогосударственных некоммерческих организаций, так называемых «финансовых ГОНГО». Законодательство устанавливает для многих из этих организаций прямые и косвенные льготы (включая

налоговые вычеты для внутренних доноров, которые жертвуют деньги НКО, прямо поименованным в Налоговом кодексе), а наиболее значимые негативные нормы права к ним не применяются де факто (например, они не сталкиваются с проблемами при регистрации иностранной помощи).

Роль ГОНГО очевидно после президентских 2020 года постоянно растет и будет расти в Беларуси в перспективе. Для многих НКО внутри Беларуси они являются чуть ли не единственной доступной формой реализации общественной активности без угрозы санкций со стороны государства. В частности, руководители некоторых из этих организаций говорят о том, что они готовы перенять позитивные социальные функции тех ОГО, которые попали под «зачистку» 2021-2022 годом и были ликвидированы. В наиболее радикальной форме эти организации официально декларируют поддержку существующего политического режима и, например, являются основным кадровым резервом для формирования избирательных комиссий и даже являются организационной основой предвыборного штаба действующего президента (это касается, например, профсоюзов).

Тут необходимо отметить, что не все организации, привлекаемые государством к получению иностранного финансирования в собственных целях, можно рассматривать, как «чистые» ГОНГО, а также то, что подобные проекты могут реализовываться весьма успешно и эффективно и быть направленными на удовлетворение конкретных потребностей своих целевых групп. При этом мы понимаем, что подходы к определению ГОНГО в любом случае носят условный характер¹. Часть организаций вынужденно включают эту функцию в целях выживания и достойно реализует проекты в интересах своих целевых групп. Вместе с тем для избежания финансирования прогосударственных негосударственных организаций, проектов реализуемых ради привлечения дополнительных средств необходимо разработать: 1) универсальные критерии относительно оценки организаций-ГОНГО на международном уровне; 2) эффективные механизмы комплексной оценки реализации проектов с вовлечением в процесс организаций гражданского общества.

2021-2022 годы – годы массовых и беспрецедентных репрессий в отношении организаций гражданского общества: обыски, блокировка счетов, опечатывание офисов, изъятие техники, административное и уголовное преследование, длительные тюремные сроки, иное давление на руководителей, активистов и активисток организаций гражданского общества, членов их семей, массовая ликвидация НКО... Одним из факторов оказываемого давления стало и до сих пор является получение некоммерческими организациями иностранного финансирования. Несмотря на то, что иностранное финансирование в рамках установленных законодательством норм привлекали всегда организации, которые находились «ближе» к власти. Законодательство попросту не позволяет привлекать финансирование, например, правозащитным организациям. Независимые НКО, привлекающие иностранное финансирование, получают постоянные запросы о предоставлении информации, сталкиваются с разнообразными проверками со стороны разных государственных органов, вызовами «на беседу» в спец.службы и органы финансового контроля. Тема иностранного финансирования постоянно используется и для стигматизации представителей организаций гражданского общества. Так, 11 июля 2022

¹ Попытки определения критериев отнесения организаций к ГОНГО были сделаны в 2016 году, см. в «Проблема ГОНГО в странах региона ОБСЕ (тезисы выступления на Параллельной конференции гражданского общества ОБСЕ 2016)» <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/problema-gongo-v-stranah-regiona-obse-tezisy-vystupleniya-na-parallelnoj-konferentsii-grazhdanskogo-obshhestva-obse-2016>

года телеканал «Беларусь 1» показал фильм, в котором утверждается, что лидеры независимых профсоюзов получали средства из-за рубежа, не регистрируя их в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами президента Республики Беларусь. До этого весной 2022 года представители профсоюзов были привлечены к административной ответственности за нарушение порядка использования иностранной безвозмездной помощи (ст. 24.14 Кодекса об административных правонарушениях), например, руководитель Свободного профсоюза металлистов. Административное дело о нарушении законодательства об иностранной безвозмездной помощи будет рассматриваться судом Центрального района г. Минска 31 марта 2023 года.

Несмотря на постоянную дискредитацию независимых организаций гражданского общества, получающих иностранное финансирование в прогосударственных СМИ и телеграм-каналах, доноров такой помощи, ликвидацию многих традиционных получателей иностранной помощи, созданную систему иностранного финансирования в Беларуси предпринимаются дополнительные меры по привлечению такого иностранного финансирования. Так, если проанализировать [сайт](#) Департамента по гуманитарной деятельности, видно, что им проводится активная работа по разъяснению вопросов привлечения иностранного финансирования среди государственных органов и учреждений, общественности. Например, департаментом совместно с Минским областным исполнительным комитетом проведен обучающий семинар с активом Березинского района, в ходе которого рассмотрены вопросы привлечения иностранной безвозмездной помощи в Березинский район, разработки и реализации гуманитарных проектов. В администрации Центрального района г. Минска состоялся районный семинар-совещание, в ходе которого также обсуждены вопросы привлечения, регистрации и целевого использования иностранной безвозмездной помощи, подготовки и реализации гуманитарных проектов. Представители департамента рассказывали о процедуру регистрации иностранной безвозмездной помощи в рамках Конференции по реализации проектов Программы малых грантов Глобального экологического фонда Программы развития Организации Объединенных Наций в Республике Беларусь (ПМГ ГЭФ/ПРООН).

Иностранное финансирование, в том числе получателем которого выступают белорусские государственные органы и организации, на протяжении многих лет в Беларуси не является прозрачным процессом. Точечную информацию о размерах иностранной безвозмездной помощи, международной технической помощи, получаемой страной, всегда надо было собирать по крупинкам: из немногочисленных публикаций на сайте Департамента по гуманитарной деятельности, Министерства экономики, публикуемых государственных программах, законодательстве о бюджетах. Достоверно известно, что с 2021 года процесс регистрации иностранной безвозмездной помощи стал малодоступен даже для многих некоммерческих организаций, оставшихся в зарегистрированном статусе и ранее мало получавших отказы в ее регистрации. Некоторые сведения о размерах привлеченной в 2022 году иностранной безвозмездной помощи (очевидно, что сюда не включена международная техническая помощь, ответственным за реализацию которой выступает Министерство экономики) [размещены](#) на сайте МИДа. Согласно данным Департамента по гуманитарной деятельности, в 2022 году объем зарегистрированной иностранной безвозмездной помощи из США составил 17,36 млн. долл. (55,8 процента к уровню 2021 года). По итогам 2022 года США вышли на второе место среди стран-доноров, лишь немного уступив России. Доля США в общем объеме гуманитарной помощи в 2022 году составила 19,86% (в 2021 году – 30,38%). Согласно [данным](#) Департамента по

гуманитарной деятельности в 2021 году Беларусь привлекла \$102 млн иностранной безвозмездной помощи. Таким образом, в 2022 году объем привлеченной в страну иностранной безвозмездной помощи составил около \$87 млн. При этом глава департамента по гуманитарной деятельности управления делами президента Республики Беларусь отметил, что приоритетной задачей на 2022 год стало более активное привлечение иностранной безвозмездной помощи со стороны госструктур.

Некоторые выводы о привлекаемой в страну международной технической помощи можно сделать из отдельных государственных программ, отчетов по ним, а также по тем проектам, которые были одобрены в этот период (проекты международной технической помощи подлежат одобрению советом министров, о чем выносится соответствующее постановление). Так, в Беларуси одобрены следующие проекты международной технической помощи:

в 2022 году:

«Укрепление национальных систем профилактики, лечения, ухода и поддержки в связи с ВИЧ и туберкулезом в Республике Беларусь – фаза 2»;

«Поддержка усилий Республики Беларусь в национализации и локализации Целей устойчивого развития»

«Инклюзивное образование: благоприятная среда для реализации потенциала каждого ребенка».

«Совершенствование мер радиационного контроля в зоне влияния Белорусской атомной электростанции.

«Поддержка функционирования архитектуры управления процессом достижения Целей устойчивого развития в Республике Беларусь – 4».

«Повышение компетентности аварийных служб в части выполнения обязанностей, касающихся готовности и реагирования в случае радиологических аварийных ситуаций и оперативного оповещения».

«Адаптация системы реагирования на чрезвычайные ситуации Республики Беларусь к функционированию в неблагоприятной глобальной эпидемиологической ситуации, связанной с COVID-19».

«Укрепление потенциала Министерства здравоохранения в области регулирования в целях обеспечения эффективной радиационной защиты работников, населения и пациентов в соответствии с нормами безопасности МАГАТЭ».

«Укрепление национальных систем профилактики, лечения, ухода и поддержки в связи с ВИЧ и туберкулезом в Республике Беларусь».

В 2021 году:

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап: поддержка реализации проекта и технический надзор».

«Поддержка функционирования архитектуры управления процессом достижения Целей устойчивого развития Республики Беларусь – 3».

«Достижение максимального влияния миграции и мобильности на устойчивое развитие Республики Беларусь».

«Проект по расширению устойчивого энергопользования».

«Укрепление потенциала национальной статистической системы Республики Беларусь в области сбора, анализа и распространения демографических данных для Целей устойчивого развития страны».

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Шклове».

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Барановичи».

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Жлобине».

«Развитие экологического туризма для содействия зеленому переходу к инклюзивному и устойчивому росту».

«Укрепление научного и образовательного потенциала Республики Беларусь в области сбора, анализа и использования демографических данных для достижения Целей устойчивого развития».

«Усиление сопротивляемости сосновых лесов к вспышкам размножения жуков-короедов и связанному усыханию древостоев».

«От университета к рынку труда в XXI веке: шаг вперед в трудоустройстве».

Укрепление сотрудничества между ЕС и Республикой Беларусь в таможенной сфере»;

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Клецк»;

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Любань»;

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Фаниполь»;

«Рамочная программа по водному сектору Беларуси, третий этап – подпроект сточных вод в городе Береза»;

«Модернизация подготовки аспирантов в области естественных наук и совершенствование методик обучения».

На протяжении 2022 года озвучивалось несколько инициатив относительно очередного изменения в Беларуси законодательства об иностранной безвозмездной помощи. В частности, министром юстиции России Константин Чуйченко после встречи с белорусским министром юстиции Сергеем Хоменко была [озвучена инициатива](#) о либерализации взаимоотношений с Россией в части взаимного исключения пожертвований из Беларуси и России из понятия иностранной помощи (хотя звучавшая ранее инициатива о рецепции Беларусью российского законодательства об иностранных агентах судя по всему так и останется нереализованной). По словам Чуйченко, на встрече была достигнута договоренность о том, чтобы сформировать определенные изъятия из тех ограничений, которые действуют в каждой из стран (беларусском и российском законодательстве).

[На заседании](#) Комиссии Парламентского собрания по безопасности и обороне были озвучены планы по разработке Модельного закона, регулирующей финансирование НКО в Беларуси и России.

Озвучивались также планы и по изменению национального законодательства в области иностранного финансирования. Так, на [заседании](#) общественного совета по вопросам иностранной безвозмездной помощи при Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь, были рассмотрены, в том числе, вопросы разработки нормативно-правового акта в целях приведения декрета президента Республики Беларусь от 25 мая 2020 г. № 3 «Об иностранной безвозмездной помощи» в соответствие с Конституцией Республики Беларусь.