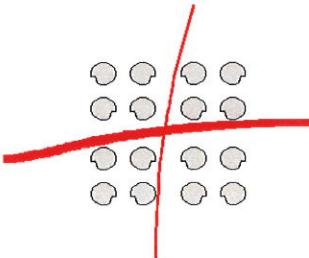


**АСВЕТНІЦКАЯ  
УСТАНОВА  
ЦЭНТР ПРАВАВОЙ  
ТРАНСФАРМАЦЫ**  
38-10, вул. Нававіленская,  
г. Мінск, Рэспубліка Беларусь  
тэл.: (017) 335 44 86  
р/п 3015032080016 у Мінскім транзітным банку  
код 117  
АКЮАП 191046248



**ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ  
ЦЕНТР ПРАВОВОЙ  
ТРАНСФОРМАЦИИ**

38-10, ул. Нововиленская,  
г. Минск, Республика Беларусь  
тел.: (017) 335 44 86  
р/с 3015032080016 в Минском транзитном банке  
код 117  
ОКЮАП 191046248

№ 01-09/17 от 31.05.2017

Министерство экономики Республики Беларусь  
220030, г. Минск, ул.Берсона, 14  
[lawyer2@economy.gov.by](mailto:lawyer2@economy.gov.by)

**Предложения Центра правовой трансформации относительно общественного обсуждения проекта изменений Указа Президента Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь», вносящий изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи».**

Центр правовой трансформации внимательно изучил вынесенный Министерством экономики на публичное обсуждение проект Указа Президента Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь» (далее по тексту – Указ), вносящий изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» (далее по тексту - Указ № 300). В рамках публичного обсуждения проекта нормативного акта Центр правовой трансформации считает необходимым обратить внимание на следующее:

1. Указ № 300 направлен на юридические лица и индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь. Основными получателями безвозмездной помощи являются некоммерческие организации. Данные организации ограничены в своих возможностях по доступу к материальным ресурсам и распоряжению ими, в тоже время их деятельность, как правило, направлена на общественное благо. Соответственно, законодательство о безвозмездной помощи должно создавать для некоммерческих организаций более льготный режим по сравнению с коммерческими, которые, наряду с возможностью получения безвозмездной помощи, имеют возможность привлечения материальных средств и из иных источников, в первую очередь за счет получения прибыли от осуществления их основной деятельности.

2. В соответствии с проектом Указа пункт 2 Указа № 300 предлагается дополнить частью следующего содержания:

«Юридические лица, индивидуальные предприниматели, получающие безвозмездную (спонсорскую) помощь в виде денежных средств в соответствии с абзаками четвертым, девятым и десятым части первой настоящего пункта, вправе использовать данную помощь на административно-хозяйственные расходы, в том числе на оплату труда работников этих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, но не более 20 процентов такой помощи, полученной в течение календарного года».

Необходимость введения возможности использования безвозмездной помощи на оплату работников обосновывается отсутствием разрешения на такое использование данной помощи. В тоже время формулировки частей п 2. Указа, в которые предполагается вносить изменения (далее по тексту – «поддержка организаций»), носят весьма широкий характер и не содержат запрета на направление полученной безвозмездной помощи на оплату труда работников. Белорусская система права строится по принципу «разрешено то, что не запрещено». Обоснование необходимости принятия Указа нарушает этот принцип и ведёт к негативной практике применения санкций в отношении лиц, которые ранее направляли полученную помощь на выплату заработной платы работникам, исходя из изложенной в Указе № 300 формулировки «поддержка организаций» и отсутствием запрета на направление средств, полученных в рамках этой цели, на выплату заработной платы. Более того, выделение из целей «поддержка организаций» оплаты труда работников ведет к необходимости указания полного перечня расходов, которые могут быть осуществлены при получении безвозмездной помощи на эти цели: точно также в Указе № 300 отсутствует разрешение на направление помощи, полученной в целях «поддержка организаций», на оплату арендной платы, коммунальных услуг, иных гражданско-правовых договоров, заключенных организацией. Указание в Указе разрешения на направление полученной помощи на «административно-хозяйственные расходы» не изменяет ситуацию, так как в белорусском законодательстве отсутствует определение понятия «административно-хозяйственные расходы». Кроме того, формулировка «административно-хозяйственные расходы» 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.

В обосновании необходимости принятия Указа указывается, что «нормы, ограничивающие до 20 процентов в течение года направление денежных средств на административно-хозяйственные расходы и оплату труда работников, предусмотрены также в законодательстве о благотворительной деятельности Российской Федерации,

Республики Казахстан, Украины, Республики Армения и других государств». Однако подобные ограничения в мировой практике содержатся именно в законодательстве о благотворительной деятельности, которое регулирует деятельность организаций со специальным статусом (в законодательстве Беларуси не применяется наделение некоммерческих организаций специальным статусом «благотворительная организация» по предусмотренной процедуре). Основной причиной введения в законодательстве зарубежных стран статуса благотворительной организации является предоставление этим организациям дополнительных, по сравнению с другими некоммерческими организациями, преференций, в первую очередь налоговых. В обмен на налоговые льготы и, в некоторых случаях, иные формы государственной поддержки, законодательство устанавливает для благотворительных организаций более строгий режим контроля и некоторые ограничения по расходованию полученных средств. В тоже время положения по расходованию полученной помощи в мировой практике, как правило, не носят такой ограничительный характер. Так, например, в соответствии с Законом Российской Федерации «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» не менее 80 процентов благотворительного пожертвования в денежной форме должно быть использовано на благотворительные цели в течение года с момента получения благотворительной организацией этого пожертвования, однако лишь в случае, если благотворителем или благотворительной программой не установлено иное. Закон Украины “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” содержит ограничения по расходованию не более 20 процентов дохода, полученного благотворительной организацией, только на административные расходы. Необходимо также учитывать, что в приведенных в качестве примера странах развито законодательство о благотворительной деятельности, источниками денежных средств таких организаций могут быть, в том числе, доходы от предпринимательской деятельности, благотворительных лотерей, аукционов, целевой капитал (эндаумент) и т.п.

Законодательство Республики Беларусь, существенно ограничивает некоммерческие организации по привлечению средств: общественные объединения не могут самостоятельно заниматься предпринимательской деятельностью, законодательство не предусматривает возможность проведения ими благотворительных аукционов, запрещает сбор средств путем проведения благотворительных лотерей, не содержит норм о целевом капитале (эндаументе). Соответственно, основным источником денежных средств для некоммерческих организаций являются пожертвования, в том числе помощь, получаемая от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь.

Указ № 300 распространяется на все юридические лица, независимо от того, осуществляют ли они благотворительную деятельность. Более того, в белорусском

законодательстве вообще отсутствуют дефиниции понятий «благотворительная деятельность» и «благотворительная организация».

Ограничения по направлению некоммерческой организацией до 20 процентов полученной в течение года безвозмездной помощи на оплату труда всех работников противоречат сложившейся практике и будут существенно мешать развитию и устойчивости некоммерческих организаций, а соответственно, и возможности достижения ими своих общественно полезных целей. На практике оплата труда работников для ряда некоммерческих организаций, например, осуществляющих деятельность в сфере оказания социальных услуг, является основным расходом. Введение нормы, ограничивающей возможность направления на оплату труда работников до 20 процентов от полученной помощи, также предполагает, что при формировании штатного расписания некоммерческая организация должна четко предполагать размеры безвозмездной помощи, которые будут ей получены в течение каждого календарного года, что по сути своей практически невозможно. В ином случае некоммерческие организации, для многих из которых, как уже отмечалось, безвозмездная помощь является единственным источником дохода, будут вынуждены нарушать свои обязательства перед работниками по выплате заработной платы, а также трудовое законодательство Республики Беларусь.

Введение указанной нормы также сократит количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающих безвозмездную помощь некоммерческим организациям. Согласно ст. 23.84 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях предоставление индивидуальным предпринимателем или должностным лицом юридического лица безвозмездной (спонсорской) помощи с нарушением требований законодательства влечет административную ответственность. Одним из требований законодательства, при внесении предложенных изменений, будет являться требование о расходовании до 20 процентов от всей полученной в течение календарного года помощи на административно-хозяйственные расходы и оплату труда работников. Таким образом, законодательство фактически вынудит лиц, предоставляющих помощь, осуществлять проверку процента направления получателем всей полученной помощи на оплату труда и административно-хозяйственные расходы (в условиях отсутствия определения последнего термина в законодательстве).

В обосновании необходимости принятия Указа также указывается, что рассматриваемая норма будет способствовать гармонизации и единообразию законодательства об иностранной безвозмездной и безвозмездной (спонсорской) помощи. Однако в Указе речь идет об ограничениях на оплату труда всех работников юридического лица, в то время, как в Декрете Президента Республики Беларусь от 31

августа 2015 г. № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» предусмотрены ограничения на оплату труда работников, выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции получателей иностранной безвозмездной помощи. Необходимо также отметить, что данная норма Декрета № 5 вызвала существенные сложности и неясности при применении ее на практике.

3. Белорусское законодательство смешивает либо не дает определений понятиям, которые используются в отношении безвозмездно передаваемого некоммерческим организациям имущества. В то время, как уже отмечалось в настоящем документе, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 23) термины и понятия, используемые в тексте нормативного правового акта, должны быть понятными и однозначными. Так, белорусское законодательство приравнивает спонсорство к безвозмездной помощи. Однако данные термины не могут являться синонимами, о чем свидетельствует и международная практика, и мнения юристов Беларуси. Например, заслуженный юрист Беларуси В.В. Подгруша отмечает, что «в юриспруденции под спонсорством изначально понималось финансирование физическим либо юридическим лицом деятельности общественной организации (например, благотворительной, творческой, экологической и др.), проведения какого-либо мероприятия, сооружения объекта. Именно так одно из значений спонсора как лица, занимающегося такой деятельностью, раскрыто в Большом юридическом словаре (М.: ИНФРА. 1997. С.651). Практически аналогично раскрывается термин "спонсор" и в словаре современных понятий и терминов. Читаем: спонсор (от англ. sponsor - попечитель, покровитель, от лат. spondere - торжественно обещать) - организация, промышленное предприятие или частное лицо, финансирующее какое-либо мероприятие, вкладывающее свои средства в деятельность коллективов или отдельных лиц (см. Краткий словарь современных понятий и терминов. - 2-е изд. Сост. и общ. ред. В.А.Макаренко. М.: Республика, 1995. С.397). В отличие от дарения, основывающегося исключительно на безвозмездных началах и не предполагающего (под страхом недействительности) получение какой-либо оплаты либо иного встречного предоставления со стороны одаряемого, оказание спонсорской помощи увязывалось на практике с предоставлением спонсору возможности размещать свою рекламу во время проведения массовых мероприятий, финансируемых, в том числе за счет средств, предоставленных указанным спонсором. В таких случаях говорить о безвозмездности спонсорской помощи весьма сложно. Между тем, Указ № 300, говоря о безвозмездной (спонсорской) помощи, использует фактически эти определения в качестве синонимов,

что не во всех случаях оправдано». Исключение из «правила безвозмездности» предусматривает Закон Республики Беларусь от 10 мая 2007 г. № 225-З «О рекламе». Он определяет, что в социальной рекламе допускается упоминание об организациях и (или) индивидуальных предпринимателях, оказавших безвозмездную (спонсорскую) помощь на проведение рекламируемого мероприятия в сфере культуры, физической культуры и спорта, в число организаторов которого входят государственные органы. Указанное упоминание на телевидении должно быть выполнено в виде бегущей строки или методом наложения и содержать исключительно наименование или имя спонсора.

4. Законодательство о безвозмездной (спонсорской) помощи в настоящее время является чрезмерно зарегулированным. Как правило, некоммерческие организации (общественные объединения, фонды, учреждения, религиозные организации) осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе: оказывают безвозмездные социальные, консультационные, просветительские и иные услуги гражданам, безвозмездно передают имущество, в том числе товары, бывшие в употреблении, гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, иным некоммерческим организациям, безвозмездно распространяют информационные материалы, в том числе книги, брошюры, видеоролики и т.д. В тоже время Указ № 300 предусматривает, что он не распространяет своё действие при предоставлении общественными объединениями социальной помощи в виде денежных средств, другого имущества физическим лицам на сумму, не превышающую 10 базовых величин в год на одного человека. Исходя из норм Указа № 300, при предоставлении безвозмездных услуг некоммерческими организациями любых организационно-правовых форм, в том числе физическим лицам, следует заключать договор безвозмездной (спонсорской) помощи и предоставлять ежегодную статистическую отчетность. Например, исходя из положений Указа № 300 его нормами необходимо руководствоваться при покупке фондов билетов на концерт для детей-инвалидов, оказании ими помощи в виде выделения строительных материалов при ремонте дома многодетной семьи и т.п. Точно также следует поступать при передаче (в том числе безвозмездном широком распространении) юридическими лицами, ИП даже малооцененного имущества или денежных средств в любом размере фондам, учреждениям и другим некоммерческим организациям. Например, при передаче книги, выпущенной некоммерческой организацией, в библиотеку учреждения образования. Однако на практике данное положение налагает дополнительную нагрузку как на лиц, предоставляющих, так и получающих помощь, препятствует развитию безвозмездной помощи в стране, не соблюдается в связи с невозможностью его реализации, и в тоже время ставит под угрозу штрафных санкций некоммерческие организации.

5. Законодательство Республики Беларусь не дает прямой ответ на вопрос о возможности заключения договора пожертвования между двумя юридическими лицами или юридическим лицом и гражданином-получателем в соответствии с нормами Гражданского кодекса Республики Беларусь. Гражданский кодекс Республики Беларусь содержит понятия «дарение» и «пожертвование». Он устанавливает, что заключение договора дарения запрещено между двумя коммерческими организациями. Исходя из норм Гражданского кодекса, коммерческая организация вправе безвозмездно передать другим коммерческим организациям имущество на сумму не выше пятикратного размера базовой величины. Вместе с тем, исходя из норм Указа № 300, вытекает, что договор дарения (пожертвования) за рядом исключений не может быть заключен между двумя юридическими лицами любой организационно-правовой формы независимо от ее размера, равно как и между юридическим лицом и гражданином-получателем помощи, так как в соответствии с Указом № 300 юридические лица оказывают безвозмездную помощь на условиях, определяемых данным указом. Указанная коллизия норм законодательства приводит к различным толкованиям соотношения норм Гражданского кодекса и Указа № 300 в правоприменительной практике.

6. Указ № 300 предусматривает узкий и закрытый перечень целей, на которые может быть направлена безвозмездная (спонсорская) помощь. Данная норма 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 законодательство. 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 безвозмездной помощи делает затруднительным реализацию программ некоммерческих организаций, средства на которые привлекаются, в том числе из иностранных 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. На практике лица, предоставляющие безвозмездную помощь, зачастую имеют намерение поддерживать всю деятельность некоммерческой организации по достижению определенных в уставе целей. Нормативное закрепление целей, в рамках которых может оказываться безвозмездная

помощь, существенным образом сузило возможности коммерческого сектора по оказанию поддержки некоммерческим организациям и их целевым группам. На наш взгляд, данный перечень целей является узким, не соответствующим тенденциям развития и потребностям современного общества, например, в нем отсутствуют такие важные цели, как просвещение, защита животных, прав человека и т.п. Он не отвечает современным потребностям в сфере оказания социальных услуг, образовательной деятельности и т.д.

7. В соответствии с Указом № 300 существенным условием договора безвозмездной (спонсорской) помощи является указание видов товаров (работ, услуг), которые будут приобретены за счет безвозмездной (спонсорской) помощи. Данное положение не позволяет некоммерческим организациям при согласии двух сторон договора аккумулировать денежные средства, создавать резервный капитал и в дальнейшем его использовать на нужды организации. Кроме того, наличие данной нормы осложняет реализацию программ некоммерческих организаций на практике. При необходимости реализации своих программ некоммерческие организации часто вынуждены прибегать к поиску и привлечению средств из различных источников. В результате, при необходимости указания в договорах видов товаров (работ, услуг), часто оказывается, что одни нужды некоммерческой организации, необходимые для реализации программы покрываются из разных источников чрезмерно, другие направления деятельности остаются недофинансируемыми.

8. Законодательство Республики Беларусь содержит целый ряд понятий, имеющих отношение к получению безвозмездной помощи со стороны различных субъектов: «пожертвование», «безвозмездно полученные денежные средства, товары (работы, услуги), имущественные права», «безвозмездная (спонсорская) помощь», «иностранные безвозмездные помо́щи», «международная техническая помощь», «благотворительная помощь». Такой большой понятийный аппарат и разрозненное законодательство применительно к осуществлению благотворительной деятельности порождает наличие правовых коллизий, несбалансированность законодательства.

В соответствии с вышеизложенным **ПРЕДЛАГАЕМ:**

1. Не вносить в Указ № 300 положение о том, что «Юридические лица, индивидуальные предприниматели, получающие безвозмездную (спонсорскую) помощь в виде денежных средств в соответствии с абзацами четвертым, девятым и десятым части первой настоящего пункта, вправе использовать данную помощь на административно-хозяйственные расходы, в том числе на оплату труда работников этих юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей, но не более 20 процентов такой помощи, полученной в течение календарного года».

2. Исключить негативную практику распространения в Беларусь подхода «разрешено только то, что разрешено в законодательстве».
3. Дать отдельные определения (разграничить) в законодательстве Республики Беларусь понятиям «безвозмездная помощь» и «спонсорская помощь».
4. Начать работу по комплексной гармонизации законодательства о безвозмездной помощи, в целях чего:
  - 1) определить в Указе № 300 чёткий, ясный и основанный на практике перечень отношений, на которые не будет распространяться действие Указа № 300, в том числе определив, что действие Указа № 300 не будет распространяться при передаче между некоммерческими организациями малооцененного имущества, а также при оказании безвозмездной помощи физическим лицам;
  - 2) предусмотреть открытый перечень целей, на которые может быть использована безвозмездная помощь, закрепив лишь запрет получения помощи на цели, прямо поименованные в указе;
  - 3) исключить из необходимости указания в договоре безвозмездной (спонсорской) помощи виды товаров (работ, услуг), которые будут приобретены за счет такой помощи.

Кроме перечисленных предложений, мы обращаем внимание Министерства экономики и других компетентных органов на то, что действующее законодательство о безвозмездной помощи не стимулирует развитие благотворительности в стране и не позволяет снизить нагрузку на бюджетное финансирование по решению в стране проблем в области социальной защиты, здравоохранения, охраны окружающей среды, образования и иных важных сфер жизнедеятельности белорусского общества. Оно также не способствует повышению качества жизни граждан за счет получения дополнительных услуг, возможностей обучения, участия в культурных, экологических и иных инициативах.

Действующее законодательство о безвозмездной помощи также не соответствует международным обязательствам Республики Беларусь в части свободы ассоциаций, которая гарантирует организациям гражданского общества доступ к ресурсам, например, Руководящим принципам по свободе объединений, разработанным совместно ОБСЕ/БДИПЧ и Комиссией Совета Европы за Демократию через Право. Мы считаем, что для гармонизации белорусского законодательства, стимулирования благотворительности и тем самым решения ряда насущных задач необходимо начать работу по отмене Указа № 300 с сохранением (при необходимости) регулирования со стороны Совета Министров

Республики Беларусь в отношении государственных организаций в случае безвозмездной передачи ими имущества иным лицам в виде безвозмездной помощи. Существенно, что Постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 28 февраля 2011 г. № 251/6 «Об утверждении мероприятий по реализации положений Директивы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4» в рамках реализации положений Директивы №4 предусматривалось признание утратившим силу Указа Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 300 в целях расширения благотворительной деятельности с сохранением (при необходимости) регулирования со стороны Совета Министров Республики Беларусь в отношении государственных организаций в случае безвозмездной передачи ими имущества иным лицам в виде благотворительной помощи. При этом необходимо исключить из регулирования в отношении государственных организаций необходимость указания в договоре безвозмездной помощи видов товаров (работ, услуг), которые будут приобретены за счет такой помощи, а также перечень целей использования безвозмездной помощи.

Необходимо также разработать чёткий и ясный понятийный аппарат относительно безвозмездно получаемых некоммерческими организациями денежных средств и иного имущества. В том числе:

- определить в законодательстве Республики Беларусь понятие «спонсорство», изложить положения о спонсорской деятельности в Гражданском кодексе Республики Беларусь;
- использовать в законодательстве Республики Беларусь единые термины относительно безвозмездно полученных денежных средств и иного имущества, например, пожертвования либо безвозмездная помощь;
- ввести в законодательство Республики Беларусь понятие «целевой капитал»;
- определить в законодательстве Республики Беларусь понятие «волонтёрство», изложить положения о волонтёрской деятельности (безвозмездном оказании услуг/выполнении работ) в Гражданском кодексе Республики Беларусь;
- дать четкое определение понятию «международная (безвозмездная) техническая помощь».

Необходимо также начать работу по гармонизации законодательства в сфере осуществления некоммерческими организациями предпринимательской деятельности, получения иностранной безвозмездной помощи, иному доступу некоммерческих организаций к ресурсам. Предложения Центра правовой трансформации в данной сфере изложены в Аналитическом отчете по проекту разработки предложений реформ, направленных на модернизацию законодательства в сфере правового регулирования некоммерческих организаций, подготовленном совместно с Ассамблеей демократических

организаций и Белорусским государственным экономическим университетом в рамках программы «Рефорум» и презентованном на Белорусском форуме "Расширяя горизонты. Инвестиции, финансы, развитие".

Директор



Смолянко О.И.