

Проблемы правового регулирования частных учреждений в Республике Беларусь

Аналитическая записка

**Смолянко Ольга,
Центр правовой трансформации**

С 2011 года в Республике Беларусь все большую популярность приобретает такая организационно-правовая форма некоммерческих организаций, как учреждения, созданные физическими лицами или юридическими лицами частной формы собственности. Так, в 2014 году было зарегистрировано 44 частных учреждения¹. К сожалению, весной 2015 года информация о всех регистрируемых юридических лицах была удалена с сайта Министерства юстиции Республики Беларуси. Удаление данной информации исключило дальнейшую возможность полноценного количественного и качественного анализа зарегистрированных частных учреждений. Однако, основываясь на анализе консультационной деятельности Центра правовой трансформации и Ассамблеи НДО Беларуси с уверенностью можно сказать, что количество создаваемых частных учреждений в Беларуси стабильно растет.

Летом 2016 года в Республике Беларусь экспертами Центра правовой трансформации, Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси и Белорусского государственного экономического университета проведено комплексное исследование правового регулирования некоммерческих организаций и подготовлен [«Аналитический отчет по](#)

¹ В данное количество не включены негосударственные учреждения культуры и образования. Свобода ассоциаций и правовое положение некоммерческих организаций в Беларуси: обзор за 2014 год. Центр правовой трансформации, Ассамблея НДО Беларуси. Доступно через: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2015/04/SA-2014.pdf#viewer.action=download>

проекту разработки предложений реформ, направленных на модернизацию законодательства в сфере правового регулирования некоммерческих организаций». Общие и системные проблемы правового регулирования некоммерческих организаций, рекомендации по изменению законодательства и правоприменительной практики, изложенные в данном исследовании, характерны и распространяются в том числе и на некоммерческие организации в форме учреждений. В тоже время частные учреждения являются отдельной и самой малоизученной организационно-правовой формой некоммерческих организаций. Целью настоящей аналитической записки является выделение проблем правового регулирования, являющихся характерными именно для данной организационно-правовой формы некоммерческих организаций.

Основными проблемами правового регулирования и практики применения, характерными именно для такой организационно-правовой формы некоммерческих организаций, как учреждение являются:

1. Не единообразная и субъективная практика применения законодательства при согласовании наименований учреждений

В соответствии с п. 12 Положения о государственной регистрации субъектов хозяйствования, утв. Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 (в редакции Декрета Президента Республики Беларусь 24 января 2013 г. № 2) до подачи в регистрирующий орган необходимых для государственной регистрации документов собственник имущества учреждения должен согласовать с регистрирующим органом наименование данного учреждения. Согласно ст. 50 Гражданского кодекса Республики Беларусь наименование учреждения должно содержать указание на его организационно-правовую форму (учреждение), а также на характер деятельности. В тоже время законодательство не определяет понятия «характер деятельности». Исходя из этого регистрирующие органы при согласовании наименований учреждений предъявляют не единообразные и субъективные требования к наименованиям создаваемых учреждений. Так, например, регистрирующим органом было отказано в согласовании наименования Частное социально-информационное учреждение "Женское дело" в связи с тем, что предложенное к согласованию наименование учреждения не соответствует законодательному требованию об указании в наименовании характера деятельности. В тоже время согласованы такие наименования, как Социально-информационное учреждение «Таймакт»,

Социально-информационное учреждение «Городское развитие» и т. п. Также на практике специалисты регистрирующих органов при согласовании наименований создаваемых учреждений осуществляют расширенное толкование норм действующего законодательства. Так, например, регистрирующим органом было отказано в согласовании наименования Консультационное учреждение "Идентичность и право" в связи с тем, что согласование наименований юридических лиц, создаваемых в форме учреждений, указывающих в качестве характера деятельности просветительскую деятельность (и производные от нее), может быть произведено только при условии отражения в наименовании соответствующего конкретного направления распространения знаний (сферы, области деятельности) (пп. 1.94. п. 1 постановления Министерства юстиции Республики Беларусь от 5 марта 2009 г. № 20). Таким образом, специалистами регистрирующего органа был сделан необоснованный вывод, что слово «консультационный» является производным от «просветительский». В тоже время согласованы такие наименования учреждений, как Информационно-консультационное учреждение «Содействие развитию бизнеса», Информационно-консультационное учреждение «Деловая логика». В соответствии с законодательством при личном обращении справка о согласовании (об отказе в согласовании) предложенного варианта наименования должна быть выдана собственнику имущества учреждения в его присутствии в день обращения. Однако на практике справка о согласовании наименования учреждения (об отказе в согласовании) может быть выдана собственнику имущества учреждения через несколько дней после личного обращения в регистрирующий орган.

Рекомендация: Привести практику согласования наименований учреждений к единообразию. Министерству юстиции Республики Беларусь подготовить методическое пособие для специалистов регистрирующих органов, в котором будут содержаться четкие критерии и образцы для указания на характер деятельности в наименовании учреждений.

2. Отсутствие законодательного регулирования вопроса смены собственника в учреждении

Беларусское законодательство предусматривает возможность, а в некоторых случаях и необходимость, смены собственника имущества учреждения. Так, в соответствии с п. 3 Положения о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, утв. Декретом

Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 (в редакции Декрета Президента Республики Беларусь 24 января 2013 г. № 2) учреждение может быть ликвидировано по решению регистрирующего органа в случае непринятия собственником имущества, руководителем учреждения мер по смене собственника имущества учреждения, состоящем на профилактическом учете в соответствии с законодательством о профилактике правонарушений, в двухмесячный срок с даты его постановки на данный профилактический учет.

Однако законодательство не предусматривает порядка смены собственника имущества учреждения. В противовес этому законодательство напрямую регулирует вопрос смены учредителя унитарного предприятия, в котором правовые отношения между собственником имущества и созданным им юридическим лицом аналогичны таким отношениям в учреждении, через процедуру купли-продажи предприятия как имущественного комплекса. В тоже время распространение процедуры купли-продажи предприятия как имущественного комплекса на учреждения является необоснованным и неоправданным. Во-первых, в соответствии со ст. 132 Гражданского кодекса Республики Беларусь объектом такой купли-продажи могут быть только предприятия. Имущественный комплекс - это имущество, используемое для осуществления предпринимательской деятельности. Во-вторых, продажа предприятия как имущественного комплекса предполагает значительные финансовые затраты в виде стоимости услуг аудитора по подготовке аудиторского заключения, стоимости услуг кадастрового агентства по регистрации имущественного комплекса, а также государственных пошлин за регистрационные действия.

Рекомендация: внести положения о порядке смены собственника имущества учреждения в законодательство.

3. Неточная нормативная формулировка, регулирующая возможность осуществления предпринимательской деятельности учреждениями

Ст. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь устанавливает единое регулирование предпринимательской деятельности для всех субъектов, независимо от того является ли этот субъект коммерческой или некоммерческой организацией. В тоже время часть четвертая пункта 3 статьи 46 Гражданского кодекса устанавливает дополнительные ограничения для осуществления предпринимательской деятельности некоммерческими организациями. Некоммерческие организации могут осуществлять

предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает их предмету деятельности, либо постольку она необходима для выполнения государственно значимых задач, предусмотренных в их уставах, соответствует этим задачам и отвечает предмету деятельности данных организаций. Одна из важнейших проблем регулирования осуществления учреждениями предпринимательской деятельности - отсутствие критериев соответствия предпринимательской деятельности уставным целям и предмету деятельности. Формулировка «соответствует уставным целям и отвечает предмету деятельности» не позволяет четко определить предел осуществления предпринимательской деятельности учреждениями, дает возможность нечеткого и расширительного толкования.

Рекомендация: Изменить формулировку Гражданского кодекса Республики Беларусь (ч. 4 п. 3 ст. 46) в отношении ограничения предпринимательской деятельности некоммерческих организаций. Заменить словосочетание «соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности некоммерческих организаций» на формулировку *«направлена на достижение целей некоммерческих организаций»*.

4. Принятие решения о ликвидации учреждений в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности

В последние годы в Республике Беларусь закрепились практика направления инспекциями МНС собственникам имущества учреждений предложений о самоликвидации в связи с неосуществлением созданными ими учреждениями предпринимательской деятельности. Однако в соответствии со ст. 46 Гражданского кодекса Республики Беларусь некоммерческими организациями являются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Эта статья закрепляет за некоммерческими организациями право, а не обязанность осуществлять предпринимательскую деятельность. Согласно ст. 279 Гражданского кодекса Республики Беларусь право осуществлять приносящую доходы деятельность должно быть предоставлено учредительными документами учреждения. Таким образом, в соответствии с законодательством, Уставом учреждения, а также решениями учредителя созданное учреждение может не осуществлять предпринимательскую деятельность и, соответственно, не может быть ликвидировано в связи с ее неосуществлением.

В соответствии с п. 3 Положения о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, утв. Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 юридическое лицо может быть ликвидировано по решению регистрирующего органа в случае неосуществления предпринимательской деятельности в течение двенадцати месяцев подряд и ненаправления коммерческой организацией налоговому органу сообщения о причинах неосуществления такой деятельности. Несмотря на то, что в указанном пункте речь идет о ненаправлении регистрирующему органу сообщения о причинах неосуществления предпринимательской деятельности именно коммерческой организацией, предложение от инспекций МНС представить соответствующую информацию неоднократно поступали в адрес некоммерческих организаций, созданных в форме учреждений.

В Положении о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, утв. Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 в редакции от 28 февраля 2017 г. (вступил в силу 3 сентября 2017 г.) норма о ликвидации в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности уточнена. В новой редакции Положения четко прописано, что в случае неосуществления предпринимательской деятельности в течение двадцати четырех месяцев подряд подлежит ликвидации коммерческая организация.

Распространение на практике указанной нормы о ликвидации на некоммерческие организации со вступлением в силу новой редакции Положения вызывает серьезные опасения, так как новые нормы предусматривают возможность ликвидации без выяснения причин неосуществления предпринимательской деятельности.

Принять решение о ликвидации в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности в соответствии с законодательством может регистрирующий орган, однако информация о неосуществлении предпринимательской деятельности юридическим лицом, равно как и предложение о ликвидации в связи с данным основанием, поступает в регистрирующий орган, как правило, из инспекции МНС.

20 июня 2017 года в Минске состоялся [круглый стол «Правовые перспективы деятельности частных учреждений в Беларуси»](#), участники которого определили практику направления инспекциями МНС предложений о ликвидации в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности

как распространенную, неоправданную и препятствующую эффективной деятельности многих учреждений, зарегистрированных в Республике Беларусь. По результатам круглого стола было подготовлено [коллективное обращение частных учреждений](#) в Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь о недопустимости ликвидации учреждений в связи с неосуществлением ими предпринимательской деятельности.

В результате рассмотрения коллективного обращения МНС [признает порочность существующей практики](#) и сообщает о мерах, которые были предприняты для искоренения выявленных нарушений законодательства со стороны районных налоговых инспекций. В частности, министерство сообщает, что о проведении проверки изложенных в коллективном обращении случаев ликвидации учреждений найдены нарушения законодательства. Министерство перечисляет ряд учреждений, в отношении которых по инициативе министерства была прекращена уже начатая ранее процедура ликвидации или отменено уже принятое решение о ликвидации учреждения в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности. Также Министерство по налогам и сборам информирует заявителей, что в адрес районных налоговых инспекций министерством было подготовлено и направлено письмо с разъяснением соответствующих положений законодательства и указанием на необходимость их неукоснительного исполнения. Министерство поручило подведомственным налоговым инспекциям прекратить направление представлений регистрирующим органам о ликвидации некоммерческих организаций в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности.

Рекомендация: Инспекциям МНС руководствоваться разъяснениями Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь и не допускать практику вынесения решений о ликвидации учреждений в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности.

В целях совершенствования правового регулирования деятельности учреждений необходимо также осуществлять систематическую работу по изменению белорусского законодательства о некоммерческих организациях, независимо от их организационно-правовой формы. В частности, необходимо:

1. Разработать единое законодательство о регистрации юридических лиц.

2. Расширить и законодательно закрепить институциональные механизмы консультаций и партнерства между государственными органами и организациями гражданского общества, практику обсуждения с организациями гражданского общества проектов нормативно-правовых актов, затрагивающих их интересы. В том числе, законодательно урегулировав общественные советы как важный элемент взаимодействия государственной власти и гражданского общества, действующие публично и гласно, с широким представительством всех заинтересованных некоммерческих организаций (путем принятия Закона Республики Беларусь «Об общественном участии»).

3. Предусмотреть облегченный порядок ведения делопроизводства, выполнения требований по охране труда для некоммерческих организаций (юридических лиц негосударственной формы собственности), не осуществляющих предпринимательскую (производственную, строительную, ремонтную) деятельность, со средней численностью работников до 15 человек за календарный год включительно. Исключить некоммерческие организации, не осуществляющие предпринимательскую деятельность и не производящие в своей деятельности бытовые отходы, из законодательства об утилизации отходов.

4. Изменить, действующие в настоящее время положения ст.ст. 7, 8 Закона Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности» от 12 июля 2013 г. № 57-З, которые затрудняют организацию и ведение бухгалтерского учета в некоммерческой организации, особенно с малой численностью сотрудников и членов (участников) и небольшим объемом финансирования. Для устранения данной проблемы необходимо распространить для целей действия данного закона понятие «микроорганизации» на некоммерческие организации со среднесписочной численностью сотрудников не более 15 человек, дополнив ст. 1 Закона Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности» абзацем следующего содержания: *Микроорганизации – зарегистрированные в Республике Беларусь коммерческие и некоммерческие организации со средней численностью работников за календарный год до 15 человек включительно. Тем самым распространив на некоммерческую организацию норму о возможности ведения в них бухгалтерского учета непосредственно руководителем. Необходимо также предусмотреть возможность ведения в таких организациях бухгалтерского учета физическим лицом на основе заключенного с ним гражданско-правового договора.*

Это облегчит организацию и ведение бухгалтерского учета в некоммерческих организациях и позволит им экономить ресурсы для достижения целей, для которых они созданы.

5. Распространить право получать пособия женщинам, ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности, в связи с рождением ребенка, по уходу за ребенком в возрасте до трех лет и старше трех лет, на лиц, работающих в некоммерческих организациях со средней численностью работников до 15 человек за календарный год включительно. Закрепить данное право в Законе Республики Беларусь от 29 декабря 2012 г. № 7-3 «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» по аналогии с коммерческими организациями.

6. Необходимо начать системную работу по гармонизации белорусского законодательства в сфере осуществления благотворительной деятельности, расширяющего возможности некоммерческих организаций для привлечения помощи из различных источников.

6.1. Разработать четкий 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 «волонтерство», изложить положения о волонтерской деятельности (безвозмездном оказании услуг/выполнении работ) в Гражданском кодексе Республики Беларусь;
- дать четкое определение понятию «международная (безвозмездная) техническая помощь».

6.2. Отменить Указ Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 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. 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.

6.3. Определить в законодательстве о проведении лотерей (Указ Президента Республики Беларусь от 4 мая 2007 г. № 209 «О лотерейной деятельности на территории Республики Беларусь») понятие «благотворительная лотерея».

6.4. Внести изменения в законодательство о государственном социальном заказе с целью обеспечения доступа к данному механизму широкого круга некоммерческих организаций, учитывая при разработке изменений предложения заинтересованных лиц.

6.5. Исключить из Закона Республики Беларусь от 30 июня 2014 г. № 165-З «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» (ст. 7) норму о возможности оценки лицом, осуществляющим финансовую операцию, соответствия финансовой операции целям некоммерческой организации, видам и (или) характеру ее деятельности.

6.6. Поэтапно отказаться от системы регистрации иностранной безвозмездной помощи, заменив на данном этапе разрешительный принцип регистрации на заявительный, при котором регистрирующий орган будет осуществлять лишь проверку наличия всех требуемых документов и фиксировать сведения о поступившей иностранной безвозмездной помощи, при этом предусмотреть закрытый перечень оснований для неосуществления регистрации.

Установить минимальный размер денежных средств и иного имущества, получаемого из-за рубежа, который не подлежит регистрации.

Исключить вопросы регистрации иностранной безвозмездной помощи из компетенции Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь и передать в компетенцию налоговых органов.

Исключить из уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях ответственность за нарушения порядка получения и использования иностранной помощи и иной помощи, получаемой некоммерческими организациями.

6.7. Исключить из законодательства перечень целей, на которые может выделяться иностранная безвозмездная помощь, оставляя запрет на выделение иностранной безвозмездной помощи в целях использования для подготовки и проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, члена Совета Республики, организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовления и распространения агитационных материалов, а также для политической работы среди населения.

6.8. Разработать особый порядок отчетности для некоммерческих организаций, доход которых превышает определенный предел, в котором будет указываться информация о предоставленной безвозмездной помощи, в том числе иностранной. Такая отчетность полностью компенсирует отказ от разрешительного порядка получения иностранной безвозмездной помощи.

6.9. Расширить круг лиц, оказание безвозмездной спонсорской помощи которым позволит коммерческим организациям применять льготы по налогу на прибыль в соответствии с п. 1.2 ст. 140 Налогового кодекса Республики Беларусь, включив в них некоммерческие организации, неосуществляющие предпринимательскую деятельность.

6.10. Увеличить размер освобождаемых от подоходного налога средств, получаемых физическими лицами от организаций, не являющихся основным местом работы и (или) расширить применение полного освобождения доходов, полученных от некоммерческих организаций, для отдельных категорий граждан. Исключить из налогообложения подоходным налогом доходы, получаемые физическими лицами в натуральной форме в виде товаров (работ, услуг), приобретенных (оплаченных) юридическими лицами Республики Беларусь за счет денежных средств, зарегистрированных в качестве иностранной безвозмездной помощи.

6.11. Распространить на иностранную безвозмездную помощь нормы подпункта 4.2.3. п. 4 ст. 128 Налогового кодекса Республики Беларусь, тем самым исключив иностранную помощь из обложения налогом на прибыль.

7. Разработать с участием некоммерческих организаций и принять закон о взаимодействии государственных органов и некоммерческих организаций. Включить в данный закон положения о недискриминационной и открытой системе финансирования некоммерческих организаций из государственного бюджета на конкурсной основе, предусматривающую публикацию данных об объемах государственной поддержки, а также отчетов организаций-получателей по ее использованию.