

**Анонимные пожертвования в Беларуси:  
пути совершенствования правового  
регулирования**

## **Проблема анонимных пожертвований в Беларуси**

**В настоящее время в Беларуси значительное число пожертвований собирается общественными организациями и благотворительными инициативами без указания имени жертвователя, в том числе распространенной практикой является установка ящиков для сбора пожертвований. В то же время законодательство относит анонимные пожертвования к иностранной безвозмездной помощи, для использования которой необходима регистрация в государственных органах, предусматривается особая процедура освобождения от налогообложения, а за нарушение установленного порядка использования предусмотрена административная и уголовная ответственность. Международная практика регулирования финансовых аспектов благотворительной деятельности не приемлет столь суровых ограничений. Несоответствие правового регулирования анонимных пожертвований реально существующей в стране практике и международным стандартам требует реформирования законодательства этой области путем вывода анонимных пожертвований из категории иностранной безвозмездной помощи.**

### **Описание исследования**

Выводы и рекомендации, содержащиеся в записке, основаны на итогах правового исследования, проведенного в сентябре-ноябре 2012 года. Исследование включало в себя обобщение и анализ отечественной и зарубежной практики правового регулирования анонимных пожертвований (анализ правовых актов и правоприменения). Международный опыт был проанализирован с использованием материалов, любезно предоставленных исследователям Международным центром некоммерческого права (International Center for Not-for-Profit Law). Промежуточные результаты правового анализа были опубликованы в газете «Белорусы и рынок»<sup>1</sup>, а так же обсуждены с заинтересованной общественностью в рамках круглого стола «Проблема анонимных пожертвований в Беларуси» 28 ноября 2012 года. Полученные в ходе исследования данные позволили выработать конкретные рекомендации, касающиеся возможных путей совершенствования правового регулирования благотворительной деятельности в Беларуси через упрощение и либерализацию пожертвований без указания имени жертвователя.

---

<sup>1</sup> Юрий Чаусов. Дамоклов меч анонимных пожертвований // [Белорусы и рынок, № 42](#) (1026) 5-11 ноября 2012 г.; Ольга Смоляноко. Политика ограничений себя исчерпала // [Белорусы и рынок № 46](#) (1030) 3-9 декабря 2012 г.

## Основные результаты исследования

### **Национальное правовое регулирование анонимных пожертвований**

Декретом № 24 от 28 ноября 2003 года «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи» установлено, что иностранной безвозмездной помощью являются денежные средства, в том числе в иностранной валюте, товары (имущество), безвозмездно предоставляемые в пользование, владение, распоряжение организациям и физическим лицам Республики Беларусь иностранными государствами, международными организациями, иностранными организациями и гражданами, а также лицами без гражданства **и анонимными жертвователями** (выделено авторами). Такая трактовка понятия иностранной безвозмездной помощи переключалась в декрет №24 из ныне не действующего декрета №8 от 12 марта 2001 года, который положил начало ограничениям на получение финансирования из-за рубежа. При этом законодатель не определил, какие именно пожертвования являются анонимными, но по аналогии с законодательством об обращениях граждан можно предположить, что таковыми являются пожертвования, при осуществлении которых не указаны фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина или адрес его места жительства (места пребывания) и (или) места работы (учебы).

Иных нормативных актов, регулирующих порядок получения анонимных пожертвований в стране нет. Таким образом, по умолчанию белорусское законодательство распространяет на анонимные пожертвования порядок, установленный для иностранной безвозмездной помощи – независимо от того, что донором может являться анонимный белорусский жертвователь.

Введенное в 2005 году законодательство о безвозмездной помощи, поступающей из внутренних источников обошло стороной вопрос об анонимных пожертвованиях. Профильный Указ № 300 от 1 июля 2005 года не предусмотрел ситуации, когда белорусская организация-жертвователь сохраняет инкогнито.

Вместе с тем в стране установлен чрезвычайно жесткий режим использования иностранной безвозмездной помощи. Законодательством установлены цели использования иностранной безвозмездной помощи, которые являются чрезвычайно узкими, более того, решение о том, соответствует ли деятельность заявленной в законодательстве цели, может носить субъективный характер. Иностранная безвозмездная помощь подлежит регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами президента Республики Беларусь. Процедура регистрации носит разрешительный характер. На практике при обращении некоммерческой организацией с заявлением о регистрации иностранной безвозмездной помощи к нему, независимо от размера такой помощи, необходимо прилагать письмо поддержки профильного министерства либо государственного ведомства. Решение об освобождении такой помощи от налогов принимается индивидуально в каждом конкретном случае по согласованию с президентом. Многие организации (например, РПОО «Белорусский хельсинкский комитет») годами не могут зарегистрировать помощь, выделенную им иностранными партнерами.

Особое значение проблема анонимных пожертвований приобрела с введением в конце 2011 года административной и уголовной ответственности за нарушения, связанные с иностранной безвозмездной помощью. Если ранее статья 23.23. Кодекса об административных правонарушениях устанавливала ответственность лишь за нецелевое использование такой помощи или использование на цели, запрещенные законодательством, то теперь данный состав включает в себя любое использование иностранной безвозмездной помощи с нарушением законодательства. Статья 23.24. Кодекса об административных правонарушениях предусматривает, что получение, а равно хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для осуществления деяний, запрещенных законодательством, либо финансирования политических партий, подготовки или проведения выборов, организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования, забастовок, изготовления или

распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, если в этих деяниях нет состава преступления, влечет наложение штрафа в размере от 50 до 200 базовых величин с конфискацией этой помощи, а на юридическое лицо - до ста процентов стоимости иностранной безвозмездной помощи с конфискацией этой помощи. Предоставление безвозмездной помощи иностранным гражданином на осуществление деятельности, запрещенной законодательством, влекут депортацию.

Параллельно в 2011 году в Уголовный кодекс была включена статья 369<sup>2</sup> по которой совершение в течение года после наложения административного взыскания по части 2 статьи 23.24. Кодекса об административных правонарушениях аналогичного нарушения будет влечь за собой уже уголовную ответственность в виде штрафа, ареста или лишения свободы на срок до двух лет.

По существу, законодатель распространил административную (а за повторные нарушения – и уголовную) ответственность на все возможные нарушения, которые могут иметь место при операциях с иностранной безвозмездной помощью: формулировка «деяний, запрещенных законодательством» в сочетании с нарочито неопределенным понятием «агитационно-массовой работы среди населения», включая семинары, создает пространство для квалификации любой деятельности в рамках получения иностранной помощи как правонарушения.

С вступлением в силу этих поправок все юридические и физические лица, использующие в своей деятельности сбор анонимных пожертвований, включая сбор средств в ящики для пожертвований, стали с точки зрения закона рассматриваться как потенциальные преступники.

### ***Национальная практика анонимных пожертвований***

Несмотря на указанную неблагоприятную правовую среду, анонимные пожертвования являются на практике весьма распространенным в Беларуси способом сбора средств общественными объединениями, благотворительными фондами и учреждениями, религиозными организациями и частными благотворительными инициативами. И хотя в большинстве случаев речь идет о незначительных суммах пожертвований, число некоммерческих и иных организаций, использующих подобный механизм, оценивается в несколько тысяч.

Многие уважаемые проекты сознательно строят свою деятельность по сбору пожертвований на принципе анонимности дарителя, в том числе через благотворительные аукционы, осуществление дарения путем отчисления процента от стоимости покупаемого товара либо услуги.

Так, на сайте ОАО «Сбергательный банк «Беларусбанк» размещена информация о том, что «благодаря Беларусбанку стало возможным осуществлять пожертвования через инфокиоски, с мобильного телефона, а также через интернет-банкинг или в кассе любого отделения Беларусбанка. А в супермаркете для детей «Буслік» в скором времени появятся ящики для сбора пожертвований в пользу сирот. Компании объединяются, чтобы вместе поддержать детей-сирот»<sup>2</sup>. В подавляющем большинстве торговых центров и гипермаркетов можно найти ящики для пожертвований, установленные общественными объединениями защиты животных, Общественным объединением «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников», религиозными организациями в целях средств на постройку храмов и т.п. (во многих торговых точках устанавливается [несколько таких ящиков](#)).

Например, на сайте Могилевского городского портала перечислен ряд торговых центров и ветеринарных клиник, где установлены ящики для сбора пожертвований Могилевского

---

<sup>2</sup> Беларусбанк активно поддерживает благотворительные акции в помощь детям-сиротам // [http://belarusbank.by/ru/press/bank\\_news/27337](http://belarusbank.by/ru/press/bank_news/27337).

общества защиты животных «Доброе сердце»<sup>3</sup>. Общественное объединение защиты животных «Эгида» в рамках благотворительной акции «Давай поможем» лето текущего года устанавливала «Палатку помощи», куда каждый желающий мог принести корма (сухие и консервы), наполнители для кошачьих туалетов, амуницию, лежанки для кошек и собак, либо оказать финансовую помощь, опустив деньги в специальный ящик для пожертвований<sup>4</sup>. Благотворительное общественное объединение «ЮниХелп» («Здоровье в XXI век») в рамках сбора средств устанавливает ящики для благотворительных пожертвований на автозаправках РУП «ПО «Белоруснефть» в Минске<sup>5</sup>.

Зачастую сбор средств через специально установленные ящики для пожертвований осуществляется даже с согласия государственных органов, что также может быть истолковано как прямое нарушение ими Декрета №24. Так, урны для пожертвований Общественного объединения «Республиканская ассоциация инвалидов-колясочников», находящиеся практически в 40 торговых центрах г. Минска, установлены с разрешения Минского городского исполнительного комитета. По словам председателя ООЗЖ «Эгида» Натальи Беляновой, чтобы получить разрешение на сбор пожертвований для бездомных животных нужно пройти много согласований: начиная от собственника торговой точки (зоомагазина, ветаптеки и др., где планируется сбор средств) до Мингорисполкома<sup>6</sup>. Исходя из имеющихся данных можно с уверенностью утверждать, что абсолютное большинство средств, собранных в ящики для пожертвований, используются без регистрации иностранной безвозмездной помощи.

Вместе с тем проблема анонимных пожертвований не ограничивается только благотворительными аукционами или сбором средств через специальные ящики (урны) для пожертвований. Она значительно шире и в некотором смысле предполагает превращение некоммерческих организаций в органы дознания. Так, при перечислении пожертвований через ОАО «Сберегательный банк «Беларусбанк» и ряд других банков не требуется предоставления паспорта, что дает возможность для указания жертвователем ложных сведений о себе. На сегодняшний день также получает свое развитие оказание безвозмездной помощи с использованием электронных денег. Например, на сайте Благотворительного общественного объединения «ЮниХелп»<sup>7</sup> заявлено о возможности получения пожертвований через системы EasyPay, WebMoney, PayPal. При использовании систем EasyPay, PayPal возможна регистрация человека под вымышленным именем и с вымышленными данными. Возникает вопрос: будут ли рассмотрены пожертвования, переведенные такими «несуществующими» лицами в качестве анонимных?

Данный вопрос наиболее актуален в настоящее время в связи с проведением проверки деятельности журнала «Arche» Департаментом финансовых расследований, сообщения о которой появились как в государственных, так и в независимых СМИ (см. «БР» №41/2012). В частности, 26 октября в передаче «Зона Х» на канале Беларусь-1 было отмечено, что учреждение «Редакция журнала «ARCHE-Пачатак» существует за счет пожертвований. При этом изучив список меценатов сотрудники ДФР заявили: «Данные средства поступили из анонимных источников, что запрещено законами Республики Беларусь» (цитируется по стенограмме, опубликованной в газете «Наша Нива»). При проведении проверки сотрудников ДФР интересовал вопрос, каким образом устанавливалась организацией личность людей, оказывающих пожертвование.

В этом отношении дело «Arche» тревожит и как опасный прецедент: привлекая к ответственности журнал за получение анонимных пожертвований, сотрудники ДФР открывают правовой ящик Пандоры, создавая практику, по которой сбор купюр в ящик, например, на строительство православного храма, становится преступлением.

---

<sup>3</sup> <http://www.mycity.by/content/view/51340/384/>

<sup>4</sup> <http://egida.by/>

<sup>5</sup> Как помочь детям-сиротам Беларуси // <http://www.ngo.by/news/c683f0f74aa2.html>

<sup>6</sup> Почему в белорусских магазинах не собирают пожертвования для бездомных животных? // Аргументы и факты <http://www.aif.by/ru/social/item/12624-magazin-pozhertvovanie.html>

<sup>7</sup> <http://opeka.by>

## **Международный опыт регулирования анонимных пожертвований**

Зарубежный опыт правового регулирования анонимных пожертвований не приемлет столь жесткого к ним отношения. Более того, анонимность жертвователя рассматривается как нормальное явление даже при осуществлении пожертвований на политические цели, а не только в рамках филантропии и меценатства. Например, разработанные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы Руководящие принципы правового регулирования политических партий<sup>8</sup> предусматривают, что анонимные пожертвования должны подлежать строгому регулированию, включающему установление ограничений на их общий объем: «следует законодательно ограничить максимальный размер совокупных анонимных пожертвований некой разумной суммой, с тем чтобы анонимные доноры не смогли добиться слишком большого влияния, на которое не распространялся бы общественный контроль».

Анализ зарубежной практики регулирования пожертвований показал, что ни одна из исследованных стран с развитой системой гражданского общества и богатыми традициями благотворительной деятельности и меценатства (Венгрия, Молдова, Германия, Финляндия) не имеет конкретных правил или ограничений для анонимных пожертвований как таковых, при этом они не различают отечественных и зарубежных пожертвований. Анонимные пожертвования могут быть ограничены в связи с общими правилами, которые применяются для всех договорных отношений. Например, в Молдове, Гражданский кодекс требует письменного оформления сделок между физическими и юридическими лицами, между юридическими лицами, если стоимость предмета сделки превышает 1000 леев.

В Венгрии и Молдове не требуется разрешения на проведение публичного сбора пожертвований, в то время как в Финляндии и некоторых землях Германии предпосылкой сбора денежных средств является получение разрешения. Все страны ориентируют своё законодательство на облегчение пожертвований, в Финляндии принят Закон о сборе денежных средств: он направлен на создание возможностей законного сбора денег для некоммерческих целей, и недопущение нечестной деятельности в связи с фандрезингом. Правила являются пропорциональными и эффективными, а также призваны содействовать прозрачности, честности и доверию населения. В Германии акты о сборе денежных средств существуют только в четырех землях и были отменены в остальных землях для уменьшения административной нагрузки и ослабления регулирующего контроля.

В каждой из четырех исследованных стран существуют различные правила по осуществлению сбора средств для благотворительной деятельности. В Финляндии Закон о сборе денежных средств предписывает возможные цели привлечения средств, в то время как в Германии существуют ограничения только для участия несовершеннолетних деятельности по сбору пожертвований. Согласно Закону Республики Молдова о благотворительности и спонсорстве административные расходы могут составлять лишь небольшую долю расходов (до 20%) в рамках деятельности, финансируемой из собранных ресурсов. В Венгрии существуют подробные правила о проверке субъекта, осуществляющего сбор средств, а так же требования к отчетности, связанной с использованием собранных пожертвований. В Венгрии не требуется лицензии или разрешения на сбор средств от населения. Тем не менее, есть некоторые правила, которые должны соблюдаться получателем пожертвований и собирающими средствами организациями при проведении фандрейзинга.

Так же из четырех обследованных стран только в Венгрии существуют правила, регламентирующие сбор средств в ящики (коробки) для пожертвований.

Согласно Статье 10 § (1) Постановления Правительства 350/2011. (XII.30.) деятельность по сбору средств или пожертвований в натуральной форме может осуществляться путем сбора в ящики для пожертвований. Ящики должны быть закрыты таким образом, что

---

<sup>8</sup> Руководящие принципы правового регулирования политических партий // <http://www.osce.org/ru/odihhr/81988>

пожертвование может быть помещено в него, но не может быть удалено без открытия. Имя и контактные данные организации осуществляющей сбор средств должно быть указано на ящике для пожертвований. Вскрытие ящика для пожертвований должно осуществляться при присутствии, по крайней мере, двух уполномоченных представителей организации, осуществляющей сбор средств, при этом им надлежит подготовить протокол о вскрытии ящика и обнаруженных в нем пожертвований. После этого они должны убедиться, что пожертвование зарегистрировано в бухгалтерии получателя пожертвования (бенефициара). В венгерском законодательстве особо оговорены случаи сбора пожертвований в натуральной форме (например, одежда) и в виде недвижимости.

В большинстве европейских стран доноры имеют право на налоговые вычеты, которые, разумеется, не применяются в случае анонимных пожертвований.

## **Выводы по результатам исследования**

Таким образом, в белорусском законодательстве об анонимных пожертвованиях есть пространство для совершенствования, в первую очередь путем исключения анонимных пожертвований из понятия иностранной безвозмездной помощи. Этот шаг приведет белорусскую практику не только в соответствие с европейскими стандартами сбора средств на благотворительную деятельность, но и устранил удручающее актуальное несоответствие белорусского законодательства и практики, когда анонимные пожертвования регулируются Декретом №24, но при этом правила, установленные декретом, повсеместно нарушаются. Таким путем сбор анонимных пожертвований может быть выведен из «серой зоны» полуправовой деятельности, что будет благоприятствовать прозрачности и легальности благотворительной деятельности.

«Окном возможностей» для такого совершенствования может стать намечающееся теперь в Беларуси разработка и принятие основополагающего законодательного акта о благотворительности. Ведение в дискуссию по поводу этого акта вопроса правового регулирования анонимных пожертвований, особенно на основе материалов исследовательской работы, может способствовать гармонизации правового регулирования в этой сфере и созданию новых механизмов для развития корпоративной социальной ответственности в Беларуси. Немаловажно, что разрешение этой очевидно неразумной правовой ситуации предотвратит случаи, когда получатель подарков и анонимный даритель становятся субъектами правонарушения.

Особым аспектом данной проблемной ситуации является малая заинтересованность основных сборщиков анонимных пожертвований (особенно благотворительных и религиозных организаций) в исправлении ситуации. Зачастую это обусловлено тем, что эта группа стейкхолдеров просто не понимает противоправный характер и суровость санкций за использование анонимных пожертвований без их регистрации. Однако, даже осознавая суть проблемы, организации предпочитают оставлять ее в латентном состоянии, не привлекая внимания властей к ней, дабы не спровоцировать нежелательные последствия в виде проверок и санкций. Кроме того, публичное обсуждение правовой коллизии в этой области с точки зрения получателей анонимных пожертвований может снизить объемы собираемых денежных средств. Указанные обстоятельства необходимо учитывать при планировании правовых и общественных действий в направлении решения проблемы.

В целом изложенная проблема может быть решена как в рамках комплексного реформирования белорусского законодательства о благотворительной деятельности (включая все формы и виды пожертвований независимо от их источника), так и в рамках более точечного совершенствования законодательства путем устранения нормы, относящей анонимные пожертвования к иностранной безвозмездной помощи.

## **Рекомендации по совершенствованию правового регулирования анонимных пожертвований**

1. Надлежит внести изменения в Декрет Президента Республики Беларусь №24 от 28 ноября 2003 года «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи», исключив из определения иностранной безвозмездной помощи (пункт 1.1 Декрета) после слов «а также лицами без гражданства» слова «и анонимными жертвователями». Согласно внесенным изменениям необходимо привести в соответствие с декретом №24 иные акты законодательства, принятые в его развитие: Постановление Управления делами Президента Республики Беларусь от 17 сентября 2010 г. № 9 «О порядке регистрации, учета, получения и использования иностранной безвозмездной помощи» Внесение этих изменения не требует финансовых расходов со стороны государства.
2. В случае внесения данного изменения в Декрет №24 параллельно следует рассмотреть вопрос о возможном внесении изменений в Закон Республики Беларусь «О политических партиях», ограничивающий совокупный объем анонимных пожертвований в общем бюджете политической партии.
3. При подготовке и принятии Закона Республики Беларусь «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» ввести понятие «анонимный жертвователь». В этом законе предусмотреть статью «Источники формирования имущества», одним из пунктов которой указать «средства, собранные через стационарные и переносные ящики для пожертвований, а также иные поступления от деятельности по привлечению ресурсов (проведение кампаний по сбору благотворительных пожертвований, благотворительных аукционов и т.п.). Аналогичный пункт внести в статью 21 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» и в пункт 17 Положения о создании, деятельности и ликвидации фондов в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 302 от 1 июля 2005 года.  
  
При этом органы, разрабатывающие проект Закона Республики Беларусь «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и изменения нормативных актов должны принять во внимание большой масштаб сбора средств на основе анонимности дарителя, существующий теперь в Беларуси.
4. На уровне постановления Совета Министров принять положение о порядке сбора средств в ящики для пожертвований, законодательно урегулировав единую для всех регионов и отраслей экономики процедуру получения разрешений местных органов власти на установку стационарных ящиков для пожертвований на находящихся в государственной собственности объектах торговли и сферы услуг, в иных государственных организациях.
5. Министерству по налогам и сборам Республики Беларусь совместно с иными компетентными ведомствами разработать и разместить на сайте министерства рекомендации для некоммерческих организаций по оформлению средств, собранных через стационарные и переносные ящики для пожертвований, пункты приема пожертвований в неденежной форме, благотворительные аукционы.