СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БЕЛАРУСИ

Обзор за 2017 год

Центр правовой трансформации

Ассамблея неправительственных демократических организаций

Основные события в некоммерческом секторе в 2017 году связаны с двумя противоречивыми трендами, которые определяли логику развития взаимодействия между структурами гражданского общества и государственной властью. С одной стороны, в сфере правового регулирования и выстраивания институциональных механизмов сотрудничества между государством и некоммерческими организациями (НКО) имело место продолжение прежней тенденции отказа от конфронтационных форматов и перехода к сотрудничеству, в том числе в направлении совершенствования законодательства. С другой стороны, возросшая в начале 2017 года протестная активность в связи с проводимой властями социально-экономической политикой обусловила возврат властей к самым худшим ограничительным и репрессивным практикам, в первую очередь ударившим по тем структурам гражданского общества, которые имели отношение к организации протестов либо прямо или косвенно участвовали в их проведении.

Представляется, что противоречивость этих двух тенденций нашла проявление в их взаимном сдерживании. С одной стороны, на фоне репрессий поутих энтузиазм относительно перспектив налаживания доброжелательных отношений между государством и гражданским обществом, хотя запущенные ранее диалоговые площадки продолжили свою работу. С другой стороны, выстраивание диалога между государством и гражданским обществом с учетом потепления отношений между официальным Минском и западными столицами, повлияло ограничительным образом на масштаб и распространенность репрессивных практик, а также на долгосрочность их применения. И хотя область применения негативных практик против структур гражданского общества не была локализована задачей подавления протестной активности, в целом не произошло распространения наиболее жестких форм репрессий и санкций на иные области взаимодействия государства и гражданского общества.

Вероятно, эти две тенденции и эффект их взаимного сдерживания являются устойчивыми в среднесрочной перспективе, и они будут и в дальнейшем определять общественный ландшафт и атмосферу диалога в белорусском обществе.

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

Репрессивная реакция властей на протесты зимы-весны 2017 года

В период с февраля по март 2017 года по Беларуси прокатилась волна протестных акций, направленных против декрета №3 от 2 апреля 2015 года "О предупреждении социального иждивенчества", а также в целом против социально-экономической политики властей. В ходе подавления возросшей протестной активности власти страны вернулись к самым жестким практикам политических репрессий, в частности: были зафиксированы задержания и аресты активистов (в том числе вернулась практика превентивных задержаний), обыски и конфискации оргтехники в офисах НКО и в квартирах активистов гражданского общества, письменные предупреждения организациям, которые принимали участие в протестах, предъявление уголовных обвинений в рамках сфабрикованного уголовного дела о подготовке массовых беспорядков, а так же в рамках преследования организации гражданского общества (профсоюза) за получение финансирования из-за рубежа.

Важно отметить, что рост репрессивной активности властей наблюдался как собственно в период самих протестных акций, так и после их затухания. Тем не менее, до конца года основные формы репрессий были приведены на уровень, в целом незначительно превышающий показатели предыдущего года: возбужденные уголовные дела были прекращены (за исключением вялотекущего дела о неуплате налогов со средств, полученных руководством независимого профсоюза), а преследование участников несанкционированных акций за редким исключением перестало быть связано с арестом.

Непосредственно в фазе роста протестной активности власти Беларуси вернулись к прежней практике административных арестов участников несанкционированных акций (а в отдельных случаях – и участников разрешенных митингов). В течение всего 2016 года по данным Правозащитного центра "Вясна" было зафиксировано 618 случаев политически мотивированного административного преследования, но лишь в 3 случаях из них имел место административный арест. Наблюдатели говорили о полном прекращении арестов участников несанкционированных акций в Беларуси, сконцентрировавшись на проблеме огромных штрафов, которыми карались их организаторы и участники.

За 2017 год правозащитниками зафиксирован не просто возврат к практике арестов участников митингов и демонстраций, но возврат к массовым арестам: в течение года Правозащитный центр "Вясна" отметил 1270 случаев административного преследования, 311 из которых сопровождались уже не штрафами, а административными арестами. Пик репрессий пришелся на 25 марта, когда в Минске прошла организованная оппозиционными силами традиционная демонстрация "День Воли", которая была жестоко разогнана многочисленными силами милиции, около 700 человек были задержаны, 149 из них впоследствии были привлечены к административной ответственности за участие в мирной акции. В ходе этой и иных акций было задержано большое количество журналистов: по данным Белорусской ассоциации журналистов за весну 2017 года было зафиксировано 96 задержаний журналистов, 10 из которых завершились административными арестами.

По окончании активной фазы весенних протестов репрессивная деятельность властей в отношении участников несанкционированных акций продолжалась в течение лета и осени, постепенно затухая: за лето 2017 года, по данным Правозащитного центра "Вясна" – 66 случаев административного преследования, из которых 6 связаны с административным арестом, за сентябрь-октябрь – 105 случаев административного преследования и 16 арестов. Однако, начиная с ноября и к концу года аресты снова становятся сравнительно редким видом

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

санкции за участие в уличных акциях протеста, а санкционированные акции уже не сопровождаются задержаниями.

В ходе подавления протестов власти вновь вернулись к практике нападений и обысков в офисах неправительственных организаций и квартирах активистов, а также к конфискации оргтехники и носителей информации. 25 марта милиция вторглась в офис Правозащитного центра "Вясна" и задержала там более 50 журналистов и правозащитников, которые готовились к наблюдению за предстоящей акцией оппозиции. Как стало известно позднее из ответов на жалобы, поводом для нападения милиции на офис этой правозащитной организации стало указание КГБ на то, что в помещении находятся "*радикально настроенные граждане, которые планируют принять участие в организации массовых беспорядков в Минске, с целью учинения насилия над гражданами, совершения погромов, поджогов, уничтожения имущества и оказания вооруженного сопротивления представителям власти*". 6 марта был проведен обыск и изъятие оргтехники в офисе демократических организаций в Орше, при этом в качестве основания было предъявлено постановление по делу об изготовлении фальшивых пятирублёвых купюр. 31 марта прошли обыски в двух офисах, где размещаются журналисты независимого телеканала "Белсат". 5 апреля милиция города Барановичи провела обыск в квартире, где проживает демократический активист Николай Черноус. Прошли обыски и вторжения милиции в помещения ряда активистов левых движений и анархистов: 24 и 25 марта сообщалось по крайней мере о пяти обысках у представителей этой группы.

Анархистское движение оставалось под пристальным вниманием спецслужб и позднее: например, 27 августа милиция ворвалась в помещение в Барановичах, где собрались левые активисты, 15 участников встречи были задержаны, троим из них было предъявлено обвинение в распространении экстремистских материалов и у них были изъяты литература, телефоны, носители информации. 26 сентября в домах трех разных активистов в Минске, в том числе в доме исполнительного директора Общественного объединения "Экодом" Марины Дубиной, прошли одновременные обыски и изъятия носителей информации.

Непосредственно в период протестов была возобновлена практика политически мотивированных уголовных дел на основании участия граждан в неправительственных объединениях. 21-24 марта были задержаны 32 гражданина по подозрению в совершении преступления по ч. 3 ст. 293 Уголовного кодекса (обучение или иная подготовка лиц для участия в массовых беспорядках, а также финансирование или иное материальное обеспечение такой деятельности). Все задержанные были помещены в следственные изоляторы МВД и КГБ в г. Минске. В дальнейшем в отношении 16 задержанных было предъявлено дополнительное обвинение по ст. 287 Уголовного кодекса (создание незаконного вооруженного формирования), а обвинения в подготовке массовых беспорядков были сняты. Часть задержанных были ранее активистами объединения "Белый легион", которое заявило о прекращении деятельности в 2005 году с введением уголовной ответственности за деятельность в составе незарегистрированных организаций, также среди арестованных были члены молодёжного объединения "Малады фронт", Партии БНФ, а также спортивного клуба "Патриот", действующего с санкции властей. Белорусские правозащитные организации заявили о политически мотивированном характере этого уголовного дела.

Массовые аресты участников протестов и задержания обвиняемых по уголовным делам сопровождались нагнетанием пропагандистской истерии в государственных средствах

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

массовой информации. Государственные телеканалы и газеты опубликовали предоставленные спецслужбами "*изобличающие виновных материалы*" заранее, до окончания следствия, представляя протесты как часть заговора с целью насильственного свержения власти в Беларуси.

В ноябре в отношении всех фигурантов этого громкого дела были сняты обвинения и по ст. 287 Уголовного кодекса (создание незаконного вооруженного формирования), а дело прекращено. При этом следственный комитет заявил, что действия фигурантов формально содержат признаки создания незаконного вооруженного формирования (их подготовка может быть квалифицирована как боевая подготовка, характерная для личного состава воинского формирования), однако действия обвиняемых не были направлены на насильственное изменение конституционного строя и (или) территориальной целостности государства, а также на совершение каких-либо иных противоправных деяний. "*Действия обвиняемых не обладают общественной опасностью, присущей преступлению, поскольку не причинили существенный вред охраняемым уголовным законом интересам и общественным отношениям*" – говорится в сообщении по итогам следствия.

Таким образом, масштабное уголовное дело с десятками обвиняемых, сопровождавшееся широким освящением в государственной прессе, не имело под собой фактических основании. В связи с этим оно может быть расценено исключительно как политическое прикрытие, призванное обосновать возросший уровень репрессий в стране наличием будто бы незаконной вооруженной организации, планирующей насильственные действия.

В период протестов подверглась давлению одна из немногочисленных независимых служб, проводящих социологические опросы: Комиссия по опросам общественного мнения при Академии наук, наделенная правом выдавать разрешения на проведение опросов по общественно-политической тематике, инициировала проверку деятельности Центра системных бизнес-технологий "Сатио", подозревая его в проведении опросов по заказу Международного консорциума "Евробеларусь" без получения аккредитации и с нарушением требований законодательства. За подобного рода нарушения статья 9.28 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает наложение штрафа как на саму организацию, которая проводит незаконный опрос, так и на лиц, которые проводят опрос общественного мнения.

3 апреля Объединенной гражданской партией, Партией БНФ и Правозащитно-просветительским общественным объединением "Движение "За Свободу" были получены письменные предупреждения от Министерства юстиции в связи с участием организаций в подготовке акции протеста 25 марта в Минске. Эти объединения обжаловали предупреждение в суде, однако в мае Верховный суд признал все предупреждения обоснованными.

В период возврата к жестким репрессиям преследованию подверглись и те организации, которые не были связаны с подготовкой протестов. 18 марта сотрудники департамента финансовых расследований провели обыски в помещениях и квартирах, занимаемых членами общественного объединения "Институт математики и кибернетики". Основанием для обысков, допросов и конфискации оборудования организации послужило обвинение в осуществлении незаконной предпринимательской деятельности. Данная НКО осуществляла помощь гражданам в получении дополнительного образования путем дистанционных курсов на базе ряда зарубежных университетов и образовательных учреждений, на территории

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

Беларуси проводились бесплатные просветительские лекции, а образовательный процесс не велся. В результате обысков и конфискаций НКО оказалась не в состоянии продолжать свою просветительскую деятельность. Изъятое оборудование и оргтехника до сих пор не возвращены владельцам.

Своеобразной паузой в применении репрессивных практик стал период проведения 5-9 июля в Минске сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ. К этому моменту были отпущены все задержанные по политически мотивированному уголовному делу о подготовке массовых беспорядков и все обвиняемые в создании незаконного вооруженного формирования (хотя обвинение с этой категории лиц не было снято), были выпущены административно арестованные (хотя составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях в отношении участников несанкционированных акций протеста не прерывалось), снизилось нагнетание истерии в государственных медиа.

Тем не менее, по окончании международного форума в Минске власти возобновили практику административных арестов активистов оппозиционных партий и движений, участников несанкционированных акций протеста (в том числе постфактум по событиям, имевшим место задолго до проведения сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ).

В начале августа стало известно о возбуждении Департаментом финансовых расследований Комитета государственного контроля уголовного дела в отношении председателя независимого Белорусского профсоюза радиоэлектронной промышленности Геннадия Федынича и его заместителя Игоря Комлика по статье 243 Уголовного кодекса (уклонение от уплаты налогов). Их обвинили в открытии от имени профсоюза счетов в зарубежных банках, на которые поступали денежные средств. По версии следствия, таким образом обвиняемые "*пытались скрыть факты получения за пределами страны личных доходов и уклониться от уплаты налогов с этих доходов*". Наблюдатели отмечают схожесть данного уголовного дела с уголовным делом руководителя Правозащитного центра "Вясна" Алеся Беляцкого, который в 2011 году был осужден за неуплату налогов со средств, поступающих на его личный счет за рубежом для финансирования проектов лишенной регистрации правозащитной НКО. При этом именно данный профсоюз был активным участником и организатором протестных действий весны 2017 года против декрета №3. В рамках этого уголовного дела 2 августа были проведены обыски и изъятия носителей информации в офисах Белорусского профсоюза радиоэлектронной промышленности в Минске и Белорусского независимого профсоюза (горняков, химиков и других работников) в Солигорске, а также в квартирах подозреваемых и иных работников профсоюза. В настоящее время обвиняемые и первоначально задержанные по этому делу Геннадий Федынич и Игорь Комлик находятся на свободе, следствие продолжается. Правозащитные организации объявили, что расценивают данное уголовное дело как политически мотивированное.

В заключении продолжают находится еще два человека, признанные политзаключенными: учредитель правозащитной организации "Платформа" Михаил Жемчужный и осужденный за участие в мирном велопробеге Дмитрий Полиенко. 31 марта вышел на свободу руководитель правозащитной организации "Платформа" Андрей Бондаренко, который вскоре вернулся к правозащитной деятельности. По-прежнему не имеет возможности вернуться в страну Председатель правления Центра правовой трансформации Елена Тонкачева, гражданка России, которой в течение года государственные органы неоднократно отказывали в сокращении срока запрета на въезд в Беларусь. Власти также отказали в рассмотрении

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

ходатайства об отмене или сокращении срока запрета на въезд в Беларусь Елены Тонкачевой, подписанного 65 белорусскими и зарубежными участниками Параллельного форума организаций гражданского общества, который прошел в Минске накануне ежегодной Парламентской ассамблеи ОБСЕ.

В целом указанные случаи политических репрессий и ограничений деятельности НКО, обысков, арестов участников мирных акций и инспирированных властями политически мотивированных уголовных дел свидетельствуют об ухудшении положения структур гражданского общества в 2017 году по сравнению с периодом 2014-2016 годов.

Регистрация некоммерческих организаций

По информации Министерства юстиции по состоянию на ноябрь 2017 года в Республике Беларусь зарегистрировано 2824 общественных объединения. По сравнению с началом года прирост составляет 93 новых организации (на 1 января 2017 в Беларуси насчитывалось 2731 общественных объединений). При этом, как сообщало Министерство юстиции, за первый квартал 2017 года в стране было зарегистрировано 22 новые организаций (на 1 апреля министерство сообщало о наличии в стране 2753 общественных объединений).

В целом указанные цифры свидетельствуют о том, что в 2017 году показатели регистрации новых общественных объединений сохранялись на уровне ежегодного показателя "приблизительно сто новых организаций", характерного для последнего десятилетия.

Итоговые количественные показатели и структура регистрации новых общественных объединений, их организационных структур, союзов и ассоциаций, а также фондов и профсоюзов за 2017 год будут подведены Министерством юстиции в начале 2018 года. Эти данные будут внесены в настоящий мониторинг при его обновлении.

В течение 2017 года Министерство юстиции и областные (Минского городское) главные управления юстиции отказали в регистрации ряда общественных объединений: Молодёжное общественное объединение "Моладзь Адраджэньня", Историко-просветительское общественное объединение "Хайсы", Общественное объединение "Дзея", Общественное объединение "Жаночая сетка "Мара", Общественное объединение инвалидов и организации досуга "Соколы", Просветительское общественное объединение городского развития "Экоград", Общественное объединение "Гендерное партнерство", Общественное объединение "Социально-христианское движение" и ряд других. Многие из указанных общественных объединений в течение многих лет неоднократно подавали заявления на государственную регистрацию, безуспешно пытаясь получить статус зарегистрированного юридического лица. Ряд организаций (Молодёжное общественное объединение "Моладзь Адраджэньня", Общественное объединение "Социально-христианское движение", Общественное объединение "Жаночая сетка "Мара") в течение года обжаловали отказы в регистрации в суде, однако судебные инстанции Беларуси не отменяют решений органов юстиции об отказе в регистрации и установленный законом механизм судебной проверки обоснованности отказа в регистрации де факто не действует.

В августе Министерство юстиции отказало в регистрации Общественному объединению "Социально-христианское движение" в связи с претензиями к оформлению списка учредителей (ошибка в указании отчества одной из учредительниц) и списка членов руководящего органа (по мнению регистрирующего органа, в списке Совета организации

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

руководитель НКО должен был быть указан как руководитель Совета, хотя по уставу организации все члены Совета имеют равный статус). 4 октября Верховный суд оставил в силе решение Министерства юстиции об отказе в регистрации этой организации.

В июле Министерство юстиции отказало в регистрации общественного объединения "Дзея" в связи с нарушениями в представленных для регистрации документах, которые, по мнению учредителей, являются малозначимыми и могли быть легко исправлены в случае, если бы организации предоставили время для исправления документов.

Так же столкнулись с решениями об отказе в регистрации и ряд вновь созданных фондов: в течение 2017 года было отказано в регистрации Местного фонда "Зеленая сеть" (третья попытка регистрации) и Местного информационно-просветительского фонда "Мэйкаут" по основаниям, которые не соответствуют требованиям законодательства и представляют собой попытку юридического обоснования произвольного отказа в регистрации.

23 декабря 2017 года учредители партии Белорусская христианская демократия созвали новый учредительный съезд дабы в седьмой раз попытаться получить статус официально зарегистрированной партии. Ранее данная организация шесть раз сталкивалась с отказами в регистрации в качестве политической партии (последний раз – в 2016 году), а также несколько раз ей было отказано в регистрации в качестве общественного объединения. Последний случай регистрации политической партии в Беларуси был зафиксирован в 2000 году, с тех пор свыше двадцати попыток создания различных политических партий (от коммунистических и социал-демократических до либеральных и правоконсервативных) не увенчались успехом.

На фоне неизменности общих количественных показателей регистрации новых организаций и обычной для Беларуси практики отказов в регистрации общественных объединений и фондов представляется необоснованной оценка как особо значимого факта регистрации Министерством юстиции в мае 2017 года Республиканского исследовательско-просветительского общественного объединения "Говори правду". Эта организация была основана в 2010 году в качестве политической кампании, активно участвующей в выборах и политических процессах. В течение последних лет она последовательно выступала за диалог с властями, позиционируя себя как конструктивную оппозицию, отличную по направленности действий от уже существующих партий и общественно-политических объединений. Ранее организации пять раз отказывали в регистрации в качестве общественного объединения. После успешной шестой попытки регистрации объединения продолжило работу по укреплению своего юридического статуса: организация подала заявления о регистрации своих местных отделений во всех областях Беларуси и в городе Минске, некоторые из которых (в том числе минское отделение организации) были зарегистрированы до конца 2017 года.

С учетом затруднений в регистрации общественных объединений и фондов основной формой для получения некоммерческими инициативами статуса официально зарегистрированного юридического лица остается учреждение. Эта форма НКО, согласно законодательству, регистрируется по заявительному принципу в том порядке, который установлен для коммерческих юридических лиц. В связи с этим процедура регистрации учреждений значительно дешевле и требует подготовки меньшего количества документов, чем для регистрации общественных объединений и фондов, а также не предусматривает возможности отказа в регистрации. Тем не менее, сугубо техническая процедура предварительного согласования названия организации в органах Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, призванная решать

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

техническую задачу недопущения регистрации организаций с одинаковыми наименованиями, зачастую становится препятствием для регистрации учреждений. В течение 2017 года продолжали фиксироваться случаи необоснованных отказов в согласовании наименований вновь создаваемых учреждений на основании того что их название схоже до степени смешения с названиями уже зарегистрированных организаций, либо на основании того что в названии не указан характер деятельности вновь создаваемой организации.

В ряде случаев многочисленные отказы в согласовании наименований учреждений явно имеют политическую подоплёку (учредителям не согласуют десятки наименований как при подаче заявления на согласование онлайн, так и при личном обращении) и связаны с нежеланием властей допустить создания НКО с определенным направлением деятельности (например, правозащитным), либо создаваемым людьми, которые активно выступают в качестве оппонентов существующего политического режима или находятся в негласном статусе "неблагонадежных" с точки зрения властей.

Изменения законодательства, затрагивающие интересы некоммерческих организаций

В течение 2017 года в Беларуси обсуждались изменения ряда правовых актов, затрагивающих интересы НКО. В большинстве случаев речь идет об изменениях, планируемых в будущем. Обсуждаемые нормативные акты в целом не направлены на ухудшение положения НКО, однако не изменяют саму систему их регистрации и деятельности, в том числе принципиально не улучшают их финансовую основу, в то же время в ряде случаев некоторые из планируемых изменений имеют потенциал к улучшению положения организаций гражданского общества.

28 февраля 2017 года декретом президента №2 была утверждена новая редакция Положения о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, утвержденного декретом президента от 16 января 2009 года №1. Новая редакция положения вступила в силу в сентябре 2017 года и стала поводом к разрешению давно назревшей проблемы необоснованной ликвидации НКО, зарегистрированных в форме учреждений, на основании неосуществления ими в течение продолжительного периода времени предпринимательской деятельности.

В последние годы в Республике Беларусь закрепилась практика направления налоговыми органами учредителям учреждений предложений о самоликвидации в связи с неосуществлением созданными ими учреждениями предпринимательской деятельности. В тоже время в соответствии с законодательством осуществление предпринимательской деятельности – право, а не обязанность НКО, зарегистрированной в организационно-правовой форме учреждения. Проблема ликвидации негосударственных учреждений в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности стала еще актуальней в свете вступления в силу 3 сентября 2017 года новой редакции упомянутого Положения о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования. С одной стороны, новая редакция Положения вводила позитивное уточнение о том, что в случае неосуществления предпринимательской деятельности в течение двадцати четырех месяцев подряд подлежит ликвидации именно коммерческая организация. В то же время на практике учреждения ставятся на учет налоговыми органами как коммерческие организации, что обусловлено их регистрацией по процедуре, аналогичной регистрации коммерческих организаций. В связи с этим распространение на практике нормы о ликвидации в связи с неосуществлением

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

предпринимательской деятельности на НКО со вступлением в силу новой редакции Положения создавало серьезные риски, так как новые нормы предусматривали возможность ликвидации без выяснения причин неосуществления такой деятельности.

Учитывая сложившуюся ситуацию экспертами Центра правовой трансформации и Ассамблеи демократических неправительственных организаций был проведен круглый стол НКО по данной проблеме, было разработано коллективное обращение о недопустимости ликвидации учреждений в связи с неосуществлением ими предпринимательской деятельности к Министерству по налогам и сборам, а также проведена встреча с заместителем министра по налогам и сборам.

В ответе на коллективное обращение министерство признало порочность существующей практики и сообщило о мерах, которые были предприняты для искоренения выявленных нарушений законодательства со стороны районных налоговых инспекций. В частности, министерство сообщило, 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 проинформировало 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 - сообщается что министерством применены меры по упорядочению работы налоговых инспекций с учреждениями с учетом их некоммерческой природы. Министерство поручило подведомственным налоговым инспекциям прекратить направление представлений регистрирующим органам о ликвидации НКО в связи с неосуществлением предпринимательской деятельности.

Одновременно указанным декретом от 28 февраля были введены и иные нормы, затрагивающие интересы учреждений и союзов (ассоциаций), в частности, был установлен конкретный срок для обращения в суд с иском о признании государственной регистрации недействительной. Органы Комитета государственного контроля, прокуратуры, внутренних дел, госбезопасности, налоговые и иные уполномоченные органы в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд, рассматривающий экономические дела, с исками о признании регистрации учреждения или ассоциации недействительной, о ликвидации в течение 3 лет с даты их регистрации или с даты регистрации изменений или дополнений, внесенных в Устав. По ранее действовавшему порядку срок для признания регистрации недействительной не был ограничен.

3 февраля 2017 года вступил в силу Кодекс Республики Беларусь о культуре, уделяющий особое внимание вопросам творческих союзов. Многие положения относительно творческих союзов были изменены по сравнению с действовавшим ранее законом "О творческих союзах и творческих работниках". Так, Кодекс предусматривает, что творческим союзом является общественное объединение творческих работников (не менее двух третей от общего числа членов) и других граждан, которые внесли вклад в сохранение и развитие культуры, созданное на основе общности интересов его членов в определенном виде творческой деятельности для реализации уставных целей. Ранее требование к минимальному представительству творческих работников в числе членов творческого союза отсутствовали. В

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

Кодексе внесены небольшие корректировки в перечень целей, для достижения которых создается творческий союз, и установлено, что эти цели деятельности являются обязательными для указания в уставе творческого союза. Также в Кодексе в отличие от ранее действовавшего закона установлено, что перечень творческих союзов определяется Министерством культуры. Кодекс наделил творческие союзы дополнительным по сравнению с большинством других общественных объединений правом осуществлять некоторые виды предпринимательской деятельности – они вправе осуществлять без создания коммерческих организаций и (или) участия в них следующие виды предпринимательской деятельности: деятельность по производству фильмов и телевизионных программ; деятельность по реализации образовательной программы обучающих курсов (лекториев, тематических семинаров, практикумов, тренингов и иных видов обучающих курсов) и образовательной программы совершенствования возможностей и способностей личности; творческую деятельность и развлечения. В Кодексе были изложены понятия спонсор культуры и меценат культуры. В развитие положений нового Кодекса правительством и министерствами были приняты ряд постановлений, в том числе соответствии с постановлением Министерства культуры был определен перечень творческих союзов.

Ряд обсуждаемых в 2017 году проектов нормативных актов затрагивает финансовую основу деятельности НКО в Беларуси, в том числе они касаются возможности получения средств из внутренних и иностранных источников.

В апреле 2017 года Министерство экономики Республики Беларусь объявило о том, что им подготовлен проект Указа "О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь", предусматривающий корректировку Указа Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. №300 "О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи"[1].

Этот нормативный акт регулирует порядок получения НКО пожертвований из внутренних корпоративных источников, и на практике создает серьезные ограничения в этой сфере, являясь давним предметом критики со стороны белорусских НКО как одно из препятствий к формированию финансовой устойчивости белорусского гражданского общества. Анализ предусмотренных в опубликованном проекте указа изменений и дополнений показал, что они не направлены на улучшение ситуации с получением НКО помощи от белорусских корпоративных жертвователей: в том числе, не решают проблемы наличия закрытого узкого перечня целей получения, невозможности аккумулирования НКО такой помощи, проблемы распространения указа на получение помощи от НКО физическими лицами и т. п.

Министерство экономики пригласило всех заинтересованных субъектов принять участие в обсуждении проекта. Центром правовой трансформации были направлены предложения по изменению установленного Указом №300 порядка получения безвозмездной (спонсорской) помощи, разработанные на основе многолетней консультационной практике в этой области[2].

1 Сайт Центра правовой трансформации http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennoe-obsuzhdenie-proekta-ukaza-predusmatrivayushhego-korrektirovku-ukaza-prezidenta-respubliki-belarus-ot-1-iyulya-2005-g-300-o-predostavlenii-i-ispolzovanii-bezvozmezdnoj-sponsorskoj-pomos

2 Lawtrend направил предложения относительно проекта изменений Указа ”О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи“ http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/lawtrend-napravil-predlozheniya-otnositelno-proekta-izmenenij-ukaza-o-predostavlenii-i-ispolzovanii-bezvozmezdnoj-sponsorskoj-pomoshhi

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

8 июня 2017 года в Министерстве экономики состоялось совещание с участием государственных органов и НКО по вопросам корректировки Указа Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 300 "О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи". Участники совещания обсудили основные вопросы, высказали дополнительные предложения и пожелания по доработке проекта Указа в целях создания благоприятных условий для развития благотворительной деятельности в Беларуси и иному совершенствованию регулирования вопросов предоставления и использования безвозмездной (спонсорской) помощи в Республике Беларусь.

В 2017 году белорусские НКО по-прежнему сталкивались с недостатками нового порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи, которые проявились в связи с вступлением в силу в 2016 году Декрета №5 "Об иностранной безвозмездной помощи" от 31 августа 2015 года. В июне 2017 года широкую огласку получила ситуация с необходимостью выплаты налогов с помощи, которая распространяется среди конечных бенефициаров еврейской благотворительной организацией "Хэсэд-Рахамим" за счет средств, получаемых от американской еврейской благотворительной организации "Джойнт". В качестве иллюстрации абсурдного порядка получения иностранной помощи в Беларуси средствами массовой информации приводилось фото уведомления, полученного от "Хэсэд-Рахамим" одним из его подопечных, где сообщалось, что тому следует перечислить на счет фонда деньги для уплаты подоходного налога со стоимости полученной помощи – услуг патронажа. При этом НКО путем рассылки таких уведомлений лишь пыталась на практике реализовать те разъяснения о порядке налогообложения иностранной помощи, которые ей были даны в инспекциях Министерства по налогам и сборам. В дальнейшем в соответствии с разъяснением, опубликованным 20 июня на сайте министерства, было определено, что малообеспеченные граждане, инвалиды, пенсионеры и т.д. при получении ими от организации "Хэсэд-Рахамим" денежных средств и товаров (имущества), поступивших из-за границы в качестве иностранной безвозмездной помощи, а также при оказании им благотворительной помощи силами своих работников этой организации (например, в уходе за малоподвижными и лежачими подопечными на дому, в уборке жилых помещений, совершении покупок за счет личных средств граждан) плательщиками подоходного налога не являются. Однако данное разъяснение имело индивидуальный характер, было направлено на погашение развернувшегося в СМИ (в том числе американских) скандала, и не решало проблему абсурдного характера налогового режима в отношении получаемой и распределяемой белорусскими НКО иностранной безвозмездной помощи.

Разночтения и неясность положений законодательства об иностранной безвозмездной помощи, особенно в части порядка ее налогообложения и освобождения от налогов, породили практику разъяснений Министерства по налогам и сборам и Департамента по гуманитарной деятельности относительно его применения. Многие из данных разъяснений, не являясь нормами законодательства, вносили новые положения в порядок налогообложения иностранной безвозмездной помощи. Так, например, 8 сентября 2017 года было подготовлено совместное письмо Департамента по гуманитарной деятельности и Министерства по налогам и сборам № 03/4533/3-2-7/5530. Согласно этому письму к доходам, получаемым из средств иностранной безвозмездной помощи, и являющимися объектом обложения подоходным налогом, относятся также товары, приобретенные НКО за счет денежных средств, зарегистрированных в качестве иностранной безвозмездной помощи, и безвозмездно переданные физическому лицу (например, изделия медицинского назначения,

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

лекарственные средства, топливо, средства личной гигиены, продуктовые наборы и т.д.), а также оплаченные НКО за счет денежных средств, зарегистрированных в качестве иностранной безвозмездной помощи, работы (услуги), выполненные (оказанные) конкретному физическому лицу (например, оплата лечения, банно-прачечных услуг, услуг по доставке продуктов и т.д.). При этом положения Налогового кодекса в части налогообложения подоходным налогом являются давно действующими и не претерпевшими изменений.

Практика освобождения иностранной безвозмездной помощи от налогов в 2017 году сводилась к тому, что практически все обратившиеся в департамент НКО не получали полного освобождения полученной помощи от налогов.

16 ноября 2017 года на сайте Департамента по гуманитарной деятельности была опубликована информация о разработке проекта декрета, направленного на совершенствование порядка получения, использования иностранной безвозмездной помощи, ее освобождения от налогов, сборов (пошлин), а также о возможности направления предложений заинтересованных лиц по опубликованному проекту декрета. Для обсуждения предлагаемых в декрет изменений и подготовки предложений по проекту декрета был установлен необоснованно короткий срок — всего 3 рабочих дня. Это существенно повлияло на возможность обсуждения предлагаемых изменений в среде НКО, а также создало препятствия для подготовки качественных и обоснованных предложений заинтересованных лиц по проекту декрета. Несмотря на это, Центр правовой трансформации, Международное просветительское общественное объединение "АКТ" и ряд других организаций направили в Департамент свои предложения по изменению законодательства об иностранной безвозмездной помощи.

Анализ опубликованного проекта декрета показал, что его самым существенным недочетом является то, что он концептуально не затрагивает саму систему регистрации иностранной помощи, и лишь вносит некоторые косметические изменения в порядок получения и использования помощи. Например, он отменяет несколько недавно введенных норм и приводит некоторые вопросы налогообложения в соответствие с ранее сделанными официальными разъяснениями. Проект, как и ранее не предусматривает минимальный размер помощи, получаемой НКО и не требующей регистрации, оставляет в силе разрешительный принцип регистрации иностранной помощи, индивидуальное освобождение от налогов каждого получаемого транша, и многое другое. Не отвечает проект декрета и многим нововведениям, которые сейчас происходят в Беларуси. Например, за последнее время в Беларуси было принято четыре плана в области прав человека: Межведомственный план по выполнению рекомендация в рамках Универсального периодического обзора и других органов в области прав человека, планы в области прав людей с инвалидностью, детей, гендерного равенства. Однако реализация ни одного из этих планов не закреплена в установленном проектом декрета перечне целей привлечения иностранной безвозмездной помощи. К позитивным изменениям, предлагаемым проектом декрета, можно отнести положения об исключении необходимости регистрации взносов иностранных учредителей и членов НКО в Департаменте по гуманитарной деятельности, исключении нормы о направлении НКО не более 20% помощи на оплату труда работникам, сделана попытка и ввести размер помощи, которые можно использовать при возникновении остатка без дополнительного согласования с Департаментом. Однако введение только таких изменений качественно не повлияет на улучшение ситуации с доступом НКО к иностранной

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

безвозмездной помощи и не будет способствовать существенному повышению финансовой устойчивости организаций гражданского общества.

В октябре 2017 года 74 НКО, объединяющие в своих рядах более 40 тысяч человек, направили в Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Палату представителей Национального собрания и Департамент по гуманитарной деятельности коллективное обращение об улучшении условий налогообложения для НКО. В обращении было предложено отменить подоходный налог для получателей за услуги НКО и иной помощи от них в натуральной форме независимо от источника финансирования, стимулировать персональную благотворительность физических лиц, ввести дополнительное основание для социального налогового вычета в размере 10% на сумму пожертвований НКО, не облагать налогом на прибыль иностранную безвозмездную помощь, получаемую НКО, создать равные условия для НКО для привлечения средств от бизнес-структур, расширив норму льготирования валовой прибыли и освобождения от налога на прибыль дивидендов на все НКО. Однако реакция государственных органов на эти предложения не была позитивной.

В Беларуси продолжается совершенствование законодательства о социальном заказе и участии НКО в деятельности по социальному обслуживанию населения. В частности, 19 июня 2017 года Закон Республики Беларусь "О социальном обслуживании" был дополнен положениями об участии негосударственных НКО в решении вопросов в области социального обслуживания и о международном сотрудничестве в этой области, а также были внесены изменения в порядок проведения конкурсов на выполнение государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным НКО субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов.

С 4 июля 2017 года в соответствии с постановлениями Правления Национального банка Беларусь перешла на международную систему нумерации банковских реквизитов в формате IBAN (International Bank Account Number). Несмотря на разъяснения регулятора, не всегда этот процесс проходил гладко: в частности, 4 июля и в последующие несколько дней ряд НКО столкнулись со сложностями в перечислении государственных пошлин, в том числе пошлин за регистрацию, вызванную отсутствием необходимых реквизитов в банках и на сайтах государственных органов (по крайней мере в одном случае эта задержка привела к необходимости повторного проведения учредительного мероприятия создаваемого общественного объединения). С введением нового банковского стандарта все НКО были обязаны привести в соответствие с ним свои реквизиты, в том числе утвердить новые образцы бланков для писем.

В Беларуси сохраняется тенденция, когда позитивные для НКО изменения норм законодательства являются косвенным следствием либерализации условий для бизнеса. Эта неоднозначная тенденция нашла свое проявление в двух громких нормативно-правовых актах, которые были приняты в конце 2017 года и в содержательной части вступают в силу в следующем 2018 году.

Так, декрет №7 "О развитии предпринимательства" от 23 ноября 2017 года, среди прочего, устанавливает, что субъекты хозяйствования вправе не использовать печати и вправе использовать для размещения офисных помещений объекты недвижимого имущества, по назначению, отличному от назначения, указанного в документах Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, если при этом не нарушаются права и законные интересы граждан и других субъектов хозяйствования. Согласно букве

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

данной нормы (которая по декрету должна распространяться на все юридические лица, как коммерческие, так и некоммерческие), это нововведение может в некоторой степени решить проблему юридических адресов для НКО, которые в настоящее время могут быть размещены только в административных и офисных помещениях, но не могут, согласно трактовке государственных органов, размещаться в помещениях иного целевого назначения (например, торговых). Действительное значение для НКО этой новеллы и ряда иных положений декрета №7 станет понятно в ходе его практического применения после его вступления в силу в конце февраля 2018 года.

Потенциально значимые для НКО нормы содержит и декрет №8 "О развитии цифровой экономики" от 21 декабря 2017 года, который устанавливает льготный правовой и налоговый режим для экономической деятельности субъектов хозяйствования в сфере информационных технологий, в том числе выводит их из-под действия некоторых ограничений, налагаемых на доноров безвозмездной помощи. Приложение №3 к этому декрету определяет, что резиденты Парка высоких технологий вправе предоставлять безвозмездную (спонсорскую) помощь учреждениям образования на цели, самостоятельно определяемые сторонами в договоре о предоставлении такой помощи. В отношении криптовалют (токенов) декретом до 1 января 2023 года предусмотрен безналоговый режим для операций физических лиц, в том числе в отношении получения их в дар, что в сочетании с нормами декрета №5 "Об иностранной безвозмездной помощи" от 31 августа 2015 года снимает все ограничения для перечисления физическим лицам иностранной помощи в виде криптовалют.

29 сентября 2017 года правительство передало в парламент проект изменений в Закон "О массовых мероприятиях". Проект предусматривает введение административной ответственности по статье 23.34 Кодекса об административных правонарушениях для юридических лиц (в том числе НКО) в виде крупного штрафа за нарушение порядка проведения массовых мероприятий. Проект не предусматривает коренных изменений в существующем теперь в Беларуси разрешительном порядке проведения митингов и демонстраций, сохраняет требование об обязательной подаче заявления о проведении митинга за 15 дней до даты события, и дает органам власти широкие возможности для необоснованных отказов в разрешении на проведение митингов и демонстраций. Вместе с тем проект предусматривает внедрение элементов уведомительного принципа при проведении мероприятий в специально отведенных местах, определенных решением местных органов власти. Для таких мероприятий не будет требоваться специальное разрешение властей, достаточно подать уведомление за 10 дней до события.

Взаимодействие государства с некоммерческими организациями и элементы общественного диалога

В 2017 году государство продолжило политику большей открытости для диалога с НКО по вопросам изменения законодательства и иным аспектам государственной политики. Однако, во многих случаях для этих процессов диалога были характерны недостатки, наблюдавшиеся в предыдущие годы: привлечение к консультациям ограниченного круга лишь некоторых организаций (в том числе неприятие позиции тех НКО, которые не могут получить регистрацию в Беларуси), зачастую формальный характер диалога без реального учета озвученных в ходе диалога позиций общественности в разработке политических решений, малое количество действенных институциональных площадок для диалога, отсутствие

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

доступа НКО к информации и к проектам разрабатываемых нормативно-правовых актов, крайне малый срок для подготовки письменных замечаний и предложений к проектам нормативно-правовых актов, большее внимание государства к тем диалоговым процессам, которые осуществляются в рамках взаимодействия с международными структурами, отсутствие системы обобщения государством высказанных в ходе общественного обсуждения мнений и обратной связи по ним.

Для многочисленных на локальном уровне общественных обсуждений и слушаний в рамках разработки проектов застройки и размещения новых производств характерно отношение государственных органов к проводимым обсуждениям не как к возможности общественности повлиять на содержание проекта решения, но как к разъяснительной работе, призванной донести до общественности обоснованность и целесообразность разработанного государственным органом проекта решения.

Возросшая в первом полугодии репрессивная активность властей повлияла негативно на атмосферу взаимодействия государства с гражданским обществом, однако в целом не приостановила попытки общественного диалога по многим важным вопросам, в том числе касающимся ситуации с правами человека.

25 октября 2017 года исполнился год со дня утверждения постановлением правительства Межведомственного плана 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. В 2017 году план, как и ранее, не был обеспечен механизмами его реализации, не произошла доработка плана в соответствии с рекомендациями договорных органов, в частности в плане по-прежнему отсутствуют вопросы свободы ассоциаций. Для реализации мероприятий в рамках этого плана было характерно слабое освещение их в средствах массовой информации: лишь в единичных случаях государственные органы информировали общественность о подготовке и проведении мероприятий, а разработанные министерствами и ведомствами программы мероприятий в рамках плана остаются непубличными документами, что создает препятствия для участия в реализации плана организаций гражданского общества. Так же остается неразрешенным вопрос о том, будет ли доступен для общественности ежегодный промежуточный отчет о выполнении плана, который должен быть представлен Министерством иностранных дел правительству не позднее 20 апреля 2018 года.

12 декабря 2017 в Минске состоялись консультации экспертного уровня "Национальный план действий по правам человека: актуальные вопросы реализации и перспективы", организованные Министерством иностранных дел и Представительством ООН в Беларуси. В консультациях приняли участие представители органов государственного управления, задействованных в реализации мероприятий национального плана, представители агентств системы ООН и стран-доноров. Для участия в этих консультациях с возможностью выступления на дискуссионных панелях были приглашены представители широкого круга правозащитных и иных НКО, при этом представители незарегистрированных организаций участвовали в дискуссии в индивидуальном качестве. В тоже время консультации, как и в прошлом году, носили скорей ознакомительный общий характер, не было уделено внимание тематическим вопросам, по ним не вырабатывались рекомендации. Подобные консультации в отношении межведомственного плана в 2017 году явились единичным мероприятием,

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

принятие плана не привело к созданию постоянно действующих площадок для взаимодействия государственных органов с белорусским правозащитным сообществом.

Постановлением Совета Министров от 17 февраля 2017 г. № 149 был утвержден "Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы". Целью этого плана является развитие механизмов внедрения гендерного подхода в процесс разработки и реализации мер государственной политики в различных сферах жизнедеятельности общества.

Постановлением Совета Министров от 13 июня 2017 года №451 был утвержден "Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017–2025 годы", который предусматривает участие организаций гражданского общества в реализации предусмотренных в плане мероприятий наряду с государственными органами. Примечательно, что источниками финансирования мероприятий данного плана, наряду с собственными средствами исполнителей и средствами республиканского и местных бюджетов, являются средства государственных и негосударственных фондов, международной технической помощи.

Постановлением Совета министров от 22 сентября 2017 года №717 был утвержден "Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017-2021 годы". Министерством юстиции 4 ноября 2017 года был проведен семинар на тему "Роль белорусских общественных объединений в сфере охраны материнства, детства и семьи", в ходе которого профильные НКО были проинформированы о перспективах участия в реализации мероприятий плана. Следует отметить, что вопросы оценки эффективности реализации предыдущего Национального плана действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2012–2016 годы не получили должного освящения в сообщениях государственных органов, отчет о реализации этого плана так же не был опубликован.

В целом указанные планы предусматривают участие НКО в проводимых в рамках планов мероприятиях лишь формально либо в пассивном качестве. Широкая общественность может реагировать на предложения властей, принимать участие в мероприятиях по приглашению государственных органов, однако, чаще всего, это участие эпизодично и фрагментарно, предусматривает возможность акцентирования проблем негосударственными акторами, но не является реальным участием в предусмотренной планами деятельности. Особо тревожит устоявшаяся практика непубличности мер по реализации планов, в первую очередь закрытости от общественности отчетов о их выполнении, что вызывает серьезные сомнения в реальной эффективности таких планов и препятствует их общественной оценке. В ряде случаев профильные НКО заявляли о несогласованности элементов различных планов, которые связаны с решением сходных проблем (в частности, наблюдается разночтение в сроках проведения запланированных мероприятий).

НКО по-прежнему принимали ограниченное участие в работе двусторонних коммуникационных площадок в рамках диалога по правам человека Беларусь-Европа и Беларусь-США. В тоже время необходимо отметить постепенный рост открытости белорусских властей и ЕС в контактах с гражданским обществом. Заседания Координационной группы ЕС-Беларусь и Диалога по правам человека проходят с частичным участием представителей белорусского гражданского общества.

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

19-20 декабря 2017 года в Брюсселе состоялось четвертое заседание координационной группы "Беларусь-ЕС", на которое были приглашены представители белорусского гражданского общества и им была предоставлена возможность высказаться по обсуждаемым проблемам двустороннего белорусско-европейского взаимодействия на различных тематических направлениях. Такие встречи проводятся теперь каждые полгода поочередно в Европе и в Беларуси. На декабрьской встрече прозвучала критическая оценка продвижения Беларуси по дорожной карте в рамках Болонского процесса, в том числе в части укрепления академических свобод. Следует, однако, отметить, что на данной встрече темы прав человека, упрощения визового режима, миграции, финансирования проектов и заключения соглашения о приоритетах партнёрства обсуждались в отсутствие представителей белорусских НКО. Сами участвующие в работе координационной группы НКО отмечали в качестве проблемы формирование списка приглашённых экспертов НКО в крайне сжатые сроки, что затрудняет подготовку участников к содержательной дискуссии и тем более не позволяет подготовить пакет разработанных предложений по существу обсуждаемых вопросов. Кроме того, профиль приглашённых НКО зачастую не вполне соответствует тематике обсуждаемых на в рамках координационной группы вопросов, что снижает эффективность самого формата участия гражданского общества в работе подобных коммуникационных площадок[3].

В октябре 2017 года представители Министерства иностранных дел Беларуси впервые приняли участие в ежегодной Ассамблее Форума гражданского общества Восточного партнерства.

В апреле 2017 года, впервые за последние 20 лет, Беларусь направила в Комитет ООН по правам человека доклад о выполнении Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах человека. Таким образом, Беларусью была ликвидирована многолетняя задолженность по предоставлению периодических отчетов в данный комитет. Документ был подготовлен Министерством иностранных дел при участии ряда министерств и ведомств и содержит ответы на перечень вопросов, сформулированных комитетом и адресованных государству в контексте подготовки к предстоящему осенью 2018 года рассмотрению отчета Беларуси в комитете. 18 мая, то есть уже после того, как отчет был отправлен, он был публично презентован представителям гражданского общества. После изучения государственного отчета коалиция белорусских правозащитных НКО подготовила и направила в Комитет ООН по правам человека альтернативный отчет.

Совет Министров Беларуси постановлением №574 от 1 августа 2017 одобрил Национальную программу международной технической помощи к 2020 году. Национальная программа учитывает глобальные, региональные, национальные, секторальные и тематические уровни, обязательства Беларуси по достижению целей в области устойчивого развития до 2030 года. Эта программа представляет собой перечень приоритетов и задач, для решения которых Беларусь рассчитывает привлечь средства от международных организаций и фондов. В числе приоритетных направлений привлечения международной технической помощи в программе отмечены: гармоничное развитие человека, совершенствование институциональной среды и формирование благоприятной бизнес-среды, экологическая устойчивость и безопасность, включая сохранение и устойчивое использование биоразнообразия, достижение нейтрального баланса деградации земель, экологизация производства и потребления,

[3] См. Денис Мельянцов. Координационная группа «Беларусь-ЕС»: как это было http://nmnby.eu/news/analytics/6509.html

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

смягчение последствий и адаптация к изменениям климата, региональное развитие. При этом отмечается, что указанные приоритетные направления дополняют приоритеты, цели и задачи государственных программ на 2016-2020 годы. В свою очередь, основные направления государственных программ также будут рассматриваться в качестве приоритетов международного технического сотрудничества с учетом того, что правительство Беларуси заинтересовано в привлечении дополнительных ресурсов для их реализации. Проект Национальной программы был предварительно опубликован и у организаций гражданского общества была возможность высказать свои замечания по его содержанию.

Программа предусматривает существенное увеличение объема средств, которые Беларусь рассчитывает получить от международных доноров, и рассчитана на привлечение в страну 600 миллионов долларов, что в полтора раза больше ранее действовавшего плана привлечения международной технической помощи на период 2012-2016 годов. Следует также отметить увеличение роли гражданского общества на этапе разработки программы - ее проект был вынесен на общественное обсуждение и некоторые предложения общественности были учтены. В программе предусмотрена роль Координационного совета по международной технической помощи, в которую входят представители трех заинтересованных сторон - правительства, доноров, гражданского общества: предусмотрены конкретные механизмы участия этого совета в планировании и оценке реализации программ международной технической помощи, в том числе с созданием рабочих и экспертных групп по отдельным направлениям, Координационный совет был наделен правом рассмотрения годовых планов привлечения помощи, которые будут представлять собой более конкретные с финансовой точки зрения документы.

В июле 2017 года председатель Белорусского Хельсинкского Комитета Олег Гулак был включен в состав Республиканской общественной наблюдательной комиссии при Министерстве юстиции. Согласно постановлению правительства №1220 от 15 сентября 2006 года, международные, республиканские и местные общественные объединения имеют право контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности, направляя своих представителей в состав таких комиссий. Однако при этом представительство правозащитных НКО и независимых от властей общественных объединений, занимающихся вопросами пенитенциарной системы, в составе подобных органов общественного контроля на национальном и областном уровнях по-прежнему остается минимальным. В частности, в течение 2017 года власти неоднократно отказывались включить в состав общественных наблюдательных комиссий правозащитника Сергея Устинова, представляющего инициативу "Правозащитники против пыток", который выдвигался в состав комиссий решением Республиканского общественного объединения "Правовая инициатива". Вместе с тем, в действующий состав Республиканской общественной наблюдательной комиссии входят представители таких непрофильных организаций как "Белорусская ассоциации многодетных родителей", "Белорусский фонд культуры", "Союз писателей Беларуси".

В настоящее время в Беларуси приняты в первом чтении и проходят подготовку к принятию во втором чтении изменений в закон "О нормативных правовых актах в Республике Беларусь". В этом законопроекте закрепляется статья: "Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов". Проект закона предусматривает, что проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан и устанавливающих новые либо принципиально изменяющих

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

существующие подходы к правовому регулированию в определенной сфере общественных отношений, а также иные проекты актов законодательства по инициативе государственных органов подлежат публичному обсуждению.

Для Беларуси по-прежнему характерен неравноправный статус общественных объединений в вопросе доступа к государственному финансированию. По-прежнему основная часть государственных средств, предоставляемых в рамках государственного социального заказа, направляется Белорусскому Обществу Красного креста и его региональным отделениям. По сообщению Министерства труда и социальной защиты, в 2017 году выполнялись 63 договора, заключенных между местными исполнительными и распорядительными органами и негосударственными НКО в рамках механизма государственного социального заказа, при этом из них 43 договора (то есть две трети) выполнялись Белорусским Обществом Красного Креста. Таким образом, число договоров государственного социального заказа увеличивается, но этот механизм остается доступен лишь ограниченному числу социальных НКО, в том числе в связи с затруднениями для выполнения обременительных требований законодательства о социальном заказе.

В Беларуси по-прежнему сохраняется прямое финансирование лояльных государству общественных объединений из республиканских и местных бюджетов. Так, Белорусский республиканский союз молодежи получил в 2017 году только из республиканского бюджета 6,2 миллиона рублей в виде прямого финансирования на внеконкурсной основе.

Законодательство директивно определяет перечень спортивных некоммерческих организаций (как спортивных клубов, так и федераций по видам спорта), которым предоставляется поддержка со стороны государственных предприятий, а также за счет республиканского государственно-общественного объединения "президентский спортивный клуб". Указом Президента Республики Беларусь № 443 от 12.12.2017 для организаций физической культуры и спорта предоставлены дополнительные меры поддержки. В соответствии с документом, прибыль от приносящей доходы деятельности, включая сдачу имущества в аренду, полученная организациями физической культуры и спорта в форме учреждений, в том числе специализированными учебно-спортивными учреждениями, освобождается от налогообложения налогом на прибыль. Однако государственное финансирование имеет и обратную сторону в виде прямого вмешательства государства в деятельность спортивных НКО: весной 2017 года по инициативе органов исполнительной власти и Национального олимпийского комитета (возглавляемого президентом Беларуси) произошли изменения в руководстве большинства спортивных федераций, причем зачастую с грубыми нарушениями уставов и в противоречии с волей самих членов данных общественных объединений. Красноречивым примером стала ситуация в федерации фехтования, когда 17 мая высший орган общественного объединения отклонил предложенную властями кандидатуру нового председателя и избрал руководителем авторитетного человека из своей среды – власти включили административный ресурс, оказали давление на участников организации по месту работы и в ультимативной форме потребовали созыва нового съезда, который принял требуемое властями решение и избрал на должность руководителя федерации предложенную властями кандидатуру.

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

Запрет на деятельность незарегистрированных организаций

В Уголовном кодексе Беларуси с 2005 года существует статья 193[1], предусматривающая, что организация деятельности либо участие в деятельности незарегистрированного общественного объединения, партии, религиозной организации или фонда наказывается штрафом или арестом на срок до шести месяцев, или лишением свободы на срок до двух лет. Венецианская комиссия Совета Европы в своем специальном заключении признала эту норму уголовного кодекса нарушением международных стандартов свободы ассоциаций[4].

В ходе первого (2010) и второго (2015) раундов Универсального периодического обзора по правам человека в адрес Беларуси были вынесены многочисленные рекомендации об отмене статьи 193[1] Уголовного кодекса. Однако, несмотря на многочисленные заверения различных государственных органов о возможном изменении законодательства о запрете на деятельность незарегистрированных организаций, эта норма так и не была отменена.

В период 2010-2017 не было зафиксировано новых приговоров по статье 193[1], хотя в период 2005-2010 по этой статье было осуждено не менее 18 человек. Однако периодически возбуждаются уголовные дела по этой статье в отношении руководителей незарегистрированных НКО. Прокуратура и КГБ (в том числе региональные подразделения этих служб) выносят официальные предупреждения о привлечении к уголовной ответственности членов незарегистрированных объединений (на основании статьи 193[1] Уголовного кодекса Беларуси), если они не прекратят свою общественную деятельность в составе общественного объединения или религиозной организации без государственной регистрации. Практика вынесения предупреждений по статье 193-1 способствует латентности структур гражданского общества - многие из них стараются не афишировать свою работу, избегая отождествления какой-либо общественной активности со структурами, не имеющих государственной регистрации, опасаясь уголовного наказания. Тем не менее, в течение 2017 года не было зафиксировано сообщений о подобных предупреждениях и о новых уголовных делах по статье 193[1] Уголовного кодекса.

Помимо статьи 193[1], в белорусском уголовном кодексе имеется статья 193 "Организация либо руководство общественным объединением, религиозной организацией, посягающими на личность, права и обязанности граждан", которая по части 1 предусматривает лишение свободы на срок до двух лет за организацию либо руководство политической партией, иным общественным объединением, религиозной организацией, деятельность которых сопряжена с насилием над гражданами, или с причинением им телесных повреждений, или с иными посягательствами на права, свободы и законные интересы граждан, или с воспрепятствованием исполнению гражданами их государственных, общественных, семейных обязанностей. Часть вторая данной статьи предусматривает более суровое наказание в виде лишения свободы на срок до трех лет, причем квалифицирующим признаком, ужесточающим ответственность, выступает осуществление вышеуказанной деятельности в составе незарегистрированного общественного объединения.

[4] CDL-AD(2011)036-e. Opinion on the compatibility with universal human rights standards of article 193-1 of the criminal code on the rights of non-registered associations of the Republic of Belarus adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 october 2011) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD%282011%29036-e

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/

Практика по статье 193 является небольшой – достоверно известно об одном случае ее применения в 2012 году с вынесением обвинительного приговора с назначением наказания в виде трех лет лишения свободы (осужденный был освобожден досрочно по амнистии).

В 2016 году практика привлечения к уголовной ответственности по статье 193 возобновилась. Осенью 2016 года болельщики клуба «Партизан» Илья Воловик, Вадим Бойко, Дмитрий Теханович, Филипп Иванов, Артем Кравченко, Андрей Чертович (сторонники левых взглядов) были обвинены в хулиганстве, совершенном в июне 2014 года в отношении болельщиков клуба "Торпедо" (сторонники правых взглядов). Кроме этого Илью Воловика, который по словам прокурора, являлся лидером объединений «Першакроў», «Хеўра», «New School Band», «Red White Hunters», «MRFC» (все это названия неформальных движений ультра-левых групп), судили по 193 статье уголовного кодекса за руководство незарегистрированными группировками фанатов. По сути, это интернет-группы в социальных сетях, но следствие настаивало, что Воловик, используя общение по интернету, организовывал деятельность незарегистрированных общественных объединений. 10 марта суд Первомайского района признал Илью Воловика виновным по всем инкриминируемым ему статьям, включая обвинение по статье 193 Уголовного кодекса, и назначил ему наказание в виде лишения свободы на срок 10 лет, при этом за руководство незарегистрированной организацией ему было назначено максимальное наказание в виде трех лет лишения свободы.

Поскольку законодательство об общественных объединениях предусматривает запрет на создание организаций, чья деятельность сопряжена с посягательством на личность, права и свободы граждан, то само по себе создание подобных организаций в Беларуси невозможно. Законодательство также позволяет ликвидировать организации, которые занимаются противоправной деятельностью. Кроме того, наличие таких формулировок в Уголовном кодексе может использоваться для ограничения деятельности организаций гражданского общества. По сути, статья 193 уголовного кодекса может использоваться за самые различные законные формы активности организаций гражданского общества и профсоюзов (организация забастовок, бойкоты, информационные кампании и т.д.). Статья 193 была внесена в Уголовный кодекс вместе с введением запрета на деятельность незарегистрированных организаций. Часть 2 статьи 193, которая вводит в качестве квалифицирующего признака (отягчающего ответственность) осуществление деятельности без регистрации, была внесена в Уголовный кодекс в 2006 году вместе со статьей 193^1 в общем пакете законов, ограничивающих свободу выражения мнений, свободу собраний и свободу ассоциаций.

Ассамблея неправительственных демократических организаций Беларуси и Центр правовой трансформации считают необоснованным установление статьей 193 Уголовного кодекса повышенной ответственности за правонарушения в связи с их осуществлением незарегистрированными общественными объединениями.

© Центр правовой трансформации, http://lawtrend.org
© Ассамблея неправительственных демократических организаций, http://belngo.info/