

## **СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В БЕЛАРУСИ**

Обзор за 2018 год

*Центр правовой трансформации (Lawtrend)*

*Ассамблея неправительственных демократических организаций*

Изложенные в этом обзоре оценки основаны на материалах практики организаций-авторов в области консультирования *pro bono* структур гражданского общества по правовым и организационным вопросам, включая опыт участия в судебных процессах и представительства в государственных органах. В основу оценок также были положены результаты адвокационной работы, включая реакции государственных органов на направляемые им запросы и предложения по совершенствованию правового регулирования и практики в направлении улучшения условий для деятельности организаций гражданского общества. Авторы выражают благодарность коллегам из белорусских правозащитных организаций и СМИ за подготовку материалов о развитии гражданского общества Беларуси, которые были использованы при подготовке этого обзора.

### **Общая оценка правовой ситуации для гражданского общества в Республике Беларусь**

Внешнее окружение для белорусского некоммерческого сектора в 2018 годы развивалось в русле тех тенденций, которые наметились в предыдущие годы. С одной стороны, некоторое смягчение риторики государственной власти по отношению к гражданскому обществу, частичный отказ от наиболее жестких ограничительных практик с развитием площадок для диалога между гражданским обществом и государством на локальном и международном уровне многими организациями гражданского общества (ОГО)<sup>1</sup> расценивались как свидетельство улучшения условий для деятельности, и в определенной степени на самом деле сопровождался таковым улучшением. Вместе с тем, жесткие практики по отношению к ОГО (не исключая наиболее репрессивных) сохранились в арсенале властей, большинство законодательных изменений не могут быть расценены как позитивные, а некоторые из них напрямую угрожают ОГО ухудшением положения в ближайшем будущем.

<sup>1</sup> Для целей настоящей работы под "**организациями гражданского общества**" (ОГО) понимаются любые формы независимых от государства общественных институтов, в которых может быть реализована свобода ассоциаций (включая религиозные организации, общественные объединения, иные некоммерческие организации, неформальные группы и инициативы). Термин "**некоммерческие организации**" (НКО) употребляется в понимании Гражданского кодекса Республики Беларусь как обозначение юридических лиц, не ставящих основной своей целью извлечение прибыли (фонды, учреждения, общественные объединения, ассоциации и союзы юридических лиц и др.), однако государственные организации при этом не учитываются.

В связи с этим 2018 год был как никогда неоднозначным в оценках правовых условий для деятельности ОГО, которые звучали со стороны разных субъектов гражданского общества: для некоторых он был годом продолжения тенденции улучшения взаимоотношений гражданского общества и государства, в том числе в части принятия благоприятных для НКО норм законодательства и улучшения финансовой устойчивости неправительственного сектора через развитие разнообразных новых форм привлечения финансирования из источников внутри страны. Другие организации сталкивались с уголовным преследованием (в том числе в связи с получением финансовой помощи из-за рубежа), имели сложности с организацией мероприятий, отмечали ухудшение законодательства и правоприменительной практики, применение всего перечня прежних санкций и мер ответственности.

На фоне такого различия в субъективных оценках, можно отметить и явное объективное отличие двух временных периодов в рамках одного 2018 года. Приблизительно в первой половине года преобладали позитивные оценки – и в их поддержку можно было привести больше фактов, конкретных кейсов и практических примеров, в то время как негативные оценки скорее были основаны на интерпретациях, предположениях, негативных прогнозах относительно того, что запланированные законодательные изменения либо изменения практики не приведут к реальным улучшениям для ОГО. Во второй половине 2018 года, начиная с лета, ситуация явно изменилась на прямо противоположенную: позитивные оценки стали апеллировать скорее к прогнозам и интерпретациям, основываясь на рассмотрении конкретных негативных примеров как частных случаев, не изменяющих общего позитивного тренда, в то время как негативные оценки стали в большей степени основываться на численных показателях, конкретных примерах и правовых кейсах из практики (в том числе касательно изменения правового регулирования).

Выделение этих двух периодов является условным и приблизительным по проводимой временной границе (июнь-июль), но достаточно определенно отражает реально изменившуюся ситуацию в конце 2018 года по сравнению с его началом. Оно основывается на изложенных в дальнейших разделах настоящего обзора изменениях правового регулирования, регистрации НКО, практических ограничениях деятельности ОГО, опыта взаимодействия гражданского общества и государства на различных площадках, а также продолжающейся практики существования ОГО в неравных условиях по сравнению с коммерческими организациями с одной стороны, и государственно-общественными структурами – с другой.

Говоря о тех процессах и фактах, которые давали основание для оптимистических оценок в первой половине 2018 года, следует отметить:

- озвученную властями в мае законопроектную инициативу об отмене одиозной статьи 193<sup>1</sup> Уголовного кодекса Республики Беларусь, карающей за деятельность в составе незарегистрированных организаций;
- принятие парламентом в июне поправок в закон Республики Беларусь "О массовых мероприятиях в Республике Беларусь", предусматривающих элементы проведения массовых мероприятий по заявительному принципу, и привлечение к обсуждению данных поправок представителей широкого круга правозащитных организаций;
- привлечение широкого круга общественности и заинтересованных субъектов к обсуждению поправок в законодательство о СМИ (содержание которых вызывало обеспокоенность

возможными новыми ограничениями свободы слова, особенно в Интернете) и некоторых других законопроектов (включая вызванные резонансными требованиями общественности о смягчении уголовной ответственности за преступления, связанные с наркотиками).

С использованием площадок диалога ЕС-Беларусь по правам человека, а так же благодаря первому за 20 лет государственному отчету правительства Беларуси в Комитет ООН по правам человека о выполнении положений Международного пакта о гражданских и политических правах, а так же с привлечением ОГО к обсуждению выполнения *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 правозащитном сообществе стало звучать мнение, что политика диалога является важным процессуальным достижением, которое рано или поздно приведёт и к реальным достижениям в области выполнения государством своих обязательств по международным договорам в направлении выполнения рекомендаций и приближения к международным стандартам.

Наиболее ярким примером изменения климата для деятельности ОГО в Беларуси в период январь-март 2018 года явилось празднование столетия Белорусской Народной Республики в Минске и других городах, в рамках которого власти не только не препятствовали проведению большинства акций, но и в ряде случаев напрямую содействовали их организации, иногда интегрируя свои мероприятия в общенациональную и местную программу торжеств. Задержания участников массовых акций в первой половине года (включая и несанкционированные акции 25 марта в рамках столетия БНР) были сравнительно редки и чаще всего не были связаны с дальнейшими административными арестами. Уголовное дело в отношении представителей руководства профсоюза РЭП (обвиненных в неуплате налогов с иностранной помощи) затягивалось, при этом обвиняемые находились на свободе. В тюрьмах Беларуси оставались два узника, признаваемые белорусскими правозащитниками в качестве политзаключенных, однако их наличие не служило препятствием для налаживания отношений Беларуси с Евросоюзом и США, а правозащитные организации практически не сообщали о серьезном давлении на этих заключенных (в том числе в самой жесткой форме нового уголовного преследования с присоединением дополнительного срока).

Динамика регистрации новых НКО находилась в прежнем режиме, в том числе по индикатору количества вновь зарегистрированных органами юстиции общественных объединений и фондов (соответственно – 66 общественных объединений и 7 фондов). Весной 2018 года наблюдатели отмечали, что период без внесения изменений в Закон Республики Беларусь "Об общественных объединениях" приблизился к отметке в пять лет, что является беспрецедентным случаем стабильности данного основополагающего для общественных объединений акта законодательства, в который ранее изменения вносились почти ежегодно (всего 11 раз с принятия этого закона в октябре 1994 года и до 2013 года).

Таким образом, первая половина года рассматривалась многими представителями ОГО как период обоснованного фактами и реальными тенденциями оптимизма в отношении улучшения условий для деятельности ОГО, особенно – оптимизма в отношении перспектив дальнейшего улучшения как законодательства, так и практики.

Во втором полугодии 2018 года эти оптимистические настроения в лучшем случае стали менее выраженными и сменились более сдержанными оценками, а по большинству параметров –

стали реалистичными и скептическими. Ухудшение условий для ОГО наблюдалось по всем перечисленным выше индикаторам, которые в первой половине года служили поводом для позитивных оценок. Это ухудшение было не одномоментным (как это случалось ранее в декабре 2010 и в феврале-марте 2017 года, когда волна протестов и связанных с ними репрессий и уголовных дел была резкой, буквально в течение нескольких дней) и по разным индикаторам происходило с разной скоростью и в разное время – однако сам факт ухудшения по большинству указанных выше показателей является несомненным.

Наиболее жестким и очевидным примером стало уголовное преследование представителей гражданского общества. И если уголовное дело в отношении директора информационного агентства БелаПАН Алеся Липая, обвиненного в уклонении от уплаты налогов со средств, полученных из-за рубежа, было прекращено в связи со смертью обвиняемого, то разгоревшееся летом так называемое "дело Белта" стало беспрецедентным по масштабу затронутых подозрением и следственными действиями (допросы, обыски в квартирах и офисах, задержания, выемки информационных носителей) круга редакций СМИ и сайтов, а также журналистов. На этом фоне отошли на второй план результаты диалога и обсуждения проблемных положений обновленного закона о СМИ, которые, вместе с тем, не привели к устранению из подписанного в июле закона норм, угрожающих свободе слова. Так же уже к осени стало полностью ясно, что власти не готовы говорить об отмене запрета на деятельность незарегистрированных организаций, а изменение уголовной ответственности за нарушение этого запрета на административный штраф может развязать властям руки в отношении применения санкций по отношению к активистам организаций, действующим без регистрации (в том числе из-за введения внесудебного порядка наложения штрафов).

Вынесенный в августе приговор по делу руководителей профсоюза РЭП ожидаемо был обвинительным и, в соответствии с большинством прогнозов наблюдателей, не был связан с реальным лишением свободы. Однако примененное судом наказание в виде продолжительного ограничения свободы сроком на 4 года с запретом занимать руководящие должности и обязанностью выплатить большой штраф явилось достаточно жесткой формой репрессии. Такой приговор в отношении лидеров независимых профсоюзов, особенно в связи с якобы нарушением в сфере получения средств для деятельности профсоюза из-за рубежа, вновь поставил на политическую повестку дня вопрос о вопиющем несоответствии белорусских условий для доступа к иностранному финансированию ОГО международным стандартам, включая стандарты ОБСЕ. На фоне этого дела, возможно, были не столь заметны многочисленные случаи административного преследования за распространение экстремистских материалов и иных нарушений в Интернете – но в целом и по индикаторам, связанным с преследованием на основании нарушения наложенных государством ограничений свободы слова, наблюдается рост случаев привлечения к ответственности.

База данных административного преследования, которую ведет Правозащитный центр "Вясна"<sup>2</sup>, свидетельствует о росте числа случаев административного преследования во второй половине 2018 года, в особенности с применением административного взыскания в виде штрафа (это выражено как в росте общего числа случаев, так и в количестве привлеченных к ответственности лиц, а в особенности – в общем объеме наложенных административных штрафов). Административные аресты так же продолжают применяться как санкция в

<sup>2</sup> Правозащитный центр "Вясна". Мониторинг административного преследования: база фактов преследования <https://spring96.org/persecution>

отношении участников протестных акций. Во многом указанный рост связан с проведением в 2018 года по крайней мере трех кампаний долговременного протеста – против строительства ресторанный комплекса под Минском возле мест массовых расстрелов жертв большевизма (Куропаты), а также кампаниями протеста против размещения вредных производств в Светлогорске и Бресте. Тревожной тенденцией стало возвращение практики принудительных приостановлений мероприятий ОГО, которые проводятся в арендованных помещениях.

Подписанный в июле новый Закон Республики Беларусь "О нормативных правовых актах" коренным образом не расширил возможности ОГО к участию в принятии политических решений, в том числе на стадии доступа к информации о проектах нормативно-правовых актов – он скорее урегулировал ряд спорных вопросов организации общественных обсуждений, но многое отдал на откуп будущим подзаконным актам правительства. Как стало известно осенью, впервые после пятилетнего перерыва правительство готовит проект изменений в Закон "Об общественных объединениях" и в Закон "О политических партиях" которые, среди прочего, затронут и вопросы отчетности.

На момент составления настоящего обзора Министерство юстиции официально не опубликовало информацию о количестве вновь зарегистрированных общественных объединений и фондов по итогам 2018 года. Однако общие показатели числа зарегистрированных в стране новых организаций, озвученные министерством юстиции в ходе брифингов для прессы, свидетельствуют, что во втором полугодии количество новых регистраций общественных объединений снизилось в разы и явилось одним из наименьших за последние годы.

Серьезным ухудшением правоприменительной практики, причем не обусловленным никакими изменениями правовых актов, а лишь изменением их интерпретации, явился фактический запрет на возможность размещения юридических адресов НКО в частных (одноквартирных либо блокированных) жилых домах. Таким образом государство закрывает одну из возможностей, позволявших НКО законным путем и в соответствии с Жилищным кодексом Республики Беларусь обходить жесткое требование об обязательном наличии постоянного офисного либо административного помещения для размещения руководящего органа организации.

Процессы государственно-общественного диалога идут своим чередом, однако по многим из них даже среди участвующих ОГО наблюдается некоторое разочарование. Так, обсуждение широко известного *Межведомственного плана по правам человека* свелось к информированию государства о количестве проводимых мероприятий, но не о сущностном прогрессе в области прав человека: хотя правительство в качестве жеста доброй воли опубликовало отчет о реализации плана, его содержание ничего не говорит о реальном выполнении самых важных и злободневных рекомендаций Универсального периодического обзора (УПО) и договорных органов. Начавшаяся осенью 2018 года подготовка нового государственного отчета в рамках третьего цикла УПО ведется пока без публичного взаимодействия и консультаций с гражданским обществом, которые рекомендуются Советом ООН по правам человека.

Есть тренды, воздействия которых были характерны для обеих фаз как в первой, так и во второй половине года, однако при этом они по-разному проявляются на этапе ужесточения условий для ОГО по сравнению с этапом распространения мягких практик. Наиболее ярким примером таковых трендов является изменение финансовой устойчивости НКО, которое



фиксируется в течение нескольких последних лет. Для периода 2015-2017 года характерно потепление в отношениях между Западом и Беларусью, которое проявляется в изменении донорских подходов и политики поддержки ОГО, в том числе в форме ориентации на сотрудничество преимущественно с государственными и окологосударственными структурами, а также общим снижением потоков внешнего финансирования для белорусских ОГО в целом. Под влиянием этого фактора многие ОГО продолжают диверсифицировать свои финансовые источники, уделяют больше внимания внутренним источникам, в особенности электронным средствам фандрайзинга (включая краудфандинг) и социальному предпринимательству. Однако, многие из негативных практик со стороны государства связаны с угрозами финансовой устойчивости ОГО, в том числе со все большим использованием финансовых санкций: к уже широко используемым властями штрафам за нарушение порядка проведения митингов в отношении физических лиц добавилась возможность штрафов в отношении юридических лиц (включая НКО), замена уголовной ответственности за деятельность незарегистрированных организаций на налагаемые во внесудебном порядке административные штрафы заставляет предполагать, что эффект тут будет подобен на массовые кампании штрафов за участие в протестах (которые пришли на замену прежним арестам на срок до 15 суток). Всё чаще случаи политически мотивированного уголовного преследования в отношении лидеров гражданского общества происходят по статьям, связанным с финансовыми нарушениями, в том числе в отношении трактовки полученной иностранной помощи как скрытого от налогообложения личного дохода руководителей организаций. Примечательно, что во многих случаях урон финансовой устойчивости ОГО наносят не государственные регуляторы и контролирующие органы, а частные банки и применяемые ими практики, в том числе основанные на международных рекомендациях о мерах по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма.

В связи с изложенным представляется затруднительной оценка правовых условий для реализации свободы ассоциации в Республике Беларусь по итогам 2018 года в однозначных категориях "улучшения" или "ухудшения" ситуации для деятельности ОГО.

Как представляется, указанная неустойчивая динамичная ситуация является продолжением привычного для Беларуси политического цикла, когда электоральный календарь определяет характер и цели государственного регулирования в сфере гражданского общества. Вызванное геополитическими причинами потепление во взаимоотношениях Запада и официального Минска привнесло в общественно-политическую жизнь страны ряд факторов, способствующих смягчению государственной политики в отношении гражданского общества, однако это смягчение остается ситуационным, краткосрочным, не закрепленным институционально. Скорее можно говорить о том, что ограничительная практика государства по отношению к свободе ассоциаций продемонстрировала неожиданную гибкость и способность к достижению целей при помощи мягких практик, сохраняя и применяя время от времени и прежние жесткие практики.

Наступающий период проведения в 2019 и в 2020 годах двух электоральных кампаний, как представляется, уже перевел режим взаимодействия государства и ОГО в фазу охлаждения отношений – это проявляется и в изменениях правового регулирования, и в изменениях правоприменительной практики. Вопрос не в том, ухудшатся ли условия для НКО в 2019 году, а лишь в том – насколько серьезно они ухудшатся, насколько это ухудшение затронет правовое регулирование, насколько продолжительным будет этот негативный период и насколько долговременными будут его негативные последствия.

## Регистрация некоммерческих организаций

В отличие от предыдущих лет, Министерство юстиции Республики Беларусь не опубликовало в обычные сроки развернутые статистические сведения о количестве вновь зарегистрированных в течение 2018 года общественных объединений и фондов, хотя в предыдущие годы такая информация публиковалась сразу же после заседания коллегии министерства, посвященного подведению итогов работы органов юстиции за предшествующий год<sup>3</sup>. Последний случай подобного отказа от опубликования статистических данных по числу общественных объединений и фондов был зафиксирован в 2009 году. Традиционно не публикуются регистрирующими органами суммарные сведения о числе ликвидированных в течение года общественных объединений и фондов, а также данные о числе вновь зарегистрированных учреждений (которые в силу простоты процедуры создания и регистрации являются в настоящее время самой популярной организационно-правовой формой приобретения ОГО статуса юридического лица в Беларуси).

Устно министр юстиции Олег Слижевский на пресс-конференции 5 февраля 2019 года сообщал, что на 1 января 2019 года в Беларуси насчитывалось 15 политических партий, 28 профсоюзов и "около 3 тысяч общественных объединений", а в течение 2018 года было зарегистрировано 92 новых общественных объединения<sup>4</sup>. Этот показатель ниже среднегодового за последнее десятилетие (который составляет 110 регистраций) и является наименьшим с 2015 года, когда регистрацию прошли 86 новых организаций. Для сравнения, в предыдущем 2017 году было зарегистрировано 150 новых общественных объединений.

Официальная статистика по итогам регистрации была опубликована Министерством юстиции лишь по состоянию на 1 июля 2018 года<sup>5</sup>. Сопоставление данных свидетельствует, что если в первом полугодии органы юстиции зарегистрировали 66 новых общественных объединений, то во втором полугодии было зарегистрировано лишь 26 организаций, и число новых регистраций сократилось в 2 с половиной раза. Это может быть интерпретировано с высокой долей вероятности как переход регистрирующего органа к более жесткому контролю и проверке документов создаваемых объединений в преддверии крупных политических кампаний – выборов президента и парламента. При этом, однако, нельзя отрицать и общей тенденции отказа от подачи документов для регистрации в форме общественного объединения, которая становится всё менее привлекательной формой для новых инициатив.

В первом полугодии 2018 года Министерством юстиции и главными управлениями юстиции было зарегистрировано 66 новых общественных объединений (5 международных, 6 республиканских и 55 местных) и 7 новых местных фондов. По состоянию на 1 июля 2018 года в Беларуси насчитывается 15 политических партий и 1174 партийные организационные

<sup>3</sup> Итоговая коллегия для подведения результатов работы органов юстиции за 2018 год состоялась 25 января 2019 года, но на данный момент на сайте Министерства юстиции, в разделе, посвященном деятельности управления по делам НКО, информация представлена по состоянию на 1 июля 2018 года:

[https://minjust.gov.by/directions/compare\\_coverage/](https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/) Если Министерством всё же будут опубликованы итоговые данные – в эту часть обзора будут внесены изменения и он будет опубликован в дополненной версии.

<sup>4</sup> " В Беларуси планируется упростить порядок регистрации политических партий и общественных объединений" – портал tut.by со ссылкой на БелаПАН <https://news.tut.by/society/625143.html>

<sup>5</sup> Министерство юстиции Республики Беларусь. Политические партии, общественные объединения и другие некоммерческие организации - [https://minjust.gov.by/directions/compare\\_coverage/](https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/)

структуры, созданные по территориальному принципу, 28 профессиональных союзов (23 республиканских профсоюза, 1 территориальный профсоюз и 4 профсоюза в организациях) и 24523 профсоюзные организации, 2907 общественных объединений, из них 227 международных, 770 республиканских и 1910 местных. На ту же дату зарегистрировано и поставлено на учет 42062 организационные структуры общественных объединений, зарегистрировано 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 207 фондов, в том числе 16 международных, 7 республиканских и 184 местных, 7 республиканских государственно-общественных объединений.

Экстраполяция данных о направлении деятельности общественных объединений на середину года свидетельствует, что в 2018 году продолжилась многолетняя тенденция регистрации в первую очередь организаций физкультурно-спортивной направленности, но также увеличилось и число организаций благотворительной и молодежной направленности, просветительских объединений, организаций охраны природы, памятников истории и культуры. По остальным направлениям рост практически не зафиксирован, либо количество организаций даже уменьшилось. Обращает на себя внимание резкий скачок числа детских организаций в первом полугодии 2018 года: на 1 июля 2018 года их стало 36, в то время как на 1 января 2018 года насчитывалось лишь 27 детских объединений – именно детские организации внесли основную лепту в увеличение числа молодежных объединений.

**Как сообщает Министерство юстиции, в Беларуси на 1 июля 2018 года были зарегистрированы общественные объединения<sup>6</sup>:**

Направление деятельности	1 июля 2018	1 января 2017
физкультурно-спортивные	809	745
благотворительные	403	389
молодежные	355	320
<i>в том числе детские</i>	36	26
просветительские, культурно-досуговые, воспитательные	250	232
общественные объединения граждан, относящих себя к национальным меньшинствам	110	113
общественные объединения инвалидов войны и труда, ветеранов	94	93
научно-технические	85	85
общественные объединения сторонников охраны природы, памятников истории, культуры	87	80
творческие	50	53
женские	32	32

Следует учитывать, что эта классификация основана на применяемых регистрирующими органами стандартах учета и не всегда четко отражает реальное направление деятельности организации. Например, в классификации отсутствует как вид деятельности защита прав

<sup>6</sup> Ежегодные данные министерства юстиции о количественных показателях регистрации по годам начиная с 2004 года можно найти в обзоре "Свобода ассоциаций и правовое положение некоммерческих организаций в Беларуси - обзор за 2017 год" (дополненная версия) <http://belngo.info/2017.ahlad-svabody-asacyjacyjau-2017.html> К примеру, в 2007 году органами юстиции было зарегистрировано 94 новых общественных объединения и 9 фондов, а всего на конец того года в стране насчитывалось 2255 общественных объединений и лишь 64 фонда (такое низкое количество на тот период было вызвано последствиями кампаний перерегистрации юридических лиц в 1999 году, перерегистрации фондов в 2005 году, а так же кампанией принудительных ликвидаций общественных объединений в судебном порядке в 2003-2006 годах).



человека, хотя правозащитная деятельность может быть предметом деятельности организаций из разных категорий (например, организации национальных меньшинств).

В силу того, что регистрирующие органы не публикуют обобщенную информацию или статистику об отказах в регистрации общественных объединений и фондов, тенденцию в этой сфере можно зафиксировать лишь по косвенным показателям. В частности, составители данного мониторинга на протяжении долгого времени фиксируют тренд на регистрацию новых НКО в форме учреждений именно в силу того, что учредители не хотят включать в поле своих рисков высокую вероятность претензий органов юстиции при рассмотрении вопросов о регистрации общественных объединений или фондов. Однако, несмотря на то, что практика отказов сравнительно редка, сама процедура регистрации общественных объединений по-прежнему оставляет возможности для принятия произвольных решений об отказе в регистрации. Наиболее распространенными претензиями являются недостатки в поданных для регистрации списках учредителей (неточности и опечатки в указании адресов, телефонов, указание мобильных телефонов в качестве домашних), претензии к оформлению юридического адреса, а также претензии к уставам (в том числе, в части целей и задач, которые якобы противоречат законодательству или не могут осуществляться НКО).

Эти и иные претензии к документам явились основаниями для отказов в регистрации организаций в течение 2018 года. 2 августа управление юстиции города Минска отказало в регистрации местного общественного объединения защиты права собственности граждан и экологических прав граждан "Ваколица" в связи с недостатками в протоколе учредительного мероприятия (якобы неправильные формулировки при принятии решения о названии организации и о наделении членов руководящего органа правом представлять организацию в процессе регистрации, нарушения при указании схемы принятия решений "слушали-выступили-постановили"). 7 марта Министерство юстиции отказало в регистрации Международного общественного объединения "Исходная точка" (причина – несоответствие установленным законам критериям для создания международного объединения в части требуемого числа иностранных учредителей и создания отделения за рубежом), а 3 мая после исправления выявленных нарушений и повторной подаче на регистрацию организации снова отказали уже в связи с другими претензиями (отсутствие повторного утверждения устава новым собранием учредителей). Также было отказано в регистрации Общественному объединению "Бессмертный полк" (учредители заявляли о несогласии с отказом, но не сообщали о характере допущенных нарушений, которые явились основанием для отказа в регистрации), Республиканскому социально-информационному общественному объединению "Равновесие" и другим. В 2018 году с традиционными отказами столкнулись инициаторы создания новых политических партий: в апреле уже в седьмой раз было отказано в регистрации партии Белорусская Христианская Демократия, при этом среди оснований для отказа были указаны отсутствие домашних или рабочих номеров нескольких учредителей, а также ошибки в датах рождения двух учредителей и вопросы относительно помещения, которое было указано в качестве юридического адреса (Верховный суд традиционно отклонил жалобу учредителей, как впрочем и все остальные жалобы на отказы в регистрации партий и общественных объединений)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Радыё Свабода: Вярхоўны суд не задаволіў скаргу БХД аб адмове ў рэгістрацыі - <https://www.svaboda.org/a/29250682.html>

В отношении регистрации учреждений и союзов (ассоциаций) юридических лиц как форм, которые пользуются заявительным порядком регистрации, официальная информация отсутствует. Тем не менее, ряд учредителей учреждений сталкивались с произвольными и не основанными на законе отказами в согласовании названий создаваемых организаций (Учреждение "Профессионалы – детям в трудной жизненной ситуации", Исследовательско-информационное учреждение "Центр молодежных исследований" и др.) – без получения согласования названия (которое по смыслу процедуры должно быть простым сличением планируемого названия с названиями уже зарегистрированных организаций) регистрация учреждения невозможна, несмотря на установленную заявительную процедуру регистрации.

Учреждения остаются самой популярной и массовой формой для регистрации новых НКО. Для этой организационно-правовой формы имеет значение введенная с 26 февраля 2018 года (абзац третий части 1 пункта 13 Положения о государственной регистрации субъектов хозяйствования, утверждённого Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1) процедура регистрации путем подачи документов через нотариуса в дополнение к уже существующим порядкам регистрации путем личного визита в регистрирующий орган либо через подачу документов в электронной форме. В первом случае подразумевается личное участие, временные затраты, а для реализации второго требуется приобрести ключ электронной цифровой подписи, при этом стоимость такого приобретения превышает размеры нотариального тарифа за совершения нотариального действия. Фактически, услуги нотариуса просто заменяют собой электронную подпись и должны упрощать процедуру электронной подачи документов для учредителя. Однако, далеко не все нотариусы быстро освоили новую процедуру – в ряде случаев учредители сообщали о невозможности реально воспользоваться новым механизмом. Как сообщается, всего нотариусами было представлено 259 электронных документов для государственной регистрации, что составляет 31,5 % от общего числа электронных документов для государственной регистрации<sup>8</sup>, но всего лишь 0,5% от общего числа регистрируемых юридических лиц (эти показатели указаны в отношении всех юридических лиц, как коммерческих, так и НКО).

Тревожным и негативным сигналом для ОГО стало введение практического запрета на размещение юридических адресов НКО в частных (одноквартирных и блокированных) жилых домах. Такая возможность основана на норме пункта 2 статьи 14 Жилищного кодекса Республики Беларусь, предусматривающего использование жилого помещения не по назначению (в том числе размещение в жилом помещении организаций и их обособленных подразделений) по согласованию с местными органами власти. Законодательство в этой части не менялось. Однако по разъяснению Министерства юстиции в практику была введена трактовка, противоположенная применявшейся в течение последних десяти лет: если ранее Министерство юстиции говорило о возможности размещения юридических адресов общественных объединений в таких домах, то с осени 2018 года все местные органы власти стали в своих отказах утверждать наличие запрета на размещение юридических адресов в частных домах во всех случаях помимо определенных актами президента (это унитарные предприятия и крестьянские фермерские хозяйства, которые могут быть размещены даже и в квартирах учредителей без необходимости какого-либо согласования с местными органами власти). Например, отказ в размещении юридического адреса в частном доме по данному

<sup>8</sup> Профессионально об актуальном. Регистрация субъектов хозяйствования с участием нотариуса: актуальное положение дел и дальнейшие перспективы <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/february/32611/>

основанию в октябре 2018 года получило Учреждение "Информационно-культурный центр "ИнициАрт" из Новополоцка.

Интересно, что одновременно с изменением практики в направлении отказа в согласовании размещения НКО в частных домах, руководитель управления по вопросам некоммерческих организаций Елена Кириченко заявляла на заседании Комитета ООН по правам человека, где рассматривался периодический доклад Беларуси, что НКО имеют возможность размещаться в частных домах: "Был задан вопрос относительно места жительства, что не могут использовать общественные объединения юридический адрес по месту жительства. В законодательстве у нас существует норма, что общественные объединения могут использовать юридический адрес по месту жительства, могут использовать, если это многоквартирный жилой дом. Это связано прежде всего с тем, чтобы не мешать соседям. Если это многоквартирный жилой дом, то, естественно, здесь это право они не имеют. А в многоквартирном жилом доме при согласовании с исполкомом общественное объединение может размещать свой юридический адрес" – сказала Елена Кириченко<sup>9</sup>. В связи с вопиющим расхождением реальной правовой практики и слов представителей Министерства юстиции в договорном органе ООН следует отметить, что ни Жилищный кодекс Беларуси, ни иные акты законодательства не выделяют общественные объединения из всей массы НКО, которые столкнулись с проблемой невозможности размещения в многоквартирных жилых домах.

Законодательство Беларуси не предусматривает возможности изменения собственника имущества учреждения. Предусмотренные для коммерческих организаций варианты изменения учредителя для этой формы не приемлемы с точки зрения законодательства (хотя в отдельных случаях используются на практике). Урегулирование этого пробела в законодательстве является крайне злободневной задачей, особенно учитывая возросшую популярность учреждений как организационно-правовой формы НКО и повсеместное их превращение в основной вариант получения ОГО статуса юридического лица.

В части изменения законодательства следует отметить Постановление Совета Министров от 30 мая 2018 № 408, которым была утверждена новая редакция Положения о порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций (вступило в силу с 1 сентября 2018 года). Этот нормативный акт изменил процедуру регистрации иностранных представительств (теперь эти вопросы переданы от МИД к ведению облисполкомов). Однако по-прежнему в их отношении сохранен разрешительный порядок открытия на ограниченный срок с возможностью его продления и основные ограничения по возможным целям и порядку осуществления деятельности этой формы организаций без образования юридического лица<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Женева (Швейцария), Комитет ООН по правам человека, Цитируется по стенограмме Белорусского дома прав человека имени Бориса Звозкова:

<https://humanrightshouse.org/articles/%d1%80%d0%b0%d1%81%d1%88%d0%b8%d1%84%d1%80%d0%be%d0%b2%d0%ba%d0%b0-%d1%82%d1%80%d0%b0%d0%bd%d1%81%d0%bb%d1%8f%d1%86%d0%b8%d0%b8-%d1%80%d0%b0%d1%81%d1%81%d0%bc%d0%be%d1%82%d1%80%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f/>

<sup>10</sup> Вердикт: Изменения в порядке открытия и деятельности представительств иностранных организаций <http://verdict.by/en/publication/zakonodatiel-stvo/izmienieniia-v-poriadkie-otkrytiia-i-dieiatiel-nosti-priedstavitelstv-inostrannykh-orghanizatsii>

## **Изменения законодательства, затрагивающие интересы некоммерческих организаций**

Несмотря на то, что в течение 2018 года не произошло изменений рамочного законодательства об НКО, год был небезынтесным в плане законодательных новелл, в той или иной степени затрагивающих интересы НКО. Но еще более интересным обещает быть 2019 год, в котором предусмотрена разработка двух проектов законов, напрямую затрагивающих вопросы статуса НКО и их регистрации.

Так, в течение 2019 года правительством планируется к разработке Закон Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений» (планируется к подготовке в сентябре 2019 г. и внесению в парламент в декабре 2019 года). Этим актом планируется закрепить, что документы о деятельности политических партий (в том числе финансовая отчетность), должны быть доступны широкой общественности, то есть предусмотреть обязанность размещения данной информации в средствах массовой информации и на сайтах партий; предусмотреть возможность подачи документов для государственной регистрации общественных объединений в органы юстиции в электронном виде, а также возможность обмена информацией между регистрирующими органами и общественными объединениями в электронном виде; упростить порядок предоставления политическими партиями и общественными объединениями информации о продолжении своей деятельности, изменения статуса организационных структур общественных объединений (вероятно, это может затронуть и вопросы подачи ежегодных отчетов в регистрирующие органы) и др.

Интересы НКО будут затронуты и проектом нового Закона Республики Беларусь «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» (планируется к подготовке в декабре 2019 г. и внесению в парламент в сентябре 2020 г.). Предполагается что этот закон будет направлен на регулирование вопросов создания и регистрации тех юридических лиц, создание и регистрация которых в настоящее время регулируется Декретом Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования». К таким юридическим лицам относятся, в том числе, такие НКО, как учреждения и ассоциации (за исключением ассоциаций общественных объединений). Вопросы создания и регистрации общественных объединений, политических партий, как и ранее, будут регулироваться специальными законодательными актами. Такое разделение подходов к правовому регулированию юридических лиц происходит, несмотря на очевидную необходимость разработки общего проекта закона, регулирующего единый порядок создания и регистрации всех юридических лиц в Республике Беларусь. В рамках подготовки законопроекта рассматривается вопрос об отмене необходимости выдачи и получения свидетельства о государственной регистрации юридического лица, планируется обеспечить возможность регистрации по типовому уставу и сокращение требований, предъявляемых к наименованиям организаций, а также упрощение процедуры их согласования. В сферу планируемого регулирования нового закона входят вопросы, связанные с местом нахождения субъектов хозяйствования, являющихся юридическими лицами, уведомлением об изменении места нахождения); перечень, права и обязанности регистрирующих органов; порядок обращения за государственной регистрацией; порядок рассмотрения документов, представленных для государственной регистрации; ответственность в области государственной регистрации; отношения, связанные с ликвидацией (прекращением деятельности) и др. При этом в отношении государственной регистрации субъектов

хозяйствования будет сохранен установленный Декретом № 1 заявительный принцип государственной регистрации. Согласно официальным обоснованиям этого законопроекта, с вступлением в силу этого закона Декрет № 1 прекратит свое действие.

В планах на 2019 год значится и разработка проекта закона о саморегулируемых организациях. Как сообщает Министерство юстиции, к этой категории относится нотариат и адвокатура, институт налоговых консультантов и другие подобные образования – планируется выработать общие подходы в законодательстве к регулированию их деятельности<sup>11</sup> (однако наделением статуса саморегулируемых могут быть затронуты и некоторые иные сферы).

Что касается законов, принятых в 2019 году, то вероятно наиболее широкий круг ОГО мог быть потенциально затронут новой редакцией Налогового кодекса Республики Беларусь, которая обсуждалась и согласовывалась в течение нескольких лет. В апреле 2018 года Международное просветительское общественное объединение "АКТ" направило в межведомственную рабочую группу по корректировке Налогового кодекса при Министерстве финансов предложения о внесении дополнений в Налоговый кодекс в части особенностей налогообложения НКО<sup>12</sup>. Эти предложения были направлены на установление сбалансированного, экономически обоснованного и соответствующего общемировым подходам порядка налогообложения поступлений НКО и установления соответствующих налоговых льгот для доноров и получателей. Однако, в этой части кодекс не претерпел принципиальных изменений и сохранил существующий подход предоставления льгот для доноров конкретно перечисленных в кодексе организаций.

Вместе с тем, новая редакция Налогового кодекса содержит важные для многих НКО изменения, в том числе устанавливает, что в отношении благотворительных счетов, открытых для внесения (поступления) иностранной безвозмездной помощи в виде денежных средств, в том числе в иностранной валюте, не выносятся решения о приостановлении операций по счетам и о взыскании налога, сбора (пошлины), пеней. Объектами налогообложения налогом на добавленную стоимость не признаются передача членам НКО товаров (выполнение работ, оказание услуг), приобретенных (ввезенных) за счет паевых (членских) взносов, а также обороты по реализации на территории Беларуси товаров (работ, услуг), поставляемых, передаваемых (выполняемых, оказываемых) поставщиком товаров (работ, услуг) проекта (программы) международной технической помощи и (или) получателем международной технической помощи для ее осуществления, а также обороты по их дальнейшей безвозмездной передаче в соответствии с целями и задачами проектов (программ) международной технической помощи в порядке и на условиях, установленных президентом. Освобождаются от налога на добавленную стоимость обороты по реализации на территории Беларуси социальных услуг по перечню таких услуг, утверждаемому Советом Министров, оказываемых негосударственными НКО в форме стационарного социального обслуживания.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Министерство юстиции разработает в 2019 году законопроекты о госрегистрации субъектов хозяйствования и саморегулируемых организациях <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/february/32404/>

<sup>12</sup> Эксперты АКТа предложили поправки в Налоговый кодекс <http://actngo.info/old/article/eksperty-akta-predlozhili-popravki-v-nalogovyy-kodeks>

<sup>13</sup> Центр правовой трансформации - Новый Налоговый кодекс: комментарий Lawtrend основных положений, затрагивающих деятельность НКО <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/novyi-nalogovyi-kodeks-kommentarij-lawtrend-osnovnyh-polozhenij-zatragivayushih-deyatelnost-nko>



Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. были внесены изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь "О массовых мероприятиях в Республике Беларусь". Закон был дополнен статьей 9<sup>1</sup>, определяющей порядок проведения массовых мероприятий в постоянных местах для проведения мероприятий в уведомительном порядке. Однако, определение указанных мест было отнесено к компетенции местных органов власти, которые назначили таковыми площадками малопосещаемые, удаленные от центров населенных пунктов места (зачастую полузаброшенные стадионы и парки), а в двухмиллионном Минске было определено лишь шесть таких площадок. Закон определил обязанность правительства установить единые ставки оплаты услуг милиции по охране общественного порядка во время массовых мероприятий – и эти ставки оказались очевидно завышены и несоразмерны.

Одновременно были внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях, которыми ответственность по статье 23.34 КоАП "Нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий" была распространена не только на организаторов и участников массовых мероприятий, но и на иных лиц, нарушивших законодательство о массовых мероприятиях. Для НКО имеет значение и установление в качестве субъекта правонарушений по данной статье юридических лиц, в отношении которых статья 23.34 КоАП предусматривает штраф до 100 базовых величин, а в случае повторного нарушения – до 200 базовых величин. Таким образом, если ранее активисты НКО могли быть привлечены к административной ответственности в виде штрафа или ареста, а для самих НКО ответственность была ограничена мерами закона "Об общественных объединениях" (на практике это были лишь предупреждения в адрес общественных объединений и политических партий), то теперь и сами организации могут быть оштрафованы.

Новый Закон Республики Беларусь "О нормативных правовых актах" от 17 июля 2018 года коренным образом не улучшил доступа НКО к процессу принятия политических решений, в том числе в части доступности проектов решений (включая рассматриваемые проекты нормативно-правовых актов). Вместе с тем, этот закон подробнее регламентирует процедуру подготовки планов законопроектной деятельности, проектов нормативных актов и обязывает при подготовке нормативных актов учитывать мнение населения и интересы его различных групп, политических партий, религиозных организаций и иных общественных объединений. Он предусматривает, что при разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов рассматриваются предложения в том числе научных, общественных объединений, граждан, а также учитываются результаты научных исследований в области права и правового мониторинга. При этом под правовым мониторингом понимается деятельность по систематическому анализу и оценке качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений. Закон устанавливает, что в этих целях проводятся публичные обсуждения, создаются рабочие группы, в том числе межведомственные, изучаются предложения государственных органов и иных организаций, в том числе научных организаций, общественных объединений по совершенствованию законодательства и практики правоприменения, анализируется информация, содержащаяся в средствах массовой информации, обзорах практики применения законодательства, осуществляется обмен информацией между заинтересованными государственными органами и иными организациями, используются иные способы, не противоречащие законодательству. НКО могут направлять в Национальный центр законодательства и правовых исследований предложения о подготовке законопроектов (концепций законопроектов) на следующий календарный год, как правило, не позднее 1 сентября года, предшествующего

году, на который планируется подготовка законопроектов (концепций законопроектов). Закон устанавливает возможность привлечения государственным органом (организацией), иницирующим либо ответственным за подготовку проекта нормативного правового акта, общественных объединений (их союзов, ассоциаций), которые выполняют функции по защите интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствующих сферах, а также экспертов и специалистов к прогнозированию последствий принятия (издания) нормативного правового акта.

Новый Закон «О нормативных правовых актах» содержит отдельную статью о публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов. Однако закон говорит лишь о праве проведения публичных обсуждений проектов законов, в том числе затрагивающих права и свободы граждан, а не об их обязательности. Закон предусматривает, что по решению Президента, иного субъекта права законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (общественное или профессиональное) обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству. Информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта размещается на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и в средствах массовой информации и (или) на информационных ресурсах, размещенных в глобальной компьютерной сети Интернет, определенных организатором публичного обсуждения, а также на официальных сайтах государственных органов (организаций) в глобальной компьютерной сети Интернет.

В дальнейшем уже в 2019 году правительством были приняты два подзаконных акта, в направлении развития положений закона: постановление № 56 от 28 января 2019 года «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов» и постановление №54 от 25 января 2019 года №54, которым утверждена Инструкция по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов. Нормы об обязательном общественном обсуждении по-прежнему введены только в отношении проектов нормативных правовых актов, регулирующих конкретные правоотношения в отдельных областях. При этом на практике в настоящее время проекты в других сферах, в том числе непосредственно затрагивающих права и интересы общественности, вообще не публикуются либо можно найти только их первоначальные версии, а при проведении общественных обсуждений после подачи своих предложений ОГО не получают обратной связи по их рассмотрению и учету.

Большой общественный резонанс в 2018 году вызвали принятые 17 июля поправки в Закон Республики Беларусь "О средствах массовой информации". Несмотря на то, что к обсуждению законопроекта в парламент были приглашены представители СМИ (включая ведущие интернет-сайты) и журналистских объединений<sup>14</sup>, в итоговой версии нормативного акта остались все изменения, ограничивающие свободу слова и препятствующие развитию национального медиарынка. В их числе выделяются требования обязательной авторизации пользователей (включая комментаторов), широкий спектр возможных санкций за нарушения в интернет-пространстве (блокировки, ограничения доступа к ресурсу или штрафы), которые

<sup>14</sup> Белорусская ассоциация журналистов - Замечания и предложения БАЖ по поводу поправок в закон о СМИ <https://baj.by/be/content/zamechaniya-i-predlozheniya-bazh-po-povodu-popravok-v-zakon-o-smi>

ставят белорусские СМИ как интернет-ресурсы в невыгодное положение по сравнению с доступными зарубежными ресурсами. Ограничение доступа к интернет-ресурсам, согласно закону, осуществляется во внесудебном порядке, при этом сохраняется упрощенный порядок ограничения доступа к интернет-ресурсам без предупреждения и вводятся дополнительные основания для этого.

На этом ужесточение законодательства в области ограничения свободы слова в Беларуси не закончилось: 6 декабря 2018 года в первом чтении Палата представителей приняла проект Закона Республики Беларусь "Об изменении законов Республики Беларусь по вопросу усиления борьбы с пропагандой нацизма и экстремизма", вводящий расширенные понятия пропаганды экстремизма и приравнивая нацистскую символику как символику НСДАП к широкому кругу визуальных объектов и музыкальных материалов. Можно предполагать, что при принятии такого закона злоупотребление обвинениями в экстремизме, которое уже фиксируется в Беларуси (как в интернете, так и в отношении печатных материалов) не только станет мощным орудием для предотвращения распространения нежелательной для властей информации, но и в целом станет одним из основных поводов для преследования политических оппонентов, правозащитников и ОГО, как это уже имеет место на постсоветском пространстве (в особенности это характерно для России и других стран Шанхайской организации сотрудничества)

### **Запрет на деятельность незарегистрированных организаций**

Одним из наиболее заметных событий 2018 года в сфере правового регулирования ОГО стало исключение из Уголовного кодекса статьи 193<sup>1</sup> "Незаконная деятельность общественной организации, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности". Введенная в уголовный кодекс в 2005 году, статья в течение полутора десятков лет была предметом критики со стороны международного правозащитного сообщества, которое трактовало ее как наиболее вопиющее нарушение свободы ассоциаций<sup>15</sup>.

Международные стандарты свободы ассоциаций исключают обязательность государственной регистрации как неприемлемое ограничение свободы ассоциаций. В частности, согласно Руководящим принципам по свободе объединений ОБСЕ, государство должно признавать как формальные, так и неформальные объединения, разрешать деятельность последних и не рассматривать ее как незаконную. Законодательство не должно заставлять объединения получать статус юридического лица, оно лишь должно предоставлять объединениям возможность это сделать. В частности, законодательство не должно требовать обязательной официальной регистрации объединений. Приобретая статус юридического лица, объединение получает юридические права и обязанности, в том числе право заключать договоры и выступать в качестве стороны в судебном процессе. Неформальные объединения полагаются на правоспособность своих членов в любых подобных действиях, необходимых

<sup>15</sup> "Ban on the activities of unregistered associations in Belarus"/"Забарона дзейнасці незарэгістраваных аб'яднанняў у Беларусі" (Асамблея няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў, 2010)  
<http://belngo.info/2010.zabarona-dzejnasci-nezarehistravanych-ab-jadnannjaw-u-belarusi-artykul-193-1-kryminalnaha-kodeksu.html>

для преследования целей объединения<sup>16</sup>. Уголовная ответственность за деятельность ОГО без регистрации так же существует в Алжире, Бахрейне, Мьянме, Египте, Уганде и Сирии – это, безусловно одна из наиболее тревожных тенденций, оказывающая значительное влияние на работу и безопасность ОГО<sup>17</sup>.

Рекомендации об отмене статьи 193<sup>1</sup> УК были адресованы Беларуси во время первого (2010) и второго (2015 год) раундов Универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека<sup>18</sup>, а также неоднократно давались в рамках договорных органов ООН. Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссия) в 2011 году в своем специальном заключении констатировала несоответствие запрета на деятельность НКО без регистрации в целом и статьи 193<sup>1</sup> Уголовного кодекса в частности основополагающим стандартам в области прав человека<sup>19</sup>.

Всего известно как минимум о 18 осужденных за период с 2005 по 2010 год по статье 193<sup>1</sup> УК<sup>20</sup>.

В мае 2018 года правозащитные организации Беларуси выступили с совместным заявлением, в котором анонсированные правительством меры по отмене статьи 193<sup>1</sup> УК оценивались как важный и необходимый шаг в направлении улучшения положения со свободой ассоциаций в Беларуси. Вместе с этим правозащитники констатировали, что намерение заменить уголовную ответственность за деятельность в составе незарегистрированных организаций на административную свидетельствует об отсутствии политической воли к обеспечению свободы ассоциаций в стране. По мнению правозащитных ОГО Беларуси, для настоящего решения проблемы необоснованного ограничения условий для работы ОГО необходимыми шагами являются не только отмена одиозной статьи 193<sup>1</sup> УК, но и следующие шаги:

- Исключение из законодательства всех норм о запрете деятельности незарегистрированных организаций (часть 2 статьи 7 закона "О политических партиях" и часть 2 статьи 7 закона "Об общественных объединениях"), что даст гражданам возможность для свободной реализации своего права на свободу объединений.

- Приведение процедуры регистрации общественных объединений, религиозных организаций и фондов в соответствие с международными стандартами, которая бы обеспечивала всем желающим возможность зарегистрировать НКО в условиях отсутствия дискриминации и необоснованных или политически мотивированных препятствий<sup>21</sup>.

И хотя проект закона об отмене статьи 193<sup>1</sup> УК был внесен в парламент еще в мае 2018 года, в течение года фиксировались новые случаи использования данной статьи для ограничения деятельности ОГО. 8 ноября член Правозащитного центра "Вясна" Алесь Бураков был вызван

<sup>16</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Association (para. 48-50, 151)

<https://www.osce.org/odihr/132371>

<sup>17</sup> Нарушение права НПО на финансирование: от преследований до уголовного наказания (Обсерватория по защите прав правозащитников, 2013)

[http://www.omct.org/files/2013/02/22162/obs\\_2013\\_human\\_rights\\_defenders\\_russian.pdf](http://www.omct.org/files/2013/02/22162/obs_2013_human_rights_defenders_russian.pdf)

<sup>18</sup> Universal Periodic Review – Belarus <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BYIndex.aspx>

<sup>19</sup> 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) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)036-e)

<sup>20</sup> Практика выкарыстання арт.193.1 <http://193.belngo.info/view.pl/praktyka193>

<sup>21</sup> Скасаваньне артыкула 193.1 — недастатковы крок. Заява праваабарончых арганізацыяў

<http://belngo.info/2018.zajava-193-1.html>

на беседу старшим лейтенантом Октябрьского РУВД г. Могилева Павлом Котом. Поводом стала начатая проверка в рамках уголовного процесса по 193<sup>1</sup> УК, поскольку, по мнению сотрудника милиции, Алес Бюраков администрирует сайт “Права чалавека ў Магілёве”, который относится к ПЦ «Весна», осуществляющему свою деятельность без государственной регистрации. По словам сотрудника милиции, проверка была начата еще 8 октября<sup>22</sup>. В течение 2018 года был зафиксирован и другой случай использования статьи 193<sup>1</sup> УК для устрашения структур гражданского общества – в Бресте милиция проводила опрос и проверку в отношении активистки неформальной зоозащитной организации в качестве в связи с поступившим заявлением об осуществлении деятельности незарегистрированной НКО.

19 декабря Палата Представителей Национального собрания во втором чтении приняла проект закона Республики Беларусь «Об изменении некоторых кодексов Республики Беларусь», в котором предусматривается исключение из Уголовного кодекса статьи 193<sup>1</sup> УК и введение в Кодекс об административных правонарушениях новой статьи 23.88 с аналогичным содержанием, где будет предусмотрен штраф в размере до 50 базовых величин. Составлять протоколы об административных правонарушениях по статье 23.88 КоАП будут вправе органы юстиции и органы внутренних дел, они же уполномочены и рассматривать такие дела с возможностью наложения взыскания в виде штрафа. Указанные нормы вступят в силу в июле 2019 года и существует вероятность, что применение административных взысканий в отношении лидеров и активистов незарегистрированных организаций может быть более широким, чем было достаточно ограниченное применение более жесткой статьи 193<sup>1</sup> УК.

### **Взаимодействие государства с ОГО и элементы общественного диалога**

В течение 2018 года по наиболее противоречивым и резонансным законопроектам, касающимся защиты прав граждан, парламент инициировал обсуждения с профильными ОГО - в том числе, в отдельных случаях, и с представителями незарегистрированных организаций (чаще всего подчеркивая его статус как "эксперт в личном качестве"). Например, в начале марта представители Белорусского Хельсинкского Комитета, Правозащитного центра “Весна”, Белорусской ассоциации журналистов, Центра правовой трансформации и “Правовой инициативы” приняли участие в расширенном заседании рабочей группы по доработке проекта Закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законы по вопросам проведения массовых мероприятий”, который до этого был ими сильно раскритикован. Так же все заинтересованные стейкхолдеры были приглашены парламентом к обсуждению поправок в законодательство о СМИ. Однако, конкретных результатов такой открытости парламента, выраженных в правовых нормах, наблюдается очень мало, и мало какие ОГО могут похвастаться успехом в использовании этого расширившегося канала коммуникации.

Вероятно, наиболее заметными и иллюстративным кейсом характера взаимоотношений государства и ОГО стал случай с продвижением концепции закона о противодействии домашнему насилию. Инициатива о разработке такой концепции исходила от структур ООН и ряда НКО, а также была поддержана МВД. Министерство после консультации с группой профильных НКО в июле 2018 года опубликовало концепцию закона «О противодействии домашнему насилию» и декларировало намерение осенью передать его на согласование в

<sup>22</sup> Belarus: Judicial harassment of Ales Burakou from HRC Viasna <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/belarus-judicial-harassment-of-ales-burakou-from-hrc-viasna>



администрацию президента, а разработать сам законопроект к следующему году (предварительно концепция была вынесена и на общественное обсуждение на Правовом форуме Беларуси<sup>23</sup>). Однако ряд ОГО (включая конфессиональные объединения) выступили против этого законопроекта, а в дальнейшем поступила критика и со стороны главы государства. После этого МВД приняло решение приостановить работу над законопроектом.

Несмотря на то, что в 2018 году Беларусь впервые за 20 лет прошла процедуру рассмотрения периодического отчета в Комитете ООН по правам человека о выполнении страной положений Международного пакта о гражданских и политических правах, процесс подготовки национального отчета государством был непубличным. Национальная правозащитная коалиция, подготовившая альтернативный отчет в Комитет, наоборот, проявила добрую волю и представила свой отчет правительству заранее. Отсутствие реального диалога по подготовке государственного доклада в Комитет, замена его сопутствующими круглыми столами является плохой практикой, не способствующей использованию международных отчетных механизмов для согласования позиций государственных и общественных стейкхолдеров.

При этом следует отметить роль Представительства ООН в Беларуси, которое совместно с МИД организовало ряд круглых столов с участием ОГО и многочисленных государственных ведомств, в том числе по вопросам выполнения *Межведомственного плана по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 годы*. Например, представители ОГО и академического сообщества 20 апреля приняли участие в консультациях экспертного уровня "Практика взаимодействия с договорными органами по правам человека", проводимых в рамках выполнения Межведомственного плана. В ходе подобного по форме мероприятия, состоявшегося в начале 2018 года, правозащитные ОГО заявили о необходимости опубликования отчета, который готовится правительством по вопросам выполнения мероприятий Межведомственного плана – и позднее МИД пошел на встречу этому пожеланию и в июле был опубликован Отчет о реализации мероприятий Межведомственного плана за 2017 год<sup>24</sup>.

Тем не менее, большинство дискуссий о выполнении данного плана имеют своим предметом формальное проведение запланированных государственными органами мероприятий, программ и исследований, а не реальное улучшение ситуации с правами человека: выполняется буква, а не дух рекомендаций, адресованных Беларуси со стороны международных механизмов. В этой связи является особо актуальной процедура третьего цикла УПО для Беларуси, в рамках которой с ноября 2018 года должны были начаться консультации правительства с гражданским обществом. Однако, о старте этой процедуры правительство не объявляло, так что велики опасения повторения недавнего негативного опыта с отчетами государства и ОГО в Комитет ООН по правам человека.

Реализация Межведомственного плана и во многом формальный характер взаимодействия ОГО с государством в этом процессе ставит вопрос об эффективности плана как инструмента. Ответ на вопрос о том, каким быть следующему плану на новый период от 2020 года, может

<sup>23</sup> <http://forumpravo.by/forums/actual.aspx?forum=29&topic=10319>

<sup>24</sup> [http://mfa.gov.by/upload/18.06.26\\_HR\\_report\\_2017.pdf](http://mfa.gov.by/upload/18.06.26_HR_report_2017.pdf)

быть дан исходя из того, каким образом государство будет в дальнейшем вести подготовку к финальной стадии третьего цикла УПО, который должен завершиться в Совете ООН по правам человека в мае 2020 года.

Характер взаимодействия ОГО с органами власти во многом зависит от характера деятельности организаций гражданского общества. В большей степени взаимодействуют с государством социальные организации либо организации, работающие с определенными уязвимыми группами. Так, например, Офис по правам людей с инвалидностью, Международный консорциум " и Центр европейской трансформации реализуют кампанию "Повестка 50" с целью способствования реализации Конвенции по правам инвалидов с привлечением местных органов власти в пяти пилотных городах Беларуси (Столине, Столбцах, Воложине, Бобруйске и Щучине)<sup>25</sup>.

В стране остаются неразвиты механизмы доступа ОГО к информации. В частности, это касается отсутствия в бесплатном режиме доступа к актам законодательства онлайн, отсутствие полной базы судебных решений, отсутствие единой и своевременно обновляемой базы законопроектов, находящихся в разработке либо уже внесённых на рассмотрение в парламент.

### **Ограничения в доступе некоммерческих организаций к финансированию**

Как отмечал специальный докладчик по праву на свободу собраний и ассоциаций Маина Киай, "возможность доступа ассоциаций к финансированию и источникам — неотъемлемая и важнейшая часть права на свободу ассоциаций [...]. Любая зарегистрированная или незарегистрированная ассоциация должна иметь право на соискание и получение финансирования и ресурсов из внутренних, иностранных и международных источников, включая физических лиц, бизнесменов, организации гражданского общества, правительства, и международные организации"<sup>26</sup>.

Система государственной поддержки ОГО в Беларуси крайне неразвита и основана преимущественно на прямом финансировании из национального и местных бюджетов нескольких организаций, лояльных для государства. Законодательство директивно определяет перечень спортивных НКО, которым предоставляется поддержка со стороны государственных предприятий, а в налоговом кодексе перечислен десяток организаций, пожертвования со стороны бизнеса для которых дают право для донора как субъекта хозяйствования пользоваться льготами. Предпринимательская деятельность для общественных объединений запрещена.

Иностранная помощь, полученная от граждан, постоянно проживающих за пределами Республики Беларусь и большинства иностранных организаций, согласно Декрету президента № 5 от 31 августа 2015 года до начала ее использования подлежит обязательной предварительной регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента. Сохраняется разрешительный порядок получения иностранной помощи

<sup>25</sup> Международный консорциум "ЕвроБеларусь" <https://eurobelarus.info/special-project/inklyuziv/>

<sup>26</sup> Совет по правам человека ООН, Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, Документ ООН A/HRC/20/27, параграфы 67-68, 21 мая 2012 года [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf)

с ограничением целей, на которые она привлекается: в нем отсутствуют такие важные цели, как защита прав человека, пропаганда здорового образа жизни, гендерное равенство, защита животных и другие направления деятельности организаций гражданского общества. Иностранная безвозмездная помощь на цели, не указанные в перечне, может быть получена только по решению Управления делами Президента Республики Беларусь. Законодательство не устанавливает минимальный размер иностранной помощи, которую НКО могла бы получать без регистрации. Освобождение иностранной помощи от налогов происходит по особой процедуре и требует отдельного решения государственных органов.

Внутренние пожертвования от корпоративных жертвователей – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, – ограничены целевым использованием согласно указу президента № 300 от 2005 года. Законодательство регулирует порядок предоставления подобных пожертвований и определяет закрытый перечень возможных целей, на которые может быть представлено пожертвование. Среди этих целей нет правозащитной деятельности, а также многих других направлений ОГО, таких как гендерное равенство, защита окружающей среды и т.д. Выделение средств на цели, не входящие в этот список, возможно только с согласия президента. На практике эти ограничения приводят к тому, что бизнес структуры часто не могут выделить собственные средства из чистой прибыли на те цели и тем организациям, которые они реально хотят поддержать.

Следует отметить, что обсуждаемые (в том числе с участием общественности и экспертов НКО) в 2016-2017 годах проекты внесения изменений в законодательство об иностранной безвозмездной помощи и о безвозмездной (спонсорской) помощи не нашли своего развития в 2018 году. Находившиеся на повестке дня проекты изменений в Декрет №5 от 31 августа 2015 года "Об иностранной безвозмездной помощи" и в морально устаревший указ №300 от 1 июля 2005 года "О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи", которые могли бы существенно улучшить ситуацию с финансированием НКО из зарубежных и внутренних источников, в том числе убрать наиболее одиозные и проблемные нормы законодательства, а так же устранить правовые пробелы – эти акты не только не были приняты, но даже и перестали обсуждаться. Это приостановление реформирования законодательства несомненно вредит правовому климату для ОГО, препятствует их финансовой устойчивости и возможности привлечения средств для своей деятельности как из внешних, так и из внутренних источников.

К сожалению, созданный в 2016 году при Комиссии по вопросам международного технического сотрудничества при Совете министров Координационный совет с участием представителей государственных органов, зарубежных доноров помощи, неправительственного сектора (в том числе в его состав включен представитель Белорусского Хельсинкского Комитета) так и не реализовал свой потенциал многообещающей структуры для диалога по вопросам привлечения в Беларусь иностранной помощи. Этот совещательный орган, созданный на трехсторонней основе из представителей донорского сообщества, государства и гражданского общества, не стал площадкой для согласования интересов ключевых стейкхолдеров в сфере международной технической помощи и, практически, бездействовал.

Многие зарубежные партнеры белорусских НКО, традиционно выступающие заказчиком либо предоставляющие донорскую поддержку для их деятельности, в последнее время всё в большей степени переориентируют свои стратегии на взаимодействие с государством.

Изменение донорских политик наряду с экономическим кризисом и падением доходов населения подтолкнули НКО к поиску новых источников финансирования: часть НКО приспособили свои действия к изменившимся подходам внешних доноров, что является традиционным и экстенсивным подходом, другая часть НКО, в основном осуществляющих свою деятельность в социальной или благотворительной сфере, стала рассматривать возможность внедрения практик социального предпринимательства и иные способы получения средств от непосредственных целевых групп, в том числе через краудфандинг. Отсутствие прямого правового регулирования этих механизмов хотя и создает проблемы для НКО, но представляется меньшим злом, чем введение специального регулирования общественных явлений с неизбежными сопутствующими ограничениями. Вместе с тем наличие положений о необходимости регистрации средств, получаемых НКО из-за рубежа, а также ряда ограничений налогового и финансового законодательства, вносит существенные проблемы в их развитие. Со второй половины 2017 года Национальным Банком Республики Беларусь реализуется инициатива по разработке указа "О деятельности финансовых интернет-площадок", который будет регулировать в том числе и деятельность краудфандинговых интернет-платформ<sup>27</sup>.

В последние годы в Беларуси явно оформился тренд, когда банки становятся своеобразным негосударственным регулятором, существенно ограничивающим свободы ОГО. Например, во второй половине 2018 года крупнейшая в Беларуси краудфандинговая платформа Talaka была вынуждена перейти на другую систему оплаты, потому что банк "Приорбанк" прекратил эмиссию электронных денег *belqi* и на время этого перехода прием пожертвований был приостановлен, что на несколько недель заморозило сбор средств для проектов, размещенных на платформе<sup>28</sup>. В ряде случаев банки по собственной инициативе либо после консультаций с НКО-получателями отправляют назад жертвователям средства, полученные организациями из-за рубежа, в валюте, либо вызывающие сомнения в целевом предназначении. Существенное влияние на подобного рода практику оказала имплементация в белорусское законодательство норм *Financial Action Task Force (FATF)* - межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляет оценки соответствия национальных систем ПОД/ФТ этим стандартам. В результате банки Беларуси были законодательно наделены полномочиями для проверки банковских транзакций НКО на предмет соответствия их уставным целям (что явно превышает пределы допустимого вмешательства по рекомендациям FATF) и на них была возложена ответственность за возможные нарушения со стороны клиентов-НКО. Указанные обстоятельства еще более усложнили взаимоотношения НКО с банками, которые и ранее сложно было назвать дружелюбными: лишь немногие банки имеют специализированные продукты, кастомизированные под нужды НКО, нередки случаи разнобоя банковских практик в пределах одной банковской сетки в силу волюнтаризма специалистов и начальников отделений.

<sup>27</sup> Подробнее см. в другом исследовании авторов настоящего обзора: *Legal Aspects of NPO Fundraising by Electronic Means in Belarus* - prepared for International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) by Smolyanko, Center for Legal Transformation, and Yury Chavusau, Assembly of Pro-Democratic NPOs of Belarus <http://www.icnl.org/programs/eurasia/Belarus%20FINAL%20eng%2011%2026.pdf>

<sup>28</sup> Talaka приостановит прием пожертвований. <https://finance.tut.by/news609278.html>

Озабоченность вызывает не основанная на нормах закона практика, складывающаяся в 2018 году в некоторых территориальных органах Фонда социальной защиты населения, когда органы фонда считают необходимым уплату обязательных страховых взносов в фонд руководителями учреждений, являющихся собственниками имущества учреждений, независимо от того выполняют ли они функцию руководителя на возмездной или безвозмездной основе.

В 2018 году было продолжено уголовное преследование председателя независимого Белорусского профсоюза радиоэлектронной промышленности Геннадия Федынича и его заместителя Игоря Комлика, которые были обвинены по возбужденному в 2017 году делу по части 2 статьи 243 УК (уклонение от уплаты сумм налогов, сборов в особо крупном размере). По версии следствия, таким образом обвиняемые "пытались скрыть факты получения за пределами страны личных доходов и уклониться от уплаты налогов с этих доходов". По информации следственного комитета, Геннадий Федынич и Игорь Комлик имели банковский счет за рубежом, на который в 2011 году поступили 140 тысяч евро. По версии департамента финансовых расследований, сумма неуплаченных налогов составила 22 867,1 рубля. Наблюдатели отмечают схожесть данного уголовного дела с уголовным делом руководителя Правозащитного центра "Вясна" Алесьа 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 этот профсоюз был активным участником и организатором протестных действий весны 2017 года против декрета №3. Обвиняемые на состоявшемся в августе 2018 года судебном процессе своей вины не признали, а ряд свидетелей заявили об обвинительном характере следствия и искажении показаний, которые были даны ими в ходе допросов на этапе следствия. Согласно показаниям одной из свидетельниц, данным в ходе судебного разбирательства, она была заранее направлена КГБ для работы в качестве агента в центральном офисе Белорусского профсоюза радиоэлектронной промышленности на должности секретаря. 24 августа Федынич и Комлик были приговорены к ограничению свободы без направления в учреждения открытого типа сроком на 4 года без конфискации имущества и с запретом занимать руководящие должности в течение 5 лет, апелляционная инстанция оставила приговор без изменений. Правозащитные организации объявили, что расценивают данное уголовное дело как политически мотивированное.

В 2018 году по той же части 2 статьи 243 УК (уклонение от уплаты сумм налогов, сборов в особо крупном размере) был привлечен к уголовной ответственности директор информационного агентства БелаПАН Алесь Липай. Основанием послужила информация налоговых органов о неуплате Алесем Липаем подоходного налога с доходов, полученных за рубежом на сумму 1,3 млн. рублей дохода (размер вмененной недоимки по налогу составил 173 тыс. рублей). Алесь Липай признал нарушение законодательства и произвел уплату подоходного налога и пени. В дальнейшем уголовное дело было прекращено в связи со смертью Алесьа Липая.

### **Правовые ограничения возможностей для деятельности некоммерческих организаций**

Окружающая среда для развития ОГО в Беларуси остается стабильно недружелюбной. Отдельные позитивные изменения редко приобретают устойчивый характер, а зачастую невыгодно уравниваются новыми репрессивными, дискриминационными практиками либо введением ограничительных или неблагоприятных для НКО норм законодательства.



В феврале 2018 года в Беларусь вернулась председатель правления Центра правовой трансформации Елена Тонкачева, которая была вынуждена провести три года за пределами страны, будучи выслана из страны как иностранная гражданка под предлогом совершения административных правонарушений. В октябре 2018 года вышел на свободу политзаключенный Дмитрий Полиенко, однако в заключении по-прежнему остается политзаключенный Михаил Жемчужный, учредитель правозащитной организации "Платформа", на которого в течение года администрация колонии продолжала оказывать давление. В марте 2018 года был вынесен приговор в отношении участника протестов весны 2017 года Святослава Барановича, обвиненного в нанесении ударов милиционерам в штатском, которые задерживали участников протестов - суд признал его виновным в насилии в отношении сотрудника внутренних органов и приговорил к трем годам лишения свободы.

По оценкам Правозащитного центра "Вясна", в течение 2018 г. уголовное преследование как наиболее жесткая вид репрессий применялся в отношении 18 граждан, 15 из которых были обвиняемыми по уголовному делу, возбужденному по части 2 статьи 349 УК (несанкционированный доступ к компьютерной информации, совершенный из иной личной заинтересованности, повлекший причинение существенного вреда) в отношении ряда журналистов и редакторов нескольких независимых СМИ (так называемое "дело Белта"<sup>29</sup>). в течение года уголовное преследование в отношении 14 фигурантов "дела Белта" было прекращено с привлечением их к административной ответственности, но в отношении главного редактора TUT.BY Марины Золотовой было завершено судебным рассмотрением уже в 2019 году с вынесением обвинительного приговора и наказания в виде штрафа.

В 2018 году было продолжено уголовное преследование членов общественного объединения "Институт математики и кибернетики". Основанием для новых обысков, допросов и конфискации оборудования организации послужило обвинение в осуществлении незаконной предпринимательской деятельности, хотя ранее в 2017 году в возбуждении уголовного дела по фактам работы этого объединения было отказано. Эта НКО осуществляла помощь гражданам в получении дополнительного образования путем дистанционных курсов на базе ряда зарубежных университетов<sup>30</sup>.

В 2018 году в общественную жизнь Беларуси вернулась подзабытая практика запретов на проведение мероприятий ОГО, проводимых в помещениях. В ноябре несколько собственников помещений в Минске отказывали в аренде Союзу поляков для проведения торжественного собрания по случаю празднования столетия восстановления независимости польского государства. Два зала отказали в проведении концерта даже в выходные дни. Около 200 членов СПБ собрались перед третьим помещением, но и там столкнулись с отказом. В последний момент участники переехали в четвертое место, но через полчаса администратор потребовал закончить мероприятие. В апреле 2018 года аналогичный механизм давления на собственников арендованного ОГО помещения стал препятствием для проведения фестиваля квир-культуры "Dotyk": фестиваль должен был пройти в культурном пространстве "Столовка XYZ", но был сорван проверками из МЧС, МВД, Центра гигиены и эпидемиологии и представителей отдела идеологии Московского района Минска – помещение, на которое

<sup>29</sup> Правозащитный центр "Вясна", Ситуация с правами человека в Беларуси в 2018 году – Аналитический обзор. <http://spring96.org/ru/news/91726>

<sup>30</sup> 29.03.2018 Бесплатные курсы или филиал иностранного вуза? Что прикрыл Комитет госконтроля <https://naviny.by/article/20180329/1522302897-besplatnye-kursy-ili-filial-inostrannogo-vuza-cto-prikryl-komitet>

имелся долгосрочный договор аренды с ОАО "Калибр", опечатали по причине несоответствия требованиям пожарной безопасности и по требованию санстанции. Из-за опечатывания площадей организаторы договорились о переносе фестиваля в пространство "SQUAT", однако туда вскоре тоже пришли проверки и сообщили о возможных проблемах, если там будет проведен "Dotyk". О проблемах с арендой помещений для своей деятельности сообщали так же представители инициативы за смягчение антинаркотического законодательства в Беларуси. Организаторы традиционного фестиваля Камяница, сославшись на приказ местных властей, отказались допустить к участию в мероприятии ОГО, которые занимаются темами прав человека, гендерного равенства и ВИЧ/СПИД – в результате на фестивале не состоялась запланированная площадка социальной активности<sup>31</sup> аналогичная той, что была на других праздничных мероприятиях ранее в 2018 году (Свята незалежнасці, фестиваль "Наш День").

Несмотря на то, что ряд массовых мероприятий весной 2018 года прошел в атмосфере доброжелательности между организаторами и местными властями (празднование столетия Белорусской народной республики в марте и торжественное открытие памятника Тадэушу Костюшко в мае), в целом ситуация с реализацией права на свободу собраний в Беларуси не улучшилась. Законодательство о массовых мероприятиях содержит чрезмерные и несоразмерные ограничения свободы собраний<sup>32</sup>. Правозащитный центр "Вясна" в 2018 году им зафиксировано 184 случаев привлечения к административной ответственности за участие в несанкционированных собраниях в отношении 144 человек: аресты назначались 21 раз, штрафы в 163 случаях на общую сумму 4363 базовых величин —106 тыс. рублей.

Международные стандарты определяют в качестве принципа недискриминацию ОГО и равное отношение государства к структурам гражданского общества<sup>33</sup>. Однако, в Беларуси этот принцип полностью отсутствует: как законодательство, так и практика устанавливает льготы и преференции тем организациям, которые оказывают поддержку правительству либо организуют кампании в его пользу. Например, Белорусский республиканский союз молодёжи (БРСМ) получает прямое государственное финансирование из государственного бюджета на внеконкурсной основе (в 2018 году – 6,8 млн. рублей, на 2019 планируется выделить 7,79 млн.). Вместе с тем БРСМ имеет почти монопольное право не только на государственное финансирование, на работу с молодёжью в системе образования, в том числе с применением принудительного членства: в октябре 2018 года широкий резонанс получило видео из одной из минских школ, на котором заснято, как ученикам администрация школы угрожают и заставляют вступать в БРСМ, так как школе нужен стопроцентный охват членством в союзе.

Государство предоставляет льготные коэффициенты к ставкам по аренде помещений государственной собственности не только проправительственным общественным объединениям (БРСМ, "Белая Русь") но даже и партиям, лояльным власти (Коммунистическая партия, Белорусская партия труда и справедливости), чем нарушает установленный статьей 4 Закона Республики Беларусь "О политических партиях" принцип равноправия всех партий.

<sup>31</sup> На фэсце "Камяніца" не пажадалі бачыць праваабарончыя ініцыятывы

<https://novychas.by/hramadstva/na-fesce-kamjanica-ne-pazadali-baczyc-pravaabaro>

<sup>32</sup> Monitoring the Right to Free Assembly in 9 Countries – 2017: Belarus <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/12/ECNL-FoPA-Belarus-2017.pdf>

<sup>33</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Association (para. 28, 30, 64, 94, 127) <https://www.osce.org/odihr/132371>