

Совет ООН по правам человека, Универсальный периодический обзор  
(УПО)

Рассматриваемое государство:  
БЕЛАРУСЬ

Третий цикл  
36-я сессия (Апрель-Май 2020)

Совместный альтернативный отчет:  
Свобода ассоциаций и правовые условия для организаций гражданского общества (ОГО) в Беларуси

3 октября, 2019

Подготовлено коалицией белорусских ОГО:



**Ассамблея неправительственных демократических организаций Беларуси** – Крупнейшее зонтичное объединение ОГО в Беларуси, содействующее развитию демократии и правового государства. Ассамблея была основана в 1997 году и сейчас объединяет более 300 ОГО. Государство трижды отказывало в регистрации Ассамблеи, и в настоящее время она зарегистрирована за границей, в соседней Литве.

Сайт: <http://belngo.info/>

Контакты: [ngo@belngo.info](mailto:ngo@belngo.info)



**Центр правовой трансформации Lawtrend** – некоммерческая организация, целью которой является повышение правовой культуры, организация просветительской, аналитической и исследовательской деятельности в области права. Организация зарегистрирована и располагается в Минске, Беларусь.

Сайт: <http://www.lawtrend.org/>

Контакты: [infolawtrend@gmail.com](mailto:infolawtrend@gmail.com)

## Введение

Настоящий отчет основывается на опыте **Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси** и Центра правовой трансформации *Lawtrend* в области *pro bono* консультаций для ОГО по правовым и организационным вопросам, включая опыт судебных дел и адвокации (см. годовые мониторинговые обзоры в приложениях 1-4). Авторы благодарны коллегам из Европейского центра некоммерческого права (**European Center for Not-for-Profit Law Stichting - ECNL**) за методологию оценки развития гражданского общества, которая была разработана в рамках проекта "*Monitoring Progress, Empowering Action*" для постоянного регионального мониторинга окружающей среды для ОГО в регионе Восточного партнерства (этот продукт доступен тут: <https://CSOMeter.info/>).

[CSO Meter](#) поддерживает мониторинг условий для деятельности ОГО и состоит из набора стандартов и индикаторов в 10 областях, которые оцениваются как с точки зрения законодательства, так и с точки зрения практики.

**В сфере правового регулирования и выстраивания взаимодействия между государством и ОГО, в последние годы в Беларуси наблюдалась тенденция перехода от конфронтации к сотрудничеству. Однако, случаи роста протестной активности влекли за собой давление на ОГО, которые были вовлечены в организацию протестов или участвовали в них.**

Во втором цикле УПО для Беларуси в (2015 году) ряд рекомендаций по свободе ассоциаций и правовым условиям для ОГО были адресованы белорусскому правительству (129.66, 129.70, 129.71, 129.72, 129.73, 129.74, 129.82, 129.83, 129.84, 129.86, 129.87, 129.88). Некоторые из этих рекомендаций были признаны Беларусью в качестве приемлемых (рекомендации Святейшего престола, Словении, Коста-Рики, Германии, Австралии, Чехии, Канады, Венгрии, Люксембурга, Румынии, Бельгии, Дании и США). Как отмечено в оценках и выводах ниже, прогресс в имплементации этих рекомендаций в последние пять лет был невелик.

В каждом из 10 разделов ниже дан анализ соответствия ситуации в Беларуси международным стандартам в 10-ти областях, а также даются конкретные рекомендации.

Однако прежде всего авторы предлагают в качестве **рамочной рекомендации** Беларуси усиление сотрудничества с правозащитными механизмами ООН, в частности путем объявления общего приглашения в Беларусь мандатариев специальных процедур ООН и содействия визиту в Беларусь специального докладчика ООН по праву на свободу мирных собраний и ассоциаций.

## **1. Свобода ассоциаций**

Статья 36 Конституции Беларуси устанавливает право на свободу ассоциаций – “Каждый имеет право на свободу объединений”. Однако, согласно закону «Об общественных объединениях», иностранные граждане могут участвовать в создании только международных общественных объединений и не могут быть учредителями республиканских и местных объединений – они могут только вступать в уже созданные подобные организации после их регистрации.

С 1999 года деятельность незарегистрированных объединений запрещена. С 2005 года, за нарушение этого запрета была установлена уголовная ответственность по статье 193<sup>1</sup> УК, которая карала за деятельность общественных объединений, политических партий, фондов и религиозных организаций без государственной регистрации. За нарушение этого запрета в отношении не менее 18 человек были вынесены уголовные приговоры, в том числе к лишению свободы. В июле 2019 года уголовная статья за деятельность ОГО без регистрации была отменена, однако была введена административная ответственность за деятельность ОГО без регистрации по статье 23.88 КоАП, которая предусматривает штраф в размере до 50 базовых величин (свыше 500 евро), причем установлен внесудебный порядок рассмотрения дел об административном правонарушении осуществляется по данной статье.

Лица, находящиеся под превентивным надзором в соответствии с законодательством о профилактике правонарушений, не могут быть учредителями или руководителями некоммерческих организаций в форме учреждения.

Государство на практике создает препятствия к созданию и регистрации тех ОГО, которые для него являются нежелательными (правозащитные, молодежные организации, политические группы, ЛГБТК). Распространена практика безосновательных отказов в регистрации нежелательных организаций под предлогом незначительных технических недостатков в документах, представленных для регистрации (например, неправильный шрифт). Некоторые объединения (например, партия Белорусская христианская демократия) десятилетиями безуспешно подают документы на регистрацию, постоянно сталкиваясь с отказами.

Поступают сообщения о недобровольном членстве и о принуждении студентов и школьников присоединяться к поддерживаемому государством общественном объединении Белорусский республиканский союз молодёжи.

Обыски, изъятия оборудования, аресты, увольнения с работы и исключения студентов из университетов, уголовное преследование за уклонение от налогообложения или обвинения в нарушении общественного порядка являются нередкой практикой для белорусских ОГО. Для многих потенциальных членов ОГО такие угрозы являются факторами, побуждающими их отказаться от присоединения к ОГО.

Процедура регистрации ОГО в качестве юридического лица дорога, продолжительна и затруднительна для *фондов* и *общественных объединений*, она

также дает государственным органам возможность произвольного отказа в регистрации. Для других форм ОГО, таких как учреждения, нет специальной процедуры регистрации, и в силу этого они пользуются всеми выгодами простой процедуры регистрации, которая установлена для коммерческих организаций. В целом, регистрация в форме *учреждения* не представляет проблемы, но иногда государство злоупотребляет процедурой и создает бюрократические барьеры для некоторых групп (правозащитных, ЛГБТК и др.).

Требование наличия юридического адреса в нежилом помещении является серьезной проблемой для всех форм ОГО, в то время как некоторые формы коммерческих организаций могут размещаться по месту жительства учредителя. ОГО отмечают требования юридического адреса как основное препятствие для их деятельности также в связи с высокими ставками арендной платы, даже если организации не требуется офис.

Госпошлина за регистрацию учреждений и союзов юридических лиц невысока, однако она крайне велика для общественных объединений и фондов – плата за регистрацию республиканского общественного объединения в 10 раз больше чем плата за регистрацию коммерческой организации.

Государственные органы могут рассматривать заявление о регистрации общественного объединения или фонда в течение месяца, и результатом может быть отказ в регистрации или приостановление регистрации на один месяц для исправления ошибок. Однако, исправление ошибок не дает гарантии того, что после этого государственный орган не вынесет решение об отказе в регистрации – он может после этого найти новые ошибки, ранее не указанные.

Например, 7 марта 2018 года Министерство юстиции отказало в регистрации Международному общественному объединению «Исходная точка». Основанием послужило несоответствие установленным законом критериям о требуемом числе иностранных учредителей, которые должны были принять участие в учредительном собрании, и о создании отделения за границей. 3 мая 2018 года, после исправления выявленных несоответствий и повторной подачи документов на регистрацию, организации было повторно отказано в регистрации по причине иных недостатков в тех же самых документах.

Некоторые ОГО из года в год безуспешно подают документы на регистрацию, и каждый раз чиновники придумывают всё новые и новые основания для отказа: Общественное объединение «Дзея» - одно из них (2 отказа – в 2017 и в 2019 годах). В 2017 году органы юстиции отказали в регистрации Молодёжному общественному объединению «Моладзь Адраджэньня», Историко-просветительскому общественному объединению «Хайсы», Общественному объединению «Жаночая сетка «Мара», Просветительскому общественному объединению инвалидов по организации досуга «Соколы», Просветительскому общественному объединению городского развития «Экоград», общественному объединению «Социально-христианское движение» и другим.

Регистрация в качестве учреждения обычно происходит в день подачи заявления или на следующий день (как это обычно делается для коммерческих юридических лиц). Однако иногда чиновники, не желая регистрировать эти ОГО, используют техническую стадию «согласования наименования», чтобы помешать регистрации, выдвигая надуманные претензии к указанному в названии характеру деятельности. Это явное злоупотребление процедурой для ограничения свободы создания ОГО.

Требуемое количество учредителей для создания общественного объединения слишком велико (должно быть 50 учредителей для республиканского объединения или 10 учредителей для местного объединения), особенно в свете требования о том, чтобы каждый из учредителей собственноручно расписался в списке учредителей.

Общественные объединения и фонды могут обжаловать отказы в регистрации в суде, но суды никогда не удовлетворяют такие жалобы на эти решения органов юстиции. Согласно нашим наблюдениям в таких судебных процессах правовые аргументы не влияют на заранее predetermined судебное решение.

При рассмотрении документов для регистрации общественных объединений органы юстиции часто субъективно вмешиваются в цели организаций, руководствуясь субъективным толкованием уставных норм и предположениями. Многие общественные объединения корректируют свои цели в соответствии с рекомендациями Министерства юстиции, опасаясь отказа в регистрации.

Законодательство предусматривает широкий спектр санкций для общественных объединений - предупреждение, приостановление деятельности на определенный срок, ликвидация решением суда по иску органов юстиции.

Серьезные санкции угрожают руководителям организаций - особенно в связи с финансовыми нарушениями. Санкции за нарушение законодательства об иностранной безвозмездной помощи включают в себя возможность как ликвидации ОГО, так и привлечения виновных руководителей к уголовной ответственности в соответствии со статьей 369<sup>2</sup> Уголовного кодекса, предусматривающей наказание в виде ограничения свободы на срок до 3 лет за нарушение правил получения, хранения, перемещения иностранной безвозмездной помощи. Эта статья еще не применялась на практике, но к получателям иностранной помощи предъявлялись налоговые претензии, и они были привлечены к уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов в 2017–2018 годах.

В 2018 году суд приговорил председателя профсоюза работников радиоэлектронной промышленности Геннадия Федынича и заместителя председателя Игоря Комлика к 4 годам ограничения свободы с запретом занимать руководящие должности в течение 5 лет по части 2 статьи 243 Уголовного кодекса (уклонение от уплаты налогов в особо крупном размере) за получение иностранных грантов через банковские счета за рубежом. Этот профсоюз был активным участником и организатором акций протеста весной 2017 года. По показаниям одной из свидетельниц в суде, она была заранее направлена КГБ для работы в качестве агента в центральном офисе профсоюза на должности его секретаря.

Более того, некоторые ОГО, пользующиеся особой поддержкой государства, часто сталкиваются с директивным политическим контролем. Особенно это касается спортивных ОГО. Весной 2017 года смена руководства большинства спортивных федераций произошла по инициативе исполнительной власти и Национального олимпийского комитета (возглавляемого президентом Беларуси), часто с грубыми нарушениями уставов и вопреки воле членов эти ассоциации. Примером может служить ситуация в федерации фехтования в мае 2017 года<sup>1</sup>.

Помимо общих норм о контроле и проверках, нередки случаи, когда милиция проводит обыски и вторгается в помещения, где находятся ОГО, особенно незарегистрированные и критикующие правительство и президента. Такие негативные вмешательства особенно часты во время выборов или накануне акций протеста<sup>2</sup>.

### **Рекомендации:**

- Снять запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений, установленный в законе «Об общественных объединениях», отменить административную ответственность за деятельность незарегистрированных ОГО (отменить статью 23.88 Кодекса об административных правонарушениях).
- Позволить выступать в качестве учредителей республиканских и местных общественных объединений иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Беларуси.
- Установить число учредителей, достаточное для создания общественного объединения любого уровня, не превышающее 10 человек.
- Ввести четкий перечень оснований для отказа в регистрации общественных объединений и фондов.
- Определить такой срок рассмотрения вопроса о регистрации общественных объединений и фондов государственным органом, который не будет превышать срок рассмотрения вопроса о регистрации коммерческих организаций; при этом размер государственных пошлин за регистрацию также должен быть установлен на равном уровне.
- Установить на уровне закона механизм и процедуры принятия решений учредителями онлайн при создании новых общественных объединений, без очного собрания.
- Упростить определение «юридического адреса» до понятия «контактного адреса», предоставив возможность размещать ОГО по месту жительства руководителя или в другом частном доме.

---

<sup>1</sup> Бунт на корабле. В фехтовании выбрали не того... <https://www.pressball.by/articles/summer/fencing/98552>

<sup>2</sup> В том числе особенно часто – в период протестов весной 2017 года, см.: Belarus: HRC “Viasna” office unlawfully raided, dozens arrested [«Беларусь: Офис ПЦ «Весна» подвергся незаконному рейду, десятки арестованы] - World Organisation Against Torture (OMCT) (2017) <https://www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/belarus/2017/03/d24269/>

## **2. Равноправие**

Условия для создания и деятельности НКО хуже, чем для коммерческих организаций - это касается как длительности и стоимости процедур регистрации, так и возможности размещения юридических адресов организаций в жилых помещениях. Закрепляя выгодные нормы для широкого круга юридических лиц, в актах законодательства используются термины «коммерческие организации» и «предприятия», что не дает ОГО возможности пользоваться такими послаблениями.

Общественные объединения могут быть вовлечены только в те виды деятельности, которые предусмотрены законом или прописаны в их уставах, в то время как коммерческие организации могут осуществлять любые виды деятельности.

Общественные объединения и фонды могут быть зарегистрированы только Министерством юстиции или областными управлениями юстиции, при этом от учредителей требуется представление большого пакета документов, в то время как полномочия по регистрации субъектов хозяйствования переданы на районный уровень, и для них доступна процедура регистрации через Интернет, а объем требуемых для регистрации документов является минимальным.

При рассмотрении вопроса о регистрации общественных объединений и фондов государственные органы проверяют, соответствуют ли уставы создаваемых организаций требованиям законодательства, а при регистрации субъектов хозяйствования уставы не проверяются.

Общественным объединениям запрещено самостоятельно заниматься предпринимательской деятельностью.

В результате сложилась ситуация, когда для осуществления определенных видов общественно-полезной деятельности легче регистрироваться и действовать в форме коммерческой организации, а не ОГО, даже если учредители не ставят целью извлечение прибыли. Это происходит несмотря на то, что в законодательстве отсутствует понятие «социальное предпринимательство».

В законодательстве применяется механизм целевого предоставления льгот. Например, существует список ОГО, которые пользуются льготным коэффициентом оплаты при аренде государственных помещений - правительство по предложению министерств утверждает этот список.

Налоговый кодекс прямо перечисляет около двадцати ОГО, при предоставлении которым спонсорской помощи белорусские субъекты хозяйствования могут пользоваться налоговым вычетом - помощь любой другой организации может предоставляться субъектом хозяйствования только из прибыли после налогообложения и не влечет за собой никаких налоговых вычетов.

ОГО, которые выражают взгляды и позиции, критичные по отношению к государственным чиновникам или проводимому политическому курсу, сталкиваются с репрессиями и ограничениями, предвзятым отношением со стороны властей и целенаправленно критикуются в государственной прессе.

Государственные органы проводят обыски и проверки в офисах ОГО, выражающих мнения и взгляды, отличные от взглядов государственных органов. Мероприятия таких ОГО (в том числе и ЛГБТК<sup>3</sup>) могут быть сорваны без законных оснований.

Статья 193 Уголовного кодекса предусматривает увеличенное наказание за руководство общественным объединением, которое посягает на права и обязанности граждан, если такая деятельность осуществляется в незарегистрированном объединении.

### **Рекомендации:**

- В процессе совершенствования законодательства необходимо учитывать специфику ОГО, предоставляя им надлежащие преимущества и преференции в связи с их некоммерческой деятельностью, в особенности избегая практики дискриминации ОГО по сравнению с коммерческими организациями.
- Обеспечить возможность для некоммерческих организаций определять местонахождение своих юридических адресов по месту проживания учредителей и возможность упрощенного бухгалтерского учета для всех ОГО без обязательного найма профессионального бухгалтера.
- Расширить уведомительную процедуру регистрации коммерческих организаций на регистрацию ОГО всех форм, включая возможность подачи и обновления документов в режиме онлайн.
- Урегулировать порядок смены учредителя (собственника) учреждения.
- Отменить запрет на самостоятельное ведение предпринимательской деятельности общественными объединениями без создания отдельной коммерческой организации, который установлен сейчас в законе «Об общественных объединениях».

### **3. Доступ к финансированию**

ОГО существенно ограничены в возможности искать, получать и использовать финансовые и материальные ресурсы для достижения своих целей. Ограничения также налагаются как на иностранные пожертвования, так и на пожертвования от белорусских корпоративных доноров, в то время как частные пожертвования от физических лиц-резидентов Беларуси не имеют существенных ограничений.

Не предусмотрены никакие меры, которые поощряли бы пожертвования для ОГО. Государственное финансирование ОГО в Беларуси не развито, за исключением прямого бюджетного финансирования на неконкурентной основе тех ГОНГО, которые поддерживают правительственный политический курс. Существует также механизм государственного социального заказа, который, однако, имеет обременительные процедурные ограничения и доступен лишь немногим ОГО, в основном, близким к государственной власти.

---

<sup>3</sup> Организаторы DOTYK рассказали, кто и как сорвал их ивент <https://citydog.by/post/zaden-dotyk-sorvali/>

Пожертвования от иностранных доноров могут быть получены только для тех целей, которые перечислены в Декрете Президента № 5 от 31 августа 2015 года, при этом данный перечень не содержит таких законных целей, как права человека, развитие демократии, гендерное равенство и других.

Аналогичным образом, ОГО могут получать пожертвования от белорусских организаций только для тех целей, которые предусмотрены Указом Президента №300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» - этот перечень целей также является закрытым и на практике не позволяет ОГО получать пожертвования на ту деятельность, которая прописана в качестве целей в их уставах.

Белорусские ОГО активно развивают электронные методы сбора средств, в том числе краудфандинг.

Законодательство о мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, налагает на банки обязанность контролировать финансовые транзакции ОГО на предмет соответствия их уставным целям.

Независимо от суммы или размера, любая полученная ОГО иностранная безвозмездная помощь подлежит обязательной предварительной регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности. Законодательство предусматривает сложную и обременительную процедуру получения, регистрации и использования иностранной безвозмездной помощи ОГО, включая подробные планы распределения помощи. Пожертвования от граждан Беларуси, которые проживают за рубежом, считаются иностранными и подлежат ограничениям.

Есть случаи, когда ОГО, получившие крупные иностранные гранты, вынуждены возвращать средства донорам, по причине того, что государственный орган отказался их зарегистрировать. В 2019 году учреждение «Центр по продвижению прав женщин – Её права», миссия которого заключается в укреплении потенциала женщин и девочек, сообщило, что оно столкнулось с отказом в регистрации иностранной помощи, полученной от USAID. В результате из-за запрета на использование иностранной помощи без разрешения со стороны государства этой ОГО пришлось отказаться от уже профинансированного проекта и вернуть полученные деньги донору.

Даже однократное нарушение законодательства об иностранной помощи наказывается штрафом (по этой причине общественные объединения также могут быть ликвидированы в судебном порядке). Повторное нарушение влечет за собой уголовное наказание вплоть до 3 лет ограничения свободы или 2 лет лишения свободы.

### **Рекомендации:**

- Отменить ограничительный список целей, для которых ОГО могут получать иностранную безвозмездную помощь или спонсорскую помощь из внутренних источников – ОГО должны иметь возможность финансировать любую свою законную деятельность из этих источников.

- Перейти от системы обязательной регистрации иностранной безвозмездной помощи к уведомительной системе, отменить статью 369<sup>2</sup> Уголовного кодекса.
- Отменить Указ Президента №300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи».

#### **4. Свобода мирных собраний**

Для проведения собрания его инициаторы должны получить разрешение от властей и подать заявление на него не позднее, чем за 15 дней до мероприятия. Несмотря на введение элементов уведомительного порядка проведения собраний в 2018 году (с предварительным уведомлением за 10 дней до собрания, в ограниченном количестве мест, определенных местными властями), возможности для мирных собраний не улучшились.

Предусмотренная законом обязанность организаторов собрания заключать договоры с государственными органами об оплате услуг по охране собрания, а также услуг медицинской помощи и уборки де-факто является серьезным препятствием для свободы собраний. После того, как внесенные в 2018 году поправки к закону обязали правительство устанавливать единую плату за эти обязательные услуги, фиксированная цена стала препятствием для проведения многих мирных собраний, поскольку организаторы считают невозможным платить такие большие деньги.

Законодательство не предусматривает таких понятий, как стихийные собрания, одновременные собрания или контр-демонстрации. Решения о запрете собраний часто выносятся произвольно. Суды никогда не удовлетворяют жалобы на решения органов исполнительной власти об отказе в даче санкции на проведение собрания.

Запрещается объявлять в средствах массовой информации и Интернете место и время будущего собрания, пока не будет получено разрешение властей. Такое объявление в СМИ, Интернете или в социальных сетях может являться основанием для запрета собрания.

#### **Рекомендации:**

- Привести законодательство и практику государственного регулирования собраний в соответствие со стандартами в области прав человека, включая Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний, дабы ограничения не делали невозможным осуществление права на свободу мирных собраний для граждан (в том числе иностранных и несовершеннолетних) и ОГО.
- Распространить уведомительный порядок проведения собраний на все незапрещенные места и сделать процедуру проведения любых пикетов такой, какая сейчас применяется к пикетам по сбору подписей избирателей в период выборов.
- Отменить обязанность организаторов собраний заключать договора на основе фиксированной оплаты с милицией, службами медицинской помощи и службами по уборке территории.

## **5. Право на участие в принятии решений**

Закон от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» предусматривает, что официальные публичные обсуждения могут быть объявлены государством по проектам законодательных актов и постановлений правительства, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц или вводящих новые подходы к правовому регулированию в определенной сфере; по проектам актов, которые могут существенно повлиять на условия для предпринимательской деятельности; другие проекты актов по инициативе государственных органов.

Правовое регулирование участия общественности в процессе принятия решений развивалось в 2018 году, круг ОГО, приглашаемых на консультации, расширяется (в том числе приглашаются правозащитные ОГО и мониторинговые организации, включая незарегистрированные), но законодательство в этой области все еще не приобрело системного характера. Нормы о публичных консультациях разрабатываются отдельно от норм, касающихся доступа к информации, обращений граждан и юридических лиц, общественных советов и других сфер взаимодействия ОГО и государства.

Все законопроекты разрабатываются лишь на одном из двух государственных языков Беларуси (в большинстве случаев это русский и лишь в некоторых случаях - белорусский). Отсутствует практика официального внесения законопроектов на обоих государственных языках.

Лишь некоторые законопроекты и проекты концепций публикуются и выносятся на общественное обсуждение. Самые спорные и противоречивые проекты нормативных правовых актов не выносятся на официальные публичные обсуждения и часто публикуются только тогда, когда они принимаются или когда проекты представляются в парламент. План законодательной деятельности ежегодно утверждается указом президента, однако в нем содержатся только запланированные к разработке проекты законов и нет перечня разрабатываемых проектов декретов и указов президента, которые в правовой системе Беларуси имеют большую юридическую силу, чем закон.

### **Рекомендации:**

- Распространить подходы, нормы и практику, применяемые к участию ОГО в процессе принятия решений по разработке проектов нормативных актов, на уровень местных органов власти.
- Сделать все организационно-правовые формы ОГО равноправными в процессе принятия решений, используя термин «некоммерческие организации» вместо «общественных объединений».
- Расширить практику, когда все заинтересованные ОГО приглашаются на консультации по проектам актов законодательства вместо практики, когда государственные органы принимают решение пригласить лишь некоторые ОГО.

- Публиковать ежегодные планы (перечни) законопроектной деятельности правительства и президента, отражающие планы по разработке не только проектов законов, но и проектов декретов и указов президента.
- Публиковать проекты законов в Интернете в их текущем и постоянно обновляемом виде в соответствии с актуальным этапом законотворческого процесса, а также публиковать проекты декретов и указов президента.
- На основе анализа международных стандартов права на участие в ведении государственных дел и с учетом консультаций с ОГО разработать Закон «Об участии общественности в процессе принятия решений», направленный на расширение возможностей для общественного участия, а не на ограничения.
- Законодательно закрепить обязательность при внесении законопроектов в парламент, при принятии законов, постановлений правительства, издании декретов и указов президента готовить акты одновременно на двух государственных языках - русском и белорусском.

## **6. Свобода выражения мнений**

Конституция гарантирует свободу мнений и их свободное выражение, но законодательство и практика серьезно ограничивают свободу высказывать свое мнение через средства массовой информации и Интернет. Законодательство предусматривает широкий спектр форм и оснований для ограничения деятельности по распространению мнений посредством уголовного преследования, ограничений для средств массовой информации, контроля над Интернетом (в отношении как белорусских, так и иностранных веб-сайтов). Вместе с широкими полномочиями Министерства информации (по блокированию интернет-ресурсов во внесудебном порядке и инициированию закрытия газет через суды), спецслужбам, пограничникам и правоохранительным органам такая ситуация создает условия, когда государство имеет чрезвычайно широкие и непропорциональные возможности блокировать распространение информации.

Установленные законом расширительные и нарочито расплывчатые определения экстремизма и его пропаганды особенно опасны, так как позволяют чрезвычайно широко применять их в соответствии с уголовными и административными процедурами.

Проведение опросов общественного мнения по общественно-политическим темам (а также относящимся к выборам) требует аккредитации проводящего опрос агентства в специальной комиссии при Академии наук. Запрещается публиковать результаты таких опросов общественного мнения, проведенных без аккредитации, а нарушение этого запрета карается штрафом.

В стране построена не основанная на какой-либо политической партии, но жесткая «идеологическая вертикаль». В штатном расписании каждой государственной организации есть должность «заместителя руководителя по идеологической работе».

## **Рекомендации:**

- Ликвидировать «идеологическую вертикаль» как противоречащую Конституции и осуществить демонополизацию электронных СМИ.
- Государственные телеканалы должны стать общественным телевидением, в отношении которого должен быть принят специальный закон.
- Исключить уголовную ответственность за клевету, клевету или оскорбление президента, оскорбление представителя власти, дискредитацию Республики Беларусь, устранив соответствующие статьи из Уголовного кодекса.
- Система блокировки интернет-сайтов и приостановления выпуска газет должна находиться в ведении судов; система регистрации печатных СМИ должна носить уведомительный характер.
- Отменить требование о прохождении обязательной аккредитации организаций для проведения опросов общественного мнения.

## **7. Право на неприкосновенность частной жизни**

Конституция гарантирует право на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, а также тайну корреспонденции. На практике эта защита эффективна только против вмешательства третьих лиц, но не против вмешательства со стороны государства. Например, осуществляя следственную деятельность, государственные органы свободно перехватывают телефонные звонки и переписку членов ОГО.

Беларусь не присоединилась к Конвенции 108 Совета Европы, и в силу этого не поддерживает данный стандарт защиты персональных данных (например, нет никаких установленных сроков хранения персональных данных).

Интернет-коммуникация, комментирование на сайтах, использование мобильных телефонов возможно только при условии идентификации пользователя. Интернет-провайдеры обязаны предоставлять спецслужбам доступ к информации, которой пользователи обмениваются онлайн. Система технических средств для обеспечения оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ) предоставляет широкому кругу государственных служб доступ ко всем сетям, включая сети операторов мобильной связи и интернет-провайдеров, в режиме реального времени и без общественного контроля<sup>4</sup> (судебные приказы или санкция суда не требуется).

## **Рекомендации:**

- Принять Закон «О персональных данных» с учетом международных стандартов и принципов Конвенции 108 Совета Европы и GDPR, а также присоединиться к данной конвенции.

---

<sup>4</sup> “It’s enough for people to feel it exists” - civil society, secrecy and surveillance in Belarus [«Достаточно и ощущения слежки. Гражданское общество, секретность и слежка в Беларуси»] (2016) Amnesty International <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4943062016ENGLISH.PDF>

- Законодательно закрепить санкции за противоправные действия, связанные со сбором, обработкой, предоставлением и распространением персональных данных, предусмотрев специальные нормы ответственности для государственных служб.
- Обеспечить достаточные гарантии того, что законодательство о защите персональных данных не будет использоваться для ограничения деятельности журналистов и ОГО, направленной на защиту общественных интересов.

## **8. Государственная защита**

Согласно закону «Об общественных объединениях» государство гарантирует защиту прав и законных интересов общественных объединений, а вмешательство государства в деятельность общественных объединений запрещено. Однако, для иных форм ОГО аналогичные гарантии не закреплены.

Статья 190 Уголовного кодекса предусматривает, что прямое или косвенное нарушение, либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от принадлежности к общественным объединениям наказывается штрафами или тюремным заключением на срок до двух лет. Статья 194 Уголовного кодекса гласит, что воспрепятствование законной деятельности общественных объединений либо вмешательство в их законную деятельность, повлекшие существенное нарушение их прав и законных интересов, наказываются штрафами или лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или до 2 лет исправительных работ. Однако не известно о случаях применения данных статей на практике.

Беларусь не выполняет рекомендации Комитета ООН по правам человека, принятые в связи с индивидуальными обращениями по нарушениям свободы объединений, гарантированной Международным пактом о гражданских и политических правах, выраженным в форме отказов в регистрации ОГО: Общественное объединение «За справедливые выборы» (CCPR/C/112/D/2153/2012), Правозащитный центр «Вясна» (CCPR/C/90/D/1296/2004 и CCPR/C/112/D/2165/2012), Общественное объединение «Хельсинки-XXI» (CCPR/C/88/D/1039/2001), Общественное объединение «Старейшины» (CCPR/C/115/D/2011/2010). Отсутствует механизм обеспечения исполнения решений международных органов по правам человека.

Активисты ОГО сталкиваются с преследованием на работе или в учебных заведениях - сотрудники школ подвергаются увольнению из-за их членства в ОГО, студенты университетов находятся под угрозой отчисления, если они не прекратят свое участие в ОГО. Например, с 2005 года все пять лидеров молодежного крыла партии БНФ были отчислены из учебных заведений сразу же после избрания на эту должность (и эта практика продолжалась в 2017–2018 годах)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Features Expulsion of students as a tool of control [Исключение студентов как инструмент контроля] (2019), Саша Кузьмич, Задзіночане Беларускай Студэнтаў <http://balticworlds.com/expulsion-of-students-as-a-tool-of-control/> или Усе

Периодически государство предпринимает ограничительные меры против лидеров ОГО, например, запрещает въезд представителей иностранных ОГО в Беларусь, депортирует тех руководителей ОГО, которые являются иностранными гражданами, или наоборот – запрещает активистам покидать страну.

Предусмотренные законом меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма несоразмерны, не основаны на оценке риска и соблюдении стандартов в области прав человека. Законы о борьбе с экстремизмом и экстремистской пропагандой содержат расплывчатые формулировки, допускающие слишком широкое толкование, что создает возможности для неправомерного использования обвинений в экстремизме (особенно когда речь идет о обвинениях в распространении экстремистских публикаций в Интернете или ввозе печатных материалов в страну). Закон «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения» предусматривает, что финансовые операции подлежат особому контролю как рискованные, независимо от того, были они осуществлены или нет, если они не соответствуют целям деятельности клиента-некоммерческой организации, предусмотренным учредительными документами этой ОГО, видам и (или) характеру деятельности ОГО.

С 2018 года в Беларуси проходит процедура оценки ФАТФ в системе ЕАГ. Принятый 23 мая 2019 года в первом чтении проект закона<sup>6</sup> предусматривает, что Министерство юстиции должно определить содержание, порядок опубликования фондами и общественными объединениями отчетов о своей деятельности и других данных, необходимых для принятия мер по борьбе с отмыванием денег, финансированием терроризма и мер по предотвращению финансирования распространения оружия массового уничтожения.

### **Рекомендации:**

- Внедрить возможность для ОГО обжаловать в суде любые действия государственных органов, которые, по мнению ОГО, нарушают её права или права ее членов.
- Использовать основанный на оценке риска подход к законодательству о меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, который учитывает непричастность ОГО к преступной деятельности.

## **9. Государственная поддержка**

Законодательство и практика предусматривают две основные формы государственной финансовой поддержки ОГО – прямое финансирование определенных ОГО из бюджета на неконкурентной основе и государственный

---

пяць лідараў “Моладзі БНФ” адлічаныя з вучобы (2018) - Еврорадио <https://euroradio.fm/use-pyac-lidarau-moladzi-bnf-adlichanyya-z-vuchoby>

<sup>6</sup> Проект закона <http://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2019008001>

социальный заказ. Предусмотрен также особый порядок финансирования спортивных организаций. Отсутствуют прозрачные и конкурентные процедуры предоставления государственного финансирования для ОГО. Единственным исключением является государственный социальный заказ, однако он доступен лишь узкому кругу социальных ОГО, требует существенного дополнительного финансирования из других источников, и его применение серьезно ограничено.

ОГО, напрямую получающие средства от государства, участвуют в избирательных кампаниях на стороне проправительственных кандидатов, в том числе на президентских выборах.

Общая льгота для всех ОГО – освобождение от уплаты налога с сумм членских взносов и пожертвований от физических лиц, постоянно проживающих в Беларуси, а также от белорусских юридических лиц.

Налоговое законодательство не предусматривает общих налоговых вычетов для корпоративных доноров ОГО. Пожертвования от корпоративных доноров не могут быть анонимными и должны быть оформлены посредством письменного договора. Краудфандинговые платформы иногда блокируют сбор средств для некоторых проектов из-за негативного отношения властей. Вычеты по налогу для доноров устанавливаются только для пожертвований, адресованных узкому кругу ОГО, которые поименно перечислены в Налоговом кодексе по названию. Закон не предусматривает налоговых вычетов для индивидуальных доноров.

#### **Рекомендации:**

- Разработать с участием заинтересованных ОГО и принять закон (концепцию закона) о сотрудничестве между государственными органами и негосударственными НКО.
- Принять положения о недискриминационной и открытой системе финансирования негосударственных НКО из государственного бюджета на конкурсной основе.
- Внедрить механизм перераспределения гражданами процента от суммы своего подоходного налога с физических лиц в адрес ОГО.
- Законодательно закрепить понятие социального предпринимательства и установить налоговые льготы для социальных предприятий.
- Внедрить практику общественного (партисипаторного, инициативного) бюджетирования (бюджет гражданского участия) на местном уровне.

### **10. Сотрудничество между правительством и ОГО**

В Беларуси отсутствуют рамочные государственные документы о развитии ОГО или о сотрудничестве между государством и ОГО в Беларуси не существует.

Общественные советы с участием ОГО широко распространены. Однако у них нет единых стандартов и принципов регулирования. Создание советов инициируется государственными органами, а не ОГО.

### **Recommendations:**

- Принять рамочный правовой акт о сотрудничестве между ОГО и государством.
- Законодательно определить понятие общественного совета, установить прозрачную процедуру создания советов по инициативе ОГО и включения ОГО в их состав, а также типовые их регламенты.

### **Заключение**

Успешная реализация указанных выше мер будет эффективной лишь при наличии соответствующей политической воли к достижению результата. В противном случае, эффект от выполнения данных рекомендаций будет фрагментарным, он рискует остаться формальным и его позитивное воздействие может быть нивелировано ухудшением в других компонентах в законодательном или практическом измерении.

### **Annexes:**

1. [Свобода ассоциаций и правовое положение НКО в Беларуси - Обзор за 2016 год](#)
2. [Свобода ассоциаций и правовое положение НКО в Беларуси – Обзор за 2017 год](#)
3. [Свобода ассоциаций и правовое положение НКО в Беларуси – Обзор за 2018 год](#)
4. [Полугодовой обзор “Изменения правового положения некоммерческих организаций и свободы ассоциаций в Беларуси” за первую половину 2019 года](#)