



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

**Обзор за 2019 год**

***Ассамблея неправительственных демократических организаций***

***Центр правовой трансформации (Lawtrend)***

В этом обзоре представлен анализ основных тенденций 2019 года в области правового регулирования некоммерческих организаций (НКО), а также правоприменительной практики, касающейся условий для НКО и реализации права на свободу ассоциаций в Беларуси.

Изложенные в этом обзоре оценки основаны на материалах практики организаций-авторов в области *pro bono* консультирования 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 организаций гражданского общества (ОГО). 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.

Правовые условия для НКО в 2019 году определялись следующими событиями и факторами:

- Отмена уголовного наказания за деятельность ОГО без регистрации, с сохранением общего запрета на незарегистрированные ОГО.
- Урегулирование публичного обсуждения проектов нормативно-правовых актов с расширением практики вынесения проектов на открытое обсуждение, но без создания действенных механизмов учета мнений, которые высказываются в ходе обсуждения.
- Сокращение возможностей для реализации права на свободу мирных собраний как для ОГО, так и для физических лиц, а также новые ограничения на свободу слова онлайн.
- Затягивание реформирования законодательства о внутренней спонсорской помощи и иностранной безвозмездной помощи, закрытость информации о ходе этого процесса.
- Обсуждение законопроектов, угрожающих усложнить деятельность НКО (включая дополнительную отчетность) и не снимающих препятствий для создания и работы НКО.
- Регистрация общественных объединений и фондов остается крайне затруднена предвзятым отношением властей и частыми произвольными отказами, в силу чего эти организационные формы ОГО всё более теряют популярность по сравнению с неформальными или спонтанными инициативами и учреждениями.
- Инициирование разработки проекта закона о волонтерской деятельности с включением его в план законопроектной деятельности на 2020 год.

---

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

## Изменения законодательства, затрагивающего положение НКО

Долгожданным событием 2019 года стало исключение из Уголовного кодекса статьи 193<sup>1</sup> "Незаконные организация деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности". Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь" был официально опубликован 18 января 2019 года, и данная норма утратила силу с 19 июля 2019 года.

Введенная в уголовный кодекс в 2005 году, статья 193<sup>1</sup> в течение полутора десятков лет была предметом критики со стороны международного правозащитного сообщества, которое трактовало ее как наиболее вопиющее нарушение свободы ассоциаций<sup>1</sup>. Всего за время действия статьи 193<sup>1</sup> известно об осуждении по ней 18 человек, однако есть также факты вынесения десятков предупреждений КГБ и прокураторы с угрозами привлечения граждан к уголовной ответственности, если они не прекратят деятельность в составе незарегистрированных организаций.

Отмена статьи 193<sup>1</sup> – это совместное достижение, победа и успех гражданского общества.

Однако ситуация омрачается тем, что сам запрет на деятельность организаций без регистрации не устранен из законодательства и за его нарушение с 19 июля 2019 года была введена административная ответственность по статье 23.88 КоАП "Незаконные организация деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности" с содержанием, аналогичным прежней статье 193<sup>1</sup> УК. Статья 23.88 предусматривает штраф до 50 базовых величин (1350 рублей<sup>2</sup> или около 510 евро) за такие же действия в составе незарегистрированных общественных объединений, религиозных организаций, политических партий или фондов. Эти изменения особо тревожны в связи с тем, что составление протоколов и рассмотрение дел об административном правонарушении по статье 23.88 КоАП отнесено к компетенции органов Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, а значит будет происходить во внесудебном порядке.

Несмотря на то, что с момента вступления в силу статьи 23.88 КоАП не поступали сведения о ее применении на практике, само её наличие представляет собой серьезное отступление от международных стандартов свободы ассоциаций.

Международные стандарты свободы ассоциаций рассматривают обязательность государственной регистрации как неприемлемое ограничение свободы ассоциаций. В частности, согласно Руководящим принципам по свободе объединений, 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

<sup>1</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>

<sup>2</sup> Здесь и далее размер базовой величины при исчислении размеров установленных санкций приводится по состоянию на 1 января 2020 года, что составляет 27 рублей.

правоспособность своих членов в любых подобных действиях, необходимых для преследования целей объединения<sup>3</sup>.

Правозащитные организации Беларуси оценивают отмену статьи 193<sup>1</sup> УК как важный и необходимый шаг в направлении улучшения положения со свободой ассоциаций в Беларуси. Вместе с этим правозащитники констатируют, что замена уголовной ответственности на административную за деятельность, связанную с реализациями гражданами своих прав, 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>4</sup>.

Вступление в силу статьи 23.88 КоАП и практика ее применения является важным показателем состояния свободы ассоциаций в стране и может стать одним из основополагающих индикаторов правового положения организаций гражданского общества Беларуси.

В качестве позитивного изменения законодательства, затрагивающего интересы НКО, следует расценивать вступление в силу 1 февраля 2019 года нового Закона Республики Беларусь "О нормативных правовых актах". Сам закон существенно не расширил возможности общественности для участия в принятии политических решений, однако он урегулировал ряд вопросов организации общественных обсуждений и многое отдал на откуп будущим подзаконным актам правительства, которые надлежало принять в развитие этого закона.

Вместе с тем новый закон не предусматривает обязательного вынесения на общественное обсуждение нормативных правовых актов, даже затрагивающих права и свободы граждан. Закон определяет, что по решению Президента Республики Беларусь, иного субъекта права законодательной инициативы, нормотворческого органа проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте "Правовой форум Беларуси", а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами.

Обсуждению, как правило, подлежат: проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений; проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия

<sup>3</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Freedom of Association (para. 48-50, 151) <https://www.osce.org/odihr/132371>

<sup>4</sup> Скасаваньне артыкула 193.1 — недастатковы крок. Заява праваабарончых арганізацый <http://belngo.info/2018.zajava-193-1.html>

осуществления предпринимательской деятельности; иные проекты актов законодательства, по поручению Президента, Совета Министров, Администрации Президента либо по инициативе организатора публичного обсуждения. Законодательными актами могут предусматриваться публичное обсуждение проектов иных нормативных правовых актов и особенности порядка его проведения.

В дальнейшем уже в 2019 году правительством были приняты два подзаконных акта, развивающие положения этого закона: постановление № 56 от 28 января 2019 года "О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов" и постановление №54 от 25 января 2019 года №54, утвердившее Инструкцию по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов. Установлено, что срок публичного обсуждения проекта составляет не менее 10 дней. Положительной нормой, введения которой добивались также представители ОГО, является закрепление в постановлении необходимости опубликования результатов публичных обсуждений. Постановление предусматривает, что по истечении срока публичного обсуждения проекта нормативного правового акта организатор публичного обсуждения в течение семи рабочих дней направляет для размещения на ресурсах, на которых была опубликована информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, краткую обобщенную информацию о результатах проведения его публичного обсуждения. Эта информация должна содержать сведения о сроках, виде и способе проведения публичного обсуждения, количестве его участников, поступивших замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта, а также при необходимости отражать наиболее актуальные вопросы, вызвавшие отклик граждан в процессе публичного обсуждения, и иные сведения.

На практике после принятия этих норм увеличилось число проектов актов законодательства, выносимых на публичное обсуждение. Вместе с тем, проблемами правоприменительной практики в данной сфере явились отсутствие единообразного механизма учета мнения общественности при обсуждении проектов, частое отсутствие информации о рассмотрении и оценке всех поданных предложений, внесение в парламент проектов законов, дополненных положениями, которые не выносились на публичное обсуждение.

13 июня 2019 года Палатой представителей были приняты поправки к закону "О противодействии экстремизму". Как отмечало правительство, представляя данный закон, он направлен на "совершенствование законодательства для защиты общественного порядка и нравственности от распространения идеологии нацизма и иного экстремизма". Вместе с тем в ходе обсуждения этого законопроекта в парламентской рабочей группе с участием представителей правозащитного сообщества и политических партий звучала обеспокоенность тем, что законопроект вводит расширительные трактовки понятия экстремизма, которые позволяют использовать меры, направленные на предотвращение пропаганды антиобщественных действий в целях ограничения свободы слова. Основанием для такой обеспокоенности является расширение в последнее время практики признания информационных материалов экстремистскими с привлечением граждан к ответственности за действия с этими материалами.

Эти изменения не соответствуют требованиям нормотворческой техники, содержат формулировки, допускающие расширительное и неоднозначное толкование предписаний, не обеспечивается баланс между необходимостью противодействия экстремизму и реализацией конституционных прав и свобод. Обеспокоенность вызывает расширение сферы действия статьи 17.10 КоАП: ее действие помимо ранее запрещенных пропаганды или публичного

демонстрирования, в том числе с использованием глобальной компьютерной сети Интернет либо иной информационной сети, изготовления, распространения нацистской символики или атрибутики распространено и на те же действия в отношении символики или атрибутики экстремистских или террористических организаций<sup>5</sup>.

### **Изменение законодательства и практики по осуществлению свободы мирных собраний**

Значимым законодательным нововведением для организаций гражданского общества стало вступление в силу 26 января 2019 года изменений Закон Республики Беларусь "О массовых мероприятиях" от 17 июля 2018 года, которые ввели уведомительный порядок проведения некоторых видов массовых мероприятий в специально определённых местными исполнительными органами власти местах. Указанное нововведение имело очень ограниченный характер, поскольку местными органами власти были определены лишь единичные площадки для проведения собраний и митингов, зачастую в отдалённых местах населённых пунктов (например, таких площадок в почти двухмиллионном Минске определено лишь шесть, то есть даже не в каждом районе города). Это нововведение не привело к существенному улучшению возможностей для реализации свободы собраний.

Напротив, предусмотренная новым законодательством единая ставка оплаты за услуги по охране общественного порядка, расходов, связанных с медицинским обслуживанием во время массовых мероприятий, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия де факто стала новым и существенным финансовым ограничением свободы собраний. В развитие положения закона постановлением правительства №49 от 24 января 2019 года<sup>6</sup> были приняты фактически заградительные тарифы оплаты указанных услуг, без оплаты которых проведение массового мероприятия становится невозможным. Согласно постановлению, после получения разрешения на проведение акции (или при отсутствии запрета на проведения мероприятия в уведомительном порядке) организатор не позднее чем за два дня до запланированной даты должен заключить договоры об охране общественного порядка, медицинским обслуживании, уборке территории.

Например, для оплаты расходов МВД по охране общественного порядка заявитель должен предварительно взять на себя обязанность заплатить МВД следующие суммы за охрану общественного порядка:

- 3 базовых единицы (81 рубль или 30 евро) - если в акции принимают участие до 10 человек;
- 25 базовых единиц (675 рублей или 255 евро) - от 11 до 100 человек;
- 150 базовых единиц (4050 рублей или 1530 евро) - от 101 до 1000 человек;
- 250 базовых единиц (6750 рублей или 2550 евро) - более 1000 человек.

<sup>5</sup> См. доклад «Противодействие экстремизму и права человека. Национальное антиэкстремистское законодательство и правоприменительная практика» (Правозащитный центр "Весна", Белорусский хельсинкский комитет, Белорусская ассоциация журналистов, учреждение "Human Constanta"):

<http://spring96.org/ru/news/93107>

<sup>6</sup> Постановление Совета Министров от 24.01.2019 № 49 Об утверждении Положения о порядке оплаты услуг по охране общественного порядка, оказываемых органами внутренних дел, расходов, связанных с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия

<http://www.government.by/ru/solutions/3477>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>



Эти ставки применяются в отношении массовых мероприятий на площадках, определенных в качестве постоянных. При проведении массовых мероприятий во всех остальных местах для определения стоимости услуг эти ставки дополнительно увеличиваются в полтора раза.

Учитывая такие высокие (по сути – запретительные) тарифы, в 2019 году ряд организаторов спортивных, религиозных, общественно-политических мероприятий были вынуждены отказаться от проведения акций. Например, впервые за многие годы от заявки на акцию отказались организаторы традиционного шествия Чернобыльский Шлях, и акция вынужденно прошла в несанкционированной форме, а ряд ее участников были оштрафованы.

Как отмечают авторы мониторинга свободы собраний в Беларуси, 102 из 127 массовых мероприятий, изученных в ходе мониторинга, были организованы без запроса разрешения или уведомления, что в соответствии с белорусским законодательством считается «несанкционированным»<sup>7</sup>.

Кроме того, установление возможности проведения массовых мероприятий в уведомительном порядке в ряде случаев привело к тому, что власти под этим предлогом отказывали в санкциях на проведения мероприятий в иных местах. В частности, в 2019 году власти Минска отказали в даче разрешения на проведение всех массовых мероприятий по поводу годовщины объявления независимости Белорусской Народной Республики, которые традиционно отмечаются в столице. 5 марта 2019 года Мингорсиполком запретил Общественному объединению БНФ "Адраджэньне" и информационно-просветительского учреждения "Амарока" проведение демонстрации и митинга 24 марта на стадионе "Динамо" по причине "нецелесообразности", а так же в связи с тем, что заявители огласили место проведения мероприятия до получения разрешения властей. Аналогичный запрет последовал и после подачи заявителями повторной заявки на проведение этого массового мероприятия в другом месте в центре Минска. Так же было отказано Белорусской социал-демократической партии (Грамада), Объединенной гражданской партии и Движению "За Свободу" в разрешении на проведение митингов 24 и 25 марта на площади Парижской коммуны возле театра Оперы и балета. Основания для отказа были также аналогичные - сообщение в СМИ о месте проведения митинга до получения разрешения властей, а также несоответствие места проведения запланированного массового мероприятия требованиям законодательства. Во всех этих случаях в решении об отказе власти указывали на возможность проведения мероприятия в заявительном порядке.

Таким образом, ни одна из трех заявок на проведение массовых мероприятий в Минске по поводу 25 марта не была удовлетворена, и все запланированные мероприятия на День Воли были запрещены. Часть организаторов была вынуждена пойти на проведения мероприятия в заявительном порядке, однако при проведении этого мероприятия милиция безосновательно задержала двух участников. Будучи не удовлетворенными качеством "услуг по охране общественного порядка" заявители мероприятия отказались оплачивать выставленные милицией по договору суммы, что, в свою очередь, привело к привлечению их к административной ответственности в виде штрафа.

Кроме того, формулировка понятия "массовое мероприятие" осталась чрезмерно широкой, более того, в измененной редакции закона к понятию массовое мероприятия были отнесены также культурно-зрелищные мероприятия, что фактически делает необходимым для НКО

<sup>7</sup> Monitoring the Right to Free Assembly: Belarus 2019 <https://ecnl.org/wp-content/uploads/2020/04/Monitoring-the-Right-to-Free-Assembly-Belarus-report.pdf>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

получать разрешение на проведение различных уставных мероприятий: туристических слетов, летних лагерей и т.п.

В течение 2019 года власти неоднократно запрещали акции инициативы «Маршируй, детка», выступающей против домашнего насилия, в том числе эти запреты выносились в отношении акций, запланированных к проведению в специально отведенных местах, в отношении которых действует уведомительный порядок проведения. По данным Правозащитного центра «Вясна», в течение 2019 года было зафиксировано 571 случай привлечения к административной ответственности по политическим или дискриминационным основаниям, а также в связи с реализацией гражданских и политических прав. Особенно часто административное преследование применялось к участникам акций протеста против давления России на Беларусь («углубленная интеграция»): в ноябре-декабре 2019 года прошли десятки подобных несанкционированных акций, они не были разогнаны, однако в последствии их участники были идентифицированы и привлечены к ответственности (чаще всего в форме штрафов, однако в 32 случаях в отношении организаторов и самых активных участников были применены аресты, а рассмотрение многих дел было перенесено на 2020 год)<sup>8</sup>.

Применения на практике установленной обновленным законом административной ответственности юридических лиц за нарушения законодательства о массовых мероприятиях в течение 2019 года в отношении НКО не было зафиксировано.

В целом новое регулирование свободы мирных собраний по обновленному Закону "О массовых мероприятиях" не способствовало улучшению возможностей реализации свободы мирных собраний в Беларуси. Более того, несмотря на введение элементов проведения статичных собраний по заявительному принципу, де факто возможностей для проведения собраний стало значительно меньше в связи с введением необоснованно завышенных обязательных платежей, без которых проведение собраний легально является невозможным.

### **Две законопроектные инициативы в области рамочного законодательства об НКО**

Согласно плану законопроектной деятельности, на 2019 год была запланирована разработка Закона Республики Беларусь "Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений" (назначен к внесению в парламент в декабре 2019 года). Разработчиком обоснования и первоначального проекта данного нормативного акта выступило Министерство юстиции.

В мае 2019 года в министерстве была создана рабочая группа по разработке проекта закона, в которую вошли и представители гражданского общества, в частности Белорусского хельсинкского комитета, общественного объединения "Говори правду" и ряда политических партий. Оппозиционные политические партии представили в рабочую группу свое видение возможных изменений указанных законов – совместная позиция была озвучена на заседании рабочей группы представителем БСДП (Громада) в качестве совместной позиции с Партией БНФ, Объединенной гражданской партией, партией левых "Справедливый мир", партией "Зеленые", оргкомитетами по созданию партий БХД, "Надзея", Белорусской партии трудящихся, Партии Свободы и Прогресса, а так же Движения "За свободу" и кампании "Наш дом"<sup>9</sup>. Однако в состав рабочей группы не была включена представительница Центра правовой трансформации,

<sup>8</sup> Ситуация з правамі чалавека ў Беларусі. Снежань 2019 <http://spring96.org/be/news/95625>

<sup>9</sup> Закон о партиях будут менять. <https://news.tut.by/economics/639759.html>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

который обращался в Министерство юстиции с письменным заявлением о включении в состав этой рабочей группы, и которая была делегирована в состав рабочей группы решением VIII конгресса Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси<sup>10</sup>.

В период с 12 июля по 2 августа разработанный Министерством юстиции проект изменений в законы "Об общественных объединениях" и "О политических партиях" был вынесен на общественное обсуждение<sup>11</sup>. При обсуждении проекта на Правовом форуме Беларуси оставлено 30 комментариев, а также некоторое количество предложений было направлено непосредственно в министерство.

Наиболее актуальными темами в ходе публичного обсуждения проекта Министерство отметило вопросы: о предложенном разработчиками проекта процентном ограничении на размер заработной платы работникам общественных объединений, политических партий от суммы всех доходов организаций; об упрощении получения юридического адреса общественными объединениями; об осуществлении предпринимательской деятельности общественными объединениями; о финансировании политических партий и общественных объединений.

По результатам общественного обсуждения и на основании обобщения письменных предложений, полученных от ОГО, а так же на основании мнений участников созданной при министерстве Рабочей группы, правительством был подготовлен законопроект и в декабре 2019 года внесен в парламент. При этом большинство предложений общественности не было учтено: по существу, из первоначальной версии законопроекта была удалена лишь одна плохая норма, предусматривающая ограничения фонда расходов на зарплаты сотрудников общественных объединений не свыше 40% от общей суммы доходов организации. Остальные предложения общественности (включая членов Рабочей группы) не были учтены и самые болезненные для ОГО недостатки существующего правового положения в законопроекте остаются без изменений. Более того, законопроект, внесенный в парламент, содержал дополнительные ограничивающие нормы, которых не было в версии, ранее выносившейся общественное обсуждение. В противоречие результатам общественных обсуждений, в ходе которых поступили предложения о закреплении возможности размещения юридического адреса общественного объединения по месту жительства его членов, внесенный в парламент проект закона не только не предусмотрел такой возможности, но и предусматривал введение еще более строгой ограничительной нормы, устраняя возможность размещения юридического адреса общественного объединения в индивидуальном жилом доме.

Однако в дальнейшем проект закона был отозван из парламента для доработки, которая, по информации из комиссии по правам человека Палаты представителей, вызвана некими «процедурными неточностями». Первоначально поданный в парламент вариант проекта закона был удален из банка данных, который находится на национальном правовом портале, а также с сайта парламента<sup>12</sup>. Актуальная версия законопроекта недоступна для общественности и стадия

<sup>10</sup> Заява VIII Кангрэсу Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацый 1 чэрвеня 2019 году "Аб распрацоўцы зьменаў у Закон "Аб грамадзкіх аб'яднаньнях" <http://belngo.info/wp-content/uploads/2019/06/Zayava.pdf>

<sup>11</sup> Правовой форум Беларуси. Проект Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений» - Общественное обсуждение <http://forumpravo.by/forums/npa.aspx?forum=15&topic=13545>

<sup>12</sup> Первоначально поданный проект остался доступен для ознакомления лишь на неофициальных ресурсах: <http://web.archive.org/web/20200518131818/https://vitnews.org/%D0%BE%D0%B1-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D0%BF%D0%BE-%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%BC-%D0%B4%D0%B5%D1%8F%D1%82/>



ее доработки остается неизвестной, в том числе для представителей гражданского общества, участвующих в Рабочей группе по его разработке.

В последней доступной для общественности версии разрабатываемого проекта закона предусмотрено внесение некоторых изменений, касающихся условий создания и деятельности общественных объединений:

- Подача документов на регистрацию общественных объединений, а также отчетности в регистрирующий орган онлайн.
- Обязанность для вновь созданных республиканских общественных объединений в течение шести месяцев после регистрации создать организационные структуры в большинстве областей (не менее четырех) и городе Минске. Это требование, вопреки первоначальным заявлениям Министерства юстиции, будет распространяться на уже существующие республиканские общественные объединения, зарегистрированные до 1 января 2020 года. Согласно разъяснениям министерства юстиции, речь не идет об областных отделениях – достаточно простого наличия на территории области оргструктуры любого уровня. На наш взгляд это одно из наиболее вредных положений предлагаемого законопроекта: введение обязательного создания не менее пяти оргструктур подразумевает наличие не менее пяти дополнительных юридических адресов. На данный момент даже не все из 15 партий выполняют требование о наличии отделений в большинстве областей и Минске. В любом случае практическое введение этой нормы негативно отразится на статистике и в стране резко упадет число создаваемых республиканских общественных объединений.
- Негативным изменением проекта закона, внесенного в Парламент, является то, что в отличие от версии, представленной на общественное обсуждение, он формально не предусматривает отмену понятия «территория деятельности общественного объединения». Проект закона, вынесенного на общественное обсуждение, содержал отмену понятия «территория деятельности» применительно к статусу объединения, а также исключал необходимость обозначать в уставе организации территорию деятельности для общественных объединений, за исключением международных. Проект закона, внесенный в Парламент, также не содержит понятия «территория деятельности» применительно к статусу общественного объединения, но оставляет требование указывать территорию деятельности в уставах всех общественных объединений.
- Изменяется порядок создания международных общественных объединений: если сейчас их организационные структуры за рубежом должны быть созданы до регистрации, то проектом предлагается создание структур на протяжении 6 месяцев после регистрации, причем как на территории одного или нескольких иностранных государств, так и на территории Беларуси.
- Снижается минимальное количество учредителей республиканского общественного объединения - с 50 до 40 человек, а политических партий – с 1000 до 800 человек.
- Устанавливается возможность учреждать в общественном объединении наблюдательные советы, в состав которых могут входить и лица, не являющиеся членами общественного объединения.
- Вместо существующего требования указания домашнего и рабочего телефонов основателя или члена органа общественного объединения в списках создаваемых организаций и в их ежегодных отчетах предусматривается возможность обозначать контактный телефон, что позволит применять для этой цели мобильные телефоны граждан.

---

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

- Вводятся новые принципы деятельности общественных объединений: наряду с прежними принципами законности, самостоятельности, добровольности и гласности закрепляются принципы демократизма, свободы объединений, самоуправления, а также уточняется принцип равноправия всех общественных объединений;
- Вводится положение о том, что государственная поддержка общественных объединений основывается на принципах законности, партнерства, прозрачности, равноправия, согласованности и ответственности.
- Предлагается закрепить, что государство может оказывать общественным объединениям, союзам информационную, методическую и иную поддержку.
- Предусматривается право общественных объединений выполнять работы, оказывать услуги для государственных нужд в форме государственного социального заказа на договорной основе без образования коммерческих организаций.
- В противоречие первоначальной версии законопроекта, рассматриваемой на стадии общественного обсуждения, была устранена возможность размещать общественных объединений в многоквартирных жилых домах. Проект устанавливает, что юридический адрес общественного объединения должен размещаться только в нежилом помещении. или по месту работы главы общественного объединения, а также их организационных структур (с согласия нанимателя).
- Предусматривается возможность проведения собраний высших и руководящих органов общественного объединения онлайн, что является позитивной мерой.
- Ежегодные отчеты общественных объединений и партий перед регистрирующими органами дополнены требованием о ежегодном предоставлении копии документов, подтверждающих наличие юридического адреса организации.
- Общественные объединения, партии, союзы обязываются ежегодно до 31 марта размещать информацию о своей деятельности, включая финансовую отчетность, в свободном доступе, в том числе в средствах массовой информации и (или) на своих интернет-сайтах. Состав сведений, включаемых в информацию о деятельности общественного объединения, союза определяется Советом Министров Республики Беларусь. Обоснование введения обязательной публикации финансовых отчетов рекомендациями Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО – структура в системе Совета Европы) представляется сомнительным, поскольку не вытекает из сути заключения ГРЕКО, которое касается финансирования лишь политических партий, но не общественных объединений<sup>13</sup>. С учетом уже принятых изменений в закон "О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения", которые предусматривают наделение Министерства юстиции функцией определения состава сведений, которые предоставляются общественными объединениями в рамках данного закона, может получиться, что общественные объединения, независимо от объема деятельности и объема получаемых средств, будут вынуждены готовить несколько видов отчетности (не считая, "целевые" отчеты в ФСЗН, Белгосстрах, отчеты при получении спонсорской помощи,

<sup>13</sup> Third Evaluation Round Summary of the Evaluation Report on Belarus Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I), Transparency of party funding (Theme II) - Adopted by GRECO at its 77th Plenary Meeting (Strasbourg, 16-18 October 2017) <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-summary-of-the-evaluation-report-on-belarus-inc/168076d562>

иностранной безвозмездной помощи): 1) отчет в регистрирующий орган в соответствии с законом об общественных объединениях, 2) отчет, включая финансовый, для обнародования путем публикации, 3) отчет в соответствии с законом "О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения". Столь большое число дублирующих друг друга отчетов сделает работу общественных объединений неэффективной, отвлекая от работы по достижения уставных целей. Наоборот, хорошим примером в отношении уменьшения объема ненужной отчетности для НКО является изменение Налогового кодекса, когда общественные объединения, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, были освобождены от необходимости подачи ежегодных отчетов.

- Еще одним негативным предложением, внесенным в законопроект без предварительного обсуждения с общественностью, стала норма о введении ответственности общественного объединения по обязательствам его организационных структур.

Помимо этого в закон вносятся многочисленные изменения, вытекающие из практики регистрирующих органов (отказ от регистрации отдельных видов символики, условия работы с персональными данными учредителей общественных объединений, порядок выдачи дубликатов свидетельств о регистрации и др). На приведение уставов в соответствие новым требованиям закона будет дано два года с момента вступления закона в силу (которое предусматривается через шесть месяцев после публикации принятого закона).

В целом несмотря на то, что отдельные изменения носят существенный характер и значительно изменяют правовой режим создания и деятельности общественных объединений, в целом законопроект не предусматривает принципиальных и рамочных изменений, которые затрагивали бы существующий разрешительный порядок регистрации партий и иных общественных объединений. Регистрация объединения является по-прежнему обязательной, регистрирующие органы по-прежнему могут фактически произвольно отказывать в регистрации нежелательных для властей организаций, юридический адрес в нежилом помещении остается по-прежнему обременительным требованием для всех общественных объединений и их организационных структур (даже не имеющих статуса обособленного юридического лица), доступ к источникам финансирования для общественных объединений по-прежнему ограничен, в том числе в силу запрета на самостоятельное осуществление предпринимательской деятельности, регистрирующие органы по-прежнему остаются контролирующими органами в отношении общественных объединений.

Интересы НКО будут затронуты и проектом нового Закона Республики Беларусь "О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования" (планируется к 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). 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.

С ноября по декабрь 2019 года происходило общественное обсуждение указанного законопроекта. Любое лицо могло направить свои предложения и замечания. Проект нашел широкий отклик среди граждан и юридического сообщества: по проекту поступили замечания и предложения от 30 участников общественного обсуждения, среди которых 6 команд юридических факультетов ведущих университетов (которые в том числе излагали позиции, соответствующие интересам НКО и стандартам свободы ассоциаций). Однако, обобщая результаты обсуждения, Министерство юстиции заявило, что вопросы государственной регистрации учреждения как имущественного комплекса, содержание учредительных документов юридических лиц выходят за пределы предмета регулирования данного акта и не могут быть учтены. Это означает, что предложения об урегулировании давно очевидного пробела законодательства, не дающего реальной возможности изменить учредителя учреждения после его регистрации, остаются неучтенными в этом профильном законе.

Многими участниками обсуждения были высказаны сомнения в целесообразности отмены процедуры согласования наименования юридического лица и установления дополнительного основания для неосуществления государственной регистрации в случае несоответствия наименования требованиям законодательных актов. На практике указанное обстоятельство может стать дополнительным барьером, создающим препятствия для злоупотребления техническими процедурами в целях предотвращения регистрации нежелательных учреждений. Это вызывает тревогу в том числе и по той причине, что претензии к названиям учреждений в настоящее время являются распространенным предлогом к отказу в согласовании наименования, которое сейчас проходит по отдельной (сравнительно простой и доступной онлайн) процедуре. В случае принятия закона в вынесенной на обсуждение форме сократятся возможности для регистрации учреждений, который сейчас являются самой популярной и простой для регистрации организационно-правовой формой НКО в Беларуси.

Как заявило Министерство юстиции, ряд вопросов, поступивших в ходе общественного обсуждения, требует дополнительной проработки с заинтересованными лицами. Это касается и включения в проект порядка электронной регистрации субъектов хозяйствования, и возможности размещения юридических лиц иных организационных форм, помимо частных унитарных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств, в жилых помещениях (теперь это недоступно для НКО в форме учреждений и ассоциаций/союзов юридических лиц), и ведения Единого государственного регистра на двух государственных языках<sup>14</sup>.

### **Законопроектные инициативы, затрагивающие финансовые условия и ресурсы для деятельности НКО**

На протяжении уже более трех лет не приводит к результату процесс разработки изменений в порядок получения иностранной безвозмездной помощи (ИБП) и внутренней спонсорской помощи. Отсутствие полной и своевременной публичной информации о стадиях разработки изменений по вопросам безвозмездной помощи, появление разрозненных и противоречивых сообщений о скором принятии изменений в этой сфере создает неблагоприятную среду для планирования деятельности НКО в части обеспечения собственной финансовой устойчивости.

На сайте Департамента по гуманитарной деятельности был размещен обновленный проект изменений в Декрет Президента Республики Беларусь от 31 августа 2015 г. № 5 "Об иностранной

<sup>14</sup> Подведены итоги публичного обсуждения проекта Закона о госрегистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/december/43846/>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

безвозмездной помощи", который затрагивает вопросы получения НКО средств от внешних доноров<sup>15</sup>. В течение 2019 года предполагалось, что именно в таком, либо немного измененном виде декрет и будет подписан. Так, 23 июля 2019 года в Департаменте по гуманитарной деятельности состоялась встреча с общественными, религиозными и иными НКО, на которой были обсуждены изменения в законодательство об иностранной безвозмездной помощи, а также объявлено что новое законодательство с начала 2020 года должно вступить в силу. При этом в 2017 году проект изменений в указанный декрет уже обсуждался в департаменте<sup>16</sup>, весной 2018 года представители департамента говорили что проект уже готов к подписанию<sup>17</sup>, а весной 2019 года поступала информация о разработке нового указа об иностранной безвозмездной помощи. Так же в апреле 2019 года Национальный банк анонсировал, что изменения в порядок получения иностранной помощи уже прошли последние стадии согласования заинтересованных сторон и банков, и что они вступят в силу с 1 января 2020 года<sup>18</sup> (чего на самом деле не случилось).

Согласно проекту декрета, опубликованному на сайте Департамента по гуманитарной деятельности, предполагается внести следующие основные изменения при получении иностранной безвозмездной помощи (ИБП) в виде денежных средств:

- Предусматривается создание Межведомственной комиссии по ИБП, которая будет принимать решение о полном или частичном освобождении помощи от налогов. сборов, а также согласовывать цели ее использования. В состав комиссии помимо представителей администрации президента и департамента будут входить представители ГТК, КГК и МНС.
- Управлению делами президента предоставляется право разъяснять вопросы применения этого декрета.
- Предлагается введение административной ответственности в сфере ИБП: за несвоевременное обращение юридического лица за регистрацией ИБП в виде предупреждения или наложение штрафа до 10 базовых величин; за несвоевременную выдачу должностным лицом заключения о целесообразности освобождения ИБП от налогов или неправомерный отказ в выдаче такого заключения в виде предупреждения или штраф в размере до 5 базовых величин; за несвоевременную выдачу должностным лицом Департамента удостоверения о регистрации ИБП - предупреждение или штраф в размере до 5 базовых величин. При этом

<sup>15</sup> Текст проекта декрета доступен по ссылке <http://dha.gov.by/wp-content/uploads/2019/07/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82-%D0%B2-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%B9-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D0%B8.pdf>

<sup>16</sup> Центр правовой трансформации после нескольких месяцев действия нового законодательства об иностранной безвозмездной помощи проанализировал, какие основные проблемы существуют в данной области и подготовил обзор "Основные проблемы законодательства об иностранной безвозмездной помощи" <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/osnovnye-problemy-zakonodatelstva-ob-inostrannoj-bezvozmezdnaj-pomoshhi>, а предложения по вынесенному на обсуждение в 2017 году проекту декрета были направлены в департамент виде обращения: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2017/11/Predlozheniya-TSentra-pravovoj-transformatsii-po-proektu-dekreta-5.pdf>

<sup>17</sup> Обновленный проект декрета № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи» в ближайшее время представят президенту <https://naviny.by/new/20180530/1527680544-obnovlennyy-proekt-dekreta-no-5-ob-inostrannoy-bezvozmezdnay-pomoshchi-v>

<sup>18</sup> С 1 января 2020 иностранная безвозмездная помощь будет получаться по новому <https://pronalogi.by/articles/element/s-1-yanvary-2020-inostrannaya-bezvozmezdnaya-pomoshch-budet-poluchatsya-po-novomu/>



правом составлять протоколы за первые два нарушения наделены должностные лица Департамента, за последнее нарушение - органов комитета государственного контроля.

- Расширяется перечень целей, на которые юридическими лицами может быть получена ИБП. К таким целям предполагается отнесение довольно широкого перечня деятельности по охране окружающей среды и рациональному (устойчивому) использованию природных ресурсов, по содействию занятости населения, улучшению условий и охраны труда, социальной защите населения, по развитию физической культуры и спорта, по развитию сферы культуры. Перечень целей дополняется также такими целями, как оказание медицинской и психологической помощи, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, осуществление научных исследований и научной деятельности, приобретение и повышение научной квалификации, поддержка и развитие образования, оказание коррекционно-педагогической помощи. Как и ранее, в перечне целей нет деятельности по защите прав и свобод, в том числе детей, обеспечению гендерного равенства, предотвращению дискриминации, развитию гражданского общества и т.п. Предлагается отнести согласование иных целей к ведению Межведомственной комиссии по вопросам ИБП.
- Изменяются требования к плану использования ИБП. Проект предусматривает, что в плане указывается размер помощи, цели ее использования, размер и виды расходов, перечень вторичных получателей, а в случае обращения за регистрацией ИБП с освобождением от налогов отдельно по каждой цели использования ИБП и видам расходов - виды налогов и сборов, об освобождении от которых ходатайствует получатель.
- Вводится различие в порядке регистрации помощи, претендующей на освобождение от налогов и не претендующей на такое освобождение (например, в перечне подаваемых документов: устанавливается, что заключение государственных органов о целесообразности освобождения от налогов предоставляется получателем лишь в случае ходатайства о таком освобождении).
- С 10000 базовых величин до 5000 уменьшается размер ИБП, при превышении которой необходимо обращаться за заключением в органы управления республиканского уровня, соответственно, устанавливается, что райисполкомы могут выдавать заключение в отношении помощи менее 1000 базовых величин.
- Предусматривается конкретный перечень налогов и сборов, от которых может быть освобождена ИБП.
- Устанавливается, что не допускается применение налоговых льгот при использовании ИБП на оплату общехозяйственных расходов, связанных с содержанием аппарата управления организации и обеспечением ее деятельности, а также перечень таких расходов.
- Устанавливается порядок использования помощи вторичными получателями.
- Несколько упрощается порядок согласования изменений в план использования помощи: предусматривается, что получатели вправе обратиться в Департамент с заявлением о внесении изменений в план в случае неиспользования или невозможности дальнейшего использования зарегистрированной помощи в соответствии с планом, согласованным Департаментом, в том числе по завершению срока использования помощи, указанного в плане. Остаток денежных средств в размере до 10 базовых величин, образовавшийся в результате экономии денежных средств может использоваться получателем на

---

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

общехозяйственные расходы после согласования изменения плана Департаментом. При этом остаток помощи в виде денежных средств, освобожденных от налогообложения включается в состав внереализационных доходов;

- Предусматривается, что получатели должны приступить к использованию помощи в течение 3 месяцев после ее регистрации.
- Изменяются сроки предоставления отчетности по ИБП: так получатели ежеквартально не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, должны предоставить отчет в Департамент.
- Вводится понятие "гуманитарный проект" - договор, заключенный между получателем и отправителем, предусматривающий комплекс мероприятий, направленных на достижение одной из целей получения ИБП, установленных декретом, со сроком действия не менее 1 года. При этом освобождение помощи, поступающей по гуманитарному проекту, от налогов и сборов осуществляется по проекту в целом.

Несмотря на некоторые вполне позитивные нововведения, предполагаемые в внесении в декрет, дальнейшая ситуация с иностранной безвозмездной помощью будет зависеть от того, какие изменения в декрет в итоге будут реально приняты, как будет развиваться правоприменительная практика в данной сфере и будет ли Департамент привлекать к обсуждению путей решения сложных вопросов, складывающихся в настоящее время в связи с неясностями и неточностями действующего законодательства, непосредственно сами НКО-получатели такой помощи. Кроме того, опубликованный проект декрета не вводит никаких коренных изменений. Наряду с сохранением общего разрешительного порядка получения иностранной помощи в проекте сохраняются и иные негативные нормы: как и в настоящее время, не предусматривается хотя бы минимального размера ИБП, не требующей регистрации; к отправителям ИБП относятся граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за пределами Республики Беларусь, а также иностранные граждане и лица без гражданства, не имеющие разрешения на постоянное проживание в Беларуси; к ИБП относятся также денежные средства, выделяемые иностранными учредителями для финансирования созданных ими в Беларуси учреждений.

Весной 2019 года Центром правовой трансформации был подготовлен Аналитический обзор "Доступ некоммерческих организаций к безвозмездной помощи: международный опыт правового регулирования, законодательство и практика Республики Беларусь". Аналитический обзор был обсужден 20 марта на круглом столе "Доступ некоммерческих организаций к безвозмездной помощи: международный опыт правового регулирования, законодательство и практика Республики Беларусь", который прошел в Минске 20 марта 2019 г. и был организован Центром правовой трансформации совместно с Ассамблеей демократических неправительственных организаций<sup>19</sup>. В этом обзоре поднимаются проблемные вопросы законодательства и практики его применения в отношении доступа НКО к иностранной безвозмездной помощи.

Вопросы реформирования законодательства о внутренней безвозмездной (спонсорской) помощи, относительно которых в 2017 году Министерством экономики было проведено

<sup>19</sup> Аналитический обзор "Доступ некоммерческих организаций к безвозмездной помощи: международный опыт правового регулирования, законодательство и практика Республики Беларусь" [https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2019/03/Analiticheskij-obzor\\_Dostup-nekommercheskih-organizatsij-k-bezvozmездnoj-pomoshhi\\_2019.pdf](https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2019/03/Analiticheskij-obzor_Dostup-nekommercheskih-organizatsij-k-bezvozmездnoj-pomoshhi_2019.pdf)

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

общественное обсуждение, так и не нашли своей практической реализации. Проект изменений в указ №300 «О безвозмездной спонсорской помощи» на конец 2019 года находился на стадии согласования с заинтересованными государственными органами, его актуальная версия недоступна для широкой общественности. При этом известно, что концептуально указ сохраняет подход к определению закрытого перечня разрешенных для финансирования за счет спонсорской помощи целей, хотя и несколько расширяя его, но запрещая все остальные цели, которые им не предусмотрены. Внесенные в указ №300 в мае 2019 года изменения касались упрощения получения помощи государственными субъектами и напрямую не изменяли положение ОГО, кроме вопросов передачи товаров от ОГО в государственную собственность.

30 апреля 2019 г. состоялось заседание Совета по вопросам правовой и судебной деятельности при грезиденте, на котором рассмотрено законодательное регулирование добровольческой (волонтерской) деятельности. С учетом результатов состоявшегося обсуждения Совет признал целесообразным для обеспечения правового регулирования волонтерского движения и повышения его социальной значимости принять закон, регулирующий отношения по осуществлению добровольческой (волонтерской) деятельности. Разработка проекта такого закона была включена в планы на 2020 год (с внесением проекта в парламент весной 2021 года).

В июне 2019 года Министерством финансов на общественное обсуждение был вынесен проект Закона Республики Беларусь "Об изменении Закона Республики Беларусь "О бухгалтерском учете и отчетности". Центр правовой трансформации подготовил свои предложения<sup>20</sup> в обоснование изменения неблагоприятных для НКО норм существующего закона и отправил их в Министерство финансов Республики Беларусь. Аналогичные по содержанию предложения были направлены еще рядом белорусских НКО. Министерство финансов отреагировало на предложения Центра правовой трансформации и других НКО: несмотря на то, что предложения некоммерческих организаций учтены не были, проблема необходимости наличия главного бухгалтера в НКО была публично поднята. Позитивным моментом ответа на предложения является также разъяснение Министерства финансов, что в случае ведения учета некоммерческими организациями в книге учета доходов и расходов (при нахождении на упрощенной системе налогообложения) положения закона о требованиях к главному бухгалтеру не применяются по отношению к этим организациям<sup>21</sup>.

В течение 2019 года в Палате представителей находился законопроект "Об изменении Закона Республики Беларусь "О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения"<sup>22</sup>. Принятый 23 мая 2019 года в первом чтении закон предусматривает, что Министерство юстиции будет определять состав, порядок хранения и доведения до всеобщего сведения общественными объединениями и фондами отчетности о

<sup>20</sup> Предложения Центра правовой трансформации к проекту Закона Республики Беларусь "Об изменении Закона Республики Беларусь «О бухгалтерском учете и отчетности» <https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2019/06/Predlozheniya-TSentra-pravovoi-transformatsii-k-proektu-Zakona-ob-izmenenii-Zakona-Respubliki-Belarus-O-buhgalterskoi-uchete-i-otchetnosti.pdf>

<sup>21</sup> Подведены итоги общественного обсуждения проекта Закона Республики Беларусь "Об изменении Закона Республики Беларусь "О бухгалтерском учете и отчетности" <http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2019/july/36971/>

<sup>22</sup> Об изменении Закона Республики Беларусь "О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения" <http://web.archive.org/web/20190509032235/http://www.pravo.by/document/?guid=3941&p0=2019008001>

своей деятельности и иных сведений, необходимых для принятия мер по предотвращению финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения.

Таким образом, закон может ввести для НКО дополнительный вид отчетности, несмотря на то, что риск вовлечения НКО в указанную деятельность невысок. В частности, согласно итоговому отчету о национальной оценке рисков отмывания денег и финансирования терроризма, отсутствие фактов использования НКО для совершения деяний, связанных с отмыванием денег, свидетельствует о низком риске их вовлечения в преступную деятельность. В Республике Беларусь деятельность международных террористических организаций, их ячеек и членов не зафиксирована. Фактов пребывания на территории Республики Беларусь лиц и организаций, включенных в секционный список ООН, нахождения их имущества, а также иных принадлежащих им активов не выявлено. Решениями судов Республики Беларусь организации террористическими не признавались. Факты использования НКО для финансирования террористической деятельности в Республике Беларусь отсутствуют<sup>23</sup>. Таким образом, введение дополнительного вида публичной финансовой отчетности не соответствует стандартам и рекомендациям ФАТФ и не находится в русле риск-ориентированного подхода к применению мер по противодействию отмыванию денег и противодействию финансированию терроризма<sup>24</sup>.

Центр правовой трансформации совместно с Общественным объединением "Экодом" подали запрос в Министерство юстиции о разъяснении позиции министерства будет ли рассматриваться в качестве предпринимательской деятельности возмездная деятельность общественного объединения по проведению в уставных целях лекций, выставок, спортивных и других мероприятий, если доходы от этой деятельности в полном объеме будут направлены на возмещение расходов по данным мероприятиям, а также будет ли рассматриваться в качестве предпринимательской деятельности предоставление в аренду части помещения, являющегося собственностью общественного объединения. Министерство юстиции считает возможным осуществление общественными объединениями деятельности по проведению лекций, выставок, спортивных и иных мероприятий, если получение средств полностью направлено на возмещение расходов по этим мероприятиям. Возможным является также осуществление деятельности по сдаче помещений в аренду на возмездной основе. Вместе с тем, Министерство юстиции в своем ответе отдельно отмечает, что в определенных случаях деятельность юридического лица по сдаче в аренду изолированного помещения или иного имущества будет иметь признаки предпринимательской деятельности<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Межведомственная комиссия утвердила итоговый отчет о национальной оценке рисков отмывания денег и финансирования терроризма – 18 января 2019 года <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/january/32184/?fbclid=IwAR0wP4czBwTY1-ZYbf-x1BurEqsp3O4LP1fWeNgFGfIr2SzFIVvPIUMCzU>

<sup>24</sup> The Republic of Belarus' measures to combat money laundering and terrorist financing <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/EAG-Mutual-Evaluation-Report-Belarus-2019.pdf> Эта оценка была основана на Рекомендациях ФАТФ 2012 года и была подготовлена с использованием методологии 2013 года. Оценка была основана на информации, предоставленной страной, и информации, полученной группой оценки во время ее посещения страны (однако, при этом степень контактов группы оценки с представителями ОГО была крайне небольшой). Результаты этой оценки были рассмотрены и одобрены ФАТФ. Пожалуйста, обратитесь к резюме отчета для ключевых выводов и приоритетных действий..

<sup>25</sup> О возможности осуществления общественными объединениями возмездной деятельности: Позиция Министерства юстиции <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/o-vozmozhnosti-osushhestvleniya-obshhestvennyimi-obedineniyami-vozmездnoj-deyatelnosti-pozitsiya-ministerstva-yustitsii?fbclid=IwAR1VCxnlhrU0naxxv3kXOXdCtL8rnKvTkJEyBzt-Qx-h7zvhnys9OtUuLU>

## Статистика регистрации НКО и практические препятствия для создания новых НКО

На фоне столь значимых изменений законодательства, затрагивающего интересы НКО (и еще более масштабных изменений, запланированных в ближайшем будущем), правоприменительная практика в 2019 году демонстрировала стагнацию и отсутствие существенных улучшений. Помимо описанного выше кардинального изменения ситуации со свободой собраний, НКО сталкивались с теми проблемами, которые можно назвать традиционными для Беларуси.

Так, отказы в регистрации общественных объединений по-прежнему выносятся Министерством юстиции по малозначимым основаниям, исходя из принципа нежелательности легализации некоторых организаций. 8 января 2019 года решением Министерства юстиции было отказано в регистрации Общественного объединения "Дзея". Это был уже второй отказ в регистрации данной организации. Минюст заявил, что не признает действительным заявление на регистрацию организации, поскольку его подписал уполномоченный учредительным собранием член совета "Дзея", а не канцлер, который был выбран советом после учредительного собрания. Эта претензия, считают в организации, противоречит положениям закона "Об общественных объединениях", согласно которому, заявление может подписываться как руководителем организации, так и иным уполномоченным по уставу лицом. Второй претензией Минюста стал факт непредставления заявителями списка лиц, присутствовавших на учредительном мероприятии. Учредители общественного объединения обжаловали отказ в регистрации в Верховном суде, однако, безрезультатно: 10 апреля суд отказал в удовлетворении жалобы на отказ в регистрации организации, при том что суд признал необоснованными некоторые претензии Министерства юстиции к поданным на регистрацию документам.

В январе 2019 года управление юстиции Минского горисполкома во второй раз отказало в регистрации общественного объединения "Бессмертный полк", а в марте этот отказ был признан обоснованным после рассмотрения жалобы в Минском городском суде. Основанием для отказа стало неуказание в протоколе учредительного мероприятия решения об утверждении названия создаваемого объединения, а также несоблюдение установленной формы заявления о регистрации (в нем отсутствовал почтовый адрес для отправки решения регистрирующего органа по итогам рассмотрения поданных для регистрации документов).

В ноябре 2019 года управлением юстиции Минского горисполкома было отказано в регистрации Общественного объединения «Заботимся о городе» на основании неточностей в списке учредителей, а также претензий к юридическому адресу создаваемой НКО.

В течение второй половины 2019 года все инстанции прошла инициативная группа по регистрации общественного объединения «Экобрест». Как сообщалось, повторное учредительное собрание «Экобреста» состоялось 26 мая (ранее организация уже имела опыт неудачной попытки регистрации). Учредителями организации выступили 12 жителей Бреста и Брестского района. Главная цель — широкое привлечение общественности к решению экологических проблем, защита прав и свобод человека, зафиксированных в Конституции Беларуси и ее международных договорах. 26 июня в главное управление юстиции Брестского облисполкома были поданы документы на регистрацию организации. 26 июля был получен отказ в регистрации. Наконец, 12 декабря 2019 года Верховный суд поставил точку в рассмотрении жалоб на отказ в регистрации этой организации, оставив в силе решение



Брестского областного суда от 25 сентября, который не удовлетворил жалобу учредителей на отказ в регистрации объединения<sup>26</sup>.

В целом судебное обжалование по-прежнему не является эффективным средством восстановления нарушенных прав при таких злоупотреблениях и отказах в регистрации.

По информации Министерства юстиции, за 2019 год в Беларуси было зарегистрировано 98 новых общественных объединений (17 республиканских и 81 местное, ни одного международного), 1 местный союз общественных объединений и 9 новых фондов (1 международный и 8 местных). Зарегистрировано (поставлено на учет) новых 16 оргструктур политических партий, 806 оргструктур общественных объединений и 1543 оргструктуры профсоюзов.

По состоянию на 1 января 2020 года в Беларуси насчитывается 15 политических партий (последняя удачная попытка регистрации партии была более 20 лет назад) и 1192 местных партийных организаций, 25 профессиональных союзов (20 республиканских профсоюзов, 1 территориальный профсоюз и 4 профсоюза в организациях) и 26125 профсоюзных организаций, 2995 общественных объединений, из них 227 международных, 785 республиканских и 1983 местных. Зарегистрировано и поставлено на учет 43545 организационных структур общественных объединений. Зарегистрировано 40 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 217 фондов, в том числе 17 международных, 8 республиканских и 192 местных, 7 республиканских государственно-общественных объединений.

**Прирост числа общественных объединений в Беларуси (по данным Министерства юстиции)**

	1 января 2010 г.	1 января 2011 г.	1 января 2012 г.	1 января 2013 г.	1 января 2014 г.	1 января 2015 г.	1 января 2016 г.	1 января 2017 г.	1 января 2018 г.	1 января 2019 г.	1 января 2020 г.
Количество вновь созданных общественных объединений (по итогам предыдущего года)	94	134	118	111	70	86	106	116	150	92	98
Общее число общественных объединений в стране на указанную дату	2225	2325	2402	2477	2521	2596	2665	2731	2856	-	2995

<sup>26</sup> Вархоўны суд падтрымаў нерэгістрацыю “ЭкаБрэста” <http://spring96.org/be/news/95489>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

**Прирост числа фондов в Беларуси (по данным Министерства юстиции)**

	1 января 2010 г.	1 января 2011 г.	1 января 2012 г.	1 января 2013 г.	1 января 2014 г.	1 января 2015 г.	1 января 2016 г.	1 января 2017 г.	1 января 2018 г.	1 января 2019 г.	1 января 2020 г.
Количество вновь зарегистрированных фондов (по итогам предыдущего года)	8	14	21	22	11	11	11	16	22		9
Общее число зарегистрированных фондов в стране на указанную дату	84	99	119	139	145	155	164	172	195		217

**Основные направления деятельности общественных объединений:**

Направление деятельности	1 января 2020	1 июля 2018	1 января 2017
физкультурно-спортивные	840	809	745
благотворительные	400	403	389
молодежные	377	355	320
<i>в том числе детские</i>	<i>41</i>	<i>36</i>	<i>26</i>
просветительские, культурно-досуговые, воспитательные	256	250	232
общественные объединения граждан, относящих себя к национальным меньшинствам	110	110	113
общественные объединения инвалидов войны и труда, ветеранов	94	94	93
научно-технические	87	85	85
общественные объединения сторонников охраны природы, памятников истории, культуры	88	87	80
творческие	51	50	53
женские	33	32	32

В силу сложного порядка регистрации общественных объединений и фондов учреждения, создаваемые одним собственником, продолжают оставаться наиболее распространенной формой для создания новых ОГО. Однако и для них существуют безусловные ограничения: технический этап согласования наименования создаваемого учреждения зачастую используется государством для создания препятствий в регистрации нежелательных ОГО, также учреждения не могут иметь юридический адрес в жилом помещении, что является возможным для коммерческих организаций похожей организационно-правовой формы – унитарных предприятий. Формальная процедура согласования наименования, призванная не допускать создания организаций со схожими до смешения названиями, по факту превращается в средство

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

политической цензуры для создания препятствий в регистрации тех инициатив, которые считаются властями подозрительными или нежелательными. Отказы в согласовании наименований создаваемых учреждений по-прежнему фиксировались в течение 2019 года.

Ликвидация общественных объединений через суд широко применялась органами юстиции. Однако в основном она касалась ОГО, которые де факто уже прекратили существование и в этих случаях не поступало сообщений о том, что члены этих объединений выражают несогласие с таким принудительным роспуском организации.

Одним из наиболее значимых препятствий для создания новых НКО (а также одним из препятствий для существования уже зарегистрированных организаций) остается требование о наличии юридического адреса в нежилом помещении для любой организации.

В Экономическом суде Витебской области 29 апреля прошло слушание дела по заявлению полоцкого активиста Николая Шараха о признании незаконными действий чиновников Полоцкого райисполкома, которые отказались зарегистрировать частное учреждение "Центр информационно-правовой поддержки социально уязвимых групп населения "Адвокация". С письменного объяснения представителя райисполкома следовало, что отказ в регистрации произошел в результате устного обращения представителя общества с ограниченной ответственностью "ЮТЭК-Бел" об отказе в предоставлении Николаю Шараху юридического адреса для учреждения, которое регистрируется. Суд встал на сторону учредителя НКО: после изучения всех материалов дела суд признал незаконным отказ Полоцкого райисполкома в регистрации "Центра "Адвокация"<sup>27</sup>.

В 2019 году нашла свое продолжение практика отказов в согласования размещения учреждений в многоквартирных частных домах, что являлось одной из немногих возможностей обойти требование о наличии юридического адреса в нежилом помещении. 8 апреля в суде Витебской области было рассмотрена жалоба на отказ в размещении НКО в индивидуальном жилом доме. Дело касалось новополоцкого учреждения Информационно-культурный центр "ИнициыАрт", основательницей и директором которой является местная активистка Ольга Дамаскина. "ИнициыАрт" была основана в 2016 году и реализует в Полоцке программы развития белорусского языка и возрождения белорусского культуры. "ИнициыАрт" вынуждена иметь юридический адрес в административном здании, что сейчас требует больших затрат, хотя постоянный офис для практической ее деятельности абсолютно не нужен. Поэтому организация решила воспользоваться возможностью, которая предусмотрена статьей 14 Жилищного Кодекса, позволяющая использовать не по назначению индивидуальные (блокированные) жилые дома без перевода их в нежилые с согласия местных властей. Однако Новополоцкий горисполком отказал в осуществлении этой административной процедуры, заявив, что юридический адрес учреждения не может быть расположен в жилом доме. Такая позиция была поддержана и в облисполкоме, и при обжаловании решения в суде города Новополоцк, и в Витебском областном суде<sup>28</sup>. 4 сентября 2019 Пуховичский райисполком отказал в согласовании размещения в частном доме юридического адреса Информационно-консультационного учреждения поддержки учительских инициатив «ЭдКэмп», несмотря на то, что данное помещение принадлежало на праве собственности учредителю этой НКО.

<sup>27</sup> Суд признал, что Полоцкий райисполком нарушил право гражданина на создание организации <http://spring96.org/ru/news/92828>

<sup>28</sup> Юрадрас НКА ў індывідуальным жылым доме: ужо немагчыма? <http://belngo.info/2019.uradras.html>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

Во многих случаях аренда помещений государственной собственности является иллюстрацией неравноправия различных НКО в Беларуси. Так, Партия БНФ и Общественное объединение БНФ "Адраджэньне", испытывая трудности с оплатой комплекса помещений коммунальной собственности в Минске, обратились в Совет Министров с заявлением о предоставлении ставок аренды с использованием льготного коэффициента 0,1. Такой коэффициент предоставлен решением правительства для Коммунистической партии, ОО "Белая Русь", Республиканской партии труда и справедливости и других. Однако во включении организации в перечень пользующихся льготными коэффициентами было отказано, чем был нарушен установленный статьей 4 Закона Республики Беларусь "О политических партиях" принцип равноправия всех партий. В результате БНФ был вынужден отказаться от части своих помещений в Минске: собственник (коммунальное предприятие) подало на организацию иски о выселении из пяти помещений, два из которых были удовлетворены в связи с образовавшейся задолженностью по оплате арендной платы. Ряд иных НКО в 2019 г. были вынуждены изменить местонахождение в связи с невозможностью оплачивать возросшие ставки аренды и эксплуатационных услуг в помещениях государственной собственности.

### **Правоприменительная практика и государственная политика в отношении НКО**

Неравные условия для деятельности независимых от властей организаций и лояльных общественных структур наиболее ярко проявляются в случаях давления на наиболее активные организации. Так в первом полугодии 2019 года администрация угрозами и давлением вынудила выйти из состава Независимого профсоюза горняков ОАО "Беларуськалий" более 600 членов профсоюза из 4000 тысяч: на членов независимого профсоюза оказывается давление<sup>29</sup>.

В Гомеле, после смерти могилевского офицера ГАИ, дискриминационному давлению, обусловленному этническим профилированием со стороны милиции, подверглись местные организации ромов: была задержана руководитель учреждения по адаптации цыган "Романо Дром" Ольга Нечаева, в ее доме прошел обыск<sup>30</sup>.

Властями по-прежнему практикуется досмотр и обыски активистов, которые пересекают границу. Так, гомельский активист Пётр Кузнецов сообщил, что в течение 2019 года его самого и лиц, связанных с ним (родственники, сотрудники, водители) постоянно обыскивают с пристрастием белорусские таможенники при пересечении ими границы<sup>31</sup>.

В июне учреждение "Центр по продвижению прав женщин — Её права", миссией которого является усиление потенциала женщин и девочек через искоренение дискриминации по признаку пола и продвижение их прав и интересов, сообщило о том что оно столкнулось с безосновательным отказом в регистрации получения иностранной безвозмездной помощи, полученной от USAID. В результате в связи с запретом на использования иностранной помощи без государственного разрешения организация была вынуждена отказать от уже профинансированного проекта и вернуть донору уже полученные деньги.

Популярная web-платформа "Удобный город", позволяющая следить за графиком общественных слушаний по тем или иным проблемам, получила поддержку от программы малых грантов от

<sup>29</sup> В Солигорске уничтожают Независимый профсоюз горняков <http://praca-by.info/all-news/item/6988-v-soligorske-unichtozhayut-nezavisimyj-profsoyuz-gornjakov>

<sup>30</sup> У Гомлі міліцыя ўварвалася да кіраўніцы цыганскай арганізацыі <https://www.svaboda.org/a/29956963.html>

<sup>31</sup> Заснавальніка гомельскіх «Моцных навін» Пятра Кузняцова ўжо паўгода надглядаюць на мяжы «аж да трусой» <https://nn.by/?c=ar&i=237257>

посольства США в Беларуси. Однако Министерство архитектуры отказалось согласовать цели данного проекта с формулировкой: «Заявленные цели помощи не соответствуют национальным интересам, госпрограммам, перспективам развития, планам и стратегиям, а также законодательству и международным обязательствам Республики Беларусь». В Министерстве связи и информатизации ответили, что вопрос вне их компетенции, в Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды решили, что «цели проекта не соответствуют целям получения иностранной безвозмездной помощи», прописанным декретом президента<sup>32</sup>. О подобных ситуациях необходимости возврата уже полученных грантов в связи с отрицательным отношением государственных органов заявляют и образовательные НКО.

Подобные случаи фиксировались неоднократно в течение 2019 года, однако для них характерна высокая латентность: НКО, которые сталкиваются с отказом в регистрации гранта, не разглашают эту информацию, опасаясь проблем с регистрацией последующих проектов. Департамент по гуманитарной деятельности (государственный орган, ответственный за регистрацию иностранных грантов) также не публикует такую информацию. По крайней мере в трех случаях в процессе регистрации и согласования с государственными органами получаемого гранта чиновники требовали перераспределения средств, по сравнению с первоначально поддержанными донорами проектами (это было отмечено как в Минске, так и в провинции).

В течение 2019 года были зафиксированы случаи привлечения НКО к административной ответственности за нарушение порядка получения и использования иностранной помощи и внутренней спонсорской помощи.

В целом стремление к самоцензуре и сокращению своей деятельности из-за опасения негативного отношения властей либо в связи с прямым прессингом – не редкость для белорусского общественного сектора. Летом 2019 года организаторы ежегодного музыкального фестиваля Viva Braslav Open Air за три дня до старта отказали в участии в специальной площадке для общественных мероприятий в рамках фестиваля зарегистрированной правозащитной НКО «Human Constanta», а также АБФ (Актыўным быць файна) и одной из старейших студенческих организаций страны (Задзіночанне беларускіх студэнтаў)<sup>33</sup>.

Сбор средств через краудфандинг от физических лиц приобретает всё большую популярность среди белорусских ОГО и неформальных групп. В том числе это связано с тем, что такие механизмы в наименьшей степени ограничены законодательством<sup>34</sup>.

В марте 2019 года команда краудфандинговой площадки Ulej запустила новый фандрайзинговый сервис MolaMola — платформу для быстрого сбора средств на основе безвозмездных переводов от физических лиц<sup>35</sup>. Эта платформа наиболее приспособлена к неблагоприятному законодательству о внутренней спонсорской помощи и ее налогообложении, но всё равно остается под прессингом политически мотивированной самоцензуры: на

<sup>32</sup> «Проект не соответствует национальным интересам». Беларусь выиграл грант, но власти не разрешают взять деньги [https://reform.by/vy-ne-sootvetstvujete-nacionalnym-interesam?fbclid=IwAR3ikxpGSR42LGXFFl4kw1rFwaD-U52ZyyvveDJq8JoDP\\_bE1DMF2UiTZaw](https://reform.by/vy-ne-sootvetstvujete-nacionalnym-interesam?fbclid=IwAR3ikxpGSR42LGXFFl4kw1rFwaD-U52ZyyvveDJq8JoDP_bE1DMF2UiTZaw)

<sup>33</sup> Арганізатары фестываля Viva Braslav-2019 адмовілі ва ўдзеле непажаданым арганізацыям <http://spring96.org/be/news/93507>

<sup>34</sup> Правовые аспекты деятельности некоммерческих организаций по привлечению финансирования (фандрайзинга) с использованием электронных средств в Беларуси [https://mk0rofifiga2w3u89nud.kinstacdn.com/wp-content/uploads/Belarus-Revised-rus-11-26.pdf?\\_ga=2.118521993.1201711137.1589844648-amp-35lp0AeryDcvYYl1B9jG\\_w\\_уа](https://mk0rofifiga2w3u89nud.kinstacdn.com/wp-content/uploads/Belarus-Revised-rus-11-26.pdf?_ga=2.118521993.1201711137.1589844648-amp-35lp0AeryDcvYYl1B9jG_w_уа)

<sup>35</sup> Ulej запустил новую платформу быстрого сбора средств для любых идей <http://marketing.by/novosti-rynka/ulej-zapustil-novuyu-platformu-bystrogo-sbora-sredstv-dlya-lyubykh-idey/>



платформе MolaMola был заблокирован сбор средств на погашение огромного штрафа, который суд Ленинского района города Бреста обязал выплатить блогера Сергея Петрухина. Платформа мотивировала этот шаг надуманным и дискриминационным аргументом о том, что сбор пожертвований на оплату штрафа может быть расценен как попытка уклонения виновного лица от наказания<sup>36</sup>, что юридически несостоятельно. 18 апреля суд признал Сергея Петрухина виновным в публичных клевете и оскорблении милиционеров и приговорил к штрафу в размере 360 базовых (9 180 рублей) в доход государства, а также обязал возместить моральный ущерб потерпевшим сотрудникам милиции (в общей сложности 7 500 рублей) и расходы на адвоката. В дальнейшем, однако, на этой платформе стали широко практиковаться сборы пожертвований на подобные цели оштрафованными за участие в акциях протеста активистами и журналистами.

В 2019 году НКО, зарегистрированные в форме учреждения, в которых учредители (собственники имущества) одновременно выполняют функции руководителя и не получают за это зарплаты, столкнулись с новой практикой со стороны Фонда социальной защиты населения. Отделения ФСЗН требуют уплаты обязательных страховых взносов с лиц, которые являются одновременно учредителями и руководителями учреждений, несмотря на выполнение ими функций руководителя на безвозмездной основе. Распространенность такой практики, а также разъяснения по этому поводу руководства ФСЗН свидетельствуют о внедрении в Беларуси нового неблагоприятного для НКО подхода, что может негативно влиять на учреждения, являющиеся теперь самой популярной организационно-правовой формой НКО. Центр правовой трансформации подготовил правовой анализ этой проблемы и проект общей позиции НКО, в котором представлено юридическое обоснование ошибочности взыскания отчислений при отсутствии объекта, на который могут быть начислены страховые отчисления (зарплата или иные выплаты). В июле по инициативе Центра правовой трансформации и Ассамблеи НПО в правительство направлено коллективное обращение НКО с предложениями по решению данной проблемы<sup>37</sup>. Несмотря на позитивное рассмотрение на уровне министерства вопроса об искоренении указанной неблагоприятной для ОГО практики, возможность двусмысленной интерпретации норм не в интересах ОГО сохраняется. По-прежнему фиксируются случаи, когда местные отделы ФСЗН разъясняют учредителям учреждений, являющимся одновременно их руководителями и не получающим за это вознаграждения о необходимости уплаты отчислений и заполнения форм персонифицированного учета.

На практике своеобразным регулятором, зачастую ограничивающим деятельность НКО, выступают также банки. Например, зафиксированы случаи, когда сотрудники банков при открытии счета выставляли требования о внесении изменений в Устав организации, предоставлении документов, подтверждающих заключение трудовых отношений с руководителем организации, отправления банками обратно иностранным жертвователям сделанных ими пожертвований белорусским НКО, не дожидаясь регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности.

Несмотря на наличие института государственного социального заказа, он по-прежнему не играет доминирующей роли в качестве инструмента обеспечения финансовой устойчивости ОГО.

<sup>36</sup> Кампания по сбору средств на штрафы блогера Сергея Петрухина заблокирована <https://www.b-g.by/news/kampaniya-po-sboru-sredstv-na-shtrafyi-blogera-sergeya-petruхина-zablokirovana/>

<sup>37</sup> Призываем к подписанию коллективного обращения против необоснованных отчислений в фонд социальной защиты населения <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/prizyvaem-k-podpisaniyu-kollektivnogo-obrashheniya-protiv-neobosnovannyh-otchislenij-v-fond-sotsialnoj-zashhity-naseleniya> и ответы государственных органов <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/otchisleniya-v-fsxn-za-rukovoditelej-nekommercheskih-organizatsij-vypolnyayushhih-svoi-funktsii-na-bezvozmezdnoj-osnove-otvety-gosudarstvennyh-organov>

© Ассамблея неправительственных демократических организаций, <http://belngo.info/>

© Центр правовой трансформации, <http://lawtrend.org>

Будучи обремененным существенными правовыми ограничениями, он играет второстепенную роль в объеме средств, которые государство распределяет среди узкого круга НКО на неконкурсной основе.

**Так, в 2019 году только лишь из республиканского бюджета (без учета местных бюджетов) было направлено отдельными бюджетными линиями следующее государственное финансирование:**

Название	Сумма в республиканском бюджете на 2019 год	Сумма в евро по курсу на начало 2019 года
Общественное объединение «Союз писателей Беларуси»	340 119 рублей	139 656 евро
Республиканское государственно-общественное объединение «Белорусское республиканское общество спасания на водах»	71 973	29 552 евро
Республиканское государственно-общественное объединение «Белорусское физкультурно-спортивное общество «Динамо»	7 051 900	2 895 581 евро
Общественное объединение «Белорусский республиканский союз молодежи»	7 595 757	3 118 895 евро
Республиканское государственно-общественное объединение «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту Республики Беларусь»	8 782 610	3 606 228 евро

При этом, однако, наблюдается ежегодный рост количества договоров и объема субсидий, выделяемых для НКО в рамках государственного социального заказа, что расценивается экспертами как свидетельство востребованности данного механизма. Со времени внедрения государственного социального заказа более чем в три раза выросло количество договоров и в пять раз объем финансирования негосударственных некоммерческих организаций посредством государственного социального заказа. Так, в 2019 году было реализовано 123 договора соцзаказа на общую сумму 903 тысячи рублей (свыше 370 тысяч евро)<sup>38</sup>.

Появление более четкого регулирования порядка вынесения проектов правовых актов на публичное обсуждение в соответствии с вступившим в силу в 2019 году новым законом «О нормативных правовых актах» способствовало существенному увеличению числа таких обсуждений. Это, в частности, заметно по росту числа обсуждений через официальный «Правовой форум»:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Число актов, вынесенных на обсуждение на «Правовом форуме»	1	1	6	12	26	76	165
Лбщее число высказанных комментариев	3	1	34	488	709	1557	3021
Среднее количество комментариев к каждому проекту нормативного акта	3	1	5,6	40,6	27,2	20,48	18,3

<sup>38</sup> Развитие законодательства и практики реализации государственного социального заказа в Беларуси – МПОО «АКТ» <http://actngo.info/wp-content/uploads/2020/04/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%93%D0%A1%D0%97-2020-04.pdf>

Несмотря на существенное расширение в 2019 году практики вынесения на публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов, степень вовлеченности общественности в принятие решений и уровень коммуникации гражданского общества с государственными органами остается низким. В частности, подготовка государственного доклада в рамках третьего цикла Универсального периодического обзора ООН по правам человека осуществлялась правительством Беларуси непублично и закрыто от общественности: несмотря на многочисленные консультации и круглые столы в период имплементации рекомендаций предыдущего цикла УПО в 2017-2019 годах, сам национальный доклад по-прежнему остался внутренним делом органов государственной власти и был подготовлен без консультаций с широким кругом заинтересованных ОГО.

-----

**Рекомендации по системному улучшению правовых условий для ОГО Беларуси на уровне законодательства и практики изложены в докладе CSO Meter – Belarus (2019): <https://csometer.info/wp-content/uploads/2020/02/CSO-Meter-Country-Report-Belarus-RUS-1.pdf>**

**CSO Meter** - это инструмент, разработанный для поддержки регулярного и последовательного мониторинга и оценки среды, в которой организации гражданского общества (ОГО) работают в странах Восточного партнерства. Он состоит из набора стандартов и индикаторов в 10 различных областях для измерения как законодательства, так и практики. Он основан на обзоре международных стандартов и лучших практик регулирования и был подготовлен группой местных экспертов в ходе трех раундов консультаций с более чем 807 ОГО