Рэгістрацыя новых НКА ад 2027 года будзе ўзгадняцца з КДБ

Праверка заснавальнікаў у КДБ уводзіцца ў якасці абавязковага элемента працэдуры прыняцця рашэння аб дзяржаўнай рэгістрацыі дзвюх распаўсюджаных дагэтуль арганізацыйна-прававых формаў грамадзянскай супольнасці – прыватных установаў і асацыяцый (саюзаў).

Гэта чарговыя негатыўныя змены для прававога асяроддзя грамадзянскай супольнасці, якія адбываюцца пасля завяршэння кампаніі масавай прымусовай ліквідацыі НКА ў 2021-2025, істотнага ўзмацнення жорсткасці патрабаванняў для стварэння грамадскіх аб'яднанняў, перарэгістрацыі палітычных партый і рэлігійных арганізацый. Улады метадычна закрываюць нават нязначныя прагалы ў заканадаўстве, якімі няўрадавыя ініцыятывы маглі скарыстацца для легальнага афармлення сваёй грамадскай дзейнасці: пасля ліквідацыі непажаданых НКА і рэпрэсіўных перарэгістрацый, адна за адной розныя арганізацыйныя формы НКА сутыкаюцца з пагаршэннем прававых умоваў для стварэння і дзейнасці.

Новы Закон "Аб дзяржаўнай рэгістрацыі і ліквідацыі (спыненні дзейнасці) суб'ектаў гаспадарання", прыняты 1 чэрвеня 2026 года, уводзіць узгадненне ў Камітэце дзяржаўнай бяспекі (КДБ) як абавязковы этап у працэдуры рэгістрацыі прыватных устаноў і асацыяцый (саюзаў) юрыдычных асобаў. Новы парадак набудзе моц ад 1 ліпеня 2027 года.

> **Статья 25. Действия регистрирующих органов при представлении документов для государственной регистрации субъектов хозяйствования**
>
> ...
>
> 3. Не позднее рабочего дня, следующего за днем представления документов для государственной регистрации частного учреждения, ассоциации (союза), изменений, вносимых в устав частного учреждения, связанных с изменением собственника имущества частного учреждения, регистрирующий орган направляет запрос в государственный орган (его территориальный орган), уполномоченный на осуществление мер по предупреждению и выявлению угроз национальной безопасности, о наличии (отсутствии) основания для неосуществления государственной регистрации субъектов хозяйствования, предусмотренного абзацем двенадцатым части первой пункта 1 статьи 26 настоящего Закона.

Статья 26. Неосуществление государственной регистрации субъектов хозяйствования

1. Если иное не установлено частью второй настоящего пункта, регистрирующий орган не осуществляет государственную регистрацию юридического лица, индивидуального предпринимателя, изменений, внесенных в устав юридического лица, изменений, вносимых в сведения о юридическом лице, содержащиеся в ЕГР, свидетельство о государственной регистрации индивидуального предпринимателя, в случае:

...

получения от государственного органа (его территориального органа), указанного в части первой пункта 3 статьи 25 настоящего Закона, информации о том, что деятельность собственника имущества частного учреждения, члена ассоциации (союза), представивших документы для государственной регистрации субъекта хозяйствования, создает угрозу национальной безопасности;

в иных случаях, установленных законодательными актами.

Новы парадак не прадугледжвае перарэгістрацыі раней зарэгістраваных арганізацый, у тым ліку раней зарэгістраваных прыватных установаў і асацыяцый (саюзаў), у дачыненні да якіх уводзіцца новы механізм праверкі.

Такім чынам, ад 1 ліпеня 2027 года заснавальнікі прыватных установаў і асацыяцый (саюзаў) будуць праходзіць новую праверку на наяўнасць пагрозы нацыянальнай бяспецы перад прыняццем рашэння аб дзяржаўнай рэгістрацыі. Калі дагэтуль гэтыя дзьве папулярныя формы НКА карысталіся падобным да **заяўляльнага парадкам** рэгістрацыі, то цяпер парадак іх стварэння будзе набліжаны да існуючага ў Беларусі **дазваляльнага парадку** рэгістрацыі грамадскіх аб'яднанняў, фондаў, прафсаюзаў і палітычных партый.

Атрыманне статуса юрыдычнай асобы для ўстановаў і асацыяцый зараз будзе залежыць не ад паўнаты прадстаўленых для рэгістрацыі арганізацыі дакументаў і іх адпаведнасці патрабаванням заканадаўства, а ад рашэння дзяржаўнага органа адносна асабістых якасцяў заснавальнікаў новай арганізацыі. Пры гэтым рашэнне пра наданне статуса юрыдычнай асобы будзе наўпрост залежыць ад ацэнкі ступені пагрозы нацыянальнай бяспекі, якую будзе рабіць КДБ.

Калі нормы новага закону набудуць моц, рэгістрацыйны орган пасля атрымання дакументаў на рэгістрацыю новай прыватнай установы ці асацыяцыі (альбо дакументаў на рэгістрацыю зменаў у статут, якія прадугледжваюць змену ўласнікаў установы ці сябраў

асацыяцыі), павінны будзе накіраваць запыт да дзяржаўнага органа, адказнага за прадухіленне і выяўленне пагроз нацыянальнай бяспецы. Калі гэты орган паведаміць, што дзейнасць уладальніка ўстановы або члена аб'яднання стварае пагрозу нацыянальнай бяспецы, рэгістрацыйны орган будзе абавязаны не ажыццяўляць рэгістрацыю.

У артыкулах 25 і 26 новага закона наўпрост не называецца орган, які ўпаўнаважаны ладзіць праверку. Аднак Закон "Аб органах дзяржаўнай бяспекі ў Рэспубліцы Беларусь" ускладае на органы дзяржаўнай бяспекі *адказнасць за ацэнку нацыянальнай бяспекі і распрацоўку мер па прадухіленні і выяўленні пагроз нацыянальнай бяспецы*. Гэта робіць КДБ і яго рэгіянальныя аддзелы відавочна тымі органамі, якія паводле закона будуць фактычна кантраляваць рэгістрацыю новых некамерцыйных арганізацый.

Азначанае новаўвядзенне ёсць беспрэцэдэнтнай зменай у працэдуры стварэння новых НКА, якая на ўзроўні закона фармалізуе кантроль спецслужбаў за дзейнасцю грамадзянскай супольнасці. Пры надзвычайнай жорсткасці ўмоваў для дзейнасці НКА ў Беларусі роля спецслужбаў дагэтуль не была гэтак дэманстратыўна замацаваная ў законе.

Бліжэйшым аналагам такой сістэмы была Рэспубліканская камісія па рэгістрацыі (перарэгістрацыі) грамадскіх аб'яднанняў, што дзейнічала ў якасці папярэдняга фільтра пры рэгістрацыі грамадскіх аб'яднанняў і палітычных партыяў у перыяд 1999-2006 гадоў, і ў складзе якой побач з прадстаўнікамі розных міністэрстваў быў і прадстаўнік упраўлення па абароне канстытуцыйнага ладу і барацьбе з тэрарызмам КДБ. У той час дзейнасць гэткага органа, які ацэньваў дапушчальнасць рэгістрацыі грамадскіх аб'яднанняў паводле нявызначаных крытэраў служыла падставай для абгрунтаванай крытыкі, у тым ліку з боку Міжнароднай арганізацыі працы як орган палітычнай цэнзуры для дзейнасці прафсаюзаў, і ў рэшце рэшт у 2006 годзе гэтая адыёзная камісія была скасаваная. Зараз палітычная цэнзура ў рэгістрацыі НКА вяртаецца ў яшчэ больш непрыхаваным выглядзе адкрытага патрабавання дазволу ад КДБ на стварэнне новых арганізацый.

Каго датычыць новы парадак

Новы элемент у рэгістрацыйнай працэдуры датычыць двух арганізацыйна-прававых формаў некамерцыйных арганізацый:

- **Прыватныя ўстановы**. Паводле агульнага вызначэння, установай з'яўляецца арганізацыя, якая створана ўласнікам для ажыццяўлення кіраўніцкіх, сацыяльна-культурных або іншых функцый некамерцыйнага характару і фінансуецца ім цалкам або часткова. Заснаваць яе можа фізічная асоба альбо юрыдычная асоба, у тым ліку замежныя. На ўстановы, заснаваныя дзяржаўнымі органамі, новы парадак відавочна не будзе распаўсюджвацца. Хоць вызначэння таго, якая менавіта ўстанова будзе разглядацца як прыватная новы закон не дае, але верагодна ён датычыцца не толькі ўсіх выпадкаў, калі ўласнікам установы выступае фізічная асоба (грамадзянін

Беларусі, замежны грамадзянін, асоба без грамадзянства) але і выпадкаў, калі ўстанову засноўвае арганізацыя якая не прыналежыць да дзяржаўных органаў.

- **Асацыяцыі (саюзы).** Паводле беларускага права, пад асацыяцыямі (саюзамі) разумеюцца аб'яднанні юрыдычных асоб і (або) індывідуальных прадпрымальнікаў, створаныя з мэтай каардынацыі іх дзейнасці, або прадстаўлення і абароны агульных інтарэсаў. Ад асацыяцый трэба адрозніваць дзяржаўныя аб'яднанні (аб'яднанне дзяржаўных юрыдычных асоб, дзяржаўных і іншых юрыдычных асоб, а таксама дзяржаўных і іншых юрыдычных асоб і індывідуальных прадпрымальнікаў) – іх, таксама як і рэгістраваных у органах юстыцыі па адмысловым парадку саюзаў грамадскіх аб'яднанняў і саюзаў палітычных партый, новы парадак не будзе датычыць.

Закон замест дэкрэта: ад агульнай працэдуры рэгістрацыі да праверкі пагрозаў

Гэта змяненне асабліва важнае, таму што прыватныя ўстановы і асацыяцыі гістарычна карысталіся больш вольным агульным рэжымам рэгістрацыі для юрыдычных асоб, а не больш абмежавальнымі працэдурамі, якія прымяняюцца да іншых тыпаў арганізацый грамадзянскай супольнасці.

У Беларусі дзейнічае асобнае заканадаўства, якое рэгулюе такія арганізацыі, як грамадскія аб'яднанні, фонды, палітычныя партыі і прафсаюзы, у той час як рэгістрацыя прыватных устаноў і многіх асацыяцый рэгулюецца агульнай сістэмай рэгістрацыі бізнес-суб'ектаў, якая кіруецца заяўным прынцыпам. Гэтая магчымасць адносна вольнай рэгістрацыі была адным з нямногіх пакінутых шляхоў для грамадзянскай супольнасці Беларусі атрымаць зарэгістраваную юрыдычную асобу без непасрэднага кантролю з боку спецслужбаў.

Многія прыватныя ўстановы, у прыватнасці, былі папулярнай формай для даследчых, адукацыйных і дабрачынных ініцыятыў на працягу прыблізна двух дзесяцігоддзяў. Да пагрома грамадзянскай супольнасці ў часе ліквідацыйнай кампаніі 2021-2025 гадоў менавіта ў форме ўстаноў існавалі шматлікія праваабарончыя арганізацыі – для іх гэта быў ці не адзіны спосаб пазбегнуць рэгістрацыйнага сіта міністэрства юстыцыі, праз якое на фармальных падставах для адмовы рэгістрацыі даўна не маглі прайсці незалежныя праваабрончыя арганізацыі ў форме грамадскіх аб'яднанняў.

Закон "Аб дзяржаўнай рэгістрацыі і ліквідацыі (спыненні дзейнасці) суб'ектаў гаспадарання" замяняе прэзідэнцкі Дэкрэт № 1 ад 16 студзеня 2009 года, які на сённяшні момант рэгулюе рэгістрацыю і ліквідацыю юрыдычных асобаў.

Новы закон у агульных рысах захоўвае ранейшую структуру і пакідае рэгістрацыю ўстаноў і асацыяцый у тым парадку, які ўстаноўлены для камерцыйных арганізацый (суб'ектаў гаспадарання), але адначасна ўводзіць для гэтых дзьвух формаў НКА новы

спецыяльны фільтр узгаднення з КДБ. Пасля яго ўступлення ў сілу ўласнікі ўстаноў і заснавальнікі асацыяцый сутыкнуцца з праверкай, функцыянальна эквівалентнай той, якая ўжо ўжываецца да больш жорстка рэгуляваных грамадзянскіх формаў.

“Размарожаны” закон

Распрацоўка праекта закона “Аб дзяржаўнай рэгістрацыі і ліквідацыі (спыненні дзейнасці) суб'ектаў гаспадарання” была распачатая яшчэ ў 2019 годзе: паводле плана законапраектнай дзейнасці, праект закона мусіў быць унесены ўрадам на разгляд парламента ў верасні 2020 года. Праект сапраўды быў распрацаваны, і нават выносіўся на грамадскае абмеркаванне, але па сутнасці, у 2021 годзе раней падрыхтаваная версія была замарожана. Такім чынам, праект распрацоўваўся амаль 7 гадоў, але большую частку гэтага перыяду законапраект заставаўся ў шуфлядзе – улады размарозілі працэс распрацоўкі толькі ў 2025 годзе.

Важна адзначыць, што праверкі НКА на наяўнасць пагрозы нацыянальнай бяспецы не было ў версіі гэтага законапраекта, якая выносілася на грамадскае абмеркаванне ў 2019 годзе. У межах тагачасных кансультацый было пададзена больш за 30 каментароў (у тым ліку ад НКА і экспертаў па правах чалавека). Але спрэчнае палажэнне пра праверку КДБ для рэгістрацыі НКА было ўключана толькі ў законапраект, прадстаўлены ўрадам у парламент у 2025 годзе , які ў такім абноўленым выглядзе не выносіўся на грамадскае абмеркаванне. Такім чынам, зацікаўленыя бакі не мелі магчымасці выказаць каментары адносна гэтага новага абмежавальнага і дыскрымінацыйнага механізму да яго прыняцця.

Але на самой справе сённяшняе абнаўленне заканадаўства не з'яўляецца сапраўднай рэформай, а хутчэй сумяшчае функцыі рознага ўзроўню:

1) тэхнічнай дэталізацыяй у адпаведнасці з заменай усіх дэкрэтаў законамі з-за папраўак да Канстытуцыі 2022 года, якія выключылі з заканадаўства «дэкрэт» як асаблівы тып прававога акта, выдадзенага выключна прэзідэнтам.
2) Увядзення новых элементаў дзяржаўнай рэгістрацыі для ўсіх юрыдычных асобаў (напрыклад, увядзенне паняцця афіцыйнага кантактнага э-мэйла арганізацыі, які павінны падавацца пры рэгістрацыі)
3) Легалізацыя інструментаў палітычнага кантролю КДБ за стварэннем НКА ў дачыненні да тых форм НКА, якія раней праз прагалы заканадаўства выпадалі з фокусу адміністрацыйнага кантролю спецслужбаў.

Сказанае вышэй не азначае, што законапраект не мае іншых важных новаўвядзенняў. Такія новаўвядзенні ёсць, і многія з іх таксама датычаць свабоды асацыяцыяў ды прававых умоваў для дзейнасці арганізацый грамадзянскай супольнасці, вымагаюць пільнай увагі

спецыялістаў, якія займаюцца прававым суправаджэннем рэгістрацыі і дзейнасці юрыдычных асобаў, у тым ліку некамерцыйных.

Шырокія падставы, абмежаваныя працэсуальныя гарантыі

Змест праблемы палягае не толькі ў тым, што спецслужба будзе ўдзельнічаць у рэгістрацыі НКА, але і ў нявызначанасці крытэраў, паводле якіх новая праверка будзе адбывацца. Шырыня, размытасць устаноўленых законам крытэраў і адсутнасць празрыстасці праверкі стварае прастору для адвольных перашкодаў у рэгістрацыі (неажыццяўлення рэгістрацыі) на аснове нежадання спецслужбаў бачыць пэўную арганізацыю як легальна дзеючую юрыдычную асобу. Артыкул 26 не вызначае, што ўяўляе сабой «пагрозу нацыянальнай бяспецы» для мэт рэгістрацыі, а таксама не ўстанаўлівае крытэрыі, якія адпаведны дзяржаўны орган павінен прымяняць пры правядзенні гэтай ацэнкі.

Хоць Закон “Аб органах дзяржаўнай бяспекі ў Рэспубліцы Беларусь” аперыруе паняццем “пагроза нацыянальнай бяспецы”, ён не змяшчае яго вызначэння. Змест гэтага паняцця раскрываецца ў Канцэпцыі нацыянальнай бяспекі Рэспублікі Беларусь, зацверджанай 25 красавіка 2024 года, згодна з якой пагроза нацыянальнай бяспецы – гэта «рэальна існуючая небяспека нанясення шкоды нацыянальным інтарэсам Рэспублікі Беларусь».

Адпаведна, наяўнасць пагрозы нацыянальнай бяспецы прадугледжвае не проста патэнцыйную магчымасць негатыўных наступстваў, а рэальна існуючую небяспеку прычынення шкоды нацыянальным інтарэсам, што ў кожным рашэнні датычна пагрозы (напрыклад, ад рэгістрацыі прыватнай установы) патрабуе вызначэння канкрэтных нацыянальных інтарэсаў, якім такая шкода можа быць нанесена, і фактычных абставінаў, якія сведчаць пра наяўнасць адпаведнай небяспекі. Само па сабе крытычнае стаўленне да дзяржаўнай палітыкі, дзейнасць па абароне правоў чалавека ад іх парушэння з боку дзяржаўных органаў і службоўцаў, іншая легітымная дзейнасць НКА, міжнародныя кантакты, атрыманне замежнага фінансавання або ўдзел у міжнародных сетках не павінныя разглядацца як пагроза нацыянальнай бяспецы без усталявання рэальна існуючай небяспекі нанясення шкоды канкрэтным нацыянальным інтарэсам Беларусі.

Такім чынам, закон надае патэнцыйна вырашальную ролю ацэнцы бяспекі, не тлумачачы, якія паводзіны або абставіны могуць прывесці да адмоўнай высновы, якая будзе непераадольнай перашкодай для рэгістрацыі арганізацыі. Вызначэнне рэгістрацыі арганізацыі як пагрозы нацыянальнай бяспекі магчымае толькі ў выніку грунтоўнага аналізу і адкрытай працэдуры, якая, відавочна, фактычна не можа быць праведзеная ў форме абмена запытам-адказам цягам некалькіх дзён, як устанаўлівае новы закон.

Існуе працэсуальная гарантыя, што адпаведны дзяржаўны орган павінен прадаставіць сваю інфармацыю на працягу пяці рабочых дзён з моманту атрымання запыту рэгістрацыйнага органа. З аднаго боку, гэта выглядае спрыяльна: працэдура не будзе залішне зацягвацца.

Закон таксама дае рэгістрацыйнаму органу да трох рабочых дзён пасля атрымання адказу для завяршэння рэгістрацыі. Аднак закон не ўдакладняе, што адбываецца, калі адказ не атрыманы на працягу гэтага тэрміну – наўпрост закон не ўстанаўлівае што ў такім выпадку рэгістрацыя павінная быць здзейсненая. Такім чынам, існуе таксама рызыка што “дакументы чакаюць праверкі ў КДБ” можа стаць інструментам для фактычнага замарожвання ўсіх працэдур для рэгістрацыі гэтых форм НКА.

Гэта стварае працэдуру, якая можа затрымаць рэгістрацыю і пакідае без адказу важнае пытанне: ці дазваляе аўтаматычна працягнуць рэгістрацыю адсутнасць адмоўнага адказу на працягу пяці рабочых дзён. Гэтыя дэталі могуць быць урэгуляваны ў падзаконных актах, але яны не ўрэгуляваны самім законам.

Згаданая вышэй Рэспубліканская камісія па рэгістрацыі (перарэгістрацыі) грамадскіх аб'яднанняў у 1999-2006 гадах менавіта была такім незаконным тормазам у працэдуры рэгістрацыі: міністэрства юстыцыі гадамі не давала адказу на пададзеныя на рэгістрацыю пакеты дакументаў, тлумачачы затрымку адсутнасцю рашэння рэспубліканскай камісіі.

Фармальна, артыкул 27 Закона прадугледжвае магчымасць таго, што неажыццяўленне рэгістрацыі юрыдычных асоб можа быць абскарджана ў эканамічны суд зацікаўленымі асобамі, у тым ліку асобамі, чые правы і/або законныя інтарэсы былі парушаныя ў выніку неажыццяўлення рэгістрацыі, на працягу аднаго года з даты неажыццяўлення рэгістрацыі. Гэта палажэнне распаўсюджваецца на ўсе выпадкі неажыццяўлення рэгістрацыі, а не толькі на выпадкі, калі гэта з'яўляецца вынікам праверкі КДБ у дачыненні да заснавальніка (напрыклад, калі прычынай стала падача няпоўнага пакета дакументаў). Сучасны стан судовай сістэмы Беларусі дае вельмі мала падстаў меркаваць, што такая новая працэдура абскарджання будзе эфектыўным механізмам аднаўлення правоў.

Апроч таго, судовае абскарджанне неажыццяўлення рэгістрацыі па гэтай падставе выглядае сумнеўным механізмам з той прычыны, што не будзе выносіцца асобнае рашэнне аб адмове ў рэгістрацыі – адпаведна, не будзе магчымасці ў заяўніка даведацца, якія канкрэтныя абставіны ці якасці ягонай асобы паслужылі падставай для неажыццяўлення рэгістрацыі. Ёсць рызыка, што патэнцыйнае судовае абскарджанне ў такім выпадку ператворыцца ў фармальнасць, калі суд будзе правяраць працэсуальныя аспекты (ці быў запыт і ці быў адказ) але можа ўхіліцца ад вывучэння адказу КДБ па сутнасці, які не будзе аналізавацца і аглядацца на прадмет законнасці нават у тым выпадку калі такі дакумент будзе даступны для вывучэння ў судзе.

Варта падкрэсліць, што праверка ў межах узгаднення з КДБ будзе тычыцца заснавальнікаў (членаў) або ўласнікаў арганізацыі, а не толькі дакументаў, прадстаўленых для рэгістрацыі . Прыватная ўстанова можа быць заснавана адной асобай або арганізацыяй, у тым ліку, магчыма, замежнай арганізацыяй. Асацыяцыя аб'ядноўвае юрыдычных асоб або індывідуальных прадпрымальнікаў, што азначае, што новы механізм можа пашырыць

ацэнку бяспекі на арганізацыі, якія ўдзельнічаюць у яе стварэнні. Гэта змяняе практычны сэнс рэгістрацыі з праверкі таго, ці падаў заяўнік неабходныя дакументы, на ацэнку таго, ці з'яўляюцца людзі або арганізацыі, якія стаяць за прапанаванай арганізацыяй, прымальнымі з пункту гледжання нацыянальнай бяспекі. Ініцыятары стварэння новых НКА будуць пастаўленыя ў залежнасць ад таго, якія матэрыялы ў дачыненні да іх маюцца ў КДБ, што робіць працэдуру стварэння НКА непразрыстай працэдурай з непрадказальнымі вынікамі.

І разам з тым – гэткая праверка не ўводзіцца новым законам для камерцыйных арганізацый, у тым ліку для кампаній, створаных замежнымі заснавальнікамі або замежнымі інвестарамі.

Неадпаведнасць міжнародным стандартам свабоды асацыяцый

Патрабаванне аб узгадненні рэгістрацыі новых НКА з органамі дзяржаўнай бяспекі ўступае ў прамую супярэчнасць з абавязацельствамі Беларусі, якія вынікаюць з міжнародных дагавораў, а таксама з рэкамендацыйнымі арыенцірамі належнай практыкі ў галіне свабоды асацыяцый.

Артыкул 22 Міжнароднага пакта аб грамадзянскіх і палітычных правах, удзельнікам якога Беларусь з'яўляецца з 1976 года, замацоўвае права на свабоду асацыяцыі і дапускае абмежаванні гэтага права толькі пры выкананні трох умоў: яны павінны быць устаноўлены законам, неабходны ў дэмакратычным грамадстве ў інтарэсах дзяржаўнай або грамадскай бяспекі, грамадскага парадку, аховы здароўя і маральнасці насельніцтва або абароны правоў і свабод іншых асоб. Такім чынам, хоць прадухіленне пагрозаў нацыянальнай бяспецы лічыцца законнай мэтай для абмежаванняў свабоды асацыяцый (у тым ліку пры стварэнні новых НКА і здабыцці імі статуса юрыдычнай асобы), гэта не азначае што дзяржава можа на гэтай падставе ўводзіць якія-кольвек абмежаванні – яны павінныя быць толькі тымі, што неабходныя ў дэмакратычным грамадстве.

Камітэт ААН па правах чалавека неаднаразова разглядаў скаргі супраць Беларусі менавіта па артыкуле 22 Пакта (у прыватнасці, па справах, звязаных з адмовамі ў рэгістрацыі грамадскіх аб'яднанняў), і паслядоўна паказваў, што працэдуры рэгістрацыі, якія надзяляюць дзяржаўныя органы адвольнымі магчымасцямі не дапусціць рэгістрацыі НКА не могуць лічыцца суразмерным абмежаваннем. Перадача функцыі фактычнага допуску НКА да рэгістрацыі спецслужбе, чыя інстытуцыйная задача - забеспячэнне дзяржаўнай бяспекі, а не садзейнічанне грамадзянскай супольнасці, стварае прэзумпцыю падазронасці ў дачыненні да ўстановы ці асацыяцыі.

Хаця Беларусь не ўваходзіць у Савет Еўропы, рэкамендацыя камітэта міністраў дзяржавам-удзельніцам CM/Rec(2007)14 “Аб прававым статусе няўрадавых арганізацый у Еўропе” прызнаецца агульнаеўрапейскім стандартам належнай практыкі, на які спасылаюцца міжнародныя маніторынгавыя механізмы пры ацэнцы нацыянальнага заканадаўства.

Згодна з рэкамендацыяй, працэдуры стварэння НКА павінны быць хуткімі, недарагімі і па магчымасці заяўнымі, а не дазвольнымі. Пункт 36 указвае, што прыняццё рашэнняў органам, адказным за наданне статусу юрыдычнай асобы, павінна быць незалежным і неперадузятым, і такі орган павінен мець дастатковую колькасць персаналу адпаведнай кваліфікацыі для выканання сваіх функцый. Прыцягненне органа дзяржаўнай бяспекі да працэдуры рэгістрацыі не прадугледжана логікай дакумента ў прынцыпе. Згодна з пунктамі 28-29, правілы, якія рэгулююць атрыманне статусу юрыдычнай асобы, павінны быць сфармуляваныя аб'ектыўна і не павінны пакідацца на адвольнае вырашэнне, яны павінныя быць даступныя шырокай грамадскасці, а адпаведны працэс павінен быць зразумелым. Паводле пункта 34, у наданні статусу юрыдычнай асобы можа быць адмоўлена толькі калі не былі прадстаўленыя ўсе неабходныя дакументы, было выкарыстанае найменне, якое відавочна ўводзіць у зман або якое недастаткова адрозніваецца ад імя існуючай фізічнай або наймення юрыдычнай асобы ў гэтай дзяржаве, або статут уключае ў сябе мэту, якая не сумяшчальная з патрабаваннямі дэмакратычнага грамадства. Такім чынам, дакумент зыходзіць з прэзумпцыі добрасумленнасці заснавальнікаў НКА. Узгадненне з сілавым ведамствам выходзіць за рамкі фармальнай праверкі і ператвараецца ў механізм таемнага палітычнага кантролю, што прама забаронена пунктам 6 рэкамендацыі.

Сумесныя Кіруючыя прынцыпы па свабодзе аб'яднанняў (2015), распрацаваныя БДІПЧ АБСЕ супольна з Венецыянскай камісіяй, фармулююць больш дэталізаваны стандарт, які датычны непасрэдна працэдур рэгістрацыі. Прынцып 1 замацоўвае прэзумпцыю законнасці дзейнасці аб'яднанняў. Паводле пункта 154, для атрымання статусу юрыдычнай асобы павінна быць дастаткова паведаміць дзяржаве аб стварэнні арганізацыі, але калі ж дзяржава ўводзіць рэгістрацыю, тая павінная быць максімальна простай, і павінна быць ясна запісана абмежаваная колькасць дапушчальных падстаў для адмовы ў рэгістрацыі, адпавядаючых міжнародным стандартам у вобласці правоў чалавека. Пры гэтым пункт 155 прама называе праблемай прадастаўленне рэгістрацыйнаму органу шырокіх паўнамоцтваў для расследавання або ацэнкі намераў НКА на этапе рэгістрацыі. Паводле пункта 158, падчас рэгістрацыі, за вельмі абмежаванымі выключэннямі, павінна правярацца толькі тое, ці выкананыя фармальныя патрабаванні; пункт 157 таксама патрабуе, каб пералік неабходных дакументаў быў выразна вызначаны законам і быў як мага больш кароткім і вычарпальным. Нарэшце, пункт 162 прадугледжвае, што адмова ў рэгістрацыі павінна грунтавацца толькі на прадугледжаных законам падставах, а пункт 163 гарантуе магчымасць абскардзіць адмову або бяздзейнасць рэгістрацыйнага органа ў незалежным і бесстароннім судзе.

Новы парадак у Беларусі для прыватных установаў і асацыяцый рухаецца ў процілеглым кірунку: рэгістрацыя будзе залежыць не толькі ад прадстаўленых дакументаў і выканання фармальных патрабаванняў, але і ад асобнай ацэнкі заснавальніка ўстановы або члена

асацыяцыі органам дзяржаўнай бяспекі. Пры гэтым закон не вызначае дакладных крытэрыяў, паводле якіх КДБ павінен вырашаць, ці стварае чалавек або арганізацыя «пагрозу нацыянальнай бяспецы». Такім чынам, у рэгістрацыйную працэдуру ўводзіцца менавіта той элемент шырокай праверкі і ацэнкі, які Кіруючыя прынцыпы лічаць праблемным: замест праверкі таго, ці адпавядае заяўка фармальным патрабаванням, дзяржава атрымлівае магчымасць ацэньваць саміх заснавальнікаў і прымаць на гэтай падставе рашэнне аб тым, ці атрымае НКА статус юрыдычнай асобы.

Міжнародныя стандарты рознага ўзроўню сыходзяцца ў адзіным падыходзе: рэгістрацыя НКА павінна насіць заяўны, ці ў скрайнім выпадку, фармальна-дазвольны характар, ажыццяўляцца незалежным органам паводле вычарпальных і загадзя вядомых крытэрыяў.

Такім чынам, нягледзячы на тое, што мэты забеспячэння нацыянальнай бяспекі могуць з'яўляцца легітымнай падставай для абмежавання свабоды асацыяцый, увядзенне папярэдняй праверкі заснавальнікаў НКА ў спецслужбах будзе з'яўляцца празмернай і непрапарцыйнай мерай, якая не з'яўляецца неабходнай у дэмакратычным грамадстве.

Што магло бы быць цяпер добрым крокам з пункту гледжання міжнародных стандартаў і добрых падыходаў да прававога рэгулявання грамадзянскай супольнасці? Натуральна, на ўзроўні заканадаўства найлепшай рэкамендацыяй было б выключэнне з закона аб рэгістрацыі дыскрымінацыйнай нормы пра ўзгадненне з КДБ. Прынцыповае змяненне сітуацыі на ўзроўні падзаконных актаў уяўляецца наўрадці магчымым. Але і на такім узроўні можна мінімізаваць негатыўны ўплыў гэтай кепскай нормы праз увядзенне ясных і недвухсэнсоўных фармальных крытэраў наяўнасці "пагрозы нацыянальнай бяспекі". У кожным разе – для неажыццяўлення рэгістрацыі павінныя быць пералічаныя канкрэтныя падставы, якія павінныя быць даведзеныя да ведама ініцыятараў стварэння НКА для ажыццяўлення эфектыўнага абскарджання ў судзе, а не толькі агульная інфармацыя ад КДБ што нейкі суб'нект нясе нейкую неідэнтыфікаваную пагрозу нацыянальнай бяспецы. На ўзроўні практыкі эфектыўны судовы кантроль і аднаўленне парушаных правоў магчымае толькі тады, калі падставы для неажыццяўлення рэгістрацыі не схаваныя за шырмай уласцівай спецслужбам сакрэтнасці.

Магчымыя наступствы для грамадзянскай супольнасці

На практыцы ўстановы і асацыяцыі як арганізацыйныя формы зараз будуць бліжэй да грамадскіх аб'яднанняў, фондаў, палітычных партый і прафсаюзаў, для якіх у Беларусі ўжо дзейнічаюць значна больш абмежавальныя правілы рэгістрацыі. Напрыклад, пры разглядзе дакументаў аб рэгістрацыі грамадскіх аб'яднанняў і палітычных партыяў органы юстыцыі, на падставе інструкцыі аб парадку рэгістрацыі, маюць права накіроўваць запыты ў іншыя дзяржаўныя органы (гэта могуць быць у тым ліку і органы нацбяспекі). Але нават для

партый і грамадскіх аб'яднанняў патэнцыйная пагроза нацбяспецы не пазначаецца ў законе ў якасці падставы для адмовы ў дзяржаўнай рэгістрацыі.

Новы механізм, верагодна, зробіць прыватныя ўстановы і асацыяцыі значна менш прывабнымі інструментамі для фармалізацыі незалежных грамадзянскіх ініцыятыў і здабыцця імі статуса юрыдычнай асобы. Абавязковая праверка заснавальнікаў у КДБ заўжды можа азначаць рызыку таго, што падчас праверкі спецслужбамі могуць быць знойдзеныя нейкія падставы не толькі для нерэгістрацыі НКА, але і для прыцягнення да адказнасці. Яшчэ менш ініцыятыў будуць імкнуцца да арганізацыйнага развіцця, працягваючы існаваць у фармаце нізавой актыўнасці grass roots без памкнення да пераўтварэння ў НКА і пазбягаючы залішняй увагі з боку дзяржаўнага апарата ў любой форме, і асабліва – ягоных сілавых структур.

Нават у перыяд зачысткі грамадзянскай супольнасці ад 2021 года новыя ініцыятывы знаходзілі магчымасць рэгістрацыі ў першую чаргу менавіта ў форме ўстановы: па падліках Lawtrend у 2021-2025 гадах у Беларусі было зарэгістравана 136 новых прыватных устаноў, 36 новых фондаў, 106 новых грамадскіх аб'яднанняў. Несумненна, што цяпер колькасць паспяховых спробаў зарэгістраваць установу ці асацыяцыю паменшыцца. Практыка праверак пры разглядзе заявак на ўключэнне ў рэестр арганізатараў культурна-відовішчных мерапрыемстваў, які вядзе міністэрства культуры, сведчыць, што 36% адмоваў на ўключэнне ў рэестр робяцца цяпер на падставе інфармацыі КДБ. Праводзіць культурна-масавыя мерапрыемствы маюць права толькі тыя, каго ўключылі ў гэты рэестр. Прычым падставай для ініцыяванай КДБ адмовы можа быць такая законная дзейнасць заяўніка, як подпіс за вылучэнне апазіцыйнага кандыдата на выбарах.

Такім чынам, гэта змяненне можа яшчэ больш звузіць прастору для арганізацый грамадзянскай супольнасці ў выбары прававой формы, найбольш прыдатнай для іх дзейнасці ў якасці юрыдычных асобаў.

Становішча пагаршаецца яшчэ праз тое, што ў Беларусі дзейнічае крымінальная адказнасць за дзейнасць незарэгістраваных грамадскіх аб'яднанняў і фондаў па артыкуле 193-1 Крымінальнага кодэкса. Незарэгістраваныя ўстановы і асацыяцыі не згадваюцца наўпрост у тэксце гэтага артыкула, але практыка сведчыць пра магчымасць адвольнай трактоўкі любой супольнай ініцыятывы без рэгістрацыі як падпадаючай пад гэты склад злачынства незарэгістраванага аб'яднання (напрыклад, вядомыя выпадкі калі па артыкуле 193-1 узбуджаліся крымінальныя справы супраць камерцыйных арганізацый, якія трактаваліся як шырма для прыхаванай дзейнасці незарэгістраваных аб'яднанняў).

Новы парадак рэгістрацыі таксама можа стварыць стымулы для арганізацый да ажыццяўлення сваёй дзейнасці ў формах, якія не з'яўляюцца найбольш прыдатнымі, але застаюцца даступнымі для рэгістрацыі без празмернага палітычнага кантролю. Некаторыя нешматлікія ініцыятывы маглі б звярнуцца да формаў, якія застаюцца па-за новым

механізмам праверкі, такіх як спажывецкія кааператывы або садоўніцкія таварыствы, калі гэтыя формы сапраўды сумяшчальныя з іх дзейнасцю. Але прававая прырода гэтых формаў наўрадці будзе прыдатная і прывабная для шырокага кола ініцыятыў. Большая колькасць групаў можа разгледзець магчымасць стварэння камерцыйных арганізацый і прадстаўлення сваёй дзейнасці як сацыяльнага прадпрымальніцтва. Такое развіццё падзей не абавязкова будзе адлюстроўваць сапраўдную змену ў характары ініцыятыў; хутчэй, яно можа быць адказам на ўсё большую складанасць працы праз менавіта некамерцыйную прававую форму. У Беларусі дзейнасць камерцыйнай арганізацыі застаецца больш вольнай і менш абмежаванай, чым дзейнасць некамерцыйных юрыдычных асобаў.

Акрамя гэтага фундаментальнага ўвядзення палітычнага кантролю, новы закон прадугледжвае шмат іншых тэхнічных навацый , важных для штодзённай дзейнасці юрыдычных асоб і іх рэгістрацыі, у тым ліку НКА (напрыклад, прызнаецца магчымай працэдура змены ўласніка ўстановы, уводзіцца афіцыйны адрас электроннай пошты арганізацый).

Новы закон аб рэгістрацыі набудзе моц ад 1 ліпеня 2027 года – да гэтага часу ўраду даручана прыняць захады па рэалізацыі ягоных палажэнняў, у тым ліку датычных змянення заканадаўства. Такім чынам, найбліжэйшым часам варта чакаць прыняцця на ўзроўні Савета Міністраў новых правілаў рэалізацыі і ўдакладнення практычнага функцыянавання новай працэдуры рэгістрацыі. Найважнейшымі пытаннямі, за якімі трэба сачыць, будуць тое, як інтэрпрэтуецца «пагроза нацыянальнай бяспецы», якая інфармацыя выкарыстоўваецца ў працэсе праверкі і што адбываецца, калі орган бяспекі не дае адказу на працягу ўстаноўленага законам пяцідзённага тэрміну. Вельмі верагодна, што гэтыя важныя пытанні застануцца нявырашанымі, што створыць шырокія магчымасці для адвольных перашкодаў у рэгістрацыі.

Але для грамадзянскай супольнасці новы механізм з'яўляецца важным зрухам яшчэ да яго ўкаранення: ён ператварае рэгістрацыю дзвюх раней больш даступных формаў некамерцыйных арганізацый у працэс, які ўключае ацэнку органамі дзяржаўнай бяспекі асобаў іх заснавальнікаў або ўдзельнікаў. Гэта істотна паўплывае на здольнасць грамадзянскіх ініцыятыў ствараць юрыдычныя асобы і выбіраць арганізацыйную форму, прыдатную для іх дзейнасці.