

Национальный Индекс прав человека

<https://index.belhelcom.org>

2023

Право на свободу ассоциации:

комментарии экспертов

Оценка:	1,5	-0,1
<i>в том числе, оценка по компонентам:</i>		
• Основные принципы свободы ассоциации	1,6	-0,1
• Деятельность объединений	1,4	-0,1

Оценивая состояние с правом на свободу ассоциации в 2023 г., эксперты Индекса поставили более низкие оценки, чем в 2022 г. **Среди основных причин:**

- изменения в соответствующее законодательство еще более ухудшают положение общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;
- вступивший в силу в 2023 г. закон «Об основах гражданского общества» закрепляет неравенство общественных объединений и исключает из гражданского общества абсолютное большинство общественных объединений и все остальные некоммерческие организации;
- расширение практики признания организаций, основанных на членстве, «экстремистскими формированиями»;
- подавление властями культуры солидарности через привлечение граждан к ответственности за пожертвования инициативам, фондам солидарности, которые впоследствии признаны «экстремистскими».

• Основные принципы свободы ассоциации

Законодательство Республики Беларусь, регулирующее основные принципы свободы ассоциации, претерпело значительные изменения в 2023 г. Так, например, в феврале 2023 г. был принят закон «Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений»¹, основные положения которого вступили в силу 4 марта 2023 г.² В мае 2023 г.

¹ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300251>

² <https://csometer.info/updates/belarus-draft-amendments-laws-public-associations-and-political-parties-publishe>,
<https://csometer.info/sites/default/files/2023-01/BELARUS%20Draft%20amendments%20to%20laws%20on%20public%20associations%20and%20political%20parties.pdf>



#права человека

#подход, основанный на правах человека



office@belhelcom.org

#бизнес и права человека

#международные механизмы защиты прав



www.belhelcom.org

#дискриминация

вступил в силу закон «Об основах гражданского общества»³. В декабре 2023 г. был принят закон «Об изменении законов по вопросам деятельности религиозных организаций»⁴, в котором изложена новая редакция закона «О свободе совести и религиозных организациях» (вступит в силу 6 июля 2024 г.). Кроме этого, в марте 2023 г. были установлены новые правила отчетности для политических партий, увеличивающие объем отчетности, необходимой к представлению в регулирующие органы⁵.

Некоторые позитивные изменения в регулировании деятельности организаций гражданского общества (далее – ОГО) в основном касаются разъяснения технических вопросов, ранее приводивших к двусмысленности в процессе правоприменения⁶. Законодательные изменения, приведенные ниже, оказали негативное воздействие на ситуацию с реализацией права на свободу ассоциации в Беларуси.

1. Введена необходимость перерегистрации политических партий, что является существенным вмешательством государства в осуществление прав и свобод ОГО. Помимо этого, данная обязанность подрывает презумпцию законности создания и деятельности объединений. Эксперты также отметили, что перерегистрация как ограничение права на свободу ассоциации, не является необходимым и соразмерным. Требование о перерегистрации также было введено в отношении религиозных организаций (вступит в силу в 2024 г.)⁷

Был установлен крайне непродолжительный срок для перерегистрации – 3 месяца. В течение этого срока партии должны были представить в Министерство юстиции необходимые документы, а также информацию о численности политической партии с приложением списка членов политической партии, в котором указаны имя, дата рождения, гражданство, место жительства, место работы (учебы), номер контактного телефона каждого из членов политической партии. Оппозиционные партии, подавшие документы на перерегистрацию в Министерство юстиции, не предоставили индивидуальные списки членов в рамках общего пакета документов в силу соображений безопасности⁸. В результате перерегистрации в стране остались лишь 4 провластные политические партии: Либерально-демократическая партия Беларуси, Коммунистическая партия Беларуси и Республиканская партия труда и справедливости, а также созданная в 2023 г. Белорусская партия

³ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300250>

⁴ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300334>

⁵ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=W22339749>

⁶ C. 2, Draft amendments to laws on public associations and political parties published monitoring and scoring timeline and instructions, CSO Meter, <https://csometer.info/sites/default/files/2023-01/BELARUS%20Draft%20amendments%20to%20laws%20on%20public%20associations%20and%20political%20parties.pdf>

⁷ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300334>, <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/na-obshhestvennoe-obsuzhdenie-vynesen-proekt-zakona-o-pereregistratsii-religioznyh-organizatsij>, <https://csometer.info/updates/belarus-all-forms-religious-organisations-may-need-re-register>

⁸ <https://csometer.info/updates/belarus-launches-campaign-forced-liquidation-political-parties>



«Белая Русь». Все остальные политические партии были ликвидированы, Белорусская аграрная партия приняла самостоятельное решение о ликвидации⁹.

2. Для партий, общественных объединений введена новая обязанность – со дня государственной регистрации обеспечивать соблюдение основных направлений внутренней и внешней политики, концепции национальной безопасности, утверждаемых Всебелорусским народным собранием (далее – ВНС)¹⁰. Как следствие, перечень оснований для ликвидации общественных объединений, партий дополнен соответствующим положением – несоответствие деятельности основным направлениям внутренней и внешней политики, концепции национальной безопасности, утверждаемым ВНС. Данные положения допускают широкое толкование, а также носят идеологический характер, что не является необходимым и соразмерным ограничением права на свободу ассоциации, а также противоречит стандарту, в соответствии с которым в государстве должна поддерживаться презумпция законности деятельности ОГО. Данное изменение фактически означает запрет на создание оппозиционных партий, независимых общественных объединений, несоразмерно ограничивает свободу учредителей и членов объединений выбирать цели и виды деятельности объединений.

3. В закон «О свободе совести и религиозных организациях» вводится норма, согласно которой запрещается деятельность религиозных организаций, которая направлена на пропаганду экстремистской деятельности. Учитывая широкое определение экстремизма, предусмотренное в законодательстве Республики Беларусь¹¹, эксперты отметили, что основание запрета в данной формулировке непропорционально ограничивает право на свободу ассоциации, подрывает презумпцию в пользу законности создания, целей и деятельности ОГО.

4. Все общественные объединения должны привести свои уставы в соответствие с новыми нормами, введенными законом «Об изменении законов по вопросам деятельности политических партий и других общественных объединений», в течение года после вступления изменений в силу. Эксперты отметили, что некоторые из новых требований сложно выполнимы, а также затрудняют продолжение деятельности общественными объединениями¹². Более того, некоторые нормы, в частности о создании отделений международными объединениями, сформулированы сложно для понимания. ОГО получают не единообразные комментарии по применению норм от регулятора (Министерство юстиции), при этом разъяснительная деятельность Министерства юстиции

⁹ <https://www.lawtrend.org/yanvar-novabr-2023>, <https://spring96.org/ru/news/112387>

¹⁰ Подробно о ВНС можно узнать в обзоре по праву на участие в ведении государственных дел за 2022 г., https://belhelcom.org/sites/default/files/11._pravo_prinimat_uchastie_v_vedenii_gosudarstvennyh_del_2022.pdf

¹¹ С. 17, Анализ законодательства Республики Беларусь о противодействии экстремизму и недопущении реабилитации нацизма, Международный центр некоммерческого права (далее – Анализ законодательства о противодействии экстремизму), https://www.icnl.org/wp-content/uploads/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%91%D0%B5%D0%BB%D0%B0%D1%80%D1%83%D1%81%D1%8C_%D1%8D%D0%BA%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D0%B7%D0%BC_28-07-2021-1.pdf

¹² <https://csometer.info/updates/belarus-draft-amendments-laws-public-associations-and-political-parties-published>



#права человека

#подход, основанный на правах человека



office@belhelcom.org

#бизнес и права человека

#международные механизмы защиты прав



www.belhelcom.org

#дискриминация

отличается формальностью (по сути, сводится к дублированию положений обновленного законодательства). В связи с этим эксперты пришли к выводу об ухудшении положения в части стандарта, согласно которому законодательство, регулирующее свободу ассоциаций, должно быть понятным.

5. Введены произвольные дополнительные критерии в отношении лиц, которые могут быть членами партии, учредителями и руководителями религиозных организаций, что противоречит стандарту о недискриминации лиц в их праве создавать ассоциации и в них состоять. Так, установлено, что членами партии не могут быть граждане, которые постоянно проживают за пределами Республики Беларусь, а учредителем, руководителем религиозной организации может быть только гражданин Республики Беларусь, постоянно проживающий в Беларуси.

6. Вступивший в силу в 2023 г. закон «Об основах гражданского общества»¹³ фактически вводит иерархию некоммерческих организаций, выделяя отдельных субъектов гражданского общества, которым доступны особые формы взаимодействия с государственными органами. В данную категорию «привилегированных» организаций входят провластные общественные объединения – Республиканское общественное объединение «Белая Русь», Белорусское общественное объединение ветеранов, Общественное объединение «Белорусский союз женщин», Общественное объединение «Белорусский республиканский союз молодежи» (БРСМ), а также Федерация профсоюзов Беларуси¹⁴. При этом, анализируя текст закона, эксперты пришли к выводу, что данный закон не вносит изменений в существующую систему общественных объединений, процедуру их создания, деятельности, финансирования и ликвидации. Несмотря на то, что само принятие такого специального закона легитимизирует понятие «гражданского общества» как такового и закрепляет его место в политической системе, представленное в законе содержание этого понятия в корне отличается от общепринятых стандартов взаимодействия государства и общества, закрепляет неравенство общественных объединений и исключает из гражданского общества абсолютное большинство общественных объединений и все остальные некоммерческие организации¹⁵.

Практика применения законодательства в сфере регулирования основных принципов свободы ассоциации свидетельствует о продолжающихся системных и массовых нарушениях прав человека. В 2023 г. продолжились репрессии в отношении ОГО. Репрессии принимают различные формы: задержания, обыски, вызовы на допросы и беседы, административное и уголовное преследование членов ОГО, принудительная ликвидация ОГО, преследование в заочном производстве общественных лидеров, вынужденных покинуть страну, в том числе давление на их

¹³ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300250>

¹⁴ https://minjust.gov.by/press/news/politicheskie_partii_obshestvennye_obedineniya_i_drugie_nekommercheskie_organizatsii/ob_otnesenii_obshestvennykh_organizatsiy_k_subektam_grazhdanskogo_obshestva/

¹⁵ Подробный анализ закона: <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/analiz-proekta-zakona-ob-osnovah-grazhdanskogo-obshchestva>



родственников¹⁶ и соратников в Беларуси и т.п.¹⁷ Обзор реализации права на свободу ассоциации за 2022 г. подробно раскрывает используемые властями формы преследования ОГО¹⁸. В 2023 г. широкое распространение получила практика принуждения регистрирующими органами к исключению из членов зарегистрированных общественных объединений определенных граждан¹⁹.

Преследованию подверглись активисты²⁰, правозащитники²¹, члены профсоюзов²², религиозные организации и священнослужители²³. Беспрецедентной стала ликвидация церкви «Новая жизнь», а также разрушение здания этой церкви по решению властей²⁴.

В 2023 г. продолжилась практика использования законодательства о терроризме и экстремизме для подавления свободы ассоциации. Различные структуры гражданского сектора объявляются экстремистскими формированиями (это делается во внесудебном порядке), активисты – руководителями и участниками экстремистских формирований, а информационные ресурсы – экстремистскими материалами. Подробнее о том, каким образом власти применяют

¹⁶ <https://www.bbc.com/russian/features-65404427>

¹⁷ С. 2, <https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2023/05/Likvidatsiya-s-tablitsamired.pdf>, <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/hronologiya-narushenij-svobody-assotsiatsij-i-presledovaniya-organizatsij-grazhdanskogo-obshhestva-v-belarusi>

¹⁸ С. 5-6, https://belhelcom.org/sites/default/files/10._pravo_na_svbodu_associacii_2022.pdf

¹⁹ <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/situatsiya-so-svobodoj-assotsiatsij-i-organizatsiyami-grazhdanskogo-obshhestva-respubliki-belarus-obzor-za-maj2023-g>.

Например, в 2023 г. стало известно об исключении политического заключенного Аlesia Пушкина (за несколько недель до его смерти в неволе) и еще 9 членов из Белорусского союза художников, <https://reform.by/nasha-niva-nezadolgo-dosmert-i-alesja-pushkina-iskljuchili-iz-sojuza-hudozhnikov/>

²⁰ Например, член Союза поляков [Андрей Почобут](#), участники движения «[Рабочие рух](#)», заместитель директора Минского велосипедного общества [Максим Пучинский](#), соучредительница школы молодых менеджеров публичного администрирования Сумра [Татьяна Кузина](#), сопредседатель объединения «Говори правду» [Андрей Дмитриев](#), основатель Symbal.by [Павел Белоус](#), активист, арт-менеджер [Владимир Булавский](#), со-основатель краудфандинговых платформ «Улей» и «МолаМола» [Эдуард Бабарико](#), деятель культуры и гродненский активист [Павел Мажейко](#), бывшая руководительница Могилёвского отделения международного объединения «Экопроект» [Анна Скриган](#), ранее председательница областного общественного объединения «ВелоГомель» [Светлана Король](#), руководительница инициативы «Честные люди» [Елена Жилочкина \(Живоглод\)](#), дело «[Координационного совета](#)»

²¹ Например, [Наста Лойко](#), [Владимир Хильманович](#), [Александр Войтешик](#) и [Владимир Телепун](#), [Леонид Судаленко](#)

²² Например, руководитель Независимого профсоюза работников радиоэлектронной промышленности (РЭП) [Геннадий Федынич](#), лидер Оршанского независимого профсоюза РЭП, исполняющий обязанности председателя профсоюза РЭП [Василий Береснев](#), активист профсоюза РЭП [Вячеслав Орешко](#), председатель Свободного профсоюза Белорусского [Николай Шарах](#), бывший лидер независимого профсоюза на предприятии «Гранит» [Олег Стахаевич](#), бывший председатель независимого профсоюза ОАО «Нафтан» [Ольга Бритикова](#), член забастовочного комитета ОАО «Нафтан» [Александр Кухаренко](#)

²³ <https://belarus2020.churchby.info/monitoring-presledovaniy-po-cerkovnoj-linii-vo-vremya-protestov-v-belarusi/>, <https://reform.by/forum-18-belarusskie-vlasti-rastorgli-dogovory-ob-arende-chetyreh-hramov>, <https://spring96.org/ru/news/113807>

²⁴ <https://euroradio.fm/ru/v-minske-razrushayut-zdanie-protestantskoy-cerkvi-novaya-zhizn>



законодательство о терроризме и экстремизме для подавления свободы ассоциации - в комментарии о реализации права на свободу ассоциации за 2022 г.²⁵

В 2023 г. существенно расширилась практика признания организаций, основанных на членстве, «экстремистскими формированиями».

	Два месяца 2021 ²⁶	2022	2023
Количество субъектов, признанных «экстремистскими формированиями»	27	80	62

Так, за год 62 структуры были признаны «экстремистскими формированиями»²⁷, например, одна из крупнейших ОГО Беларуси – Беларуская ассоциация журналистов (БАЖ), принудительно ликвидированная в августе 2021 г., правозащитный центр «Весна» и «Гомель Весны»²⁸, инициатива «СИМПА», Объединение белорусских студентов и другие²⁹. Уголовный кодекс устанавливает ответственность за вхождение лица в состав экстремистского формирования в целях совершения преступления экстремистской направленности (участие в экстремистском формировании). На практике же, члены таких ОГО подвергаются риску уголовного преследования за сам факт участия в них (следствие и суд не выясняют мотивов человека для вступления в «формирование») еще до того, как конкретное экстремистское формирование было признано таковым (обратная сила закона). Более того, власти произвольно включают в состав групп, признаваемых «экстремистскими формированиями» людей, не имеющих отношения к данной структуре. Граждане фактически наказываются за членство в объединении посредством применения законодательства о противодействии экстремизму и терроризму. Данные практики явно противоречат стандартам права на свободу ассоциации, в части ненаказания человека за членство в каком-либо объединении, недопущения произвольного вмешательства в осуществление права на свободу ассоциации, поддержания презумпции законности создания и деятельности ОГО.

● Деятельность объединений

Ситуация со свободой деятельности ОГО, а также их финансированием ухудшилась по сравнению с 2022 г. На практике законы и политики осуществляются в отношении различных ОГО не одинаково. Более того, продолжается практика огосударствления ОГО: оказывая давление на одни организации, власти поддерживают деятельность других, представители провластных организаций включаются в общественные советы, награждаются грамотами, анонсируют региональные проекты,

²⁵ С. 11-15, https://belhelcom.org/sites/default/files/10._pravo_na_svobodu_associacii_2022.pdf

²⁶ 12 октября 2021 года было принято [постановление](#) Совета Министров № 575 «О мерах противодействия экстремизму и реабилитации нацизма», которым установлен порядок ведения Министерством внутренних дел перечня организаций, формирований, индивидуальных предпринимателей, причастных к экстремистской деятельности.

²⁷ <https://spring96.org/ru/news/113890>

²⁸ <https://csometer.info/updates/belarus-growing-number-csos-labelled-extremist-formations>

²⁹ <https://spring96.org/ru/news/113501>



#права человека

#подход, основанный на правах человека



office@belhelcom.org

#бизнес и права человека

#международные механизмы защиты прав



www.belhelcom.org

#дискриминация

которые фактически поддерживаются властью. Различное отношение демонстрируется и в СМИ: сохранилась практика дискредитации ОГО, в том числе с использованием языка вражды, в провластных СМИ, в частности, в газете администрации президента Беларусь.Сегодня³⁰.

В 2023 г. продолжилась практика подавления властями культуры солидарности через привлечение граждан к ответственности за небольшие легальные пожертвования инициативам, фондам солидарности, которые впоследствии признаны «экстремистскими»³¹. Несмотря на то, что данные деяния не являются общественно опасными и были совершены до момента принятия властями решения о признании ОГО «экстремистскими», такие пожертвования рассматриваются государством как финансирование экстремистской деятельности и влекут уголовную ответственность. Помимо этого, людей, которые делали пожертвования в фонды солидарности, в частности ВУПОЛ и BYSOL, через Facebook, вызывают на беседу в КГБ. Пришедшим на такие беседы заявляют о возможном привлечении к уголовной ответственности за содействие экстремистской деятельности, заставляют писать признания о пожертвованиях в «экстремистские фонды» и обязывают перевести крупные суммы средств в поддержку государственных учреждений социального профиля³².

Сложилась ситуация, при которой граждане опасаются любых механизмов финансирования ОГО, а сами ОГО не могут свободно искать и получать ресурсы³³, кроме этого, они вынуждены прибегать к самоцензурированию. Независимые ОГО несвободны в возможностях получения финансирования³⁴, при этом обратная ситуация возникает с ОГО, поддерживаемыми властями. Так, государство долгое время не реагирует на практику административного принуждения к пожертвованиям в адрес Белорусского общества красного креста (БОКК). В БОКК устанавливаются планы по сбору пожертвований, а также существует система премирования руководящего состава

³⁰ Например, в отношении общественного объединения «Радислава» <https://www.sb.by/articles/nizhe-printsipy-vyshe-evrogonorary.html>, правозащитников ПЦ «Весна» <https://www.sb.by/articles/tsirka-v-zale-suda-ne-budet.html>, урбанистических инициатив <https://www.sb.by/articles/toksichnye-sfery.html>

³¹ <https://news.zerkalo.io/life/59323.html>

³² <https://www.lawtrend.org/yanvar-noyabr-2023>

³³ Показателен кейс «Онлайн-марафона солидарности с политзаключенными «Нам не все равно», в отношении организаторов которого возбуждено уголовное дело по ст. 361² Уголовного кодекса за финансирование экстремистской деятельности. Сбор средств для политзаключенных и их родственников в МВД охарактеризовали как «финансирование экстремистской деятельности». Власти сочли людей, которые перевели деньги на счета, указанные организаторами марафона, причастными к финансированию «преступной деятельности». <https://belsat.eu/ru/news/03-10-2023-gubopik-zavel-ugolovnoe-delo-za-provedenie-marafona-solidarnosti-nam-ne-vse-ravno/>

³⁴ С точки зрения нарушения свободы финансирования ОГО примечательно дело правозащитного центра «Весна». Так, правозащитники Алесь Беляцкий, Валентин Стефанович, Владимир Лабкович, Дмитрий Соловьев были приговорены к длительным срокам тюремного заключения по надуманному основанию – контрабанда. Так правоохранительные органы квалифицировали поступление из иностранного государства легальных объемов денежных средств для целей деятельности общественного объединения. Правозащитникам назначены большие штрафы, а также вынесено постановление о взыскании суммы в размере 752 438 р. 62 к. (почти 300 000 долларов), которую они якобы «добыли преступным путем» через «контрабанду организованной преступной группой». Данный кейс также описан в комментарии за 2022 год. <https://www.dw.com/ru/sud-v-minske-po-delu-alesa-belackogo-i-vesny-cto-proishodit/a-64646925>



за перевыполнение финансового плана и негативных последствий в случае невыполнения такого плана³⁵.

В контексте возможностей для получения ресурсов также следует отметить, что в 2023 г. в законодательстве был закреплен механизм государственной поддержки гражданских инициатив на местном уровне, напоминающий партисипаторное бюджетирование³⁶. При этом эксперты отметили, что подобного рода механизм финансирования применялся на практике и до его законодательного закрепления, поэтому указанные изменения не оказали существенного влияния на ситуацию с реализацией права на свободу ассоциации.

Статистика в сфере реализации права на свободу ассоциации.

	2019	2020	2021	2022 ³⁷	2023
Количество вновь созданных общественных объединений ³⁸	98	84	36		
Количество общественных объединений, находящихся в процессе принудительной ликвидации ³⁹		2	141	357	167
Количество общественных объединений, принявших решение о самоликвидации ⁴⁰		20	129	128	98

³⁵ <https://buromedia.io/ru/investigations/temnye-storony-belarusskogo-krasnogo-kresta>

³⁶ <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300281>

³⁷ За 2022 и 2023 гг. официальная статистика отсутствует.

³⁸ По данным Министерства юстиции. Важно отметить, что официальная статистика не отражает полную картину относительно количества зарегистрированных общественных объединений в стране, так как учитывает объединения, которые находятся в процессе ликвидации и не исключены из Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (что необходимо для того, чтобы юридическое лицо считалось ликвидированным). Многие объединения, в отношении которых приняты решения о ликвидации в 2021-2022 году, исключаются из регистра спустя довольно продолжительное время, и сведения могут быть не внесены до сих пор.

<https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/situatsiya-so-svobodoj-assotsiatsij-i-organizatsiyami-grazhdanskogo-obshhestva-respubliki-belarus-obzor-za-mart-2023-g>

³⁹ По данным Lawtrend: <https://www.lawtrend.org/liquidation-nko>

⁴⁰ По данным Lawtrend: <https://www.lawtrend.org/liquidation-nko>



	1 января 2020	1 января 2021	1 января 2022	1 января 2023	1 июля 2023 ⁴¹
Общее количество общественных объединений в стране на указанную дату ⁴²	2995	3021	2 978	2544	2408

⁴¹ <https://president.gov.by/ru/belarus/society/obedinenija>

⁴² По данным Министерства юстиции:

https://minjust.gov.by/ministry/central_office/the_directorate_of_non_profit_organizations/,
https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/



#права человека

#подход, основанный на правах человека



office@belhelcom.org

#бизнес и права человека

#международные механизмы защиты прав



www.belhelcom.org

#дискриминация