

УДК 347.1(476)
ББК 67.404.013.2

Е. А. Горбелева, Ю. Г. Чернышов

Некоммерческие организации в Республике Беларусь: особенности правового и фактического положения

E. A. Gorbeleva, Yu. G. Chernyshov

Non-Profit Organizations in the Republic of Belarus: Legal and Factual Specifics of Position

Развитие институтов гражданского общества является актуальной задачей для современной Белоруссии. В решении этой задачи заинтересованы и белорусские граждане, и международные организации. В то же время тема гражданского общества и его положения в Белоруссии, несмотря на наличие статистических данных и информационных материалов, по-прежнему остается почти не исследованной в научном плане. В частности, не выявлены причины индифферентности значительной части белорусского общества, не определена степень реального участия гражданского общества в общественно-политической жизни страны. В научной литературе не уделяется должного внимания сравнению положения общественных организаций в Республике Беларусь *de facto* и *de jure*. Исследуется правовое и фактическое положение некоммерческих организаций (НКО) в Республике Беларусь. Исследование базируется на широком круге источников и сочетает в себе применение методов конкретно-исторического подхода и метода фрагментарно-институционального анализа. Опираясь на анализ состояния НКО в Республике Беларусь, авторы делают выводы о развитости гражданского общества в стране, пытаются выявить реальную степень участия белорусских граждан в развитии гражданского общества.

Ключевые слова: Республика Беларусь, гражданское общество, НКО, правовое положение.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-49

Процессы становления гражданского общества в таких постсоветских странах, как Белоруссия, связаны с целым комплексом объективных проблем и имеют свою специфику, которая нуждается в углубленном изучении. Было бы неоправданным упрощением, например, сводить все проблемы только к «политике режима Лукашенко», без учета исторических, экономических, политических и культурных факторов, влияющих на эти процессы. В данной статье предпринимается попытка рассмотреть лишь отдельные аспекты этой большой темы. Мы попытаемся сопоставить правовое и фактическое положение некоммерческих организаций в Республике Беларусь, а также оценить степень их самостоятель-

The development civil society institutions is the main aim of the modern Byelorussia. Both the Byelorussians and the international organizations are deeply concerned with solving this problem. At the same time the theme of civil society and its place in Byelorussian's political system has not been analyzed yet. In particular, neither the causes of low activity of a significant part of Byelorussian society, nor the degree of real participation of civil society in political life are identified. Besides, the research literature is not emphasized the main attention for comparison of position public organizations in the Republic Belarus *de facto* and *de jure*. The authors in this research paper analyze the position of non-governmental organizations in the Republic of Belarus. According with the aim of research paper, we can dedicate some tasks of study. Firstly, we must explore positions of non-governmental organizations in the Republic of Belarus according with law and real conditions, in the modern world. Secondly, we try to identify the degree of real participation of non-governmental organizations in the public policy in Belarus. This research paper is based on the widespread methods of political science. For example, the method of concrete historical analysis, the method of fragments-institutional analysis.

Key words: Republic of Belarus, civil society, NGOs, the law and real conditions.

ности и реального влияния на принятие общественно-политических решений.

В современных условиях развитие структур гражданского общества является необходимым условием для развития рыночной экономики, становления демократического и правового государства. Перед странами постсоветского пространства, в конституциях которых, как правило, записаны эти цели, стоит задача преодолеть негативные последствия чрезмерного «огосударствления» всех сфер жизни, освоить опыт конструктивного взаимодействия общества и государства. Для Белоруссии, в частности, вопрос создания благоприятных условий для гражданского общества актуален в связи с необходимостью развивать отно-

шения и с Россией, и с Европейским Союзом. Именно политически активным гражданам предстоит в итоге определить геополитическую составляющую белорусской политики, а также судьбу белорусской политической системы в целом.

Термин «гражданское общество», несмотря на его частое употребление, до сих пор не имеет однозначного определения. Необходимо, видимо, сразу отделить «идеалистичные» трактовки от «реалистичных». Не стоит говорить о гражданском обществе как «высшей стадии развития общественной самоорганизации», поскольку такие трактовки очень напоминают утопические теории коммунизма. В предельно общем смысле «реалистичный» подход подразумевает, что это негосударственная часть общественно-политической жизни (или, по гегелевской формулировке, это то, что находится между семьей и государством). Это такие негосударственные объединения людей, которые действуют в правовом пространстве и призваны выражать общественно-политические взгляды общества, оказывать определенное влияние на действия власти по изменению общественно-политической и социально-экономической ситуации в государстве [1]. При этом стоит подчеркнуть, что настоящие институты гражданского общества, как правило, развиваются «снизу», по инициативе самих граждан, и обладают определенной самостоятельностью в отношениях с государством.

Проблему развития гражданских институтов в Белоруссии пока нельзя назвать хорошо разработанной в научном плане, хотя некоторые исследования по этой теме уже существуют. Тематика развития гражданского общества в Белоруссии и деятельности третьего сектора, как правило, является предметом исследования социологов. В частности, мониторингом ситуации состояния гражданских свобод и прав человека в Белоруссии, деятельности НКО занимаются такие организации, как Центр европейской трансформации (ЦЕТ), Центр правовой трансформации и Ассамблея демократических неправительственных организаций, экспертное сообщество «Наше мнение» [2; 3]. Политологические подходы к проблеме развития гражданского общества в Белоруссии использованы в работах А. Егорова, В. Чернова, С. Наумовой [4–7]. Среди комплексных исследований можно отметить монографию Т. А. Кузьменковой «Третий сектор в Беларуси: проблемы становления и развития» [8].

В настоящее время внутри третьего сектора Белоруссии действует несколько различных по целям, установкам, характеру деятельности типов субъектов. Условно они могут быть разделены на общественно-политические организации (политические партии), некоммерческие общественные организации (НКО), религиозные организации, профсоюзы, а также СМИ. По данным Министерства юстиции Республики Беларусь, на 1 января 2013 г. в Белоруссии

было зарегистрировано 2477 общественных объединений, 37 профессиональных союзов, 31 союз (ассоциация) общественных объединений, 139 фондов [9] (для сравнения: в одном только Алтайском крае Российской Федерации сейчас зарегистрировано около 2200 некоммерческих организаций). По направлениям деятельности на конец 2011 г. в Республике Беларусь было зарегистрировано:

- 595 физкультурно-спортивных общественных объединений;
- 394 благотворительных общественных объединения;
- 234 молодежных общественных объединения, в том числе 33 детских;
- 211 просветительских, культурно-досуговых, воспитательных общественных объединений;
- 112 общественных объединений граждан, относящих себя к национальным меньшинствам;
- 84 общественных объединения инвалидов войны и труда, ветеранов;
- 81 научно-техническое общественное объединение;
- 66 общественных объединений сторонников охраны природы, памятников истории, культуры;
- 49 творческих общественных объединений;
- 31 женское общественное объединение;
- 545 прочих общественных объединений [10].

В соответствии с законодательством Республики Беларусь, деятельность НКО регулируется Министерством юстиции Республики Беларусь, которое занимается регистрацией вновь созданных общественных объединений и путем надзора координирует их деятельность. Порядок осуществления НКО своей деятельности определяется рядом нормативно-правовых актов, а именно: законом Республики Беларусь № 3254-ХІІ от 4.10.1994 (редакция от 8.11.2011) «Об общественных объединениях», законом Республики Беларусь № 305-3 от 9.11.1999 «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь», законом Республики Беларусь № 1605-ХІІ от 22.04.1992 (редакция от 13.12.2011) «О профессиональных союзах», законом Республики Беларусь № 150-3 от 19.07.2006 (редакция от 4.01.2010) «О республиканских государственно-общественных объединениях», а также статьями 193, 193¹, 194, 369² УК Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. (редакция от 26.10.2012).

Закон Республики Беларусь № 3254-ХІІ от 4.10.1994 (редакция от 8.11.2011) «Об общественных объединениях» разрешает создание НКО на добровольной основе, если цели организации не преследуют пропаганду войны и экстремизма. Кроме того, по закону участниками или учредителями НКО могут выступать иностранные лица и лица без гражданства, если это предусмотрено уставом общественной организации [11]. Деятельность незарегистрированных общественных

объединений в Республике Беларусь запрещена и в соответствии со ст. 193¹ влечет за собой наступление уголовной ответственности как для участников, так и для учредителей, вплоть до лишения свободы сроком до двух лет [12, ст. 193¹].

В настоящее время формально сохраняется уведомительный характер регистрации НКО. Белорусское законодательство предусматривает подачу необходимых для регистрации НКО документов в регистрирующий орган в месячный срок со дня проведения учредительного мероприятия. Далее Министерство юстиции Республики Беларусь и управления юстиции областных и Минского городского исполнительных комитетов по месту нахождения руководящего органа передают эти документы в Республиканскую комиссию по регистрации (перерегистрации) НКО. Комиссия может рассмотреть на заседании ограниченное количество дел. Кроме того, заседания указанной комиссии проходят нерегулярно, поэтому процедура регистрации может затянуться на достаточно длительный срок. Фактически регистрация НКО длится от одного месяца до 1,5 лет, средний срок регистрации составляет 6 месяцев. Решение по заявлению о государственной регистрации общественного объединения принимается регистрирующим органом в месячный срок со дня его поступления на основании заключения Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) общественных объединений [8, с.12]. По итогам рассмотрения документов организации могут быть приняты следующие решения: об отсрочке государственной регистрации (предоставляется на один месяц в случае выявления в поданных документах ряда устранимых недостатков), об отказе в государственной регистрации, о государственной регистрации.

Несмотря на достаточно прозрачную процедуру регистрации общественных объединений, на практике сохраняются существенные преграды для осуществления НКО и фондами своей деятельности. В частности, осенью 2011 г. в Уголовный кодекс Республики Беларусь была внесена статья 369², предусматривающая наступление уголовной ответственности за безвозмездное использование иностранной денежной помощи [12, ст. 369²]. Кроме того, с целью ограничения деятельности НКО властные структуры инициируют создание квазиобщественных структур (GoNGOs), которые дублируют уже существующие независимые общественные организации, что усложняет структуру третьего сектора Белоруссии, ведет к подконтрольности независимых НКО и постепенному оттеснению их из сферы общественной деятельности. Наличие данного феномена в белорусской политической жизни свидетельствует прежде всего о сохранении отдельных элементов модели советской политической системы, указывает на авторитарный характер действующей власти, стремящейся взять под контроль

процессы, идущие в обществе (примеры функционирования подобных государственно-общественных структур приведены ниже).

Среди других негативных тенденций, существенно ограничивающих деятельность общественных организаций и снижающих ее эффективность, можно отметить ограничение источников внутреннего и внешнего финансирования, увеличение пошлин, уплачиваемых за регистрацию НКО, запрет на наличие счетов в зарубежных банках (ранее данная норма действовала только для политических объединений, а с 2011 г. распространилась и на общественные объединения). Закон Республики Беларусь №427-3 от 13.07.2012 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социального обслуживания» вводит понятие «государственный социальный заказ», предусматривающее оказание общественными организациями услуг социального характера по запросу государства. Несмотря на то, что, с одной стороны, данная мера позволяет НКО получить денежные средства на финансирование своей деятельности из государственных источников, в то же время она ставит независимые общественные организации в условия зависимости от государства, тем самым ограничивая возможности для самостоятельной деятельности. Очевидно, что преимущественные позиции в этом случае будут занимать республиканские государственно-общественные объединения.

Как уже было отмечено, процесс регистрации общественных объединений довольно долгий — выборка по 2003 г. показывает, что лишь 7% общественных объединений, подавших документы на регистрацию, были зарегистрированы в течение года [8, с.13]. По-прежнему распространенной практикой является отказ в регистрации общественных организаций: так, например, в 2012 г. Министерство юстиции Республики Беларусь отказало в регистрации 19 общественным объединениям, среди которых — две политических партии — «Белорусская христианская демократия» и «Белорусская коммунистическая партия трудящихся» [13]. Стоит отметить, что для «Белорусской христианской демократической партии» это была уже шестая неудачная попытка регистрации как общественно-политического объединения и четвертая в качестве партии [3]. Что касается общественных объединений, то отказы в их регистрации чаще всего связаны с наличием в их уставе пунктов об осуществлении образовательной деятельности, что рассматривается административным аппаратом как нарушение Кодекса Республики Беларусь об образовании, вступившем в силу с 1 сентября 2011 г. В частности, именно на таких основаниях было отказано в регистрации общественной организации «Региональный союз литвинов». В декабре 2012 г. Верховным судом по иску Министерства юстиции было вынесено решение о приостановлении деятельности Республиканского общественного объедине-

ния «Добрая воля» сроком на два месяца. Основанием для приостановления деятельности суд посчитал использование организацией незарегистрированной символики (рисунок на конверте), недостатки в оформлении бланка для писем и иные подобные нарушения.

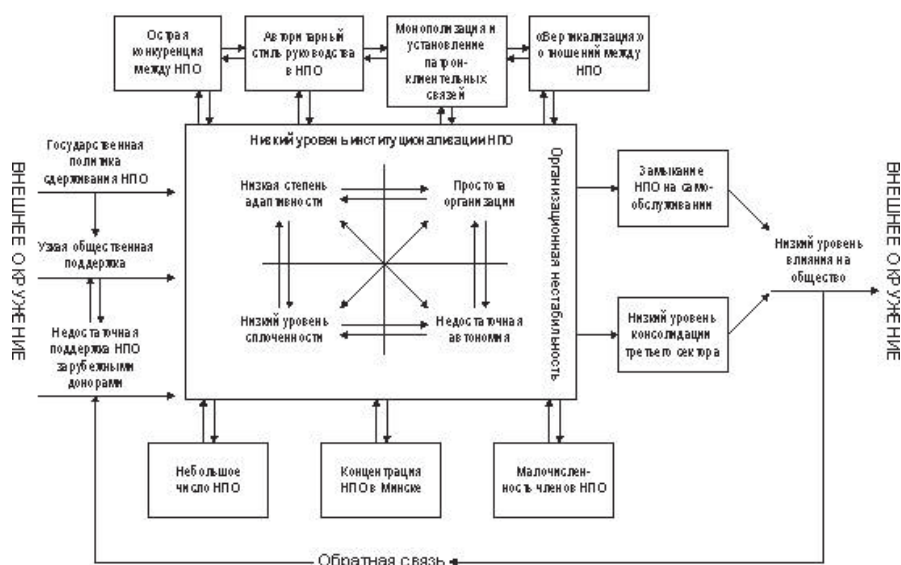
Кроме того, довольно распространенным является нарушение ст. 6 Закона «Об общественных объединениях», когда государство вмешивается в работу НКО, не гарантирует соблюдение их прав. Особенно это касается правозащитных организаций, призывающих к соблюдению прав человека в Белоруссии или содействующих защите прав политических заключенных. Показательной в этом отношении является кампания, инициированная против руководителя правозащитного центра «Вясна» Алеся Беляцкого [14]. Ограничение свободы контактов представителей гражданского общества с международным сообществом также может считаться нарушением свободы деятельности общественных организаций.

Отдельно стоит сказать о соотношении правового положения коммерческих и некоммерческих организаций. При создании коммерческих организаций название согласовывается в момент их обращения, в то время как согласование наименований общественных организаций осуществляется в значительно более длительный срок, который может достигать двух недель [3].

Несколько иначе обстоит дело с правовым положением профсоюзных организаций и республиканских государственно-общественных объединений. Как уже говорилось, их деятельность регулируется отдельными нормативно-правовыми актами — законом Республики Беларусь № 1605-XII от 22.04.1992 (редакция от 13.12.2011) «О профессиональных союзах», законом Республики Беларусь № 150-3 от 19.07.2006 (редакция от 4.01.2010) «О республиканских госу-

дарственно-общественных объединениях». В частности, профсоюзные организации и республиканские государственно-общественные объединения обладают большими возможностями для эффективного построения диалога с властью. В первую очередь это связано с тем, что, согласно закону, профсоюзные организации «участвуют в разработке и реализации социально-экономической политики государства» [15], могут вносить предложения по изменению законодательства по социально-экономическим вопросам. Указом президента Республики Беларусь от 17 декабря 2012 г. № 559 «О некоторых вопросах государственной поддержки общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» установлено, что члены общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи», избранные в его руководящие органы, включаются в состав коллегий Министерства информации, Министерства культуры, Министерства образования, Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Министерства спорта и туризма, Министерства труда и социальной защиты.

Что касается республиканских государственно-общественных объединений, то на них непосредственно возложена миссия выполнения государственных социально значимых задач. Кроме того, белорусским неправительственным организациям предоставляются существенные льготы в процессе реализации их деятельности. По мнению В. Чернова, создание государством таких организаций и содействие их деятельности есть ничто иное, как классический авторитарный корпоративизм; этот исследователь приводит и вполне обоснованную (хотя и не исчерпывающую) картину тех факторов, которые влияют на состояние третьего сектора [5] (рис.).



Отрицательные факторы устойчивости третьего сектора Беларуси

С 2010 г. наметилась тенденция активизации деятельности власти в отношении установления контроля и ограничения деятельности свободных, независимых НКО (изменения в законодательстве, создание квази-объединений, усиление реакции режима, озабоченного проблемой самосохранения). В определенной степени эти процессы коррелируются с теми изменениями в государственной политике по отношению к НКО и другим институтам гражданского общества, которые происходили и в России [16; 17].

Данные процессы были отмечены Центром европейской трансформации (ЦЕТ) в сборнике квартальных отчетов Программного мониторинга гражданского общества Беларуси (за период с апреля 2011 г. по март 2012 года): «Система государственной власти и управления не только не способствует становлению независимой общественной активности, но всячески препятствует ей. Враждебная риторика про «пятую колонну» официальных властей в отношении демократической общественности переходит в реальную практику подавления любых позитивных ростков в гражданском обществе. В стране сведено к минимуму пространство для легальной деятельности независимых от государства агентов, и оно продолжает сокращаться. Для разворачивания любых типов действий его приходится буквально отвоевывать у государства: от публичного медиапространства до физического пространства офисных площадей. В таких условиях организации гражданского общества могут выживать, но не способны ни развиваться, ни оказывать позитивное влияние на разрешение значимых для страны проблем. (...) Ухудшение состояния с правами человека в Украине, очевидный авторитарный откат России, проблемное состояние гражданского общества в странах Восточного партнерства (за исключением Молдовы) не создают позитивных образцов и ориентиров для Беларуси» [18].

В целом государственная политика по отношению к НКО в Белоруссии осуществляется в двух направлениях: а) ограничение возможностей для функционирования независимых, наиболее авторитетных НКО, реализации их публичной деятельности; б) создание развитой сети квазиобщественных НКО (GoNGOs), призванных заменить аналогичные независимые организации и продвигать государственный полити-

ческий курс во всех сферах жизни общества. Таким образом, и правовое, и фактическое положение некоммерческих организаций в последнее время заметно изменилось в сторону ограничения их деятельности.

Тем не менее, в Белоруссии сохраняются предпосылки для развития и становления гражданского общества, о чем свидетельствуют многочисленные акции, кампании и протесты, осуществленные представителями общественных организаций в последние несколько лет («молчаливые революции» по итогам президентских выборов 2010 г.; кампании по поддержке А. Беяцкого и других политзаключенных, массовые гражданские кампании 2011 г. против персоналистского режима А. Г. Лукашенко и ухудшения экономической ситуации в стране, кампания 2011 г. против внесения проекта закона об НКО в Белорусский парламент и др.).

В целом степень реальной вовлеченности белорусского общества в политические процессы по-прежнему остается пока крайне низкой — об этом свидетельствует, в частности, низкий ежегодный рост числа правозащитных и политических НКО по сравнению с общественно значимыми НКО, занимающимися спортивными, благотворительными, культурно-досуговыми делами [5]. Основными причинами индифферентности белорусского общества можно считать исторические традиции этатизма и связанные с ними особенности белорусского менталитета — терпение, покорность [19, с. 70–71; 20], низкий уровень правовой грамотности населения, разобщенность, неосведомленность о деятельности НКО, погруженность значительной части белорусского общества в решение бытовых проблем. Это и является важным условием проводимой государственной политики: «режим Лукашенко» во многом лишь заполняет те ниши, которые пока не использованы (или недостаточно эффективно использованы) гражданскими активистами. Поэтому только через развитие гражданской солидарности, преодоление апатичности и индифферентности, осознание своих интересов и своей идентичности белорусское общество сможет выйти на решение тех задач, которые стоят на повестке дня перед этой страной в современном глобализирующемся мире.

Библиографический список

1. Бондаревич А. Гражданское общество в Беларуси: кладбищенская тишина // РЕГNUM. Беларусь. 14.09.2011 [Электронный ресурс]. — URL: <http://belarus.regnum.ru/news/society/1445503.html> (дата обращения 18.07.2013).

2. Программный мониторинг гражданского общества (октябрь-декабрь 2012 г.): квартальный аналитический отчет / под ред. А. Егорова, А. Шутова // Сайт Евробеларусь [Электронный ресурс]. — URL: <http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/01/29/programmnyy->

monitoring-grazhdanskogo-obschestva--oktyabr--dekabr--2012-goda-.html (дата обращения 19.07.2013).

3. Свобода ассоциаций и правовое положение некоммерческих организаций в Беларуси. Обзор за 2012 год // Аналитический доклад Центра правовой трансформации, Ассамблеи демократических неправительственных организаций [Электронный ресурс]. — URL: <http://nmnby.eu/news/analytics/5095.html> (дата обращения 18.07.2013).

4. Егоров А. Гражданское общество: анализ ситуации и направления реформирования // Беларусь и Европейский Союз: от изоляции к сотрудничеству / под ред. Х.-Г. Вика, Ш. Малериуса. — Вильнюс, 2011.

5. Чернов В. Третий сектор в Беларуси: эволюция, современное состояние и перспективы развития // Wider Europe Review. Т. 4. №4 (14). Осень 2007 [Электронный ресурс]. — URL: <http://review.w-europe.org/14/2.html> (дата обращения 18.07.2013).

6. Чернов В. Современное понимание гражданского общества (4) // Наше мнение. 29 декабря 2009 [Электронный ресурс]. — URL: <http://nmnby.eu/news/analytics/2029.html> (дата обращения 19.07.2013).

7. Наумова С. Гражданское общество в Беларуси: встречу Европе? // Европейское будущее Беларуси. — Минск, 2004.

8. Кузьменкова Т. А. Третий сектор в Беларуси: проблемы становления и развития. — Мозырь, 2004.

9. О результатах работы органов юстиции по государственной регистрации общественных объединений, фондов в I квартале 2013 года // Министерство юстиции Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — URL: http://minjust.by/ru/site_menu/news?id=1363 (дата обращения 18.07.2013).

10. Состояние третьего сектора в Беларуси в 2009–2011 гг. Данные мониторинга, проведенного БРОО «Объединенный путь» // Сайт NGO.by. 2 листопада 2012 [Электронный ресурс]. — URL: [http://ngo.by/files/Monitoring\(3\).pdf](http://ngo.by/files/Monitoring(3).pdf) (дата обращения 18.07.2013).

11. Об общественных объединениях : Закон Республики Беларусь № 3254-ХІІ от 4.10.1994 (ред. от 8.11.2011).

12. Уголовный кодекс Республики Беларусь 9 июля 1999 г. № 275-З. Ст. 1931.

13. Минюст Беларуси отказал в регистрации в 2012 году 19 общественным объединениям // Проект NGO.by [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ngo.by/news/b2f5c3b1bc64.html> (дата обращения 18.07.2013).

14. Итоги мониторинга судебного процесса по делу Алеся Беляцкого // Сайт Правозащитного центра «Вясна». 07.02.2012 [Электронный ресурс]. — URL: <http://spring96.org/ru/news/49731> (дата обращения 18.07.2013).

15. О республиканских государственно-общественных объединениях: Закон Республики Беларусь № 150-З от 19.07.2006 (ред. от 4.01.2010).

16. Amnesty International: Ситуация с правами человека в России ухудшилась // Грани.ру. 23.05.2013. [Электронный ресурс]. — URL: <http://grani.ru/Internet/Nethr/m.214895.html> (дата обращения 18.07.2013).

17. Amnesty International осуждает преследования НКО в России // Грани.ру. 11.06.2013 [Электронный ресурс]. — URL: <http://grani.ru/Society/ngo/m.215560.html> (дата обращения 18.07.2013).

18. Гражданское общество Беларуси: тренды последнего года // Новости гражданского общества. 14.06.2012 [Электронный ресурс]. — URL: <http://odsgomel.org/rus/article/society/26132/> (дата обращения 18.07.2013).

19. Горбелева Е. А., Чернышов Ю. Г. Эволюция стереотипов восприятия белорусов в России // Известия Алтайского государственного университета. Серия История, политология. 2012. № 4/2 (76) [Электронный ресурс]. — URL: <http://izvestia.asu.ru/2012/4-2/hist/TheNewsOfASU-2012-4-2-hist-11.pdf> (дата обращения 18.07.2013).

20. Ткачев И. А что вы знаете о братьях-белорусах? // Школа Жизни. ру. 31.08.2009 [Электронный ресурс]. — URL: <http://shkolazhizni.ru/archive/0/n-30275/> (дата обращения 21.07.2013).