

УДК 061.2(476)(091)«1991/2010»

*Е. П. ГРОСС*

## **ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (1991–2010 гг.)**

*Институт истории НАН Беларуси*

*(Поступила в редакцию 16.09.2014)*

Постоянная модификация институциональных форм и совершенствование практики взаимодействия общественных объединений между собой, с государством и различными субъектами международных отношений вызывают необходимость научного осмысления этих процессов.

Исходя из недостаточной изученности проблемы, автор ставит перед собой цель на основе анализа сущности, типов и основных этапов развития выявить и охарактеризовать процесс институционализации общественных объединений Республики Беларусь в 1991–2010 годы.

Согласно белорусскому законодательству, общественное объединение является добровольным объединением граждан, объединившихся в соответствии с законодательством на основе общности интересов для реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав. Граждане Республики Беларусь имеют право по своей инициативе создавать общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения [4].

История белорусских общественных объединений начинается в конце 1990 года, когда во исполнение постановления Совета Министров СССР от 26 июля 1990 года № 602 «Об участии в работе Совета Министров СССР общесоюзных общественных организаций, представляющих интересы граждан и трудовых коллективов в сфере хозяйственной деятельности» и распоряжения Совета Министров БССР от 11 ноября 1990 года № 518р в Министерстве юстиции БССР 1 декабря 1990 года был образован отдел (с 5 июня 1992 года – управление) по делам общественных объединений, который осуществлял регистрацию уставов общественных объединений, политических партий и профессиональных союзов республики по единому реестру.

Первым общественным объединением, внесенным в реестр 16 ноября 1990 года, стал Белорусский социальный экологический союз «Чернобыль». За период с ноября 1990 по октябрь 1994 года было зарегистрировано 616 уставов общественных объединений, в том числе 21 политическая партия и 49 профессиональных союзов.

В соответствии с Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 4 октября 1994 года «О введении в действие Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» и от 5 октября 1994 года «О введении в действие Закона Республики Беларусь «О политических партиях» Кабинет Министров Республики Беларусь своим постановлением от 3 февраля 1995 года № 76 обязал Министерство юстиции Республики Беларусь перерегистрировать (регистрировать) общественные объединения отдельно по четырем реестрам соответственно: политических партий, профессиональных союзов, общественных объединений, символики политических партий и общественных объединений.

За период с 26 октября 1994 по 16 января 1999 года было зарегистрировано 43 политические партии, 45 профессиональных союзов и 1173 общественных объединений [1].

Необходимо отметить одно обстоятельство. Данные цифры не отражают полную картину регистрации общественных объединений, поскольку в обязанности Министерства юстиции входит регистрация общественных объединений, имеющих статус республиканских и международных. Что касается местных общественных объединений, то до 1995 года они не подлежали регистрации,

а после введения в действие Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» обязанность по регистрации местных общественных объединений была возложена на областные исполнительные комитеты и Минский городской исполнительный комитет.

По данным Управления по вопросам некоммерческих организаций Министерства юстиции Республики Беларусь, на 1 июля 2014 года в Беларуси зарегистрировано 15 политических партий и 1066 партийных организаций, 37 профессиональных союзов (33 республиканских профсоюза, 1 территориальный профсоюз и 3 профсоюза в организациях) и 22875 профсоюзных организаций, 2567 общественных объединений, из них 230 международных, 704 республиканских и 1633 местных. Зарегистрировано и поставлено на учет 40066 организационных структур общественных объединений. Зарегистрировано 33 союза общественных объединений, 148 фондов (14 международных, 5 республиканских и 129 местных), 7 республиканских государственно-общественных объединений [9].

Исследование автора показывает положительную динамику развития общественных организаций в Беларуси. В 1994 году было зарегистрировано 787 общественных объединений, в 1999 году – 1326, в 2002 – 1980, в 2004 – 2214 [8].

Автором выявлены материалы, хранящиеся в архиве Министерства юстиции Республики Беларусь. В процессе работы были изучены государственные реестры регистрации общественных объединений Республики Беларусь за период с 1990 по 2010 год. Полученные сведения представлены в таблице.

**Регистрация общественных объединений Республики Беларусь (1990–2010 годы)**

Общественные объединения	Годы										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995 пере- регистрация	1996	1997	1998	1999 пере- регистрация	2000
Республиканские	–	150	215	141	109	535	170	167	125	639	66
Международные	–	8	14	9	15	39	34	29	19	120	51
Всего	24	158	229	150	124	574	204	196	144	759	117
Общественные объединения	Годы										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Республиканские	29	33	10	14	13	7	16	15	17	16	
Международные	27	38	22	27	3	12	6	5	3	4	
Всего	56	71	32	41	16	19	22	20	20	20	

При анализе данных, представленных в таблице, необходимо принять к сведению некоторые факты. Во-первых, в 1995 и 1999 годах были проведены две всеобщие перерегистрации общественных объединений Республики Беларусь, в ходе которых уставные документы существующих и новых общественных объединений были приведены в соответствие с новым законодательством, из реестра также были исключены организации, длительное время не осуществляющие никакой деятельности.

Во-вторых, в государственный реестр вносятся сведения не только о вновь созданных организациях, но и информация об изменениях в названии, юридическом адресе, уставных документах, целях и характере деятельности существующих общественных объединений. Так, в списки по различным годам могла попасть одна и та же организация. Это обстоятельство приводит к искажению данных, представленных в таблице.

Обращает на себя внимание существенное сокращение количества регистрируемых объединений после 2002 года. На это влияют две причины. Во-первых, после 2005 года при регистрации общественному объединению присваивался регистрационный номер, который сохранялся за ним при последующем внесении информации об изменениях в уставных документах и других сведениях, касающихся организации. Во-вторых, снижение количества регистрируемых объединений является следствием процесса постепенного становления гражданского общества в Республике Беларусь.

Однако данные факторы не оказали влияния на общее количество общественных объединений, зарегистрированных после 1999 года. В основном пополнение третьего сектора в данный период происходило за счет местных общественных объединений, сведения о которых находятся в областных исполнительных комитетах и Минском городском исполнительном комитете.

За последние 25 лет общественные объединения прошли четыре этапа развития. Эти переходы были связаны с изменением их правового статуса.

*Первый этап* начался в середине 1980-х годов и был связан с процессом либерализации советского общества. Переход к плюрализму мнений закономерно привел к появлению множества неправительственных групп граждан. В 1986 году появляется дискуссионный политический клуб «Современник». В 1987 году представители ряда организаций со всех регионов Беларуси проводят съезд белорусских молодежных объединений [3, с. 18]. В это время по всей стране создаются историко-краеведческие организации, такие как «Майстроўня», «Талака» (Минск), «Стары горад» (Брест), «Талака» (Гомель), «Паходня», «Гродзенская краязнаўчая асацыяцыя» (Гродна), «Узгор’е» (Витебск), «Машэка» (Могилев) и другие.

*Второй этап* длился с 1990 по 1994 год. 3 октября 1990 года было принято Постановление «О регистрации общественных объединений в Республике Беларусь» и временное положение о порядке создания и деятельности общественных объединений граждан Белорусской ССР. Начало нового этапа относится к концу 1994 – началу 1995 года и связано с принятием Законов Республики Беларусь «Об общественных объединениях» (4 октября 1994 года) и «О политических партиях» (от 5 декабря 1994 года).

В 1995 году была проведена первая всеобщая перерегистрация общественных объединений. Изучив сведения, имеющиеся в государственном реестре общественных объединений Республики Беларусь, было выявлено, что лишь 56,5 % объединений, имеющих статус международных и республиканских, смогли успешно пройти перерегистрацию. Основными причинами послужили некорректно составленные уставные документы и отсутствие активности.

Именно в этот период возникло большинство ассоциаций, которые сегодня пользуются широкой известностью и авторитетом, например, Ассоциация белорусских гайдов, «Згуртаванне баларусаў свету “Бацькаўшчына”», Белорусский союз женщин, Белорусское общество охраны природы, «Объединенный путь», Ассоциация клубов ЮНЕСКО, Белорусский союз предпринимателей и многие другие.

*Третий этап* начался в 1995 году и продолжался до 1999 года. 26 января 1999 года был принят Декрет Президента Республики Беларусь № 2 «О некоторых мерах по регулированию деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений». В соответствии с ним, в целях упорядочения деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, совершенствования контроля за ней постановлено провести с 1 февраля по 1 августа 1999 года перерегистрацию политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, а также их символики [6]. Только 56,6 % международных и республиканских общественных объединений смогли пройти перерегистрацию.

*Четвертый этап* начался в 2000 году. 12 марта 2001 года был принят Декрет Президента Республики Беларусь № 8 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи», в соответствии с которым государству были переданы полномочия по контролю над получением и использованием организациями иностранной безвозмездной помощи.

Помимо этого, 28 октября 2005 года была принята новая редакция Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях». Он изменил условия хозяйственной деятельности общественных объединений. Новая редакция Закона признает за общественными объединениями право осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности общественного объединения. Более того, такая деятельность может осуществляться только посредством образования коммерческих организаций и (или) участия в них [5].

Еще одно изменение в условиях деятельности общественных объединений было связано с Указом Президента Республики Беларусь от 30 июля 2003 года № 335 «О республиканских государственно-общественных объединениях». Этот указ определяет статус новой организационно-правовой формы юридического лица. Республиканское государственно-общественное объединение (РГОО) – основанная на членстве некоммерческая организация, создаваемая для выполнения возложенных на нее государственно значимых задач [4].

Данные организации имеют ряд существенных особенностей, позволяющих отграничить их от общественных объединений. Во-первых, целью деятельности РГОО является выполнение возложенных на них государственно значимых задач. Во-вторых, учредителями и членами РГОО могут являться не только физические лица, но также юридические лица и Республика Беларусь в лице уполномоченных государственных органов. В-третьих, РГОО могут создаваться на условиях, определяемых Президентом Республики Беларусь либо по его поручению Советом Министров Республики Беларусь [7].

На сегодняшний день в Республике Беларусь действуют 7 РГОО – «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту Республики Беларусь» (ДОСААФ), «Белорусское физкультурно-спортивное общество “Динамо”», «Белорусское республиканское общество спасания на водах» (ОСВОД), «Президентский спортивный клуб», «Белорусское общество охотников и рыболовов», «Белорусское добровольное пожарное общество», «Белорусское общество “Знание”».

Эти три законодательных акта оказали большое влияние на процесс институционализации белорусских общественных объединений. Можно сделать вывод, что в Республике Беларусь к 2006 году была сформирована система правового регулирования деятельности общественных объединений.

Что же касается количественных и качественных характеристик белорусских общественных объединений, то следует обратить внимание на такие основные аспекты, как статус и характер деятельности. В зависимости от статуса на территории Республики Беларусь создаются и действуют международные, республиканские и местные общественные объединения.

В 2004 году в Витебской области было зарегистрировано 167 местных объединений (5,93 % всех общественных объединений Республики Беларусь), 18 республиканских объединений (2,1 %), 5 международных ассоциаций (2,2 %). Эти цифры характерны для всех регионов Беларуси. Единственным исключением в этой статистике является г. Минск. Здесь наблюдается самая большая концентрация всех видов объединений. В столице зарегистрировано 87,8 % всех республиканских общественных объединений Беларуси и 84,7 % международных. Минск можно назвать «столицей третьего сектора» Беларуси, поскольку около половины белорусских общественных объединений (47,73 %) находится здесь, наряду с Минской областью этот показатель составляет 54,45 % [8].

Еще одним важным аспектом характеристики общественных объединений является характер деятельности. Министерство юстиции сообщает, что в Республике Беларусь по направлениям деятельности зарегистрированы общественные объединения: физкультурно-спортивные – 670; благотворительные – 397; молодежные – 260, в том числе детские – 29; просветительские, культурно-досуговые, воспитательные – 231; объединяющие граждан, относящих себя к национальным меньшинствам – 113; инвалидов войны и труда, ветеранов – 86; научно-технические – 84; объединяющие сторонников охраны природы, памятников истории, культуры – 73; творческие – 49; женские – 30 и другие [9].

Портал общественных объединений Беларуси (<http://www.ngo.by>) делит белорусские общественные объединения на 28 групп в зависимости от направления их деятельности: организации защиты прав и свобод человека (152), защиты потребителей (60), общей гуманитарной помощи (2), образования (431), военные организации (123), организации людей с ограниченными возможностями (204), здравоохранения и медицины (185), гражданских прав и гражданской активности (7), благотворительности (465), государства и самоуправления (127), женские организации (85), диких животных и природы (21), молодежные и детские (244), искусства и культуры (341), науки (223), национальных меньшинств (130), профессиональные (385), занятости (2), религии (1), ресурсный центр (10), социальной защиты и реабилитации (628), социальных услуг (10), спорта, отдыха, туризма (655), хобби и интересов (195), Чернобыльские организации (114), экологии и охраны окружающей среды (123), экономики и предпринимательства (88), другие (236).

Есть два основных недостатка такой классификации. Во-первых, одна и та же организация может быть отнесена к нескольким группам. И, во-вторых, имеется часть объединений, которые не могут быть отнесены ни к одной из групп.

Исследования показывают, что самые популярные направления деятельности – благотворительность (13,01 %), социальная защита и реабилитация (20,9 %) и физкультурно-спортивное (23,63 %). В этой группе сосредоточено более половины от общего числа общественных объединений Беларуси.

Можно выделить и некоторые региональные особенности. Так, в Гомельской и Могилевской областях отмечается самый большой процент организаций, связанных с минимизацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС (19,85 % всех организаций страны данного профиля). Это регионы, наиболее пострадавшие от Чернобыльской катастрофы. Гродненская область характеризуется наибольшим количеством общественных объединений национальных меньшинств (8,75 %), что объясняется множеством исторических и социальных факторов. Для сравнения: в Витебской области подобные объединения составляют 5,14 % [2, с. 298].

Изучая деятельность общественных объединений Республики Беларусь, можно сделать вывод, что в течение последних 25 лет они прошли четыре этапа институционализации. Необходимо отметить, что этот процесс еще не закончен. Количественные данные и факты, изложенные в статье, показывают, что белорусские общественные объединения многочисленны, представлены во всех регионах страны, различны по своему статусу и осуществляют свою деятельность во всех областях жизни общества. В заключение необходимо отметить, что для реализации социальных функций, возложенных на них обществом, общественные объединения адаптируют собственную деятельность к конкретной социально-экономической и политической ситуации в стране, что непосредственно влияет на содержание, формы, методы и принципы их функционирования.

## Литература

1. О регистрации партий, профсоюзов и иных общественных объединений Республики Беларусь за 1990–1999 гг. // Архив Министерства юстиции Республики Беларусь. – Фонд 99. – Оп. 12.
2. Гросс, Е. П. Региональные особенности организации международных связей общественных объединений Республики Беларусь. 1991–2010 гг. / Е. П. Гросс // Беларусь в современном мире = Беларусь у сучасным свеце: материалы XII Междунар. конф., посвящ. 92-летию образования Белорус. гос. ун-та, 30 окт. 2013 г.; редкол.: В. Г. Шадурский [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2013. – С. 297–298.
3. Чернов, В. Ю. Гражданское общество и третий сектор в Беларуси / В. Ю. Чернов // Вклад молодежных организаций в становление гражданского общества в Беларуси: сб. ст. / Фонд им. Ф. Эберта. – М.: [б. и.], 2006. – С. 18–22.
4. О республиканских государственно-общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь, 19 июля 2006 г., № 150-3 [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10600150&p2=%7BNRPA%7D>. – Дата доступа: 12.08.2014.
5. Об общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-ХП [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19403254&p2=%7BNRPA%7D>. – Дата доступа: 12.04.2014.
6. О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений: Декрет Президента Респ. Беларусь, 26 янв. 1999 г., №2 [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: [http://www.etalonline.by/Default.aspx?type=text&regnum=PD9900002#load\\_text\\_none\\_1\\_1](http://www.etalonline.by/Default.aspx?type=text&regnum=PD9900002#load_text_none_1_1). – Дата доступа: 31.08.2014.
7. Лосева, Г. Республиканское государственно-общественное объединение: новый вид некоммерческих организаций / Г. Лосева [Электронный ресурс] // Экономическая газета. – Режим доступа: [http://neg.by/publication/2005\\_02\\_01\\_5093.html](http://neg.by/publication/2005_02_01_5093.html). – Дата доступа: 19.08.2014.
8. Мониторинг общественных объединений Беларуси [Электронный ресурс] // Портал общественных объединений Беларуси. – Режим доступа: <http://www.ngo.by/monitoring/>. – Дата доступа: 18.04.2014.
9. О результатах работы органов юстиции по государственной регистрации общественных объединений, фондов в 2014 году [Электронный ресурс] // М-во юстиции Респ. Беларусь. – Режим доступа: [http://minjust.by/ru/site\\_menu/news/?id=1512](http://minjust.by/ru/site_menu/news/?id=1512). – Дата доступа: 18.08.2014.

*E. P. GROSS*

## INSTITUTIONALIZATION OF THE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE REPUBLIC OF BELARUS (1991–2010)

### Summary

Article is dedicated to the problems of genesis of the Belarusian non-governmental organizations since obtaining the independence till present days (1991–2010).

During the last 24 years the Belarusian non-governmental organizations passed through four stages of institutionalization. These steps had been caused by changes in the Belarusian legislation.

Other parts of the article contains the analysis of quantitative and qualitative characteristics of the non-governmental organizations in the Republic of Belarus from the point of view of their size, location, influence and legal status.