

# Alicja Żukowska

---

## Проблеми нормативно-правового забезпечення функціонування громадянського суспільства в Болгарії

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne,  
Społeczne i Techniczne 1, 195-206

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Alicja Żukowska<sup>1</sup>

## Проблеми нормативно-правового забезпечення функціонування громадянського суспільства в Болгарії

### Problemy prawne funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Bulgarii

#### Streszczenie

Autorka bada organizacje pozarządowe jako instytucje kluczowe społeczeństwa obywatelskiego, mające wpływy na rozwój demokratyczny państwa. W artykule przeprowadzono analizę podstaw normatywno-prawnych powstania i działalności organizacji pozarządowych, mianowicie Konstytucji Republiki Bułgaria oraz Ustawy „O organizacjach pozarządowych”. Na podstawie badań wskazano na przewagi oraz wady zabezpieczenia prawnego funkcjonowania trzeciego sektora, a także kwestie problemowe wymagające doskonalenia w dziedzinie jakości.

**Słowa kluczowe:** społeczeństwo obywatelskie, organizacja pozarządowa, regulacja prawna.

### The problems of legal ensure the functioning of civil society in Bulgaria

#### Abstract

The author considers NGOs as the key civil society institute which can impact on democratization of the state. The article highlights the NGOs legal framework. In particular, the Constitution of the Republic of Bulgaria and the Law on NGOs has been analyzed. Advantages and disadvantages of NGOs legal framework were detected.

**Key words:** civil society, non-governmental organization, legal regulation

Формування і розвиток демократичної політичної системи тісно корелюються з інституціоналізацією й функціонуванням громадянського суспільства. Воно є складовим елементом суспільного механізму, що обмежує всевладдя держави. Будучи сферою артикуляції суспільних інтересів, у якій домінують горизонтально-мережеві відносини, громадянське суспільство володіє вагомим потенціалом демократизму й здатне активно впливати на демократичні перетворення. Актуальність дослідження громадянського суспільства зумовлена, по-перше, появою неоднозначних тенденцій в асоціативному просторі країн ЦСЄ (низький

---

<sup>1</sup> doktorant Katedry Politologii i Zarządzania Państwowego Narodowy Uniwersytet imienia Jurija Fed'kowycza, (Czerniowce, Ukraina)

рівень явки на вибори, падіння рівня довіри до політичних партій); по-друге, потребою розв'язання методологічної проблеми аналізу закономірностей розвитку політичного сектору на основі теоретичного осмислення соціальних процесів, які відбуваються у перехідних суспільствах. Осмислення інституційних форм самоорганізації асоціативного простору, який складає основу громадянського суспільства в цьому регіоні, сприяє виробленню певних підходів щодо шляхів реформування громадських механізмів впливу населення на процес прийняття політичних рішень у різних посткомуністичних країнах, в тому числі й в Україні<sup>2</sup>. Структурно громадянське суспільство представляє собою сукупність об'єднань, асоціацій, союзів, пов'язаних не стільки відносинами ієрархічної залежності, скільки з горизонтальною кооперацією. Ефективне функціонування третього сектору неможливе без відповідного юридичного забезпечення.

Мета статті полягає у висвітленні й аналізі ключових проблем нормативно-правового регулювання діяльності головного інституту болгарського громадянського суспільства – неурядових організацій (НУО).

У вітчизняній політичній науці дослідженням політичної системи й громадянського суспільства Болгарії займаються В. Бурдяк, М. Мілова, І. Осадца, Л. Прокопець. Дана проблема знаходиться у центрі наукового пошуку багатьох болгарських учених. Однак, питання правового забезпечення функціонування громадянського суспільства ще не належно висвітлено.

З початком трансформаційних процесів у Болгарії помітно зростає роль громадянського суспільства у процесах демократичного будівництва.

---

<sup>2</sup> В. Бурдяк. *Соціальний капітал і громадянське суспільство в Центрально-Східній Європі*, Панорама політологічних студій: науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету, пг 4, Рівне 2010, с. 84.

У країнах Центрально-Східної Європи законодавча база діяльності третього сектору створювалася впродовж 1990-их рр. У Болгарії закон про некомерційні організації був прийнятий лише у 2001 р. Проте, це не означає, що у період першого десятиліття становлення демократичного режиму громадянське суспільство було неіснуючим. На початкових етапах його інституціоналізації функціонування НУО відбувалося на правових підставах, визначених Конституцією Республіки Болгарія 1991 р. Основний Закон гарантує право громадян вільно об'єднуватися. „Організації громадян служать для задоволення і захисту їх інтересів. Громадські об'єднання, у тому числі і профспілки, не можуть переслідувати політичні цілі і здійснювати політичну діяльність, як політичні партії” (ст. 12). „Забороняється діяльність організацій, спрямована на повалення суверенітету, територіальної цілісності країни і єдності нації, на розпалення расової, національної, етнічної або релігійної ворожнечі, на порушення прав і свобод громадян, як і організаціям, які створюють таємні чи воєнізовані структури, прагнуть досягти своїх цілей шляхом насильства. Законом визначено, які організації можуть бути зареєстровані, порядок припинення їх діяльності і взаємовідносини із владою” (ст. 44)<sup>3</sup>. Незважаючи на ліберальність конституційних норм, розвиток і нормальне функціонування громадських організацій потребували адекватного правового регулювання. У результаті спільної діяльності влади й представників громадського сектору було прийнято Закон „Про неурядові організації” (ЗЮЛНЦ), який регламентує порядок створення, структуру і функції НУО.

---

<sup>3</sup> Конституция на Република България [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/bg/const/>

Згідно Закону<sup>4</sup>, до неурядових організацій відносяться об'єднання і фонди. Головна відмінність між ними полягає у тому, що об'єднання мають членство, а фонди – ні. При створенні фонду засновник може отримати права, які гарантують йому участь в управлінні згодом. Об'єднання і фонди мають відмінну організаційну структуру. Обов'язковими органами об'єднань є Загальні збори і Керівний орган. А у фондах вони залежать від рішення засновників і напряму діяльності. Зазвичай, це також верховний та керівний органи. Різними також є й вимоги до утворення організації. Для заснування об'єднання достатньою є мінімальна (3–7) кількість осіб. Щодо фондів, засновником може бути лише одна людина. Але обов'язковою умовою є надання установчої пожертви у вигляді коштів або майна.

Законодавство виділяє спеціальну категорію НУО, які діють для виконання суспільних інтересів. Їх завдання полягає у наданні допомоги різним прошаркам населення у вирішенні соціальних проблем, а державі – у виконанні соціальних функцій. Розмежування НУО на організації приватних цілей і суспільної користі пов'язане з преференціями, які вони отримують, і контролем, якому підлягають. Так, останні, отримують додаткові пільги від держави й легше отримують доступ до державної та муніципальної власності. Вони можуть бути створені для реалізації завдань „розвитку і утвердження духовних цінностей, громадянського суспільства, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, техніки, технологій і фізичної культури, соціальної інтеграція та особистісної реалізації, захисту прав людини, захисту навколишнього середовища” (ст. 38). Обмеження діяльності НУО можуть бути визначені тільки законом<sup>5</sup>. Позитивним моментом є положення, за яким організація, метою якої є

---

<sup>4</sup> Закон за юридическите лица с нестопанска цел [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134942720>

<sup>5</sup> Там само

досягнення суспільної користі, після реєстрації не має права змінити напрям своєї роботи. Це дає можливість контролювати використання коштів й забезпечує прозорість діяльності об'єднань.

Організація, яка зареєстрована як фонд чи об'єднання, набуває статусу юридичної особи. Для цього необхідно зареєструватися в окружному суді за місцем перебування НУО. Утворення громадської організації відбувається у два етапи – заснування й реєстрації. Заснування є процесом, при якому болгарські чи іноземні фізичні або юридичні особи висловлюють бажання створити організацію, визначають її головні цілі, мету діяльності та структуру, що мають бути заявлені в суді під час реєстрації. Для внесення НУО до судового реєстру, особи, які представляють організацію, повинні подати: заяву та копії уставу й установчого протоколу об'єднання; документ, який засвідчує унікальність назви; підписи голів організації; документ про сплату державного збору за реєстрацію. Для фондів також необхідно додати документ, який підтверджує факт безкоштовного надання їм майна. Варто відзначити, що ціна реєстраційного збору доступна і не перевищує 200 лв. У разі відповідного виконання усіх норм і процедур суд приймає рішення про реєстрацію НУО. Термін судової реєстрації не обмежений крайніми строками. Однак, на практиці дана процедура відбувається порівняно швидко – від декількох днів до декількох тижнів<sup>6</sup>. Однією з причин доцільності судової реєстрації є те, що суд перевіряє законність створення організації. Це забезпечує її прозорість та публічність. Судові реєстри загальнодоступні, і кожен громадянин може дізнатися про діяльність організації та осіб, які є членами керівного органу. Окрім того, судова реєстрація є умовою набуття неурядовою організацією статусу суб'єкта

---

<sup>6</sup> *Практиките на управление на НПО в България*, София 2005, с. 82.

права. З цього моменту об'єднання отримує відповідні права і приймає на себе обов'язки.

НУО не можуть займатися політичною, релігійною і профспілковою діяльністю. У Конституції РБ чітко розмежовано громадські організації від політичних партій. Партії створюються для вираження політичної волі громадян. Але немає жодних юридичних перешкод для участі НУО у демонстраціях, дискусіях, пропозиціях про зміни у законодавстві, які не є частиною політичної передвиборчої кампанії. Залучення до суспільно-політичних дебатів може бути передбачене й цілями самої організації, зареєстрованої в якості об'єднання, що реалізує суспільний інтерес. Більшість з цих цілей передбачають політичні рішення на загальнонаціональному й місцевому рівнях, як і долучення до законодавчого процесу на певних етапах. Одна з ідеологем демократії полягає у включенні інститутів громадянського суспільства як у процеси прийняття рішень, так і моніторингу їх результатів. У зв'язку із цим, болгарське законодавство надає неурядовим організаціям можливість здійснювати критику й подавати пропозиції стосовно політики, яку проводить уряд або прийняття законодавчих рішень.

Це є виразом гарантованого Конституцією права на свободу думок і переконань. Конкретними шляхами його реалізації є участь у консультаціях із відповідальними органами влади, проведення кампаній підтримки з метою врахування результатів у поточній діяльності державних установ, лобювання. Відповідно до болгарської правової бази, НУО можуть подавати законодавчі пропозиції з різних питань до Народних зборів. Втім, парламент не зобов'язаний включати їх, як обов'язкову частину законодавчої програми, та розглядати в комісіях і пленарній залі. В дійсності пропозиції з боку громадських організацій

можуть не мати конкретних наслідків, а бути прийняті лише в якості додаткової інформації. Для того, щоб взяти реальну участь у першій фазі законотворення, організаціям необхідно заручитися підтримкою депутатів або Ради Міністрів, які можуть внести їх пропозицію до Народних зборів. На відміну від початкової стадії законотворчого процесу, при обговоренні внесених пропозицій, НУО мають більше можливостей для участі. Це виражається у включенні експертів з громадського сектору у тимчасові комісії та робочі групи, створені при постійно діючих парламентських комісіях, для регулювання окремих питань по конкретних проблемах. Законом допускаються випадки, коли окремі організації, діяльність яких тісно пов'язана з питанням, що розглядається, можуть бути присутні на засіданнях постійних комісій Народних зборів. Це дає можливість представникам НУО висловлювати думки з розглядуваного питання і здійснювати вплив на прийняття політичних рішень по ньому. Однак, включення громадських експертів до комісії можливе лише через запрошення від народних депутатів, що входять до постійної комісії<sup>7</sup>. У більшості випадків результативність такої діяльності залежить від політичної кон'юнктури, масштабів кампанії та сили суспільного резонансу. Проте, низький рівень успіху переважно пов'язаний із відсутністю дієвого механізму здійснення діалогу між владою і третім сектором.

Закон „Про віросповідання” не дає визначення релігійній діяльності<sup>8</sup>. Але релігійні інститути не є НУО. Після попереднього узгодження з відповідними релігійними інститутами громадські організації мають можливість надавати допомогу й сприяти популяризації

---

<sup>7</sup> Р. Пожаревска, *Организациите с нестопанска цел в процеса на присъединяване към европейската общност*, Научни трудове на УНСС, София 2005, с. 219

<sup>8</sup> Закон за вероизповеданията [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.bg/laws/ldoc/2135462355>



певного віросповідання, які пов'язані із метою їх діяльності та зазначені у статуті. Ці організації не мають права проявляти активність, зміст якої полягає у публічній практиці віросповідання. Таким чином, НУО можуть приймати участь та організовувати культурно-просвітницькі заходи чи благодійні акції, але не здійснювати обряди богослужіння.

Профспілкова діяльність полягає у захисті прав трудящих і представництві їх інтересів перед державою та роботодавцями. Нині в Болгарії немає закону про профспілки, а їх діяльність регулюється Трудовим кодексом. Згідно кодексу, профспілки отримують статус організації у такому ж порядку, як і неурядові організації. Однак, це не робить їх НУО. З іншого боку, громадські організації можуть вільно визначати своїми цілями захист прав певної групи громадян, які можуть займатися трудовою діяльністю. Тим не менш, це не надає їм статусу синдикату.

НУО можуть виконувати додаткову комерційну діяльність у випадку, якщо вона пов'язана з предметом основної роботи організації, і, якщо прибуток використовується для досягнення визначених уставом та установчим актом цілей. ЗЮЛНЦ забезпечує можливість організаціям, внесеним до Центрального реєстру некомерційних юридичних осіб з суспільно-корисним статусом, отримувати допомогу від держави через податкові, кредитні, митні та інші фінансові й економічні механізми.

Така підтримка забезпечується й іншими законами, такими, як Закон „Про податок з доходів фізичних осіб”, Закон „Про місцеві податки і збори”, Закон „Про податок на прибуток”, Закон „Про податок на додану вартість”. Окрім того, в Болгарії фінансування громадських організацій здійснюється з державного бюджету через надання директивних субсидій та грантів на конкурсній основі. Форми фінансування можуть бути реалізовані як на загальнонаціональному рівні через парламент та окремі

міністерства, так і на місцевому рівні через місцеві бюджети. Практика державного фінансування найбільш поширена у країнах Центральної та Східної Європи. Субсидії видаються державою для загальної підтримки громадських організацій та не пов'язані зі здійсненням ними будь-яких проектів. Зазвичай, їх надання регулюється законом і здійснюється тим органом державної влади, який є відповідальним за виконання певної державної політики. Гранти видаються центральними урядовими інститутами, окремими міністрами або іншими державними органами.

За такої моделі фінансування держава окреслює певне коло цілей і політики, які повинні бути виконані. НУО формулюють ідеї та пропозиції щодо реалізації поставлених цілей у проекті, який висувають на розгляд. Гранти даються на реалізацію проекту для досягнення конкретної мети. Їх надання здійснюється за рішенням колегіального органу, яке приймається на основі об'єктивного оцінювання за визначеними критеріями. Грантове фінансування регулюється законом або нормативним актом, що регламентує діяльність органу державної влади, який надає його. Існує два види грантів – проектні та інституційні. Проектний грант є правовим інструментом, через який видаються кошти для реалізації визначеного проекту, метою якого є досягнення конкретної урядової цілі. Відмінність інституційного гранту полягає у тому, що він надається для підтримки самої організації за певний період часу. Він не пов'язаний із досягненням чітко визначених результатів, а покриває оперативні витрати громадської організації. Інституційна підтримка дається НУО, які за своїми статутними завданнями і цілями сприяють розвитку громадянського суспільства та розв'язанню актуальних соціальних проблем<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> *Застъпничество. Финансиране на НПО от Европейски фондове*, Фондация „Програмен и аналитичен център за европейско право”, София 2006, с. 37

Болгарське законодавство передбачає примусове припинення існування неурядових організацій у випадку грубих порушень закону. Здійснюється це у виключних випадках, коли НУО не зареєстрована у встановленому законом порядку, оголошує себе банкрутом, займається забороненою болгарським законодавством діяльністю, або такою, що суперечить загальноприйнятим моральним та етичним нормам. Примусовий розпуск здійснюється через рішення суду, на вимогу будь-яких зацікавлених осіб чи прокуратури. Обов'язковою умовою є надання судом, перед остаточним розпуском, шестимісячного терміну для усунення причин і наслідків, через які організація повинна припинити своє існування. Проте, кожна організація може припинити свою діяльність за власним бажанням. У ЗЮЛНЦ нема обмежень чи специфічних умов стосовно добровільного саморозпуску. Це означає, що Закон надає свободу НУО самим визначати час і причини припинення діяльності. Це відбувається на підставі рішення верховного органу організації. Закон гарантує, що рішення повинно бути прийняте більшістю голосів для забезпечення інтересів членів об'єднання.

Хоча до Закону „Про неурядові організації” неодноразово вносилися зміни і поправки, нормативно-правове регулювання діяльності неурядових організацій все ще потребує удосконалення. Зокрема, покращення потребують контрольні функції та інформаційне забезпечення Центрального реєстру. З метою більшої демократизації політичної системи варто збільшити залучення представників неурядового сектору до процесу вироблення і моніторингу політичних рішень, конкретизувати ці процедури. Вдосконалення також потребує одна із проблемних сфер діяльності НУО – фінансування. Правила і норми, що регулюють надання прямої фінансової підтримки організаціям, повинні бути зведені в окремий закон або акт, який не потрібно приймати щороку. Крім того, досі

відсутній чіткий механізм звітності та контролю стосовно виконання громадськими організаціями проектів та їх результатів. Такий стан речей створює умови для появи великої кількості маріонеткових організацій та нецільового використання коштів.

Таким чином, ЗЮЛНЦ запроваджує необхідні правові заходи щодо реєстрації, організації, функціонування та припинення існування громадських організацій. У сфері нормативного регулювання третього сектору й досі існують певні недоліки, які потребують врегулювання. Однак, аналіз правових основ інституціоналізації та функціонування неурядових організацій дає підстави вважати, що болгарська законодавча база утворює НУО як вільні об'єднання громадян на основі широкого кола спільних інтересів. Законодавство встановлює широкий спектр діяльності некомерційних організацій. Реалізація соціальних функцій, лобіювання, проведення кампаній, моніторингу й досліджень можуть бути дієвими інструментами вдосконалення демократичного політичного управління. Нормативно-правові основи діяльності неурядових організацій створюють профіль сучасного активного та впливового громадянського суспільства.

### **Бібліографія:**

1. Бурдяк В. *Соціальний капітал і громадянське суспільство в Центральній-Східній Європі*, Панорама політологічних студій: науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету пг 4, Рівне 2010, с. 84-92.
2. *Закон за вероизповеданията* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.bg/laws/ldoc/2135462355>
3. *Закон за юридическите лица с нестопанска цел* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134942720>
4. *Застъпничество. Финансиране на НПО от Европейски фондове / Фондация „Програмен и аналитичен център за европейско право”*, София 2006, с. 150.
5. *Конституция на Република България* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.parliament.bg/bg/const/>

- 
6. Пожаревска Р. *Организациите с нестопанска цел в процеса на присъединяване към европейската общност*, Научни трудове на УНСС, ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС–УНСС, София 2005, с. 213–256.
  7. *Практиките на управление на НПО в България*, София 2005, с. 99.