УДК 347.19:061 DOI 10.12737/13616

Караджова Милена,
доктор юридических наук, главный ассистент
Центра государственного управления Нового Болгарского университета
(Болгарская Республика, София)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО СЕКТОРА В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ

В статье представлены результаты анализа правовых актов, регламентирующих деятельность некоммерческих организаций в Болгарии. Выделены и охарактеризованы виды некоммерческих организаций. Обозначена особая форма гражданского участия, характерная только для Болгарии, - читалища. Проведена периодизация становления гражданского общества в Болгарии. Показана роль неправительственного сектора на рынке общественных заказов в Болгарии.

***Ключевые слова*:** неправительственный сектор, гражданское общество, виды НКО, читалища.

Karadjova Milena,
Doctor of Laws, assistant chief of the Center of Public Administration at the New Bulgarian University
(*Republic of Bulgaria,* Sofia)

LEGAL REGULATE THE ACTIVITIES OF THE NONGOVERNMENTAL SECTOR IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

The article presents the results of the analysis of legal acts regulating the activities of non-profit organizations in Bulgaria. Isolate and characterize the types of non-profit organizations. Identified by a form of civic participation, typical only for Bulgaria - chitalishta. Spend a periodization of development of civil society in Bulgaria. The role of non-governmental sector in the market of public procurement in Bulgaria.

Keywords: non-governmental sector, civil society, NGO types, chitalishta.

Право граждан объединяться регламентировано как болгарской Конституцией [1], так и множеством международных правовых актов. Среди международных актов определяющими являются *Всеобщая декларация прав человека* ООН, *Международный пакт о гражданских и политических правах*, принятый Общим собранием ООН и *Европейская конвенция о защите прав человека*[2].

[1] Статья 44 (1) Конституции Республики Болгария, обн. в «Държавен вестник» («Государственная газета», далее по тексту ДВ с указанием номера и года), № 56 от 13 июля 1991 г., с посл. изм. в ДВ 12/ 2007 г.// Граждане могут свободно объединяться.

[2] Следует указать, что система нормативных актов в Болгарии придерживается *монистической модели* при применении международных правовых норм по отношению к внутреннему законодательству. Ст. 5 (4) Конституции Республики Болгария постановляет: «Международные договоры, ратифицированные в конституционном порядке, опубликованные и вступившие в силу для Республики Болгария, являются частью внутреннего права страны. Они имеют преимущество перед теми нормами внутреннего законодательства, которые им противоречат». В отличие от монистической модели, *дуалистическая модель,* характерная

В настоящий момент правовое положение юридических лиц с некоммерческой (идеальной) целью в Болгарии упорядочено в нескольких нормативных актах. Основная регламентация находится в *Законе о юридических лицах с некоммерческой целью*[1], в котором упорядочиваются виды юридических лиц с некоммерческой целью, их статут, учреждение, деятельность и прекращение (ликвидация), в *Законе о лицах и семье*[2] и в *Законе о народных читалищах*[3].

Еще первая Болгарская Конституция – Тырновская Конституция[4] – в ст. 83 устанавливает право болгарских граждан создавать товарищества без какого – либо предварительного разрешения, если цель и средства этих товариществ не наносят ущерба государственному и общественному порядку, религии и добрым нравам. Эти предписания Конституции заимствованы у бельгийского конституционного порядка и установленной в Бельгии доктрины[5].

В 30-х гг. XX века в Болгарии уже был установлен четкий нормативный порядок создания и функционирования юридических лиц с некоммерческой целью (ЮЛНЦ). Принятый в 1933 г. *Закон о юридических лицах*[6] постановляет: «Товарищества, имеющие политическую, научную, художествен-ную, благотворительную, спортивную, развлекательную или иную некоммерческую (идеальную) цель, как и посвященные определенной цели самостоятельные образования (фонды), приобретают юридическую личность посредством их внесения в предназначенный для этого особый реестр при областном суде» – ст. 1, п. 1. Указывается, что юридические лица являются «носителями всех прав и обязанностей, не связанных с естественными качествами человека, такими как пол, возраст или родство» – ст. 2. Вводятся две организационно-правовые формы существования юридических лиц с некоммерческой целью: *товарищества и фонды.* Закон вводит регистра-ционный режим по концесионно-нормативному порядку, т. е. вводит требование существования товарищества только после его внесения в особый реестр при окружном суде, а контроль относительно целей и деятельности *товарищества* возлагается на министра внутренних дел[7].

В 1938 г. принятым *Распоряжением-законом о государственном надзоре за организациями и объединениями*[8] усиливается контроль за товариществами. Ст. 5 Распоряжения-закона закрепляет в целях его законности требование предварительного утверждения его устава министром внутренних дел и народного здоровья или определенным им долж-

---

для Италии, Великобритании и др., предполагает трансформацию норм международного права, т. е. государственные институты издают конкретные законы или подзаконные акты, воспроизводящие посредством национального правового текста нормы международного права.

[1] Закон о юридических лицах с некоммерческой целью, обн. ДВ 81/ 2000 г., с посл. изм. и доп. ДВ 42/ 2009 г.

[2] Закон о лицах и семье, обн. ДВ 182/ 1949г., с посл. изм. и доп. ДВ 120/ 2002 г.

[3] Закон о народных читалиштах, обн. ДВ 89/ 1996 г., с посл. изм. и доп. ДВ 68/ 2013г.
В болгарской традиции читалище – это клуб, дом культуры, имеющий библиотеку-читальню. Более подробно см. Читалище [Электронный ресурс]. – URL: http://ru.wikipedia.org (Дата обращения: 10.07.2015).

[4] Конституция Болгарского княжества (Тырновская Конституция). Принята 16.04.1879 г., изменения были внесены 15.05.1893 г. и 11.07.1911 г. Отменена Конституцией Народной Республики България, обн. ДВ 284/ 1947 г.

[5] См.: Златарева М. «Юридически лица с нестопанска цел». – София, 2002, – С. 83

[6] Закон о юридических лицах (отм.) – обн. ДВ. 13/ 1933 г., отм. ДВ 182/ 1949 г.

[7] Красен Стойчев правильно указывает: “Не все юридические лица с некоммерческой целью образуются (создаются) по нормативной системе. Те из них, что не организуются (создаются) как товарищества и фонды, образуются (создаются) государством, возникают по т. наз. организационной системе. Обычно они создаются законом, или же закон определяет, какой государственный орган и каким актом образует (создает) соответствующее юридическое лицо с некоммеречской целью». – Голева П., Цв. Каменова, К. Стойчев «Юридически лица с нестопанска цел – Правен режим», София, 2003, с. 76 – 77

[8] Распоряжение-закон о государственном надзоре за организациями и объединениями, обн. ДВ 77/ 1938 г., отм. 1947 г.

ностным лицом до его регистрации судом.

Принятый в 1949 г. *Закон о лицах и семье* обособляет круг юридических лиц с некоммерческой целью в рамках существования *товариществ и фондов.* Политические партии уже не являются частью порядка юридических лиц, преследующих и реализующих идеальные цели.

Закон о юридических лицах с некоммерческой целью (ЗЮЛНЦ), принятый в 2000 г., вводит в болгарское законодательство новый вид разделения ЮЛНЦ: юридические лица, самоопределяющиеся для осуществления деятельности, приносящей *общую пользу,* и юридические лица, опреде-лящие свои цели и деятельность как приносящие *частную пользу.* Устав или учредительный акт определяет направленность работы неправительственной организации на общественный или частный интерес. Юридические лица, работающие на общественную пользу, пользуются налоговыми, таможенными и другими облегчениями. Перед ними Закон ставит дополнительные требования, такие как обязанность включить себя в специальный публичный реестр, вести книги протоколов заседаний своих управляющих органов, предоставлять каждый год до 31 мая в Центральный реестр информацию о своей деятельности в предыдущем году.

Юридическое лицо организации с некоммерческой целью становится правоспособным, создается после его внесения в Реестр юридических лиц с некоммерческой целью в районе окружного суда по месту нахождения юридического лица (ст. 6, п. 1). В этом выражается конститутивное действие внесения. Внесение в реестр снова следует принципам концессионной, а не уведомительной (явочной) системы – судебные и административные органы, уполномоченные проводить регистрацию ЮЛНЦ отказывают во внесении организациям в случаях, когда предписания их устава или учредительного акта противоречат предписаниям ЗЮЛНЦ (ст. 37, п. 2). Общая процедура внесения описана в Гражданском процессуальном кодексе[1] (ст. 595 – ст. 607). Внесение является гарантом надежности общественных отношений. Любое добросовестное лицо может ссылаться на внесение (лицо, добросовестно полагающееся на данные реестра), может ссылаться на них, даже если обстоятельство, которое включено, не существует (ст. 599, п. 2 ГПК). Реестры и дела открыты для всеобщего ознакомления и любой вправе требовать справок или выдачи документа о включенном в реестр обстоятельстве (ст. 598 ГПК).

Когда лицо определило свою деятельность в общественную пользу, оно обязано в двухмесячный срок после своего внесения окружным судом подать заявление о внесении в *Центральный реестр юридических лиц с некоммерческой целью, определенных для осуществления общественно полезной деятельности*[2]. Следуя целям Стратегии введения электронного управления в секторе «Юстиция», Министерство юстиции разрабатывает Портал электронных административных услуг для юридических лиц с некоммерческой целью, приносящих общественную пользу[3].

ЗЮЛНЦ вводит требование (ст. 38, п. 1) чтобы эти юридические лица расходовали свое имущество на:

1. развитие и утверждение духовных ценностей, гражданского общества, здравоохранения, образования, науки, культуры, техники, технологий или физической культуры;

[1] Гражданский процессуальный кодекс, обн. ДВ 59/ 2007 г., с посл. изм. и доп. ДВ 50/ 2015 г.
[2] http://www.justice.government.bg
[3] http://ngo.mjs.bg

2. помощь социально слабым группам населения, инвалидам или лицам, нуждающимся в уходе;

3. помощь в процессах социальной интеграции и реализации личности;

4. защиту прав человека и окружающей среды;

5. иные цели, определенные законом.

Мотивами принятия ЗЮЛНЦ являются стремление гарантировать устойчивое развитие болгарского нехозяйственного сектора, установить и гарантировать равенство различных гражданских организаций, защиту порядочной конкуренции между ними, как и создание условий для удовлетворения справедливым способом нужд граждан в общественных услугах.

Согласно ст. 5 Закона, учредителями юридического лица с некоммерческой целью могут быть болгарские и иностранные юридические и дееспособные физические лица.

ЗЮЛНЦ регламентирует два вида юридических лиц с некоммерческой целью: товарищества и фонды.

Учреждение (создание) *товарищества* осуществляется тремя или более лицами (учредителями), дающими согласие на объединение усилий для осуществления деятельности с некоммерческой целью. В случаях декларирования товариществом осуществления деятельности, приносящей пользу обществу (общественно полезной деятельности), оно должно быть учрежденным по меньшей мере семью дееспособными физическими лицами или хотя бы тремя юридическими лицами. Учредители должны принять устав, содержащий цели, которых товарищество хочет достичь, и средства их достижения; вид деятельности, которая будет иметь место, органы управления и их правомочия и др.

Высшим органом товарищества является *общее собрание,* состоящее из всех членов товарищества, если уставом не предусмотрено иное. Общее собрание может вносить изменения в устав, принимать новых членов и голосовать за исключение прежних членов; оно принимает решения, связанные с управлением финансовыми средствами – принимает бюджет, определяет размер и порядок уплаты членских или имущественных взносов; выбирает и освобождает членов правления и др. ЗЮЛНЦ категорически устанавливает, что решения общего собрания подлежат судебному контролю относительно их законосообразности.

Правление представляет товарищество, обеспечивает выполнение решений общего собрания и выполняет обязанности, возложенные на него в силу нормативных актов или уставом. Оно состоит из по меньшей мере из трех человек – членов товарищества, избираемых общим собранием сроком до пяти лет.

Фонд создается односторонним учредительным актом – при жизни или по случаю смерти. Учредительным актом предоставляется в безвозмездное пользование имущество для достижения некоммерческой цели. В акте нужно указать вид деятельности; органы фонда; правила относительно правомочий органов; представительст-во; срок, на который создан фонд, и др. У фонда есть *орган управления*, который согласно закону может быть единоличным или коллективным.

Особую форму гражданского участия, характерную только для Болгарии, представляют собой читалишта (болг. „читалище“). Возникшие и утвердившиеся в эпоху болгарского Возрождения как центры просвещения и культуры, болгарские читалишта завоевали и сохранили на протяжении последних 150 лет исключительно высокое общественное доверие к своей деятельности.

Наиболее сильными сторонами читалишт являются:

1) их массовая территориальная распространенность – фактически и в самой маленькой болгарской деревне существует читалище,

2) имеющее собственное здание и реализующее конкретную деятельность;

3) устойчивая высокая степень общественного доверия к этому институту.

На данный момент статут болгарских читалишт упорядочен в *Законе о народных читалишах*, в котором народные читалища определяются как «традиционные самоуправляющиеся болгарские культурные и просветительные товарищества в населенных пунктах, исполняющие и государственные культурно-просветительные задачи. В их деятельности могут принимать участие все физические лица невзирая „на ограничения относительно возраста и пола, политических и религиозных взглядов и этнического самосознания» (ст. 2, п. 1).

Народные читалища также являются юридическими лицами с некоммерческой целью и также подлежат внесению при окружном суде, в районе которого они находятся. При Министерстве культуры существует *Реестр народных читалишт*[1].

«Для теоретиков гражданского общества оно возникает одновременно с Новым временем. Отделение политического от гражданского общества воспринимается как решающий шаг на пути к модернизации. Современным в этом смысле является обособление двух относительно автономных сфер: сферы потребностей (как понимает это Гегель) и сферы общеобязательного принуждения (государство, политика). Гражданское общество выступает той общественной сферой (такой же вездесущей в современном обществе, как и госу-дарство), в которой индивид может выйти из-под опеки государства, оставаясь в то же время общественным индивидом»[2].

Гражданское общество в Болгарии испытывало сильные затруднения при своем формировании и обособлении прежде всего в силу исторических причин. XIX век в болгарской исторической действительности связан с национально – освободительным движением, с борьбой за автономную православную церковь и за культурное просвещение. Апрельское восстание 1876 г. было неуспешным, а болгарская буржуазная революция – незаконченной. Создание Третьего болгарского государства в 1878 г. явилось следствием русско-турецкой освободительной войны 1877 – 1878 гг. Началось создание как новых государственных институтов, так и нового экономического и хозяйственного порядка. Все это медленно, но необратимо привело к отделению политической деятельности от гражданского общества.

Период социализма (1947[3] – 1989 гг.) снова затормозил гражданское участие в управлении, выдвигая лозунги партии-государства и единомыслия. Существование неправительственных/ общественных/ некоммерческих организаций, реализующих общественно полезные цели, было скорее всего исключением. Созданные и финансируемые государством, эти организации соответственно находились под его контролем.

Период после 1990 г. приводит к новому становлению и развитию гражданского сектора. В 90-х гг. XX века

[1] http://chitalishta.com

[2] Тодоров А. “Трудностите пред гражданското общество: критика на прехода към демокрация”, Politicl Studies” - vol. 5, No 3, 1995 - София

[3] В 1947 г., после проведения национального референдума, была принята Конституция Народной Республики Болгария, сильно ограни-чивавшая как политический плюрализм, так и существование гражданского общества.

создается множество некоммерческих организаций. Большинство из них, однако, в этот период было создано за счет средств внешних доноров, т.е. они формулировали свои цели и направляли свою деятельность на цели, задаваемые спонсором/ донором, а не на реальные общественные нужды.

В первое десятилетие XXI века можно заявить, что гражданская среда уже изменилась: гражданские организации начинают влиять и отображать общественную повестку дня. Неправительственный сектор начинает четко и с успехом заявлять перед политической элитой свою позицию, например, по вопросам экологии. Сектор развивается исключительно динамично. В 2005 г. в Болгарии было зарегистрировано 22 366 общественных организаций, среди которых 81% составляли товарищества, а 19% – фонды. В конце 2007 г. их число достигло 27 000. Согласно неофициа-льной информации, в этот же период активными были 2500 общественных организаций. Один из самых обстоятельнных анализов гражданского общества в Болгарии был сделан в Национальном докладе о развитии человека Программы развития ООН в Болгарии на 2001 г., озаглавленном «*Гражданское участие в управлении: от индивидов к гражданам»,* как и анализ гражданского участия, сделанный объединением "Балкан асист" [1] в докладе «*Индекс гражданского участия в управлении*».

Неправительственный сектор является одним из наиболее активных участников на рынке общественных заказов в Болгарии. Некоммерческие организации являются одним из основных исполнителей общественных заказов, в частности в сфере консультаций и обучения. В 2014 г. министр юстиции одобрил *Механизм выбора юридических лиц с нехозяйственной целью, определенных для осуществления общественно полезной деятельности, чьи представители принимают участие в составе Комитета наблюдения за Соглашением о партнерстве и в программах, софинан-сированных Европейскими структур-ными и инвестиционными фондами, на программный период 2014 – 2020 гг.* В составе этого Комитета принимают участие представители некоммерческих организаций, работающих в сфере 1. Равенства между мужчинами и женщинами, недискриминации и равных возможностей; 2. социального включения и интеграции маргинализованных групп; 3. в сфере экологии и 4. в сфере образования, науки и культуры.

В 2014 г. Товарищество «Природа – людям и регионам» обратилось с призывом запрета участия неправительственных (некоммерческих) организаций в процедурах по поручению общественных заказов, указывая, что в Болгарии существует почти 4000 некоммерческих организаций, которые, несмотря на регистрацию согласно ЗЮЛНЦ как приносящие общественную пользу, на самом деле принимают участие в общественных заказах, реализуя при этом не общественно полезную, а хозяйственную деятельность. Этот призыв остается без ответа со стороны болгарского законодателя.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES:

1. Конституция Республики Болгария 1991.
2. Конституция Народной Республики Болгария – 1947, отм.
3. Конституция Болгарского княжества (Тырновская Конституция). Принята 16.04.1879 г., отм.
4.Гражданский процессуальный кодекс.
5. Закон о лицах и семье
6. Закон о народных читалиштах

[1] www.balkanassist.bg

7. Закон о юридических лицах с некоммерческой целью
8. Закон о юридических лицах (отм.)
9. Распоряжение-закон о государственном надзоре за организациями и обединениями, обн. ДВ 77/ 1938 г., отм. 1947 г.
10. Голева П., Цв. Каменова, К. Стойчев Юридически лица с нестопанска цел – Правен режим, София, 2003.
11. Златарева М. Юридически лица с нестопанска цел. – София, 2002
12. Тодоров А. Трудностите пред гражданското общество: критика на прехода към демокрация, Politicl Studies - vol. 5, No 3, 1995 – София
13. http://ngo.mjs.bg
14. www.balkanassist.bg
15. http://www.justice.government.bg
16. http://chitalishta.com

Zakon o litsakh i sem'e
Zakon o narodnykh chitalishtakh
Zakon o iuridicheskikh litsakh s nekommercheskoi tsel'iu
Zakon o iuridicheskikh litsakh (otm.)
Rasporiazhenie-zakon o gosudar-stvennom nadzore za organizatsiiami i ob"edineniiami, obn. DV 77/ 1938 g., otm. 1947.
Goleva P., Tsv. Kamenova, K. Stoichev Iuridicheski litsa s nestopanska tsel – Praven rezhim, Sofiia, 2003.
Zlatareva M. Iuridicheski litsa s nestopanska tsel. – Sofiia, 2002
Todorov A. Trudnostite pred grazhdanskoto obshchestvo: kritika na prekhoda k"m demokratsiia, Politicl Studies - vol. 5, No 3, 1995 – Sofiia