

Катерина Петренко

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ (ЦСЕ)

У статті досліджуються особливості інституційно-правового оформлення громадських об'єднань у країнах Центрально-Східної Європи. Узагальнено підходи до класифікації, окреслення сфер діяльності та загального адміністрування громадських об'єднань у різних країнах ЦСЕ. Проаналізовано значення нової хвилі інституціоналізації громадських об'єднань у світі для України.

Ключові слова: громадські об'єднання, країни Центрально-Східної Європи, інституціоналізація, громадянське суспільство, нормативно-правове забезпечення.

K. Petrenko. Institutional support for NGOs in Central and Eastern Europe (CEE). *This article explores the features of the institutional and legal formalization of NGOs in Central and Eastern Europe. Approaches to classification, areas of activity definition and a general administration of NGOs in CEE countries are generalized. The importance of a new wave of institutionalization of NGOs in the world for Ukraine is analyzed.*

Key words: NGO, Central and Eastern Europe countries, institutionalization, civil society, regulatory support.

Розширення Європейського Союзу на Схід стало однією з найбільш значущих геополітичних, економічних та глобалізаційних подій європейського континенту кінця ХХ – початку ХХІ ст.: кількість держав – членів ЄС збільшилася з 15 до 27, а територія ЄС зросла приблизно на 20%. Членами ЄС стали 10 держав колишнього соціалістичного табору: Польща, Румунія, Болгарія, Латвія, Литва, Естонія, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чехія. Результатом цих процесів, серед іншого, став накопичений цінний досвід суспільних перетворень в умовах переходу від авторитаризму до демократії, від планової економіки до ринкової, від закритої держави до відкритого громадянського суспільства. Уроки таких трансформацій є важливими для інших держав постсоціалістичного табору, що обрали

шлях демократизації, ринкової економіки та побудови дієвого громадянського суспільства.

З 1989 року в світі почалася нова хвиля інституціоналізації громадських об'єднань, пов'язана із початком суттєвих перетворень у законодавстві країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ). На початку перехідного періоду законодавча база більшості країн ЦСЄ щодо діяльності ГО була або недосконалою, або застарілою. Наприклад, в Болгарії діяв закон 1949 року, а Румунія продовжувала користуватися законом ще 1924 року, який успішно діяв навіть під час комуністичного режиму. Проте деякі країни оновлювали законодавство щодо регулювання діяльності ГО. Так, колишня Чехословаччина прийняла новий закон про громадські об'єднання через чотири місяці після «оксамитової революції». Македонія прийняла новий закон про «Громадські організації і об'єднання» ще до проведення багатопартійних виборів.

Ці процеси дійшли і до України, хоча із значною затримкою. Так, у 2013 році увійшов в силу новий Закон України «Про громадські об'єднання», яким було значно розширено правові та організаційні засади функціонування громадських об'єднань у нашій державі. Цей нормативно-правовий акт активізував діяльність суб'єктів громадянського суспільства в Україні, розширивши можливості їх діяльності. Його можна вважати початком інституційно-правового оформлення поля громадських об'єднань в Україні за європейським зразком. Зазначимо, що наше законодавство користується досвідом зарубіжних країн у своїй законотворчій діяльності, використовуючи кращі механізми світової практики. Отже, особливо важливо, на думку автора, проаналізувати правове поле та інституційне забезпечення діяльності громадських об'єднань саме в країнах ЦСЄ, історія та практика яких має багато спільних рис із нашою країною.

Євроінтеграційні процеси системи державного управління та адміністративні реформи країн ЦСЄ стали предметом досліджень багатьох іноземних та вітчизняних дослідників. Серед західних авторів найбільш вагомий внесок у розвиток цієї теми зробили: Д. Боссарт, К. Гьотц, Х. Граббе, А. Дімітрова, К. Деммке, Ж. Зіллер, Дж. Каммерер, Б. Колер-Кох, Л. Меткаф, К. Ніцці, Т. Ферхойен, Ф. Шиммель-фенінг та ін. Серед найбільш відомих вітчизняних фахівців, що займаються питаннями європеїзації систем державного

управління, можна назвати В. Авер'янова, І. Грицяка, О. Дергачова, Н. Колісніченко, В. Копійку, І. Кравчук, Л. Прокопенка, О. Рудіка, В. Посельського, С. Топалову, С. Ситник, В. Чужікова, П. Шевчука та ін. Окремою сферою наукових досліджень стала інституціоналізація суб'єктів громадянського суспільства в країнах ЦСЄ, яку в різних аспектах досліджують Г. Зеленько, В. Горбатенко, М. Кармазіна, В. Кремень, А. Колодій, І. Кресіна, Л. Нагорна, В. Полохало, С. Телешун, Д. Ткач, В. Цвих, Г. Щедрова, В. Якушик та ін.

До середини 1990-х рр. майже весь регіон Центрально-Східної Європи зазнав реформування законодавства про ГО. Виявилося, що існуюче на той час застаріле законодавство не здатне регулювати «відродження громадянського суспільства», яке почалося в той період у країнах ЦСЄ.

У ряді випадків виявилося, що прийняті закони мають суттєві недоліки. Їх підготовка велася прискореними темпами, у зв'язку з чим механізми функціонування та взаємодії ГО не були якісно врегульовані. Так, Цивільний кодекс Албанії в середині 1990-х містив всього десять загальних положень про фонди. Прогалинами в законодавстві скористалися «пірамідні схеми», які погіршили загальне становище та авторитет ГО в суспільстві.

Закони інших країн були, навпаки, занадто обтяжливими. Так, Румунський закон вимагав для створення громадського об'єднання наявності 20 засновників, а закон Федерації Боснії і Герцеговини – 30 засновників. Більше того, Федерація вимагала, щоб засновники були громадянами країни, таким чином, біженцям і вимушеним переселенцям відмовлялося в праві створювати громадські об'єднання.

Податкові та фінансові закони країн ЦСЄ також вносили обмеження в діяльність ГО. В ряді країн громадські об'єднання обкладалися податками так само, як комерційні підприємства, а податкові стимули для благодійності були майже відсутні. У той же час, деякі країни обмежили можливості ГО займатися підприємницькою діяльністю, хоча бюджетне фінансування було мінімальним, а його механізми недосконалими. Таким чином, ГО функціонували практично без податкових пільг, стимулювання благодійності, можливостей отримувати прибуток та державного фінансування, що зменшувало дієздатність та автономність об'єднань.

Проте, як було сказано вище, з кінця 1980-х рр. в ряді країн почали формуватися робочі групи по перегляду законів, політики і практики діяльності ГО. Під егідою зміни політичних режимів та демократизації правові основи діяльності ГО було істотно покращено. Як писали в 1999 році Лестер Саламон і Хельмут Анхайер: «У багатьох відношеннях нові правові структури, що з'являються в цьому регіоні, явно перевершують за якістю свої західні аналоги, розробка яких велася набагато більш безсистемно» [12].

Правові основи інституціоналізації ГО країн ЦСЄ. Сьогодні практично кожна країна цивілізованого світу гарантує право на свободу громадських об'єднань. У більшості країн конституція прямо дозволяє формування таких організацій, як клуби, товариства, об'єднання і, як у Польщі, фонди. Крім того, деякі країни прямо визнають право громадян вступати в організації (Чеська Республіка, Угорщина, Косово, Македонія), так само, як право не бути членом об'єднання (Чеська Республіка, Македонія та Чорногорія). Цікаво, що прийнята в 2007 р. Конституція Чорногорії гарантує «національним і етнічним групам право створювати освітні, культурні та релігійні об'єднання за фінансової підтримки держави» [10] (Стаття 79 Конституції Чорногорії, 2007). У деяких країнах право на свободу об'єднань закріплено тільки за громадянами (Стаття 20 Конституції Македонії; Стаття 40 Конституції Румунії), тоді як в інших країнах це право прямо надається «всім і кожному» (Стаття 43 Конституції Хорватії; Стаття 48 Конституції Естонії; Стаття 63 Конституції Угорщини; Стаття 58 Конституції Польщі; Стаття 29 Конституції Словаччини). В конституційних документах часто проводиться відмінність між правом створювати об'єднання (надається всім без винятку) і правом формувати політичні партії (надається тільки громадянам).

При цьому, кожна Конституція вводить конкретні обмеження права на свободу об'єднань. До числа цих обмежень, в основному, належать:

- обмеження, обґрунтовані інтересами національної або громадської безпеки, запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров'я чи моралі, захисту прав і свобод інших осіб (Чеська Республіка, Польща);

- забороняється створення об'єднань, які мають на меті підрив державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу або національної єдності (Хорватія, Естонія);

- забороняється розпалювання расової, національної, етнічної або релігійної ворожнечі (Сербія і Словаччина);

- забороняється пропаганда нацизму, фашизму чи комунізму (Польща);

- забороняються цілі і діяльність об'єднань, спрямовані на підрив політичного плюралізму або основ держави, керованого верховенством права (Румунія);

- забороняються збройні організації, що мають політичні цілі (Угорщина) або воєнізовані структури, що прагнуть досягти своїх цілей за допомогою насильства (Болгарія);

- забороняються об'єднання, що мають на меті проведення політичної діяльності, яка є сферою діяльності політичних партій (Болгарія);

- забороняються об'єднання, що мають на меті політичних партій, церков і релігійних громад (Чеська Республіка, Словаччина).

У країнах Європи ці конституційні права і обмеження повинні застосовуватися на основі міжнародного права, а саме: Статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. У розділі 11 Конвенції передбачається, що: 1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. 2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави [2].

Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод заснувала ретельно розроблений механізм вирішення суперечок, до складу якого входить Європейський Суд з прав людини – перший міжнародний судовий орган, який

займається виключно питаннями прав людини. До теперішнього часу рішення Європейського Суду твердо встановили, що за нормами міжнародного законодавства існує право на створення офіційно зареєстрованих об'єднань і, будучи створеними, вони можуть претендувати на широкий правовий захист [11]. Європейська конвенція також визначає обмежений перелік законних державних інтересів, які можуть служити підставою для обмеження основних свобод. Уряд, який обмежує здійснення цих свобод, повинен продемонструвати, чому втручання у демократичне суспільство є необхідним для досягнення законних державних інтересів [15].

Цей момент є дуже важливим, адже ступінь ясності і узгодженості нормативно-правової бази щодо діяльності ГО в різних країнах не однакова. Процедури реєстрації можуть являти собою простий одноетапний процес (Косово); двоетапний дозвільний процес (Румунія); або ряд складних дублюючих одна одну процедур (Сербія). В одних країнах податкові закони передбачають відповідні пільги для ГО і стимули для донорів, тоді як в інших громадські об'єднання обкладаються податками як комерційні підприємства. Бюджетне фінансування ГО може бути досить прозорим (Угорщина) або залишається закритим коруптизованим процесом (Україна).

По-різному закони країн ЦСЄ визначають сутність громадських об'єднань та дозволені рамки їх діяльності, які часто залежать від офіційного статусу та різновиду, до якого належить організація. Сьогодні у світі існують дві основні організаційно правові форми ГО: об'єднання і фонди. Об'єднання – це засновані на членстві організації, чії члени або їх виборні представники становлять вищий керівний орган організації. Вони можуть бути сформовані в суспільно-корисних цілях або в загальних інтересах своїх членів. Фонди традиційно засновуються на базі майна, призначеного для конкретних цілей, і управляються незмінною радою директорів (наприклад, рада директорів сама призначає наступників членів, які пішли у відставку). В деяких країнах фонди можуть створюватися в приватних інтересах, хоча в багатьох інших вони повинні служити на благо суспільства.

І об'єднання, і фонди прямо або непрямо пов'язані «заборону на розподіл прибутків». У деяких юрисдикціях застосовується

позитивне формулювання. Так, закон Албанії встановлює, що ГО зобов'язані використовувати свій прибуток і майно в цілях, передбачених статутом організації. В інших країнах застосовується негативне формулювання. Наприклад, в Косово законодавство забороняє ГО розподіляти чисті прибутки між будь-ким. Незалежно від конкретного формулювання, заборона на розподіл прибутків є тою загальною ознакою, яка відрізняє ГО від комерційних компаній.

Метою громадських об'єднань зазвичай є здійснення діяльності на благо суспільства або в загальних інтересах своїх членів. У більшості країн світу фонди можуть створюватися тільки в суспільно-корисних цілях; проте в деяких країнах фонди можуть служити і приватним цілям. Інші організаційні форми, як правило, мають більш вузький діапазон дозволених законом цілей. Так, суспільно-корисні компанії в Чеській Республіці зобов'язані «надавати населенню суспільно-корисні послуги на об'єктивних і рівноправних умовах» [9].

Для того, щоб претендувати на статус «суспільно-корисної організації», об'єднання або фонд (чи інша організаційно-правова форма ГО) повинні більшу частину діяльності присвячувати суспільно-корисним інтересам. Перелік суспільно-корисних інтересів, безумовно, різниться в різних країнах, відображаючи потреби, цінності і традиції конкретної держави. Наведений нижче список містить більшість видів суспільно-корисної діяльності, що визнаються в країнах світу: аматорський спорт; мистецтво; надання допомоги інвалідам або їх захист; надання допомоги біженцям; благодійність; права людини; захист прав споживачів; культура; демократія; екологія або захист навколишнього середовища; освіта, професійне навчання і просвітництво; ліквідація дискримінації на расовому, етнічному, релігійному або іншому підґрунті; ліквідація бідності; здоров'я або фізичне благополуччя; охорона історичних пам'яток; гуманітарна допомога або допомога при стихійних лихах; медична допомога; захист дітей, молоді та знедолених; захист або надання допомоги пораненим або незахищеним тваринам; допомога державним органам; релігія; наука; соціальне згуртування; соціальний або економічний розвиток; соціальне забезпечення; будь-яка інша діяльність з метою підтримки або сприяння суспільному благу.

Ряд міжнародних документів та нормативних актів різних країн світу містять обмеження, введені стосовно політичної діяльності ГО. На думку деяких міжнародних експертів, а також автора цієї роботи, ці обмеження недостатньо чітко і виправдано в зазначених документах пояснюють право органів державної влади на законне втручання. Якщо це визначення включає, наприклад, критику урядової політики, то обмеження на політичну діяльність громадських об'єднань буде неможливо виправдати. Свобода вираження охоплює аналіз публічної сфери, діяльності політичних діячів, право на суспільну дискусію. Таким чином, громадським об'єднанням має забезпечуватися право на отримання інформації та висловлення не лише «спокійних» ідей, але і таких, що мають негативний або критичний характер [14]. Саме так забезпечується плюралізм думок, проголошений та важливий для демократичних суспільств. Можливість участі у політичному житті суспільства є важливим аспектом інституційного становлення громадських об'єднань, а тому вимагає детального аналізу у законодавстві різних країн світу.

Взаємодія з органами державної влади. Необхідною умовою інституціоналізації громадських об'єднань є умови їх взаємодії з органами державної влади, що прописуються в законодавстві. До таких умов можна віднести основні аспекти: правила реєстрації громадських об'єднань; особливості та функції компетентного державного органу, створеного для взаємодії з ГО; встановлена структура та керівництво самої ГО; обов'язкова звітність перед державою та санкції тощо. Розглянемо ці аспекти взаємодії ГО та державної влади країн Центральної та Східної Європи більш детально.

Органи реєстрації ГО. Практично у всіх країнах ЦСЄ громадські об'єднання можуть отримати права юридичної особи лише після реєстрації. Одне з ключових організаційних питань взаємодії громадських об'єднань та органів державної влади – кому саме доручити реєстрацію: судовому органу, міністерству або іншому адміністративному органу. Приблизно в половині країн Європи реєстраційні повноваження покладені на міністерство чи інший адміністративний орган. Головною проблемою цього підходу є те, що ці органи найчастіше схильні до політичних

впливів. До того ж, в окремих країнах (наприклад, в Македонії до 1998 р.) реєстрацію здійснювало Міністерство внутрішніх справ, що, з урахуванням його колишніх зв'язків з апаратом держбезпеки, справляло стримуючий ефект на діяльність громадських об'єднань.

Поширеною, хоча і не повсюдною тенденцією, є передача міністерських повноважень у справах реєстрації іншим органам. Крім того, в деяких країнах робляться кроки до створення спеціалізованих аполітичних органів реєстрації організацій. Так, на початку 2007 року уряд Македонії вніс зміни в закон, звільнивши судові органи від реєстрації об'єднань і фондів, і поклавши цю функцію на Центральний Реєстр.

Друга проблема полягає в тому, чи повинна реєстрація проводитися на місцевому або національному рівні. Реєстрація на місцях істотно полегшує життя місцевим суспільним групам, бажаючим зареєструвати ГО. Відповідно, цілий ряд країн, в тому числі Болгарія, Чеська Республіка та Естонія, дозволяють деяким типам організацій реєструватися в окружних судах. Перевагами децентралізованої реєстрації можна користуватися і без звернення до судових органів, так, громадські об'єднання Словенії та Хорватії можуть реєструватися в регіональних адміністративних органах. Недолік децентралізованої реєстрації полягає в тому, що в цьому випадку важче приймати послідовні й узгоджені рішення щодо регулювання діяльності ГО.

Цікаво зазначити, що в травні 2001 року Албанія передала всі реєстраційні повноваження ГО окружному суду міста Тирана, відібравши їх у місцевих окружних судів. Щоправда, такий крок заподіяв чимало незручностей об'єднанням, діючим за межами столиці.

Більшість країн покладають функції реєстрації певних форм ГО на якийсь один орган, незалежно від мети їх діяльності. Проте, в деяких країнах для різних організаційно-правових форм ГО процедури реєстрації відрізняються. Так, в Чеській Республіці об'єднання реєструються в Міністерстві внутрішніх справ, а суди реєструють благодійні, громадські фонди і суспільно-корисні компанії. Деякі країни – особливо коли мова йде про фонди – залучають до процесу реєстрації міністерство, яке курує сферу діяльності ГО. Так, Словенія покладає реєстраційні повноваження

на міністерство, предметом компетенції якого є сфера діяльності цього фонду, тоді як в Хорватії за реєстрацію фондів відповідає Центральний адміністративний орган, але за обов'язкової згоди відповідного міністерства.

Такий поділ реєстраційних повноважень не тільки породжує плутанину і бюрократичні зволікання, якщо організація не підпадає точно під нагляд одного міністерства, а й, за твердженнями місцевих експертів, підвищує ризик неправомірного прямого і непрямого контролю над ГО з боку держави.

Процедури реєстрації істотно різняться, залежно від країни і організаційно-правової форми ГО. Однак, як правило, ГО, що подає заявку на реєстрацію, зобов'язана представити реєстраційному органу наступні документи: установчий акт, статутні документи та заяву про реєстрацію. Ця документація повинна містити основні відомості про ГО (назва, адреса, мету і характер діяльності, засновники, процедури внутрішнього управління і т.д.).

У ряді країн ЦСЄ, як мінімум, деякі організаційно-правові форми зобов'язані представити низку додаткових документів. Так, в Румунії об'єднання і фонди зобов'язані отримати і представити дозвіл міністерства або спеціалізованого центрального адміністративного органу, який курує сферу діяльності цього об'єднання. У Польщі діють окремі процедури реєстрації, видачі дозволів на здійснення економічної діяльності та надання суспільно-корисного статусу.

Реєстраційні збори, якщо мають місце, зазвичай мають символічний характер і не ставлять за мету створення перешкод для реєстрації ГО. Так, в Хорватії громадські об'єднання та фонди сплачують реєстраційний збір у розмірі близько € 10. У Сербії витрати на реєстрацію становлять близько € 8. Угорщина взагалі не стягує реєстраційних зборів з об'єднань і фондів, але вимагає сплати в казну еквівалента € 100 за реєстрацію некомерційних компаній.

Загальні повноваження громадських об'єднань у країнах ЦСЄ. Зареєстровані ГО (у тому числі суспільно-корисні) наділені правами і повноваженнями в такому ж повному обсязі, що й інші юридичні особи, включаючи право брати, здавати в оренду, набувати нерухоме майно та укладати контракти. Залежно від організаційно-правової форми, закон може обмежити право ГО

займатися політичною діяльністю, причому по відношенню до суспільно-корисних ГО діапазон цих обмежень може бути ширшим, як зазначалося вище. Більше того, ГО повинні обмежувати свою діяльність сферами, перерахованими в статутних документах, і можуть бути зобов'язані отримати ліцензію на провадження деяких видів діяльності (наприклад, на утримання дитячих дошкільних установ).

Порушення цих обмежень може бути опротестовано двома категоріями позивачів: особами, що мають законний інтерес, або регулюючим органом. Особи, які мають законний інтерес, вправі подати скаргу до суду (Албанія, Болгарія, Чеська Республіка) або державному прокурору. Якщо ГО здійснює незаконну діяльність, член її керівного органу (або об'єднання) має право подати в суд позовну заяву проти ГО (Угорщина, Словаччина) або вимагати анулювати прийняте ГО рішення (Румунія); будь-яка зацікавлена особа вправі вимагати, щоб суд розпустив дану організацію (Румунія), або повідомити судового адвоката про факт незаконної діяльності (Боснія, Хорватія, Чорногорія та Сербія). Більше того, громадяни Чеської Республіки навіть зобов'язані повідомляти поліції про будь-які помічені злочини проти Конституції, безпеки або добробуту держави або її майна.

По-друге, регулюючий орган – будь-то міністерство, суд або державний прокурор – зазвичай наділений прямим правом нагляду за додержанням закону. Подібним чином орган, який регулює діяльність об'єднань, дійшовши висновку, що дане об'єднання порушує закон або власний статут, може вимагати виправлення порушень, видати пересторогу або порушити судовий процес. У Боснії та Хорватії судовий адвокат вправі за службовим обов'язком порушити судове провадження у такій справі.

Особи, на яких спрямована діяльність ГО, мають право переслідувати організацію в суді в разі порушення їх прав або заподіяння шкоди (Угорщина), або в тих випадках, коли вони можуть довести свої законні інтереси в даному судовому спорі (Хорватія, Чеська Республіка, Чорногорія). Згідно з законодавством більшості країн Західної Європи зацікавлені особи мають право вимагати від фонду надання інформації про виконання ним своїх завдань і перевіряти його річні фінансові звіти і звіти про

виконану роботу; висновки аудитора, бухгалтерську документацію, резолюції фонду та установчі документи. У разі невиконання фондом цих вимог така особа може домагатися реалізації своїх прав через суд.

Структура та керівництво ГО. Закони країн ЦСЄ суттєво різняться в деталях, що стосуються питань внутрішнього керівництва ГО. Одні просто вимагають, щоб у статуті організації була в загальних рисах визначена її структура. Інші присвячують цілі сторінки нормативних документів опису процедур голосування та вимог до кворуму, передбачаючи збої в керівництві тощо. В деяких випадках ці детально вписані правила можуть бути змінені статутними документами організації, в інших випадках це неможливо.

Об'єднання. Вищим керівним органом об'єднання є загальні збори його членів (або в деяких великих об'єднаннях – зібрання вибраних у належному порядку представників). У ряді країн на додаток до загальних зборів передбачається керівний орган, який займається повсякденними справами об'єднання. Крім того, у багатьох країнах об'єднання зобов'язане призначити особу, уповноважену представляти організацію у відносинах з третіми сторонами (Боснія, Хорватія, Угорщина та Сербія).

Фонди та інші не членські організації. Зазвичай керівництво нечленськими організаціями здійснює рада директорів. Вони також можуть мати окремий керівний орган для ведення повсякденних справ організації і окрему контролюючу раду (або, як мінімум, аудитора) для нагляду за діяльністю організації (в цілях недопущення неправомірних дій, фінансових зловживань і т.д.). Деякі організації дозволяють засновникам відігравати постійну роль у керівництві їх діяльності.

Таким чином, загальна тенденція у країнах Центральної та Східної Європи полягає у встановленні ряду базових положень, регулюючих структури внутрішнього керівництва ГО. Як правило, ці положення визначають тип вищого керівного органу (або органів у деяких фондах) і кола їх обов'язків. У той же час, законодавство зазвичай надає засновникам або вищому керівному органу широкі повноваження щодо створення та зміни керівних структур організації у встановлених законом рамках.

Обов'язки, зобов'язання та звітність керівних органів ГО. Як правило, вищий керівний орган уповноважений і зобов'язаний аналізувати і затверджувати річний бюджет, річний фінансовий звіт і річний звіт про роботу організації. Крім того, вищий керівний орган уповноважений визначати політику організації, обирати чи призначати посадових осіб, приймати рішення про перетворення, припинення діяльності та розпуск, а також вносити зміни в керівні документи організації. Хоча вищий керівний орган має право делегувати правлінню деякі повноваження (зокрема, право підпису в Угорщині), як правило, перелік делегованих повноважень досить обмежений (наприклад, право вносити зміни до статуту або затверджувати бюджет).

Члени керівних органів можуть нести персональну відповідальність за шкоду, заподіяну ГО або третім сторонам. У багатьох країнах Європи (Боснія, Хорватія, Чорногорія і Сербія) будь-яка особа, що має законний інтерес, має право пред'явити позов про відшкодування збитків, що зазнала внаслідок невиконання членом правління своїх обов'язків. У деяких країнах ЦСЄ, наприклад, в Чеській Республіці, відповідальність перед третіми сторонами лягає на організацію, а не на конкретних членів правління. У той же час, організація має право стягнути збитки з винного члена правління шляхом порушення цивільного позову. В інших країнах, наприклад, в Албанії та Македонії, відповідальні за шкоду члени правління можуть бути прямо визнані винними в завданні збитку третім сторонам у тих випадках, коли відповідальний за збиток член правління діяв, виконуючи свої посадові обов'язки, з умислом або проявляючи грубу недбалість. Естонія покладає на членів правління значну відповідальність за шкоду, неправомірно завдану ГО або її кредиторам внаслідок неналежного виконання ними своїх посадових обов'язків.

На практиці лише в небагатьох країнах були прецеденти притягнення членів керівних органів до відповідальності за порушення обов'язку дотримуватися інтересів об'єднання. Для осіб, викритих у неетичній поведінці, зазвичай передбачено право на оскарження звинувачень відповідно до правил цивільного судочинства.

Контролюючі органи з боку державної влади. В різних країнах ЦСЄ громадські об'єднання контролюються різними державними

органами. Приміром, у Болгарії та Угорщині контролюючим органом є прокуратура району, в якому зареєстрована ГО. В Естонії та Словаччині діяльність громадських об'єднань і фондів регулюється Міністерством внутрішніх справ; в Чеській Республіці Міністерство внутрішніх справ контролює об'єднання, а суд за місцем реєстрації здійснює наглядову функцію за діяльністю громадських і благодійних фондів та суспільно корисних організацій. Зазначимо, що в країнах Західної Європи та США багато регулюючих функцій щодо ГО покладаються на податкові органи.

Майже у всіх країнах ЦСЄ для здійснення певних видів діяльності ГО має отримати дозвіл в урядових органах. У більшості країн громадські об'єднання та фонди повинні володіти *ліцензією* на проведення таких видів діяльності, як надання послуг у галузі громадського харчування, догляду за домом, сімейного догляду, деяких особливих видах базових соціальних послуг, а також організації дитячих садків та освітніх установ, установ із догляду за немічними та людьми похилого віку. В Болгарії, наприклад, для надання соціальних послуг організації не потрібно отримувати ліцензію, але необхідно зареєструватися в спеціальному реєстрі, окрема ж ліцензія необхідна лише для роботи з дітьми. Тенденція в сучасному світі показує все більше зрівняння ГО, які займаються наданням спеціалізованих послуг, і інших юридичних осіб (від приватних комерційних компаній і до державних установ), які займаються наданням цих послуг.

Часто ГО зобов'язані подавати щорічну *звітність* про свої фінанси (принаймні для податкових відомств за умови того, що їх річний обсяг перевищив порогову суму, обов'язкову для подання податкової декларації). Від деяких організацій, крім податкової звітності, вимагається подача більш докладної інформації про свою діяльність і в інше відомство (або відомства), якими найчастіше можуть бути орган реєстрації ГО або ж профільне міністерство, яке контролює ту галузь діяльності, якою займається ця організація. У той же час, в ряді країн громадські об'єднання звільнені від подібної звітності. Наприклад, чеські та словацькі громадські об'єднання звільнені від подачі будь-якої звітності до тих пір, поки їх дохід не перевищує певного рівня. Тим не менш, вони повинні вести бухгалтерський облік і можуть

бути піддані аудиторській перевірці. У цих країнах звітність також залежить від наявності статусу суспільної корисності, який передбачає більш високий рівень звітності як від благодійних фондів, так і від громадських об'єднань.

Деякі країни вимагають від певного типу ГО подачі більш ґрунтовної звітності про свою діяльність. Словаччина, наприклад, вимагає короткий опис проведеної діяльності з поясненням того, як ця діяльність відповідає статутній меті організації, а також окрему бухгалтерську звітність витрат, пов'язаних з підприємницькою діяльністю, а від благодійних фондів додатково ще потрібна розбивка витрат на адміністративні цілі і ті, що безпосередньо пов'язані з виконанням мети фонду. Суспільно корисні організації в Угорщині та Польщі повинні подавати досить докладні звіти про свої програми. Фонди, крім того, найчастіше мають звітувати з питань управління цільовими пожертвами. Більше того, в деяких випадках обов'язковим є і проведення незалежного зовнішнього аудиту.

Крім накладання вимоги щодо звітності, влада часто користується і іншими інструментами *контролю*, такими як аудити та перевірки, що проводяться державними органами, особливо з метою моніторингу фондів та суспільно корисних організацій. У Болгарії останні піддаються фінансовим аудиторам, метою яких є перевірка використання державних або муніципальних субсидій або грантів, наданих у рамках європейських програм. Відповідний контролюючий орган повинен мати підстави для проведення аудиту, проте відсутня вимога про завчасне попередження про аудиторську перевірку. Угорські суспільно корисні організації найчастіше перевіряються Державною рахунковою палатою на предмет використання бюджетних субсидій. В Польщі міністерство, відповідальне за питання соціального страхування, має право доступу до майна організації, її документації та інших носіїв інформації, а також має право зажадати усні та письмові пояснення.

Завдання звітності, в цілому, полягає в тому, щоб діяльність організації відповідала легітимним вимогам закону, але не була занадто обтяжливою і не призводила до зайвого втручання держави у внутрішні справи організацій. ГО зазвичай зобов'язані подавати податкову звітність згідно з регламентом, встановленим

законами про оподаткування. Іноді така звітність повинна проходити аудит, але невеликі організації часто звільняються від виконання цієї вимоги. Що ж до програмної звітності, суспільно корисні організації, яким надані податкові / фіскальні пільги, повинні подавати звітність, але при цьому малі організації нерідко звільняються від цього обов'язку або ж подають спрощену звітність. Слід також відзначити і те, що ГО часто зобов'язані виконувати й інші вимоги зі звітності, включаючи звіти перед своїми керівними органами, а також звіти, подані до відповідних дозвільних органів у разі, якщо ця ГО проводить діяльність, яка передбачає ліцензування. Крім того, звітність подається і в державні фінансові органи, і приватним донорам.

У разі неподання звітності, як правило, накладаються *санкції та штрафи*. Така ситуація в Болгарії, де держава може оштрафувати ГО на суму від € 50 до € 500. У Польщі громадське об'єднання, яке не дотримується вимог про надання документації, може бути піддано одноразовому штрафу на суму, що не перевищує 5000 злотих, сплати якого можна уникнути за умови негайного виконання вимог після накладення штрафу. У Словаччині благодійний фонд, який не подав звітність, може бути оштрафований на суму від 10 до 100 тисяч словацьких крон. У багатьох країнах штрафами можуть бути покарані як організації, так і їх відповідальні особи.

У багатьох країнах неодноразове неподання звітності може призвести до припинення діяльності та розпуску організацій. У той же час, припиненню діяльності повинно передувати відповідне повідомлення організації та надання їй можливості виправити недоліки. У разі накладення штрафу або винесення рішення про припинення діяльності зазвичай надається можливість оскарження.

Санкції, що застосовуються до суспільно корисних організацій, можуть включати втрату податкових пільг і статусу суспільної корисності. У Болгарії, наприклад, такі організації можуть припинити своє існування у разі систематичних порушень вимог щодо звітності. Певною мірою ситуація аналогічна і в Чехії, де суспільно корисна організація може втратити своє загальне звільнення від сплати податків на рік через вчинення порушення та часткові податкові пільги в наступному фінансовому році.

Отже, на основі проаналізованих матеріалів можна дійти висновку, що основи інституціоналізації громадських об'єднань лежать у сфері правового забезпечення. Держава може створювати сприятливі умови для їх діяльності, надавати податкові преференції та державне фінансування або створювати процесуальні перепони на шляху функціонування ГО: від моменту їх реєстрації до накладання санкцій та штрафів.

Висновки. Вище наведено та проаналізовано неповний перелік питань інституційного забезпечення діяльності громадських об'єднань у країнах Центрально-Східної Європи. Широкий розгляд цієї проблеми включає, в тому числі, вивчення особливостей практичної реалізації нормативних актів у різних країнах, інструментів та механізмів взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, більш детального опису проблем безпосереднього здійснення діяльності (процедура реєстрації, документообіг, оподаткування, звітність, легалізовані механізми участі в житті суспільства тощо). Проте коло питань, розглянутих у цій статті, дозволяє зробити декілька висновків, важливих для подальшого вивчення проблеми: 1. Інституційне забезпечення діяльності громадських об'єднань є значимою проблемою початку XXI століття в контексті поглиблення євроінтеграційних процесів та продовження руху хвилі демократизації на Схід Європейського континенту; 2. Інституціоналізація громадських об'єднань у країнах ЦСЄ включає два взаємопов'язані процеси – нормативно-правове та організаційне оформлення діяльності інститутів громадянського суспільства, кожний з яких відбувається особливо в умовах різних країн і потребує детального дослідження; 3. В Україні почалася нова хвиля інституційного оформлення функціонування громадських об'єднань із прийняттям Закону України «Про громадські об'єднання» у 2013 році. Цей процес передбачає вирішення широкого кола правових та організаційних питань, які не можуть бути повністю скопійовані з практики сусідніх країн, адже тісно взаємопов'язані з адміністративною системою країни в цілому, особливостями державного управління, рівнем розвитку громадянського суспільства, історичними умовами та існуючими в суспільстві традиціями громадської участі. Україна має випрацювати власний механізм інституційного оформлення елементів громадянського суспільства, основується на

національних особливостях, але з урахуванням досягнень найкращих світових практик якісної взаємодії громадських об'єднань та органів державної влади.

1. Анікін В. І. Громадські об'єднання як структури громадянського суспільства (на прикладі республіки Молдова) / В. І. Анікін, Г. І. Зеленько // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 22, Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін : збірка / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. – Вип. 6. – С. 40–47.

2. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод // Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

3. Загальна декларація прав людини // ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015

4. Зеленько Г. І. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи та України) : автореф. дис.... д-ра політ. наук : 23.00.02 // Г. І. Зеленько ; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф.Кураса. – К., 2007. – 32 с.

5. Зеленько Г.І. Політична «матриця» громадянського суспільства: Досвід країн Вишеградської групи та України // Г.І. Зеленько. – К. : Знання України, 2007. – 336 с.

6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

7. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні // Круглий стіл Національного інституту стратегічних досліджень від 18 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1140/>

8. Рекомендація Комітету міністрів державам-членам про правовий статус неурядових організацій в Європі // Комітет Міністрів Ради Європи; Рекомендація, Міжнародний документ від 10.10.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/ngo/Source/CMRec2007_14_russian.pdf

9. Правовые основы деятельности некоммерческих организаций в Центральной и Восточной Европе // ICNL; 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icnl.org/research/resources/regional/CEE%20Overview_rus.pdf

10. Constitution of Montenegro (2007), Chapter 79 // Comparative Constitutions Project [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf

11. European Court of Human rights, Council of Europe // Official web-site [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

12. Lester Salamon, Helmut Anheier and Assoc. Civil Society in Comparative Perspective // In Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector. – Baltimore: MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. – P. 34.

13. Lyons M. Measuring and comparing civil societies // M. Lyons. – Cosmopolitan Civil Societies Journal, Vol.1, No.1, 2009. – 71-84 pp.

14. Socialist Party and Others v. Turkey, European Court H.R. 20/1997/804/1007 (25 May 1998) // European Court of Human rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58172#{"itemid":\["001-58172"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58172#{)

15. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, European Court H.R. 133/1996/752/951 (30 January 1998) // European Court of Human rights [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128#{"itemid":\["001-58128"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128#{)