

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.728

DOI 10.34822/2312-377X-2021-1-4-7

Андрюенко А. И.

Andrienko A. I.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ЗА РУБЕЖОМ

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PUBLIC ASSOCIATIONS ABROAD

В статье рассмотрен путь развития общественных объединений в США, Великобритании и Германии, выделяются те сферы правового регулирования, которые в России находятся на начальном этапе развития, предлагается исследовать опыт зарубежных государств, уже прошедших данный путь. Основная черта, объединяющая опыт четырех рассматриваемых государств – это постепенная передача социальных услуг общественным объединениям.

The article examines the path of development of public associations in the USA, Great Britain and Germany. Areas of legal regulation that are at the initial stage of development in Russia are highlights. It is proposed to study the experience of foreign countries that have passed this path earlier. The main feature that unites the experience of the four states under consideration is the gradual transfer of social services to public associations.

Ключевые слова: общественные объединения, некоммерческие организации, третий сектор, социально ориентированные некоммерческие организации

Key words: public associations, non-profit organizations, third sector, socially oriented non-profit organizations.

В мире нет единообразного понятия общественных объединений и некоммерческих организаций. Общественные объединения – понятие государств Восточной Европы. Исторической особенностью России является то, что с 1990-х г. практически с нуля начинается развитие института общественных объединений и некоммерческих организаций. Учитывая небольшой период развития института общественных объединений в России, интересна зарубежная практика правового регулирования их деятельности. В данной работе понятия «общественные объединения», «некоммерческие организации», «третий сектор» будут использоваться для обозначения объединений граждан и юридических лиц, реализующих конституционное право на объединение.

Законодательство Соединенных Штатов Америки о некоммерческих организациях формировалось довольно сложно. О праве на объединение и создание общественных объединений говорится лишь косвенно в I поправке к Конституции США. Прямо же в Основном законе Соединенных Штатов Америки право на объединение не закреплено. Более того, вопросы создания и деятельности некоммерческих организаций являются предметом ведения штатов. Федерация приняла закон об отдельной организационно-правовой форме некоммерческого юридического лица, правовое регулирование деятельности которого осуществлялось как федеральным законом, так и законом штата о некоммерческой корпорации, на территории которого было создано объединение. На федеральном уровне в США приняты законы «О некоммерческой корпорации» 2008 года и «О некоммерческой ассоциации» 1996 года. Также были приняты Единообразный закон о незарегистрированных некоммерческих ассоциациях (Uniform Unincorporated Nonprofit Association Act) в 1992 году (действует в редакции 2011 г.) и модельный акт для штатов Model Nonprofit Corporation Act. Данные акты регламентируют статус некоммерческих корпораций законодательством большинства штатов, конкурируя друг с другом. 12 сентября 2013 г. Конгресс США принял резолюцию «О при-

знании полезности и необходимости некоммерческих организаций» и поддержал предложения об объявлении 16 мая 2014 г. днем «Некоммерческих организаций».

Таким образом, учитывая специфику американского законодательства, мы говорим о довольно непростом правовом регулировании положения некоммерческих организаций США. Несмотря на это развитие третьего сектора в США было довольно успешным. Это объясняется, на наш взгляд, тем, что негосударственные организации создавались переселенцами задолго до провозглашения независимости США. В середине XIX века Алексис де Токвиль отмечал: «Как только несколько человек в Соединенных Штатах приходят к какой-то идее, которую хотят продвинуть, они начинают искать друг друга, и как только им удастся наладить контакты между собой, они объединяются. Начиная с этого момента они уже не одиночки, а заметная сила, деятельность которой служит примером для других и слова которой будут услышаны» [1]. Несовершенство правового регулирования компенсируется привычкой граждан США объединяться ради достижения общих целей.

Хронология становления и развития некоммерческих организаций в США может быть представлена в следующем виде:

1) В 1930-е годы начинается формирование сектора некоммерческих организаций в его современном понимании. Объединения граждан вовлекаются в деятельность по оказанию социальных услуг. Государство расширяет объем финансовой помощи объединениям;

2) в 1950-е годы некоммерческие организации США увеличивают финансирование из частных пожертвований, из эндаументов (фондов целевого капитала). Государственное финансирование сохраняется, но в меньшем объеме, чем ранее;

3) в 1960-е годы негативный опыт самостоятельного финансирования некоммерческих организаций США приводит к возвращению к государственной поддержке, возможности по оказанию социальных услуг объединениями гражданам расширяются;

4) к 1970-м сформирован блок профессиональных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг, государство передает большой объем услуг на аутсорсинг данным организациям, обеспечивая данную деятельность выделением субсидий;

5) в 1980-е годы тенденция к передаче все большего объема социальных услуг третьему сектору сохраняется. Создаются специальные некоммерческие организации, призванные координировать взаимоотношения государства и объединений граждан. Поддержка объединений оказывается государством на конкурсной основе. Определенные сферы социальных услуг передаются государством полностью некоммерческому сектору, что обусловлено в первую очередь отличной репутацией некоммерческих организаций в данной сфере оказания услуг;

6) конец 1980-х – 1990-е годы возвращают развитие третьего сектора к самостоятельному финансированию. Государственные программы поддержки НКО сокращаются, что влияет на увеличение доли коммерческой деятельности объединений. При этом государство предоставляет налоговые льготы некоммерческим организациям. В связи с тем, что к этому времени сформировалось сильное профессиональное сообщество некоммерческих организаций, государство поддерживает конкуренцию между ними для дальнейшего развития третьего сектора;

7) в 2000-е годы продолжается тенденция профессионализации третьего сектора. Некоммерческие организации используют различные стратегии, применяемые коммерческими юридическими лицами.

Характеризуя деятельность государства в отношении третьего сектора США, мы приходим к выводу, что государственное регулирование в данной сфере было последовательным и активным, за 80 лет сформировался сильный профессиональный третий сектор, ориентированный на участие в оказании социальных услуг, обеспечивающий себя самостоятельно.

Положение третьего сектора Великобритании во многом схоже с положением объединений граждан в США. При этом, регулирование взаимодействия государства и некоммерческих организаций Великобритании проходило не так системно, как в США.

В XIX веке объединения граждан обеспечивали свою деятельность самостоятельно, государство лишь создавало условия для их формирования.

В 1950–1990 годах Великобритания стремилась к созданию «государства всеобщего благосостояния», поэтому роль некоммерческих объединений в оказании социальной помощи была минимальна.

Лишь с 1980-х началась передача третьему сектору возможностей оказания социальных услуг, в этом же периоде государство увеличило объем финансовой помощи.

В 1990-е годы стало понятно, что третий сектор справляется с задачей по решению социальных проблем. В связи с этим государство смягчило налоговое бремя для некоммерческого сектора, стало поддерживать благотворительную деятельность.

В 2000-е годы завершилась передача третьему сектору функций по оказанию социальных услуг. Финансирование данной деятельности осуществляется государством. При этом некоммерческие объединения Великобритании сохраняют самостоятельность, действуют в тех сферах, в которых не участвует государство.

Третий сектор Германии начал свое развитие в XIX веке с появления организаций взаимопомощи, созданных католической и протестантской церквями [4]. Организационно-правовые формы объединений граждан в Германии делятся на членские объединения и нечленские организации [3]. Самая распространенная форма – первая. Третий сектор Германии неоднороден, отличия проявляются в уровне финансовой самостоятельности, зависимости от государственной поддержки, определения внутренней структуры организации. Кроме того, объединения Западной Германии активнее, чем Восточной Германии. С 1980 года стала набирать популярность такая организационно-правовая форма, как фонды. К началу 2000-х годов Германия стала вторым после США государством, где фонды имеют значительный вес в развитии третьего сектора.

В 1970-х годах государство через систему грантов поддерживало ассоциации, которые были монополистами в определенной сфере [5, с. 85–131]. Такие организации имели строгую иерархическую структуру, их количество ограничивалось.

В 1980–1990-х годах в связи с экономическим кризисом Германия переходит на систему возмещения понесенных некоммерческими организациями затрат на оказание социальных и медицинских услуг [6, с. 114–125].

В 1990-х годах степень государственного регулирования сектора социальных услуг уменьшается, основным источником финансовой поддержки некоммерческих организаций становятся выплаты грантов на конкурсной основе. Ассоциации благосостояния в данный период теряют свое превосходство над иными формами объединений граждан.

В настоящее время взаимодействие государства и некоммерческих объединений Германии складывается по большей части вокруг социальных услуг. Положение третьего сектора, как мы видим, похоже с положением в США и Великобритании.

США и Великобритания относятся к государствам англо-саксонской правовой семьи, Германия и Россия – романо-германской правовой семьи, что накладывает свой отпечаток на возможность использования опыта других стран: в какой мере и как государство может поддерживать общественные объединения? какие меры оказались действенными, а какие привели к негативным результатам? и т. д.

Так, с 2014 года с принятием Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ [2] социально ориентированные некоммерческие организации (которые могут быть и общественными объединениями) вошли в систему социального обслуживания и на конкурентной основе оказывают социальные услуги. В Германии и Великобритании на возмещение затрат НКО на оказание социальных услуг перешли в 1980-х. В США уже в 1930-х государство стало поддерживать НКО, оказывающие социальные услуги, а в 1960-х годах началось расширение государственной поддержки. Таким образом, опираясь на опыт США, Великобритании и Германии, мы можем прогнозировать дальнейшее развитие участия общественных объединений в оказании социальных услуг в Российской Федерации. В нашем государстве этот институт находится на начальной стадии своего развития.

В США, Великобритании и Германии некоммерческий сектор развивался с конца XIX – начала XX века. Эволюция правового регулирования в данных странах происходила без резких изменений, законодателем учитывались ошибки, изменения правового регулирования носили точечный характер. Взаимодействие некоммерческих организаций с государством, выстраивание взаимоотношений проходило путем проб и ошибок, которые отражались в законодательстве. Также стоит отметить, что в каждом государстве есть своя специфика правового

регулирования взаимодействия некоммерческих организаций и органов власти, обусловленная историческим развитием. При этом прослеживается общий вектор развития законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях в части все большего их вовлечения в сферу оказания социальных услуг. Опыт иностранных государств в этой сфере будет очень полезен для российского законодательства.

Литература

1. Макфол М. Гражданское общество в Соединенных Штатах. URL: www.m-mcfaul.livejournal.com/14454.html (дата обращения: 10.05.2021).
2. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. 1). Ст. 7007.
3. Anheier H., Seibel W. The nonprofit sector in Germany: Between State, Economy and Society. Manchester : Manchester University Press, 2001.
4. Bermeo N., Nord Ph. (eds.). Society before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe. Oxford : Rowman & Littlefield Publishers, 2000.
5. Schmitter Ph. Still the Century of Corporatism? // Pike F., Stritch T. (eds.). The New Corporatism. Social-political Structures in the Iberian World. London: University of Notre Dame Press, 1974.
6. Zimmer A. Corporatism Revised. The Legacy of History and the German Nonprofit Sector // Anheier H., Kendall J. (eds.). Third Sector Policy at the Crossroads. An International Non-profit Analysis. New York : Routledge, 2001.