

РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

© 2009 г. В. В. Лысенко¹

Неправительственные организации в последние десятилетия приобретают все более важное значение, стремятся вести открытый диалог с властями и содействовать развитию общества, разрешают различные проблемы посредством оказания социально значимых и необходимых услуг социуму. Именно поэтому современный этап развития человечества некоторые юристы именуют “эпохой НПО–НКО” (неправительственных – некоммерческих организаций)².

Как правило, в международной практике используется несколько терминов для обозначения неправительственных – некоммерческих организаций. В англоязычной литературе – это термин “неприбыльная некоммерческая организация” (“not-for-profit organization”). Данный термин употребляется преимущественно в США, иногда он встречается в международной практике НПО для общего обозначения организаций подобного рода. Под такой организацией понимают объединение, деятельность которого не направлена на извлечение прибыли.

Вторым по популярности является термин “неправительственная организация” (“non-governmental organization”), который применяется как обобщающий для различных стран и преимущественно используется в документах международных организаций (ООН, ЮНЕСКО, МОТ, Совета Европы и других организаций).

Еще одним термином в этом контексте является словосочетание “благотворительная организация” (“charity organization”), чаще всего употребляемое в практике НПО Англии и имеющее там гораздо более широкое значение, чем современное русское значение слова “благотворительность”. Этим понятием в Англии охватывается весь спектр общественно полезных неправительственных некоммерческих организаций.

Остальными терминами этого логического ряда являются “частная добровольческая организация” (“private voluntary organization”), гражданская (общественная) социальная организация или ор-

ганизация гражданского общества (“civil social organization”)³.

Что касается терминологии по НПО во французском языке, отметим, что на ее становление повлияли законодательство и практика Франции. Так, по мнению большинства специалистов, “в современном французском законодательстве существует жесткое различие между разными сферами коллективных образований, среди которых выделяются экономические коллективы или общества (sociétés), политические партии (partis), различные корпоративные объединения (в том числе профсоюзы и союзы взаимопомощи) и собственно организации некоммерческого типа или, согласно французской терминологии, ассоциации (associations)”⁴.

В странах Центральной и Восточной Европы и СНГ популярным термином в этом контексте остается понятие “общественная организация”. Так, в Чехии и Словакии в качестве неправительственных или общественных организаций выступают различные объединения и фонды; в Венгрии помимо двух упомянутых организационных форм НПО национальным законодательством разрешено объединение людей в общественно полезные компании. В Польше некоммерческий сектор преимущественно представлен общественными объединениями (ассоциациями), фондами и регулируется, соответственно, Законом об объединениях, Законом о фондах и Законом об общественно полезной деятельности и добровольности (волонтерстве)⁵.

В странах Юго-Восточной Европы неправительственный сектор представлен огромным количеством правовых форм общественных объединений – советы национальных меньшинств, ассоциации производителей и бизнесменов, рели-

¹ Доцент кафедры Института истории, государства и права ПГУ им. Т.Г. Шевченко, кандидат юридических наук.

² Salomon L.M. The rise of Nonprofit Sector // Foreign Affairs. 1994. Vol. 73. July – August. P. 108.

³ См.: Иванова И.Ю., Либоракина М.И., Толмасова А.К. Проблемы налогового режима для благотворительности и негосударственных некоммерческих организаций и перспективы его изменения // Налогообложение российских некоммерческих организаций: теория и практика. М., 2004.

⁴ См.: Кралечкин Д.Ю. Структура, правовой контекст и функционирование некоммерческих организаций в современной Франции. М., 2005. С. 4.

⁵ См.: Gumkowska M., Herbst J. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006. Warszawa, 2006.

гиозные организации, объединения по интересам, профессиональные движения и т.д. Такие формы предусмотрены, например, законодательствами Хорватии, Словении, Сербии.

Несмотря на то, что неправительственные организации (НПО) по-разному называются в различных странах, а их правовое положение регулируется национальным законодательством соответствующей страны либо устоявшейся практикой и внутренними документами самих организаций (уставами), в литературе по специальности их принято относить к гражданскому обществу⁶.

Общими чертами неправительственных (общественных) организаций являются их добровольный характер, некоммерческие и неполитические цели, а также негосударственный характер. Добровольный характер проявляется в том, что закон не требует обязательного членства и участия в НПО, а деятельность организаций зависит от добровольных пожертвований или волонтерского труда. НПО также имеют институционально закрепленную структуру и являются самоуправляемыми организациями.

Важно отметить, что НПО не должны находиться в оппозиции к государству, а должны являться его партнерами в различных областях социального развития, в том числе и в вопросах разрешения назревших и требующих внимания общественных проблем. Учитывая интеллектуальный, культурный, духовный, научный потенциал НПО, необходимо грамотно и последовательно выстраивать политику взаимодействия институтов власти и так называемого третьего сектора, чтобы принести максимально возможную пользу обществу.

Неправительственные организации, будучи важными элементами гражданского общества, призваны играть созидательную роль в формировании демократических основ современного общества. В странах с развитой демократией роль НПО публично признается государством. Как правило, НПО расцениваются как партнеры властных структур в решении многих социальных проблем и зачастую играют ключевую роль в этом процессе. Важность роли НПО подчеркивается также активным реальным участием лидеров государства в таких событиях, как ежегодные национальные конференции некоммерческих организаций, слеты добровольцев.

⁶ См., например: Гуськов Ю.В. Гражданское общество в России: теория и реальность // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 3. С. 105–124; Замбровский Б. К вопросу о формировании гражданского общества и правового государства // Социально-политические науки. 1991. № 6; Кудряшова М.С. К вопросу о перспективах гражданского общества в России // Вестник МГУ. Серия 12 “Политические науки”. 2001. № 5. С. 64–68; Коэн Д. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003 и др.

Именно НПО предоставляют реальную возможность взаимопонимания представителей власти и гражданского общества. Будучи важным институтом гражданского общества, призванным защищать интересы всей нации, они считаются необходимым показателем развитости и цивилизованности общества.

Во многих странах мира, в особенности в Европе, а также в США, уже давно осознали роль и реальное значение общественных организаций. Многие политики и представители государственных структур стремятся работать в тесном сотрудничестве с ними. Так, например, в ФРГ многоуровневая государственная политика выстраивается с учетом экономического веса и политического потенциала неправительственных сообществ, а государство видит в НПО гаранта качественных, социально значимых услуг⁷.

Международная практика неправительственных организаций показывает, что развитие НПО в большинстве случаев прямо пропорционально развитию институтов правового государства. Так, в странах Европы в среднем приходится по 4 организации на 1 тыс. жителей. Рекордсменом в этом отношении выступает Финляндия (12 организаций на 1 тыс. жителей); в Чехии, например, этот показатель составляет 3.4 организации, а в Украине и Беларуси, соответственно, 0.015 и 0.14 организаций на 1 тыс. населения⁸.

Оценивая количественные показатели развития неправительственных организаций, отметим, что в Германии почти 22 млн. граждан вовлечены в деятельность добровольных организаций (что составляет практически каждого третьего взрослого в возрасте старше 16 лет)⁹. В Канаде же количество неправительственных организаций за последние годы динамично растет. По данным государственной статистики Канады за последнее десятилетие число НПО выросло на 45%, а в 1997 г. почти треть взрослого населения страны участвовала в добровольных общественных мероприятиях, что на 40% больше, чем в 1987 г.¹⁰

Интересный пример исследования некоммерческого сектора приведен в книге “Появляющийся сектор. Новые данные”, написанной Л.М. Саломоном и Х.К. Анхайером при участии нацио-

⁷ См.: Нечаев Д. ФРГ: принципы сотрудничества государства с неправительственными объединениями (90-е годы) // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 12. С. 25.

⁸ См.: Чернов В. НПО в Белоруссии: проблемы становления и развития // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 12. С. 37.

⁹ См.: Круглов А. Становление общественных организаций России и опыт Германии // Власть. 2005. № 7. С. 71.

¹⁰ См.: Пономарева Н.С., Соколов В.И. Неправительственные организации в Канаде // США – Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 2. С. 102.

нальных исполнителей международного проекта “Сравнительные исследования некоммерческого сектора”¹¹. Предметом исследования являются 22 страны, выбранные для анализа по широкому географическому критерию. Среди них страны Западной Европы, некоторые другие развитые государства мира, страны Центральной и Восточной Европы и даже Латинской Америки¹². Следует отметить, что в третьем секторе для каждой из рассматриваемых 22 стран работает значительно больше людей, чем в крупнейших корпорациях и это соотношение составляет 6:1, т.е. в некоммерческом секторе задействовано 19 млн. человек, по сравнению с 3.3 млн. работников, занятых в крупнейших частных предприятиях в каждой из 22 стран¹³.

В дальнейшем остановимся на рассмотрении правовых и практических вопросов развития неправительственных организаций в некоторых зарубежных странах (на примерах Германии, Канады, Польши, Белоруссии, Индии и др.).

Так называемый третий сектор в Германии выполняет сегодня функции организатора диалога в социуме и инструмента взаимодействия государства и общества. К такому положению вещей шли постепенно, при этом в процессе становления “комплекса ассоциаций” участвовали вместе все составляющие элементы политической системы государства¹⁴.

Для оценки неправительственного сектора Германии приведем следующие данные за 2002 г.: 35% всех детских садов, более 60% интернатов для инвалидов, порядка 50% домов престарелых и около 40% больниц являются негосударственными учреждениями. Как отмечает российский исследователь Д. Нечаев, под “негосударственными” тут понимаются именно НПО, инициативы и

проекты которых представляют собой элементы “социального капитала”. Этот “социальный капитал”, по мнению политических и государственных деятелей ФРГ, должен использоваться оптимально всеми партнерами такого диалога и сотрудничества¹⁵.

Общая методологическая база построения гражданского общества и неправительственного сектора Германии представляет особый интерес для государств, которые продолжают формировать гражданское общество в целом и развивать неправительственный сектор, в частности. Так, проблемы развития гражданского общества ФРГ регулярно освещаются в печати, обсуждаются общественными организациями (в частности Бергдорфским дискуссионным клубом), становятся предметом дискуссий с участием видных немецких экспертов. Такого рода дискуссии организуются, как правило, представителями фондов имени Ф. Эберта, К. Аденауэра, Ф. Наумана, Г. Зайделя и других; впоследствии их результаты публикуются.

Особо отметим специальную комиссию “Будущее гражданской ангажированности”, созданную в рамках Бундестага. Эта комиссия играет важную роль в изучении перспектив гражданского общества Германии. Ведущие политики Германии также уделяют внимание состоянию и перспективам развития гражданского общества. Например, канцлер Г. Шредер неоднократно отмечал, что формирование “цивилизованного гражданского общества” является важной общественно-политической задачей¹⁶.

В целом гражданское общество Германии рассматривается и анализируется в контексте глобализации, с учетом сохранения лидирующих позиций Германии в мировой экономике и высокого жизненного уровня в самой стране. Так, немецкий политолог Р. Шефер в 2001 г. отмечал, что важнейшей задачей общественных организаций является способствование общественному экономическому и политическому развитию страны¹⁷.

НПО в Германии являются не только частью гражданского общества, но и важными действующими лицами на политической арене и организаторами диалога в социуме. Институт неправительственной организации предоставляет гражданам Германии возможность непосредственно участвовать в принятии политических решений и обеспечивает своего рода обратную связь государства с населением. Сами организации с энтузиазмом и инициативой восприняли перемены 1990-х го-

¹¹ Более подробно см.: Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран. Алматы, 2003.

¹² Исследовались такие страны, как Австралия, Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Венгрия, Германия, Израиль, Ирландия, Испания, Колумбия, Мексика, Нидерланды, Перу, Румыния, Словакия, США, Франция, Финляндия, Чехия и Япония.

¹³ См.: Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран.

¹⁴ Речь идет о внутривнутриполитических процессах в ФРГ, в ходе которых партийно-государственный аппарат постепенно шел по пути перекладывания публичных социальных функций на неправительственные сообщества. При осуществлении этого процесса произошло осознание государственными властями того, что НПО могут своей деятельностью привести к снятию напряжения в обществе и оказать социально значимые услуги с наименьшими затратами для государственного аппарата. Более того, не только на практическом уровне, но и на уровне законодательном происходит укрепление позиций общественных ассоциаций, что позволяет многим исследователям делать вывод о становлении ФРГ как “государства ассоциаций”.

¹⁵ См.: Нечаев Д.Н. ФРГ: от “государства партий” к “государству общественных объединений”? // Полис. 2002. № 2. С. 156–157.

¹⁶ См.: Круглов А. Указ. соч. С. 72.

¹⁷ Там же.

дов и согласились разделить часть функций с государством.

Первоначально третий сектор Германии расширил свое участие в области социальной поддержки и помощи нуждающимся слоям населения¹⁸. В последующие годы НПО стали оказывать услуги в области экологии, политики в отношении женщин и семьи, безопасности граждан, а также при решении проблем меньшинств. Особое развитие получили специализированные службы НПО – юридические, образовательные, социально-психологические и медицинские. Тем самым, общественные организации превратились в активных субъектов политики и стали частью экономики страны (так как они производят товары и оказывают услуги, создают и предоставляют рабочие места, платят налоги). Государство перестает считать общественные организации бесплатной рабочей силой; эти организации в Германии по праву стали считаться социальным партнером государства в решении многих задач.

Неправительственные организации в Белоруссии (или как они официально называются – “общественные объединения”), как и в некоторых других бывших советских республиках, сегодня не всегда являются независимыми добровольными гражданскими ассоциациями. Общественным объединением, по Закону Республики Беларусь “Об общественных объединениях”, является “добровольное формирование граждан, которое они образовали на основе общности интересов для реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав”¹⁹.

Гражданский кодекс РБ к некоммерческим организациям относит те организации, которые не ставят основной целью извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между учредителями (членами) общественной организации²⁰. Такого рода объединения, по мнению директора юридических программ организации “Объединенный путь” Е. Липской, создаются и действуют на основе принципов добровольности, самостоятельности и гласности²¹.

По оценкам белорусского исследователя общественных организаций В. Чернова, неправительственный сектор в Белоруссии представлен пятью группами организаций. Первые две группы – так называемые псевдообщественные организации и бывшие советские корпоративные структу-

ры, большинство из которых подчиняется в той или иной форме государству (в основном контролируются государством, зачастую с согласия самих организаций в обмен на субсидирование и налоговые льготы).

В третью группу входят постсоветские общественные организации, которые путем трансформации стали автономными ассоциациями и стремятся с переменным успехом самостоятельно и независимо от государства функционировать. Четвертая группа представлена стоящими несколько особняком неправительственными организациями, созданными зарубежными неправительственными донорами в качестве их постоянных представителей в Белоруссии. И, наконец, пятая группа общественных организаций – это инициативные, добровольные, независимые, самоуправляемые объединения, создаваемые гражданами Белоруссии. Они создаются для конкретных целей и задач в той или иной сфере (например, в образовании, науке, культуре, в сфере прав человека или свободы слова и т.д.)²².

Неправительственный сектор в Белоруссии со второй половины 1980-х годов до настоящего времени прошел свой путь развития, часть которого совпадает с эволюцией общественных объединений в республиках бывшего СССР. Процесс формирования общественных объединений в Белоруссии пришелся на первый период, период либерализации советского общества. Белорусские неформальные организации появлялись, как правило, в молодежной среде и занимались возрождением белорусского языка и культуры, реставрацией исторических памятников и экологией. К концу 1980-х годов, по мнению большинства исследователей, пришло понимание того, что НПО в авторитарном обществе – это и некая политическая сила, которая может свои действия направить и против коммунистического режима. В этом ключе происходила политизация общественных объединений в Белоруссии.

Второй этап развития НПО в Белоруссии охватывает период 1991–1996 годов и характеризуется выжидательной тактикой государства по отношению к НПО. В 1994 году был принят Закон “Об общественных объединениях”, который рассматривался специалистами как демократичный в силу того, что в нем закреплялось положение о заявительном принципе регистрации НПО²³. Этот период развития НПО характеризу-

¹⁸ Имеется в виду период сразу после объединения Германии в 1990 г.

¹⁹ Закон Республики Беларусь “Об общественных объединениях” от 4 октября 1994 г.

²⁰ См.: Гражданский кодекс Республики Беларусь. Минск, 1998.

²¹ См.: Правовое положение общественных объединений в Республике Беларусь. Сборник авторских статей. Минск, 2001. С. 8.

²² Чернов В. Указ. соч. С. 32–33.

²³ В настоящий момент, несмотря на то, что Закон 1994 г. “Об общественных объединениях” находится в силе, заявительный принцип регистрации НПО уже не является действительным. В январе 1999 г. Декретом Президента РБ о перерегистрации политических партий, профсоюзов и общественных объединений был закреплен принудительно-разрешительный принцип регистрации НПО.

ется рядом особенностей – количественным ростом организаций, конкретными задачами вновь создаваемых НПО, улучшением их внутренней структуры и системы управления, деполитизацией общественных объединений, установлением и поддержанием партнерских отношений с государственной властью, плюрализмом системы НПО и др. Особо отметим, что количество общественных объединений на тот период значительно возросло – с 24 организаций в 1990 г. до 1 тыс. в 1995 г. Другим важным моментом было финансирование белорусских НПО зарубежными фондами (например, львиную долю финансирования осуществлял Белорусский Фонд Сороса – около 90 % всего зарубежного финансирования).

Подобные тенденции и особенности развития неправительственного сектора оказались кратковременными. Уже с ноября 1996 г. (с приходом к власти А.Г. Лукашенко) политика государства по отношению к НПО изменилась существенно и была направлена на подчинение общественных объединений государству. Именно с этого момента и начинается третий этап развития НПО в Белоруссии.

Государство отказалось от опыта стран Центральной и Восточной Европы, которые стали проводить политику сотрудничества и социального партнерства с неправительственными организациями. Наоборот, в Белоруссии государство перешло в “открытое и целенаправленное наступление на НПО с целью установить над ними наиболее полный контроль и тем самым максимально расширить сферу своего присутствия в обществе”²⁴. Эта опасная, на наш взгляд, тенденция сохраняется и сегодня.

Деятельность государства по подчинению себе НПО приняла две формы: политика запрета, ограничения и давления против неугодных общественных объединений (которые, как правило, являлись авторитетными и независимыми в финансовом плане) и политика создания псевдообщественных организаций, которые формально объявляют себя неправительственными, а в реальности являются подчиненными государству. Интересны для нашего анализа и методы, которыми действует белорусское государство. Это в первую очередь отказ в регистрации и затягивание сроков регистрации. Во-вторых, это методы финансового порядка, к которым отнесем: частые финансовые проверки, замораживание банковских счетов, штрафы, завышение тарифов и некоторые др. И третья группа методов борьбы государства с НПО представлена такими средствами и акциями, как лишение офисного помещения, отказ в аренде помещений для проведения мероприятий, выделение неудобных мест для

проведения массовых акций, распространение негативных сведений в государственных СМИ и даже уголовные преследования членов неугодных общественных организаций.

К данным методам добавим упомянутый выше Декрет Президента “О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профсоюзов, иных общественных объединений” (январь 1999 г.), в соответствии с которым все добровольные объединения принуждаются к обязательной процедуре перерегистрации. Подобная процедура не только усложнилась, но и приобрела дополнительные черты. Одной из таких особенностей стал факт, что государство получило право отказать в регистрации и обжаловать такое решение в судебном порядке практически невозможно.

Регистрация международных и республиканских общественных объединений осуществляется Министерством юстиции РБ, а местные организации регистрируются Управлениями юстиции областных (и Минского городского) исполнительных комитетов по месту нахождения руководящего органа. Регистрация представительств иностранных организаций осуществляется Министерством иностранных дел РБ на основании постановления Совета Министров и утвержденного “Положения о порядке открытия и деятельности в Республике Беларусь представительств иностранных организаций” (июль 1997 г.).

Для государственной регистрации необходимо предоставить ряд документов. Помимо заявления о регистрации, устава организации, протокола учредительного съезда и списка учредителей организации, необходимо представить в соответствующие органы ряд других документов. К таким документам относятся: согласованные цветная (4 экз.) и графическая (1 экз.) версии, а также описание символики, с приложением заключения Государственного комитета по архивам и делопроизводству по каждому ее виду; документ банка, подтверждающий оплату регистрационного сбора (оригинал); документ об оплате за сообщение о государственной регистрации объединения (оригинал) и копия договора о публикации; графическое изображение организационных структур общественного объединения; список членов руководящих органов; список членов контрольно-ревизионного органа; решение высшего органа о придании полномочий не менее чем трем членам руководящего органа с наделением их правом представлять общественное объединение в процессе регистрации либо в случае возникновения споров в суде; документ, подтверждающий наличие места нахождения руководящих органов организации (юридический адрес); документы,

²⁴ Цит. по: Чернов В. Указ. соч. С. 35.

подтверждающие правомочия на использование имени гражданина в названии²⁵.

Последствием такого положения дел стало то, что большое количество организаций (включая и те, которые способствовали демократическим преобразованиям и соответствовали формальным критериям общественных объединений) стали нелегальными и запрещенными, и более того – могут преследоваться государством в административном порядке²⁶.

Последствия подобной политики плачевны – в начале XXI века в Белоруссии сократилось официальное количество общественных объединений – из 2502 организаций осталось 1326. Другим негативным последствием стал тот факт, что многие общественные объединения стали вновь политизированными, как это было на начальном этапе их развития, а ведь это противоречит самой идее неправительственной организации.

Отметим также ряд внутренних проблем белорусских общественных объединений, которые прежде всего заключаются в том, что около 2/3 организаций зарегистрированы и осуществляют свою деятельность в Минске; они практически не имеют штатных сотрудников; располагают слабой базой знаний о специфике неправительственных организациях и принципах их деятельности.

Следует также остановиться на вопросе о финансировании белорусских НПО. По результатам социологического опроса, который проводился исследователем В. Черновым, более 50% финансовой помощи приходится на частные благотворительные источники, около 10% – на государство и только 7% – на коммерческую деятельность организации²⁷. Как утверждает исследователь, эта “перевернутая модель финансирования объясняется отсутствием нормальных партнерских отношений между НПО и государством, общей неразвитостью частного бизнеса, а также действующим налоговым законодательством, которое не предусматривает специальных налоговых льгот для НПО, занимающихся производственно-хозяйственной деятельностью”²⁸.

В развитых демократических странах основная доля финансирования приходится на собственную коммерческую деятельность, помощь со стороны государства и пожертвования част-

ных спонсоров. Так, в Канаде финансирование осуществляется по следующей схеме: около 60% поступает от различных уровней государственной власти (федеральный, провинциальный, муниципальный), 14% – дает частный сектор и 26% – НПО сами зарабатывают²⁹. В США же 50% доходов некоммерческих организаций обеспечивается в основном за счет платы за услуги, 32% – государством, 18% поступает из частных благотворительных источников³⁰.

Под неправительственными организациями в Республике Казахстан понимаются некоммерческие организации, созданные без участия государства, основной сферой деятельности которых является общественно полезная и социальная деятельность. “В число НПО включаются лишь светские некоммерческие организации, не преследующие политических или преимущественно экономических целей”³¹.

На территории Казахстана могут действовать национальные, иностранные или международные неправительственные организации. НПО в Казахстане являются самостоятельными, не имеют над собой вышестоящей, координирующей организации и отчитываются исключительно перед грантодателями и донорами³².

Демократичность статуса казахстанских НПО заключается в том, что они существуют и действуют на основе заявительного принципа, они формально не регистрируются в Министерстве юстиции Республики Казахстан и, соответственно, не находятся под тотальным надзором государства³³.

В отличие от такого положения дел, например, эстонский Закон “Об основах и праве некоммерческих ассоциаций” устанавливает контроль МВД страны над деятельностью таких организаций, а Закон Латвии “Об общественных организациях и ассоциациях” гласит, что регистрация НПО осуществляется Министерством юстиции; ежегодно утверждается финансовый отчет НПО и представляется в регистр предприятий страны³⁴.

Основу казахского “третьего” сектора (по данным 2002 г.) представляют общественные объединения; они составляют 57% всех организаций и являются преобладающей организационно-пра-

²⁵ См.: Правовое положение общественных объединений в Республике Беларусь. Сборник авторских статей. Мозырь, 2001. С. 12–20.

²⁶ Такое положение дел признано рядом экспертов нарушением естественного права человека на объединение, которое закреплено в ст. 36 Конституции Белоруссии, и является нарушением как международного законодательства, так и Закона РБ “Об общественных объединениях” (1994 г.).

²⁷ Чернов В. Указ. соч. С. 38.

²⁸ Там же.

²⁹ См.: Пономарева Н.С., Соколов В.И. Указ. соч. С. 106.

³⁰ См.: там же.

³¹ См.: Развитие некоммерческого сектора Казахстана // Организация. 2002. № 8.

³² См.: там же.

³³ См.: Закон Республики Казахстан “О некоммерческих организациях” от 16 января 2001 г.

³⁴ Более подробно см.: Понятие НПО в международном праве, правовой теории и законодательстве зарубежных стран.

вой формой с первых годов формирования сектора НПО в 1980-х годах. По мере становления сектора все большую долю занимают фонды, доля которых в секторе НПО выросла с 3% в 1991 г. до 31% в 2002 г.³⁵

НПО в Канаде играет заметную роль в общественной жизни и влияет на социальные и политические процессы в стране. Одной из основных задач канадских неправительственных организаций является предоставление тех услуг, которые не могут предоставить деловые и правительственные круги.

Неправительственный сектор в Канаде называется также “некоммерческим” и включает в себя следующие организации: благотворительные, волонтерские, религиозные и этнокультурные, спортивные и детские, а также различные объединения профессионального характера. Все они являются некоммерческими по роду своей деятельности.

Наиболее сильными и институционализированными в структурном плане являются НПО, осуществляющие деятельность в области здравоохранения, разрешения семейных конфликтов, помощи иммигрантам, экологической политики. Примечательно, что около 75% НПО Канады являются собственно национальными и 25% – филиалы международных организаций³⁶.

Канадские неправительственные организации осуществляют свою деятельность на основе Закона “О подоходном налоге”, в соответствии с которым благотворительные организации освобождены от подоходного налога, а регистрация НПО и контроль за их деятельностью осуществляется правительствами провинций. Более того, в некоторых провинциях имеются особые законодательные акты, которые регулируют процесс изыскания средств для нужд некоммерческих организаций³⁷.

Одним из важных вопросов, связанных с деятельностью НПО Канады за рубежом, является вопрос о предоставлении канадской финансовой помощи. Таких организаций около трехсот, около трети из них специализируются на оказании помощи развивающимся странам. Канадские затраты на этот вид помощи оцениваются в 400 млн. канадских долл., причем около половины средств поступают от Канадского агентства международного развития³⁸.

Канадские неправительственные организации, которые осуществляют международную деятель-

ность, отличаются от внутриориентированных организаций числом работников, а также направлением своей деятельности. Приоритетными сферами деятельности этих организаций являются вопросы безопасности, экологические и гендерные проблемы, права человека и миротворчество. Около 50 общественных организаций Канады обладают консультативным статусом при некоторых международных межправительственных организациях (например, при Совете Европы или ООН).

Одной из основных проблем в развитии неправительственного сектора Канады является то, что большинство канадских НПО зависят от правительственного финансирования и это безусловно отражается на их деятельности, зачастую приносит в жертву первоначальные намерения и цели из-за стратегических интересов правительства.

Что касается опыта Индии в области неправительственных организаций, то он представляет особый определенный интерес в силу того, что страна недавно столкнулась с бумом добровольных объединений. Это привело к серьезным методологическим спорам: во-первых о составе гражданского общества³⁹, а во-вторых, о роли негосударственного сектора.

Негосударственные организации в Индии представляют интересы самых разных слоев и групп населения; основной целью таких организаций является оказание помощи социально незащищенным слоям. Интересно, что одним из важных критериев признания организации общественной считается, что она не должна находиться в оппозиции государству, она – партнер государства в решении социальных проблем.

Оценивая количественные параметры “третьего” сектора в Индии, большинство специалистов указывает, что формирование базы данных НПО началось недавно, тем не менее, насчитывается более 1.2 млн. таких организаций. В 2007 г. в некоммерческом секторе Индии было занято 19.4 млн. человек. Самой крупной сферой деятельности НПО является религия – 26.6% всех НПО; далее следует сфера услуг, включающая в основном социальные услуги⁴⁰.

Развитию негосударственного сектора Индии способствуют сегодня несколько факторов: достаточно сильные в индийском обществе тради-

³⁵ См.: Правовой статус некоммерческих организаций в Республике Казахстан. Алматы, 2002. С. 18.

³⁶ См.: Пономарева Н.С., Соколов В.И. Указ. соч. С. 102.

³⁷ См.: Strengthening Canada's Charitable Sector: Regulatory Reform. Ottawa, 2003. P. 15.

³⁸ См.: там же.

³⁹ В науке и политике в Индии по вопросу структуры гражданского общества бытует два подхода: 1) расширительный, сторонники которого включают в состав гражданского общества всевозможные объединения – от альтруистских до корыстных; 2) ограничительный подход основывается на идее, что гражданское общество могут представлять только добровольные некоммерческие и неполитические ассоциации, действующие в социальной сфере.

⁴⁰ См.: Куценков А. Индия: роль негосударственных организаций в решении социальных проблем // Азия и Африка сегодня. 2007. № 6. С. 11.

ции добровольной и благотворительной деятельности; увенчавшиеся успехом усилия общества по убеждению государства в целесообразности передачи части социальных функций гражданскому обществу; политика зарубежных благотворительных фондов, которые предпочитают передавать финансы неправительственным организациям, а не напрямую в бюджет государства; менее бюрократизированный аппарат неправительственных организаций, который является более гибким, по сравнению с государственным, и менее коррумпированным.

Несмотря на некоторые успехи индийских НПО, которых они достигли в 1990-е годы, существует и ряд проблем. Во-первых, это финансовый голод НПО, совокупный бюджет которых составляет лишь 7.7% расходов государства на социальные нужды. Во-вторых, несовпадение интересов зарубежных доноров и индийского общества, из-за чего ограниченной становится свобода действий общественных организаций. По подсчетам экспертов, индийские НПО могут расходовать по своему усмотрению лишь половину бюджетных средств, остальную половину средств составляют государство, фонды и иностранные

доноры, которые стремятся контролировать расходы и, соответственно, деятельность НПО. В-третьих, сектор НПО в Индии остается разобщенным, его персонал слабо подготовлен; нездоровой тенденцией в его развитии является его коммерциализация, что противоречит сути добровольческого движения⁴¹.

Таким образом, рассмотрев опыт функционирования неправительственного сектора в некоторых зарубежных государствах, можно сделать вывод, что НПО являются неотъемлемой частью современного общества и представляют собой важный элемент гражданского общества в целом. Развитие сектора НПО зачастую свидетельствует об уровне демократичности государства. На современном этапе своего развития неправительственные организации в большинстве стран становятся партнерами государства, поставщиками социально значимых услуг и координаторами диалога между властью и гражданским обществом.

⁴¹ См.: там же.