

С.В. Соловьева

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ШТАТОВ И ФЕДЕРАЦИИ США, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. Представленная статья посвящена анализу развития законодательства федерации и отдельных штатов США, регулирующего порядок создания, реорганизации, ликвидации и деятельности некоммерческих организаций. Подобные исследования ранее не проводились, поскольку роль некоммерческих организаций в жизни общества не была столь значительной. В современном мире некоммерческие организации являются активными участниками как коммерческой, так и некоммерческой деятельности. Государство привлекает некоммерческие организации для решения социальных, культурных, этнических, гуманитарных и экономических проблем. Подобное расширение и углубление сферы деятельности некоммерческих организаций требует соответствующего правового регулирования. Несмотря на то, что регулирование деятельности юридических лиц входит в компетенцию законодателей отдельных штатов, на федеральном уровне идет активное формирование законодательства о некоммерческих юридических лицах. В результате проведенного анализа законодательства федерации и штатов о некоммерческих юридических лицах автор пришел к следующим выводам: направления развития законодательства федерации и штатов о некоммерческих юридических лицах совпадают. К этим направлениям относятся: формирование федерального законодательства, унификация законодательства штатов о некоммерческой деятельности и некоммерческих организациях, разработка новой организационно-правовой формы некоммерческой организации.

Ключевые слова: направления развития, благотворительная организация, корпоративное управление, принципы, законопроект, ассоциация, унификация, корпорации, единообразные законы, некоммерческие организации.

Некоммерческие организации в любом государстве занимают пограничную позицию, совмещая публичные функции и одновременно опосредуя частные интересы граждан и юридических лиц. Являясь частью гражданского общества, некоммерческие организации вместе с тем активно участвуют в предпринимательской деятельности. Подобная сложная роль некоммерческих организаций в современном обществе требует соответствующей правовой регламентации: и как субъекта публичных интересов и как участника частных правоотношений. В современном мире наблюдается повышение общественно-политической роли некоммерческих организаций с одновременным расширением и углублением направлений их предпринимательской деятельности. Соединенные Штаты Америки в этой ситуации не исключение. Но в отличие от других государств, в США сложности развития правового регулирования деятельности некоммерческих организаций заложены в самой правовой системе. Учитывая особенности правовой системы США, которая состоит из правовой системы федерации и правовых систем отдельных штатов, к компетенции которых отнесено гражданско-правовое регулирование имущественных отношений, очевидным и основным направлением развития законодательства является создание единого частного-правового пространства на территории США.

В компетенцию именно законодательных органов штатов входит регулирование порядка создания

и деятельности некоммерческих организаций. Интересно отметить, что ни конституция федерации, ни конституции штатов среди гарантируемых прав и свобод не закрепляют право граждан на объединение, как это предусмотрено ст. 30 Конституции Российской Федерации.

Однако особенностью конституций штатов и федерации является, как справедливо отмечает В.И. Лафитский, то что «реальное содержание конституций определяется преимущественно судебным толкованием, законодательными актами, действиями исполнительной власти и политической практикой, которые постоянно дополняются и обновляют те или иные стороны конституционного строя, не изменяя текста основных законов по существу»¹.

Право граждан на объединение и создание общественных организаций «выводится из I поправки Конституции США, закрепляющей свободу слова, прессы и собраний». Так в решении Верховного Суда США по делу Национальной ассоциации содействия цветному населению против Алабамы (1958 г.) сказано: «Не имеет значения, какую цель преследует создание общественной организации: политическую, экономическую, религиозную или культурную, действия правительства, которые могут ущемить свободу объе-

¹ Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Контракт, 2007. С. 68.

динения, должны быть подвергнуты самому тщательному контролю»².

Верховный Суд США среди прочих своих полномочий осуществляет контроль соблюдения Конституции США законодателями штатов, при принятии законодательных актов. Согласно Конституции США именно штаты принимают законы, регулирующие создание и деятельность общественных организаций и может сложиться впечатление, что говоря о развитии законодательства о некоммерческих организациях, речь идет о законах штатов. Но это только отчасти так. Безусловно, большой массив законодательства о юридических лицах и общественных организациях – это законы штатов. Однако законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, не исчерпывается законами штатов.

Тут следует вспомнить, что раздел восьмой статьи первой Конституции США закрепляет за Конгрессом «право издавать все законы, которые необходимы и уместны» для осуществления Правительством США, отдельными ведомствами и должностными лицами всех предоставленных им Конституцией полномочий³. Конгресс США активно использует это право, расширяя сферы федерального регулирования. Появились федеральные законы, устанавливающие порядок создания и деятельности отдельных видов некоммерческих юридических лиц. Сегодня уже можно говорить, что сложилось федеральное законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций в определенных сферах и регламентирующее порядок создания и деятельности отдельных некоммерческих юридических лиц.

Более того, принятие специальных федеральных законов о создании той или иной некоммерческой организации привело к тому, что сложилась самостоятельная организационно-правовая форма некоммерческого юридического лица. Особенностью этой формы является наличие двух составляющих ее правовое положение частей. Одна часть состоит из установлений специального федерального закона, вторая из требований закона штата о некоммерческих корпорациях, где зарегистрирована некоммерческая организация.

Основные характерные признаки этой организационно-правовой формы, которую условно можно назвать федеральная некоммерческая корпорация, сформулированы в специальных федеральных законах о создании общественных организаций федерального значения. И хотя в федеральном законодательстве нет никаких обобщений, формулирующих особую организационно-правовую форму юридического лица,

созданную для ведения общественной деятельности на всей территории США, сам подход законодателей, которые в главе 36 Свода законов США выделили главу «Общие положения», применяемые ко всем перечисленным в этой главе общественным организациям, говорит о стремлении законодателя установить хотя бы часть единых требований для всех общественных организаций федерального значения.

Интересно отметить, что все созданные на федеральном уровне общественные организации, созданы с целями военно-патриотического воспитания граждан и поддержке ветеранов боевых действий, выпускников военных училищ. Очевидно, прослеживается общее направление развития федерального законодательства, регулирующего общественную деятельность, волонтерское движение и создаваемые для этих целей общественные организации. Стремление законодателей увеличить роль федерального законодательства в регулировании деятельности некоммерческих организаций очевидна.

Само появление федерального законодательства о некоммерческих организациях и его дальнейшее развитие являются частью стратегического направления развития федерального законодательства, которое вторгается в сферу корпоративного регулирования.

Давнее стремление федеральных законодателей унифицировать законы штатов, определяющих порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации юридических лиц и договорных объединений проводилось в жизнь разными путями.

Первым шагом было достижение единообразного наполнения правовых терминов и унификация понятийного аппарата. Эта задача решалась модельными и единообразными законами, которые в большинстве своем штатами не принимались, но обсуждались и влияли на формирование терминологического единообразия.

Следующим шагом на пути единообразного корпоративного регулирования стала разработка и принятие однообразных законов «О предпринимательской корпорации» в ред. 1984 г., «Об обществах с ограниченной ответственностью» 1996 г., «О товариществе (партнерстве) с ограниченной ответственностью» в ред. 1988 г. Кроме единообразного закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» два других закона были приняты почти всеми штатами. После успешной унификации законодательства штатов о предпринимательских корпорациях, для обсуждения законодателям штатов были предложены единообразные законы: «Об обществах с ограниченной ответственностью» в новой редакции 2006 г., «О некоммерческой ассоциации» 1996 г., «О некоммерческой корпорации» 2008 г.

На сегодняшний день только двенадцать штатов приняли единообразный закон «О некоммерческой

² Лафитский В.И. Указ. соч. С. 295.

³ Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Статут, 2011. С. 100–101.

корпорации», десять штатов закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» и пока ни одного штата «О некоммерческой ассоциации» (новая редакция этого закона 2008 г. также пока не воспринята законодателями штатов).

В новой редакции единообразного закона «О некоммерческой ассоциации» (2008 г.) разработчики максимально демократично объединили все существующие взгляды на ассоциацию, закрепленные законами штатов, предложив широкий выбор моделей ассоциаций законодателями штатов. Однако определение ассоциации, как юридического лица, стало единственным предложением закона. Законодатели штатов оказались не готовы к такому однозначному и революционному подходу и поэтому до сих пор этот закон не принят ни одним штатом.

В этой связи необходимо отметить, что названное единообразие закона о некоммерческих юридических лицах, как впрочем, и все модельные и единообразные законы последнего десятилетия, предложенные штатам, не подлежат изменениям при принятии их штатами. Если раньше модельные и единообразные законы включали в себя по отдельным статьям несколько вариантов законодательного решения и законодатели штатов могли выбирать или изменять предложенные варианты, то теперь подобная практика прекратилась. Штатам предлагаются модельные или единообразные законы, которые без каких-либо изменений должны быть приняты законодателями штата.

Эта более жесткая линия федерального правительства проводится последнее десятилетие и, похоже, что изменять ее никто не собирается. Законодательство о юридических лицах настолько важно для регулирования экономических отношений, что деятельность инвестиционных кампаний и фондов, финансовых холдинговых кампаний, управляющих кампаний (трастовыми фондами, фондами недвижимого имущества) уже давно (с тридцатых годов) регулируется федеральным законодательством. Расширение федерального регулирования деятельности финансовых, банковских корпораций, корпораций малого бизнеса и корпораций, вкладывающих деньги в инновационные проекты идет параллельно с расширением федерального регулирования деятельности некоммерческих корпораций и ассоциаций.

Совершенно очевидно, что все развитие и расширение направлено на концентрацию законодательного регулирования порядка создания и деятельности корпораций и иных видов юридических лиц на федеральном уровне. Постоянная унификация законодательства штатов о юридических лицах последние десятилетия создали, более или менее, единообразное законодательное регулирование в этой сфере, что может послужить хорошей платформой для перевода законодательного регулирования на федеральный уровень.

Без сомнения федеральное регулирование позволяет юридическим лицам без дополнительных затрат и хлопот осуществлять свою деятельность на всей территории США. Так группой конгрессменов в начале 2014 г. подготовлен и передан в Комитет проект поправки в Конституцию США, в соответствии с которой Конгресс США будет иметь право регулировать порядок создания, реорганизации, ликвидации корпораций и их деятельность. Данный проект, очевидно, свидетельствует о давно созревшей необходимости федерального регулирования деятельности юридических лиц.

Общественная деятельность на территории США, как и в других государствах, может осуществляться как в рамках юридических лиц, так и через различные объединения, не имеющие статуса юридического лица. Долгое время подобные объединения назывались ассоциациями, но тут следует пояснить, что ассоциациями назывались и объединения, преследующие коммерческие цели. Иными словами ассоциации создавались как для предпринимательской деятельности, так и для общественно полезной, форма ассоциации не была связана с особенностями создания, управления деятельностью, реорганизацией данного объединения.

Согласно положениям Общего права ассоциация считалась договорным объединением лиц для достижения какой-то цели (как общественно полезной, так и коммерческой), при этом договор мог быть заключен и в устной форме. Усилия разработчиков единообразного закона «Об ассоциациях не корпоративного вида» привели к существенным сдвигам в законах штатов. Так действующее законодательство штатов во многом уже отошло от положений Общего права и законодательно закрепило некоммерческую направленность деятельности ассоциаций.

Все большее число штатов относит форму ассоциации к объединению, создаваемому для ведения общественной деятельности и реализации общепользных проектов. Однако пока еще законы почти всех штатов предусматривают возможность создания ассоциации, как юридического лица, так и без статуса юридического лица.

Вместе с тем прослеживается постепенное переосмысление подходов законодателей штатов к пониманию ассоциации, как объединению лиц, не обладающему юридической личностью. Несмотря на императивность норм Единообразного закона «О некоммерческой ассоциации» (2008 г.) в вопросах юридической личности ассоциации, законодатели двух штатов Оклахомы и Южной Каролины, внесли этот закон на обсуждение в 2014 году.

Направление развития законодательства федерации и штатов в вопросах использования формы ассоциации для ведения общественной деятельности, придания ассоциации юридической личности совпадают.

Федеральные законы о создании общенациональных некоммерческих организаций устанавливают, что данные организации создаются как юридические лица. Федеральными законами не создаются общественные объединения без статуса юридического лица.

На сегодняшний день смело можно констатировать, что идет активное формирование федерального законодательства о некоммерческих юридических лицах. Одновременно в штатах законодатели также идут по пути формализации общественной деятельности, развивая законодательство о некоммерческих организациях. Это развитие идет по пути принятия единообразного закона «О некоммерческой корпорации» (2008 г.), изменение законов штатов о некоммерческих ассоциациях, принятие новых законов штатов о благотворительной деятельности и волонтерском движении и волонтерских организациях.

Повышение роли некоммерческих организаций, как в общественной жизни, так и в предпринимательской деятельности подталкивает законодателей штатов с одной стороны развивать свое законодательство, с другой стороны оглядываться на законы других штатов с целью сближения регулирования. Самым эффективным способом унификации законов штатов, без сомнения является принятие разработанных Объединенной правовой Комиссией единообразных законов.

Объединенная правовая Комиссия включает в себя представителей всех штатов, которые в свою очередь делегированы судебным сообществом, практикующими юристами и научно-педагогическим сообществом. Представители всех штатов и основных направлений юридической деятельности совместно анализируют законы штатов и федерации, экономические условия, федеральные программы развития того или иного направления общественного развития и разрабатывают необходимые для успешного развития общества и экономики законы. Работа Комиссии построена на поиске решений, отвечающих интересам всех штатов.

Комиссия ведет законотворческую деятельность совместно с Американским Институтом права, который представляет Комиссии свои исследования и предложения. Предложенные Комиссией единообразные законы не сразу воспринимаются штатами, но как показывает практика, законы, отражающие насущные потребности развития общества, постепенно принимаются законодателями штатов.

Так единообразный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» был предложен штатам в 1996 г., в 2006 г. он был существенно переработан и улучшен. В 2006 г. этот закон был принят пятью штатами, а после еще пять штатов приняли его как закон штата. Но развитие экономических отношений требует появления новых организационных форм юридических лиц, участвующих в предпринимательской деятель-

ности и уже десять штатов включили этот закон в план законопроектов на 2014 г. В этом году сразу десять штатов предполагают принять единообразный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» как закон штата. Примерно по схожему сценарию принимаются все единообразные законы. Сначала несколько наиболее смелых штатов принимают единообразный или модельный закон, как закон штата, в то время как законодатели остальных штатов наблюдают за эффективностью закона. Осторожность законодателей в отношении единообразных и модельных законов, последнее десятилетие федеральные власти стараются преодолеть через вовлечение их в совместные или федеральные программы развития, предполагающие прямо или косвенно принятие предложенных единообразных законов.

Наглядным примером является ситуация с принятием законодателями штатов единообразного закона «О некоммерческой ассоциации» (в ред. 2008 г.). Даже новая редакция закона, направленная на унификацию порядка создания, управления деятельностью, реорганизации и ликвидации некоммерческих ассоциаций не подтолкнула законодателей штатов к принятию этого закона как закона штата.

Но вот Конгресс США 12 сентября 2013 г. принимает резолюцию «О признании полезности и необходимости некоммерческих организаций» и поддержки предложения об объявлении 16 мая 2014 г. днем «Некоммерческих организаций». В этой резолюции отмечается, что на сегодняшний день в США действует 2 300 000 некоммерческих организаций. Некоммерческие организации расширяют сферы своей деятельности в ширину и глубину, играют огромную роль в благотворительной деятельности и активно участвуют в проведении социальной политики государства, как на уровне федерации, так и на уровне штата⁴.

Вслед за резолюцией на рассмотрение Конгресса был внесен законопроект «Об эффективности деятельности некоммерческих организаций» («Nonprofit Efficiency Act») 2014 г. Законопроект предусматривает, создание федеральных программ поддержки некоммерческих организаций через различные гранты, которые будут выдавать участвующим в реализации проектов некоммерческим организациям.

В проекте речь идет о некоммерческих корпорациях и ассоциациях, которые будут участвовать в про-

⁴ В резолюции поставлена задача дальнейшего вовлечения граждан в деятельность некоммерческих организаций на безвозмездной основе, а также отмечается необходимость осуществления действенного контроля деятельности некоммерческих организаций через отчеты о некоммерческой и коммерческой деятельности, о целевом использовании грантов, о полученных результатах использования грантов.

грамме переоснащения зданий, используемых для публичных нужд: больниц, медицинских центров, детских центров, центров помощи малоимущим, школ, библиотек, музеев, театров, культовых зданий, а также зданий, принадлежащих и используемых некоммерческими организациями для иных целей, энергосберегающим оборудованием и оборудованием позволяющим использовать альтернативные источники энергии: солнечную, ветровую, биологическую.

Данный законопроект направлен на активное привлечение некоммерческих организаций для решения важнейших экономических и социальных задач через совместные программы федерации и штатов по финансированию деятельности некоммерческих организаций, участвующих в решении этих задач. В законопроекте также как и в резолюции (2013 г.) уделено внимание контролю со стороны властей штата и федерации деятельности некоммерческих организаций, привлеченных к переоснащению зданий, строений оборудованием, использующим альтернативные источники энергии, энергосберегающим оборудованием.

Как только Конгресс США принял резолюцию от 12 сентября 2013 г. «О некоммерческих организациях» и внес в план законопроектов на 2014 г. федеральный законопроект «Об эффективности деятельности некоммерческих организаций» законодатели сразу двух штатов внесли на рассмотрение своих палат единообразный закон «О некоммерческой ассоциации».

Как видим развитие федерального законодательства о некоммерческих организациях и федеральные программы активного привлечения некоммерческих организаций к решению экономических и социальных проблем побуждают законодателей штатов гармонизировать свое законодательство. В свою очередь активное участие некоммерческих организаций в общепольной и экономической деятельности требует эффективного управления.

Совмещение коммерческой и некоммерческой деятельности одним субъектом предполагает соответствующую внутреннюю организацию субъекта, способную обеспечить достижение поставленных целей и выполнение взятых на себя обязательств. До недавнего времени законодатели штатов и федерации не обращали внимания на корпоративное управление некоммерческих организаций, отчасти потому, что принципы корпоративного управления распространяли и на некоммерческие корпорации, без учета каких-либо особенностей присущих некоммерческим корпорациям.

Но после изменения всех единообразных законов о коммерческих юридических лицах в прошлом десятилетии («О предпринимательской корпорации», «О партнерстве с ограниченной ответственностью», «Об обществе с ограниченной ответ-

ственностью» (2008 г.)) пришла очередь законов о некоммерческих юридических лицах.

Изменившееся положение некоммерческих организаций в обществе и их активная предпринимательская деятельность требуют такого же внимания к их внутренней организации и управлению со стороны законодателя, какое было уделено коммерческим юридическим лицам.

В 2000 г. Американский Институт права приступил к разработке законопроекта, который устанавливал бы единые принципы ведения некоммерческой деятельности, внутреннюю структуру управления некоммерческой организации, порядок взаимодействия органов организации друг с другом, с другими юридическими лицами и публичной властью.

В 2013 г. на своем последнем заседании члены Института одобрили окончательный проект единообразного закона «О принципах управления некоммерческими организациями», за исключением глав «О контроле деятельности некоммерческой организации» и «О взаимодействии благотворительных организаций с обществом и государством». Работа над этими главами пока еще не завершена.

В этом проекте ученые и практики Института определили общие для всех некоммерческих юридических лиц принципы их деятельности и принципы внутреннего управления, деятельностью некоммерческих организаций, выделив в отдельную группу благотворительные некоммерческие организации.

Сама идея разработки принципов управления деятельностью некоммерческих организаций свидетельствует о повышении роли юридических лиц в общественно полезной деятельности. Сначала единообразный закон «О некоммерческой ассоциации» устанавливает юридическую личность ассоциации, как объединения лиц и не допускает иное существование ассоциации, затем разработка принципов управления деятельностью некоммерческих организаций, которые создаются как в форме некоммерческой корпорации, так и в форме ассоциации.

Согласно нормам Общего права корпорацию от ассоциации всегда отличало наличие системы органов и их регламентированное взаимодействие со строго разграниченной компетенцией, иными словами, хотя общее право и не знало понятия юридического лица, но корпорации существовали как юридические лица, а ассоциации никогда правосубъектностью не обладали. И хотя законодатели штатов в законах о некоммерческих ассоциациях предусматривают создание их как юридических лиц, отказаться от идеи ассоциации как договорного объединения законодатели штатов не спешат.

Безусловно, одновременное существование двух видов ассоциаций, как юридического лица и как дого-

ворного объединения было бы возможно при хорошо разработанном единообразном законодательстве о некоммерческих юридических лицах и о юридических лицах в целом. Но ни на федеральном уровне, ни на уровне штатов пока такое законодательство не сформировалось, процесс унификации и гармонизации законодательства федерации и отдельных штатов в самом разгаре.

Как видим, основными направлениями развития законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих организаций, являются:

- формирование федерального законодательства о некоммерческих юридических лицах, включая создание новой организационно-правовой формы юридического лица, осуществляющего общепольную деятельность на всей территории США, федеральная некоммерческая корпорация;

- унификация законодательства штатов о некоммерческой деятельности и некоммерческих юридических лицах;
- создание новой организационно-правовой формы для ведения общепольной деятельности, переработки единообразного закона «О некоммерческой ассоциации» (2008 г.);
- активное законодательное закрепление роли некоммерческих юридических лиц в решении экономических задач;
- разработка общих принципов управления деятельностью некоммерческих юридических лиц, выделяя принципы деятельности благотворительных организаций и усиление контроля за деятельностью некоммерческих организаций со стороны государства.

Библиографический список:

1. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М.: Норма, 1998.
2. Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Контракт, 2007.
3. Лафитский В.И. Конституционный строй США. М.: Статут, 2011.
4. Соловьева С.В. Форма ведения общепольной деятельности по законодательству федерации и отдельных штатов США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1. С. 36–43.
5. Clayton P. Jillette Local Redistribution and Local Democracy: Interest Groups and the Courts. New Haven, Conn: Yale University Press. 2011.
6. Law and local knowledge in the history of civil rights movement. В Tomiko Brawn-Nagin. Oxford: Oxford University Press. 2011.
7. Neutral Principles, Motivated Cognition and Some Problems for Constitutional Law. Harvard Law Review vol 125 november 2011. № 1.
8. Randy D. Gordon A theory of Law and Democracy Toronto. Ont: University of Toronto Press. 2011.

References (transliteration):

1. Lafitskij V.I. Osnovy konstitucionnogo stroja SShA. M.: Norma, 1998.
2. Lafitskij V.I. Konstitucionnyj stroj SShA. M.: Kontrakt, 2007.
3. Lafitskij V.I. Konstitucionnyj stroj SShA. M.: Statut, 2011.
4. Solov'eva S.V. Forma vedenija obshhepoleznoj dejatel'nosti po zakonodatel'stvu federacii i otdel'nyh shtatov SShA // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. 2013. № 1. S. 36–43.