ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ЧЕХИИ, СЛОВАКИИ И ПОЛЬШЕ

САКОВИЧ Ольга Марковна, ведущий научный сотрудник отдела гражданского законодательства иностранных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

1117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: Foreign3-5@izak.ru

В статье анализируется правовое регулирование социального предпринимательства в Чехии, Словакии и Польше. Отмечая значение данного института в решении общезначимых социальных проблем, автор выделяет этапы развития социального предпринимательства в этих государствах. При этом обращается внимание на используемый в литературе и законодательстве понятийный аппарат.

Рассматривая источники регулирования социального предпринимательства, автор отмечает общее и различное в подходах зарубежных законодателей к организационным формам данной деятельности. Анализируются институт социальных предприятий и его регламентация в действующем национальном законодательстве. Оцениваются условия получения статуса социального предприятия как основы возможных льгот и преференций. Указываются организационно-правовые формы, используемые физическими и юридическими лицами для осуществления социально ориентированной деятельности. На примере Чехии и Польши анализируется использование особой организационно-правовой формы — «социального кооператива». При этом большое внимание уделяется понятию и статусу социальных кооперативов в Чехии в связи с принятием новых законов. Оценивается востребованность данной формы социальными предпринимателями на практике. Рассматриваются источники финансирования социального предпринимательства, способы контроля их использования, существующие и возможные льготы для социальных предпринимателей. Ссылаясь на мнения зарубежных правоведов, автор отмечает недостатки действующего правового регулирования и анализирует предлагаемые ими пути его совершенствования. В частности, рассматриваются подготовленные в Чехии и Словакии проекты специальных законов о социальном предпринимательстве с оценкой общих черт и различий в регламентации схожих институтов.

Ключевые слова: третий сектор, социальное предпринимательство, правовое регулирование, социальное предприятие, социальный кооператив, некоммерческая организация, социально ориентированная деятельность, источники финансирования, налоговые льготы.

LEGAL BASES OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP IN CZECH REPUBLIC, SLOVAKIA AND POLAND

O. M. SAKOVICH, leading research fellow of the Department of civil legislation of foreign countries of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 1117218

E-mail: Foreign3-5@izak.ru

This article analyzes regulation of social entrepreneurship in the Czech Republic, Slovakia and Poland. Noting the importance of this institution in solving common social problems, the author highlights the stages of social entrepreneurship development in these countries. At the same time, attention is drawn to the conceptual apparatus used in the literature and legislation.

Considering the sources of social entrepreneurship regulation the author notes general points and differences in the approaches of foreign legislators to organize implementation forms of this activity. The institute of social enterprises and its modern regulation in the national regulation are considered. The conditions for obtaining the status of a social enterprise as a basis for possible benefits and preferences are touched upon. The organizational and legal forms used by physical persons and legal entities for implementation of socially oriented activity are specified. On example of the Czech Republic and Poland the article analyzes the use of special organizational and legal form — “social cooperation”. The concept and status of social enterprises are discussed in more detail in new Czech law on trade corporations. The relevance of social cooperatives in practice is estimated. The article also discusses the sources of financing of social entrepreneurship, ways to control their use, as well as other existing and possible benefits for social entrepreneurs. Referring to the opinions of foreign jurists, the author notes the shortcomings of the existing legal regulation and analyzes the proposed ways to improve it. In particular, the drafts of special laws on social entrepreneurship, already prepared in the Czech Republic and Slovakia, are considered, and the general points and differences in the regulation of similar institutions are assessed.

Keywords: third sector, social entrepreneurship, regulation, social enterprise, social cooperative, non-profit organization, socially oriented activity, sources of financing, tax benefits.

DOI: 10.12737/art.2018.5.13

Правовое регулирование социального предпринимательства в государствах континентальной Европы имеет свою историю, общие черты и различия. При этом во многих государствах развитый «третий сектор» считается основой гражданского общества. Указанная проблематика давно привлекает внимание российских ученых и законодателей. В связи с этим автор счел полезным рассмотреть законодательный опыт трех европейских государств — Чехии, Словакии и Польши, которых связывают не только общие границы, но и социалистическое прошлое с относительно стабильной социальной системой, включая занятость населения.

Особый интерес представляют сходство и различия позиций законодателей Чехии и Словакии, имеющих наряду с национальными особенностями общие корни правовой культуры в данной области правоотношений. Еще до раздела Чехословакии в 1990 г. в Чехии и в Словакии были приняты законы о гражданских объединениях, заложившие основу правового регулирования некоммерческих юридических лиц, а позднее — законы о социально полезных обществах.

После вхождения в 2004 г. Чехии, Словакии и Польши в Европейский Союз в законодательстве этих стран усилилась тенденция социализации коммерческой деятельности, а социальное предпринимательство стало рассматриваться как самостоятельный сегмент, чему, безусловно, содействует и законодательство ЕС. В настоящее время в указанных государствах существуют концепции государственной политики в отношении НКО до 2020 г. В научном и профессиональном сообществе обсуждаются проблемы социального предпринимательства, включая организационно-правовые формы, наиболее пригодные для осуществления социально ориентированной деятельности¹. Как правило, под *социальным предпринимательством* понимается социально ориентированная общественно полезная деятельность, которая рассматривается как универсальный способ решения различных социальных проблем, в том числе безработицы.

Речь идет о социальной адаптации лиц, отнесенных к категории «неблагополучные», о социально уязвимых людях, по той или иной причине испытывающих трудности с трудоустройством или вообще не востребованных на рынке труда. Например, в Чехии к этой категории отнесены: инвалиды; выпускники средних и высших учебных заведений; беременные и матери-одиночки с маленькими детьми; лица старше 50 лет; лица с судимостью; лица, принадлежащие к этническим или религиозным меньшинствам; лица с недостаточно развитыми умственными способностями. Сюда отнесены также бездом-

ные, алкоголики и наркоманы. В мировой практике существуют разные подходы к правовому регулированию социально ориентированной деятельности и определению статуса юридических и физических лиц, ею занимающихся. Указанная деятельность осуществляется социальными предприятиями в их различных организационно-правовых формах и социальными кооперативами — самостоятельной организационно-правовой формой. Понятие социального предприятия содержится в законодательстве Словакии и Польши, а социальные кооперативы предусмотрены законодательством Польши и Чехии. При этом необходимо обратить внимание на ведущуюся в указанных государствах разработку специальных законов о социальном предпринимательстве.

Социальные предприятия в зависимости от целей своей деятельности подразделяются на предприятия социальной интеграции, обеспечивающие занятость людей, находящихся в неблагоприятном положении, и социальные предприятия, осуществляющие иные виды социально ориентированной деятельности. И те, и другие получают доходы от своей основной деятельности и за счет возможной прибыли частично ее финансируют.

В Польше согласно Закону о содействии трудоустройству и институтах рынка труда² и в Словакии согласно Закону о службах занятости³ в настоящий момент действуют именно предприятия социальной интеграции. При этом в отличие от польского словацкий закон определяет и понятие, и основные условия деятельности социального предприятия. Социальным предприятием признается физическое или юридическое лицо, обеспечивающее занятость «неблагополучных» людей, не востребованных рынком труда на определенных основаниях. Количество таких работников не может составлять менее 30% общего числа работников. Кроме того, социальное предприятие не менее 30% своей прибыли должно использовать в целях создания новых рабочих мест или улучшения условий труда.

Для получения определенных законом преференций конкретное физическое или юридическое лицо прежде должно получить статус социального предприятия, который присваивается Департаментом труда, социальных дел и семьи (в заявительном порядке и при соблюдении установленных законом условий). Социальные предприятия регистрируются Департаментом в специальном регистре социальных предприятий трудовой интеграции, куда также вносятся данные о заложенных или закрытых социальных предприятиях.

Большая часть социальных предприятий в Словакии имеет организационно-правовую форму об-

¹ См.: Vyskočil M. Podklad pro koncepcie politiky státu vlády vůči NNO do roku 2020. Brno, 2014. S. 3—5. URL: https://www.vlada.cz/.../rnno/.../studie_skarabelova_prispevkove_organizace.

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

³ Zákon č. 5/2004 Z. z., o službách zaměstnanosti.

ществ с ограниченной ответственностью. Кроме того, статусом социального предприятия в настоящий момент обладают гражданские объединения, другие некоммерческие и дотационные организации, а также индивидуальные предприниматели. Особым видом социального предприятия в Словакии признается *муниципалитет (община)*.

Важной проблемой являются источники финансирования социального предпринимательства. В Чехии, Словакии и Польше приняты концепции государственной политики в отношении НКО до 2020 г., помимо прочего содержащие национальные оперативные программы помощи социальным предприятиям, которые в значительном объеме финансируются европейскими структурными и инвестиционными фондами (ESIF). Например, в Чехии на 10 оперативных программ, предусмотренных Концепцией⁴, необходимо около 24 млрд евро. При этом Европейским Союзом покрывается максимум 85%, а 15% должны выделяться Чешской Республикой за счет национальных источников. Большинство средств ESIF выплачивается «ex post», т. е. по завершении всего проекта или его части, поэтому фирмы сначала должны оплатить проект из своих источников.

Словакии Евросоюзом выделено в целом 15,3 млрд евро, из них 72 млн евро — на поддержку социальных предприятий, оказывающих или предполагающих оказывать помощь длительно неработающим людям, содействуя приобретению ими новых профессиональных и социальных навыков, чтобы впоследствии им легче было найти работу. Такая поддержка предоставляется в форме возвратной финансовой помощи (кредиты, гарантии по банковским кредитам, прямое участие в имуществе вновь образуемых социальных предприятий). Кроме того, государство также выделяет 30 млн евро на безвозмездную финансовую помощь (гранты).

Экономический кризис и сокращение объема финансирования за счет европейских программ финансовой помощи и Фондов ЕС сказались на деятельности социальных предприятий Словакии. Так, на 20 января 2017 г. Департаментом было зарегистрировано всего 10 действующих, 79 закрытых и 5 закрытых социальных предприятий. Одной из причин закрытия социальных предприятий признается уменьшение размера пособий, которые им выплачивались на создание новых рабочих мест, а иногда и оплату труда «неблагополучных» работников. Хотя в настоящее время за таким же пособием в Словакии может обратиться и обычное предприятие, в котором работают такие люди.

Источники финансирования социального предпринимательства — тема самостоятельного исследования, в связи с чем заслуживает внимания опыт Италии, Шотландии и других государств, связанный с

использованием целевыми фондами в общественно полезных целях конфискованных активов⁵.

В отличие от Словакии и Польши в чешском законодательстве отсутствует понятие социального предприятия, что не исключает использования данного термина в научной литературе, а также существования самих социальных предприятий. Кроме того, с принятием в Чехии в 2012 г. нового Гражданского кодекса⁶ и Закона о торговых корпорациях⁷ в регулировании деятельности юридических лиц произошли существенные изменения. В частности, в новый ГК был включен термин «общественная полезность» (*veřejná prospěšnost*) и определено понятие общественно полезного юридического лица, т. е. лица, своей деятельностью способствующего достижению общего блага (§ 146). Установлены и основные требования к таким юридическим лицам: безупречная репутация людей, принимающих решения; чистота источников приобретаемого имущества; использование активов исключительно в общественно полезных целях. Также установлены условия получения государственных субсидий: некоммерческий характер деятельности, прозрачность и целесообразность при распоряжении финансами.

В настоящий момент «социальное предприятие» в Чехии, так же как в Словакии и Польше, представляет собой правовой статус юридических или физических лиц, имеющих разные организационно-правовые формы.

Отсутствие в законодательстве Чехии и Польши понятия социального предприятия объясняет и отсутствие там, в отличие от Словакии, реестра социальных предприятий. Например, в Чехии единственным источником информации о социальных предприятиях является Справочник социальных предприятий (*adresář sociálních podniků*), размещенный на сайте «Чешское социальное предпринимательство». Предприятия, позиционирующие себя как социальные предприятия, могут сами включить себя в этот Справочник. На 6 апреля 2017 г. в Справочнике было зарегистрировано в общей сложности 235 социальных предприятий с указанием места и сферы деятельности.

Таким образом, в отличие от словацкого, чешское и польское законодательства не содержат определения социального предприятия. В Словакии, Польше, Чехии наименование «социальное предприятие» фактически только определяет правовой статус конкретных физических и юридических лиц, образованных в различных организационно-правовых формах.

Социальный кооператив является самостоятельной формой социального предпринимательства.

⁵ Подробнее см.: Голованова Н. А. Вопросы управления конфискованным имуществом // Журнал российского права. 2016. № 10. С. 78—89.

⁶ Zákonč. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁷ Zákonč. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech.

⁴ См.: Koncepcie politiky vlády vuci NNO do roku 2020.

В Польше действует специальный Закон о социальных кооперативах 2006 г., а в Чехии статус социальных кооперативов регулируется Законом о торговых корпорациях 2012 г.

Польский закон основной целью социального кооператива называет социальную и профессиональную реинтеграцию его членов и работников в рамках осуществляемой кооперативом хозяйственной деятельности. Законом допускается также членство лиц, не относящихся к социально уязвимым, если их профессиональная квалификация соответствует целям социального кооператива, однако их численность не может превышать 20% общего количества членов. Лица с судимостью могут работать в социальном кооперативе, но не могут быть его членами.

Особое внимание польский законодатель сосредоточил на распределении получаемых социальным кооперативом доходов, из которых не менее 40% должно поступать в существующие ресурсные фонды и не менее 40% расходоваться на предусмотренные уставом цели. Остальные средства направляются в инвестиционный и иные фонды. При этом доходы от деятельности социального кооператива не могут распределяться между его членами в форме увеличения стоимости паев и выплаты процентов. Безусловно, заслуживают внимания преференции, которые предусмотрены польским законодателем для социальных кооперативов. Например, выплата денежных средств при создании, освобождение от уплаты государственной пошлины в случае регистрации в процессе создания; выплата определенной суммы денежных средств при вступлении нового члена; освобождение от подоходного налога с юридических лиц и др. Кроме того, социальные кооперативы обладают преимуществами при распределении государственных социальных заказов.

Следует отметить рост числа социальных кооперативов в Польше. Так, в начале 2007 г. было зарегистрировано 106 социальных кооперативов (с трудоустройством 500 человек), в 2011 г. — 320, а в 2014 г. — уже 1221 кооператив.

В Чехии, как отмечалось, социальный кооператив в качестве самостоятельной организационно-правовой формы предусмотрен Законом о торговых корпорациях, который по своему названию призван регулировать деятельность коммерческих юридических лиц (§ 758—773). То есть чешский законодатель изначально придал социальным кооперативам некую промежуточную между коммерческими и некоммерческими юридическими лицами форму, что соответствует общей тенденции ЕС к социализации коммерческой деятельности.

Социальный кооператив в Чехии образуется на основании решения учредительного собрания и принятия устава⁸. Его цель состоит в осуществлении со-

циально полезной деятельности (преимущественно на уровне общины, муниципалитета), направленной на социальную адаптацию неблагополучных людей. Речь идет о создании рабочих мест, оказании социальных, медицинских и образовательных услуг, обеспечении жильем, а также других способах обеспечения жизненных условий таким людям. При этом членами социального кооператива могут быть как работники кооператива и волонтеры, так и сами отнесенные к данной категории люди.

Обращение с доходами регламентируется уставом, согласно которому социальный кооператив после необходимых отчислений в фонды кооператива вправе распределять между своими членами не более 33% чистой прибыли. Предусмотрены следующие ограничения хозяйственной деятельности. Социальный кооператив не вправе: выпускать облигации; обеспечивать исполнение обязательств иными лицами; быть членом ООО; прямо или косвенно участвовать в предпринимательской деятельности иных лиц без предварительного согласия общего собрания; быть стороной договора негласного товарищества; передавать, закладывать или сдавать в аренду предприятие или его часть. Установлены и определенные требования к членам социального кооператива. В социальном кооперативе не допускаются передача и переход членского пая.

Следует заметить, что форма социального кооператива на сегодняшний момент не очень востребована социальными предпринимателями, которые по-прежнему предпочитают осуществлять свою деятельность в форме обществ с ограниченной ответственностью (48%); общественно полезных обществ (25%); ассоциаций (9%); индивидуальных предпринимателей (7%); кооперативов (5%); в иных организационно-правовых формах (6%). По мнению чешских исследователей⁹, причина предпочтения большинством социальных предпринимателей других организационных форм заключается в более простом порядке их образования (поскольку достаточно и одного учредителя), а также в установлении меньшего размера основного капитала. Между тем кооперативы в силу Закона должны при учреждении иметь минимум трех членов, отличается и правовое регулирование их деятельности (принятие решений, права и обязанности членов).

Пути совершенствования правового регулирования. Как уже отмечалось, законодателями Польши, Словакии и Чехии на протяжении ряда лет ведутся работы над созданием законов о социальном предпринимательстве. Если в Польше законопроектная ра-

зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 53—59.

⁹ См.: *Asmalovskij A., Tomáš S. Současnost sociálního podnikání v České republice a na Slovensku // Sociologia. 2016. Č. 4. S. 328.*

⁸ Подробнее см.: *Сакович О. М. Некоммерческие юридические лица в законодательстве Чехии и Словакии // Журнал*

бота была приостановлена в 2015 г., то в Чехии в мае 2017 г. опубликована концепция закона, а в Словакии в мае 2018 г. во втором чтении одобрен проект закона.

Согласно *Концепции чешского закона о социальном предпринимательстве*¹⁰ целью разработчиков является формирование правового пространства, благоприятного для развития социального предпринимательства и социальной экономики, чему должно содействовать легальное определение социального предпринимательства как инструмента решения местных проблем, особенно в отдаленных регионах. Легальное определение понятия социального предпринимательства, по мнению разработчиков, позволит определить черты социального предприятия и интеграционного предприятия, объем государственных преференций и государственного контроля, что должно содействовать их поддержке также со стороны частных лиц, включая финансовые учреждения.

Социальным предпринимательством признается предпринимательская деятельность, направленная как на получение прибыли, так и на достижение общественной пользы. При этом свыше 50% прибыли используется для дальнейшего развития социального предприятия и (или) в целях обеспечения общественно полезной деятельности. Под общественно полезной деятельностью, которую социальное предприятие поддерживает частью своей прибыли, в частности, понимается деятельность в области охраны окружающей среды, культуры, образования, помощи обездоленным или развития местных общин.

При этом «социальное предприятие» представляет собой правовой статус, получив который при исполнении определенных законом условий, заявитель будет обладать определенными правомочиями. Статус социального предприятия может получить физическое лицо (индивидуальный предприниматель) или юридическое лицо, образованное в определенных законом организационно-правовых формах. Речь идет о торговых корпорациях, НКО, иностранных юридических лицах (с местом нахождения в европейском экономическом пространстве при исполнении других условий получения статуса).

Особое внимание уделено условиям получения статуса социального предприятия или предприятия социальной интеграции, определение которых требует участия Министерства труда и социальных дел. Среди условий значатся: занятие предпринимательством с установлением способа осуществления социально полезной деятельности и условий распоряжения прибылью. Кроме этого, необходимо установление правил информирования работников и (или) членов о направлениях деятельности, результатах хозяйственной деятельности или их участия в принятии решений о направлениях деятельности с наличием права голо-

са или иных способов воздействия на процесс социального предпринимательства. Перед законодателем ставится задача, чтобы данное условие в контексте отдельных правовых форм не стало сдерживающим фактором для лиц, заинтересованных в социальном предпринимательстве.

Важным условием является вложение до уплаты налогов более 50% прибыли (включая остаток за прошлые годы) в развитие самого социального предприятия, опубликование информации об использовании потенциальной прибыли для развития социального предпринимательства и (или) социально полезной деятельности. При этом социальное предприятие обладает минимум 30% доходов от «собственной коммерческой деятельности», понятие которой будет определяться законом, чтобы воспрепятствовать злоупотреблению статусом социального предприятия (например, мошенничеству с использованием субсидий или перепродаже полученных публичных заказов).

Согласно концепции правом на получение статуса интеграционного социального предприятия будет обладать субъект, дающий работу и социально адаптирующий невостребованных рынком труда лиц. Доля таких работников составляет не менее 30% среднегодового числа работников; осуществляемая деятельность направлена на возвращение этих людей на рынок труда, их социальную интеграцию, оказание им социальной поддержки.

По мнению авторов чешской концепции, правовое регулирование социальных предприятий и последующее установление конкретных преференций для этих предприятий укрепит намерение отдельных лиц и общин создавать социальные предприятия в целях решения существующих в конкретных общинах и регионах проблем. Развитие социальных предприятий также будет способствовать занятости людей, находящихся в неблагоприятном положении на рынке труда, и решению проблем, связанных с нищетой и социальной изоляцией. И последнее, но не менее важное: четкий правовой контроль социальных предприятий может содействовать получению финансовой поддержки от финансовых учреждений, облегчит финансовым учреждениям принятие решений о предоставлении финансовой поддержки этим предприятиям на определенных законом льготных условиях.

В Словакии в мае 2018 г. во втором чтении одобрен *проект закона о социальном предпринимательстве*¹¹, целью которого является правовое регулирование сектора социальной экономики и создание надлежащих условий для ее развития. Система поддержки должна соответствовать видам общественно полезной деятельности. Как подчеркивается в законопроекте, главным принципом системы поддержки зарегистрированных

¹⁰ Věcný záměr zákona o sociálním podnikání. URL: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=korna8rj6wuj>.

¹¹ URL: <https://www.postoj.sk/.../socialne-podnikanie-na-slovensku-d>.

социальных предприятий является то, что при любых обстоятельствах она должна содержать элемент обратной помощи. Любой вид поддержки должен оказываться с соблюдением установленных правил и без нарушения хозяйственной конкуренции. Сама система поддержки связана с комплексом строгих условий, целью которых является предотвращение злоупотреблений; одновременно устанавливается механизм контроля за их соблюдением.

Проектом предусматривается возможность образования нескольких видов социальных предприятий. Одним из условий является использование социальным предприятием более половины своей прибыли в предварительно определенных им целях. Значение предприятия социальной интеграции заключается в обеспечении занятости обездоленных лиц и инвалидов. Социальное жилищное предприятие будет за-

ниматься строительством, перепланировкой квартир или наймом/арендой квартир для людей с минимальным среднемесячным доходом. Законом также может быть предусмотрено образование других видов регистрируемых социальных предприятий.

Социальные предприятия смогут рассчитывать на государственную помощь в прямой (инвестиции) или косвенной форме. Косвенная помощь будет осуществляться в форме налоговых льгот, более низкой ставке НДС на товары и услуги, которые будут продавать/оказывать социальные предприятия, и др. Может быть предусмотрено также освобождение от некоторых местных налогов и сборов, например на недвижимость.

В любом случае принятие указанного закона должно положительно отразиться на сфере социального предпринимательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Asmalovskij A., Tomáš S. Současnost sociálního podnikání v České republice a na Slovensku // Sociologia. 2016. Č. 4.
- Vyskočil M. Podklad pro koncepci politiky státu vlády vůči NNO do roku 2020. Brno, 2014. S. 3—5. URL: https://www.vlada.cz/.../rnnn/.../studie_skarabelova_prispevkove_organizace.
- Голованова Н. А. Вопросы управления конфискованным имуществом // Журнал российского права. 2016. № 10.
- Сакович О. М. Некоммерческие юридические лица в законодательстве Чехии и Словакии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1.