

Эдуард Георгиевич Липатов

*Заведующий кафедрой административного и уголовного права
Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала
РАНХиГС при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор
E-mail: eduard.lipatov2010@yandex.ru*

Проблема повышения уровня правовой культуры общества в контексте правового регулирования благотворительной деятельности

Аннотация: в статье рассматривается влияние благотворительной деятельности на решение задач социального государства. Благотворительность анализируется как альтернативный способ удовлетворения социальных нужд общества, который не требует затратного бюрократического властного механизма распределения общественного богатства. Анализируются проблемы развития правоотношений в сфере благотворительности в современный период в Российской Федерации, а также вопросы повышения правовой культуры общества в контексте правового регулирования благотворительной деятельности.

Ключевые слова: благотворительная деятельность, социальное государство, благотворительная организация, некоммерческая организация, общественное объединение.

Jeduard Georgievich Lipatov

*Head of the department of administrative & criminal law
of the Volga Region Institute of Management named after P. A. Stolypin –
branch of the Russian Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPА) under the President
of Russian Federation, doctor of legal sciences, professor*

Problem of Increase of the Level of Legal Culture of the Society in the Context of Legal Regulation of Charitable Activities

Annotation: the article examines the impact of charitable activities on solving the tasks of the social state. The charity is analyzed as an alternative way to meet the social needs of society, which does not require any costly bureaucratic power mechanism of social wealth distribution. One analyzes the problems of development of legal relations in the field of philanthropy in the modern period in the Russian Federation, and also certain questions of increase of legal culture of society in the context of legal regulation of charitable activities.

Keywords: *charitable activity, welfare state, charitable organization, non-profit organization, public association.*

В современной юридической литературе существует мнение, в соответствии с которым «понятие “правовая культура общества” характеризует более всего ценностный срез правовой реальности, уровень ее поступательного развития, включенность в нее завоеваний цивилизации. Правовая культура общества, являясь условием обеспечения свободы и безопасности личности, прав человека, гарантом его правовой защищенности и гражданской активности, “обязует” власть придать правовому статусу человека юридическую значимость: обеспеченность законом и судом»¹. Современные исследования процесса экспансии гражданских прав и обязанностей в контексте капиталистической модернизации приводят к выводу о разделении гражданских прав на «civil», «political» и «social rights». Так, Ю. Хабермас отмечает: «Либеральные ограничительные права защищают частного правового субъекта от незаконного посягательства государства на свободу и собственность, политические права на участие обеспечивают активному гражданину возможность участия в формировании мнений и воли, социальные долевы права гарантируют клиенту государства благосостояния минимальный доход и социальную безопасность»². «Все эти виды гражданских прав по-разному выражаются в функциональном и нормативном плане. Либеральные права, которые, если взглянуть на них с исторической точки зрения, кристаллизовались вокруг общественного положения частного собственника, в функциональном плане могут быть поняты как институционализация рыночной хозяйственной системы, в то время как в нормативном плане они гарантируют индивидуальные свободы. Социальные права в функциональном плане означают формирование бюрократии государства благосостояния, в нормативном плане они обеспечивают компенсаторные требования справедливого распределения общественного богатства. Права на свободу и на долю делают возможным и приватистский отказ от роли гражданина, которая тем самым редуцирует себя до роли клиента заботливых и предусмотрительных органов управления»³.

Развитие благотворительности, совершенствование государственного регулирования в данной сфере значительно расширяет и обогащает правовую культуру современного общества, в рамках которого функционируют институты социального государства. Благотворительность становится важным альтернативным средством достижения целей социального государства. Значимость благотворительности заключается в отсутствии принудительного механизма распределения общественного богатства, в возможности достигать социальных стандартов без помощи государственного и муниципального аппарата. Это важнейший альтернативный внесударственный источник обеспечения социальных потребностей общества. Если в условиях властно организованной социальной помощи граждане превращаются в простых получателей, потребителей своей доли общественных благ, то благотворительность стимулирует обсуждение,

¹ Сальников В. П. Правовая культура // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1997. С. 576.

² Хабермас Ю. Гражданство и национальная идентичность // Демократия, разум, нравственность : лекции и интервью. М., 1995. С. 227.

³ Там же. С. 228–229.

дискурс значимости того или иного вида помощи. Благотворительность обогащает правовую культуру необходимостью негосударственного, невластного объединения, взаимодействия социальных слоев общества как фактора, который обеспечивает реализацию прав человека, в первую очередь, социальных.

При этом хотелось бы отметить, что благотворительная деятельность не ограничивается только решением социальных задач. Так, ст. 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» в качестве целей благотворительной деятельности указывает не только на социальную поддержку и защиту граждан, но и, например, содействие развитию научно-технического, художественного творчества детей и молодежи, оказание бесплатной юридической помощи и правовое просвещение населения. Однако в первую очередь, конечно, благотворительная деятельность направлена на достижение параметров и критериев социального государства.

Современная конституционная доктрина исходит из необходимости обеспечения гражданам России достойной жизни (гл. 2 Конституции РФ). Необходимо различать понятия «достойная жизнь» и «достаточный жизненный уровень». Конституция РФ не рассматривает право на достойную жизнь как самостоятельное понятие, т. к. довольно сложно определить и сформулировать его нормативное содержание. Ясно, что уровень «достойной жизни» в ее современном понимании не может быть достигнут лишь средствами рыночной экономики. Достойная жизнь обеспечивается механизмами принудительного или добровольного распределения общественного богатства. Принудительное распределение выступает функцией социального государства, а добровольное распределение реализуется посредством благотворительной деятельности.

Институт благотворительности закреплен в гл. 2 Конституции РФ. В ст. 39 установлено, что поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. Данное положение получает свою реализацию посредством деятельности благотворительных организаций, которые являются одним из видов общественных объединений. Иначе говоря, осуществление благотворительной деятельности находится в тесной взаимосвязи с реализацией другого важного конституционного права — права на объединение. Статья 30 Конституции РФ предусматривает: «каждый имеет право на объединение, свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Создание, деятельность, реорганизация и ликвидация общественных объединений регулируются Федеральным законом «Об общественных объединениях», ст. 5 которого устанавливает: «Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения»¹.

Разновидностью общественных объединений выступают некоммерческие организации. Правовые положения, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями

¹ Об общественных объединениях : федеральный закон РФ от 19.05.1995 № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 636.

и возможные формы их поддержки органами местного самоуправления установлены Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 06.04.2015). Целью некоммерческих организаций может быть и благотворительная деятельность.

Особенности благотворительной деятельности регулируются Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». В настоящее время в России насчитывается не более 5 тыс. благотворительных организаций и фондов. Наиболее значимые из них: Фонд Б. Н. Ельцина, Благотворительный фонд им. А. С. Горбачева, фонд «Подари жизнь», «Детские сердца», «Доноры детям», «Общество помощи детям с биллиарной атрезией им. Н. Рогалевиц», «Центр творческого развития», «СТАРТ», благотворительный фонд «Здесь и сейчас», благотворительное общество «Адреса милосердия» и др.¹

В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 г. сказано: «Неправительственные организации, располагая большим количеством активистов и отделениями в разных регионах страны, оказывают реальную помощь Уполномоченному в мониторинге прав и свобод человека. При их участии в ряде регионов успешно функционируют общественные приемные Уполномоченного».

Незначительное число благотворительных организаций и фондов объясняется не только недостаточным развитием института благотворительности, но и несовершенством соответствующего законодательства. Вместе с тем нельзя не учитывать, что на интенсивности благотворительной деятельности не мог не сказаться мировой финансово-экономический кризис, экономические санкции европейских стран против России, военные действия в Донбассе, война с террористами ИГ в Сирии.

Сегодня в мире происходит переоценка опыта стран Запада в области социальной политики, во многом пересматриваются представления о социальном государстве. В общественном мнении признано справедливым, что помощь и поддержку со стороны государства должны получить те, кто в этом реально нуждается, а не все, кто пожелает. На такую поддержку имеет право тот, кто по каким-то уважительным причинам (юный возраст, болезнь, необученность, инвалидность и др.) не может обеспечить себе достойный уровень жизни. Тот же, кто здоров, образован, имеет профессию, обязан трудиться и стараться содержать себя и свою семью. Благотворительная деятельность и направлена на то, чтобы скорректировать сложившиеся деформации социального равенства.

Становление социального государства должно обеспечиваться различными средствами. Среди них важную роль играют правовая культура общества, институт благотворительности. В плане сказанного остановимся на некоторых проблемах правового регулирования государственного «вмешательства» в сфере благотворительной деятельности.

1. Представляется, что необходимо расширить перечень форм благотворительных организаций. Так, Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» устанавливает, что благотворительные организации создаются в формах общественных организаций

¹ См.: *Журавлев В. И.* Конституционные вопросы благотворительности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 48.

(объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций. Однако данный акт определяет благотворительную организацию как некоммерческую организацию, созданную для реализации предусмотренных законом целей путем осуществления благотворительной деятельности. Поэтому было бы логичным закрепить, что «благотворительные организации создаются в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для некоммерческих организаций, если создание благотворительной организации в такой форме не противоречит действующему законодательству Российской Федерации».

2. Часть 4 ст. 13 Конституции РФ гласит, что общественные объединения равны перед законом. Часть 2 ст. 19 Конституции РФ устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Однако Федеральный закон «О некоммерческих организациях» содержит различные основания отказа в государственной регистрации, ликвидации отечественных некоммерческих организаций и отделений иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Неодинаков контроль за деятельностью различных неправительственных организаций. В состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений не могут входить лица, замещающие государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы. По сути, все это оказывает воздействие на статус и создает неравные условия для деятельности российских и зарубежных некоммерческих организаций.

3. Статья 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливает необоснованно жесткие меры контроля за деятельностью некоммерческих организаций. Так, в случае, если деятельность филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации не соответствует заявленным в уведомлении целям, непредставления филиалом или представительством иностранной некоммерческой неправительственной организации в установленный срок информации об объеме получаемых средств и иного имущества, их предполагаемом распределении, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании, о предполагаемых для осуществления на территории Российской Федерации программах, а также о расходовании предоставленных физическим и юридическим лицам указанных денежных средств и об использовании предоставленного им иного имущества соответствующее структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть исключено из реестра филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций по решению уполномоченного органа. Следует согласиться с В. И. Журавлевым в том, что «правом принимать соответствующее решение

может обладать только суд, поскольку исключение филиала или представительства из реестра имеет существенные последствия для них, т. к. означает утрату правоспособности на территории Российской Федерации»¹.

В Послании Федеральному Собранию от 12.12.2013 Президент РФ В. В. Путин сказал: «Смысл конституционной нормы о социальном государстве — именно во взаимной ответственности государства, общества, бизнеса, каждого гражданина. Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны»².

Рассматривая благотворительность как фактор правовой культуры российского общества, способствующий реализации социальной функции государства, следует обратить внимание и на то, что правовая политика государства в области благотворительности, в конечном счете, определяет курс на улучшение благосостояния народа. Когда она проявляется в государственном масштабе, то становится наиболее эффективной. Так, Концепция развития взаимодействия органов исполнительной власти с общественными и иным некоммерческими организациями на 2010—2013 гг. содержит следующие цели:

- разработка механизмов, побуждающих социально ответственный бизнес к занятию благотворительной деятельностью, меценатству и поддержке общественных инициатив;
- расширение участия общественности и бизнес-сообщества в благотворительной деятельности.

Органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать развитию сотрудничества с благотворительными организациями в различных направлениях, стимулировать и рассматривать его как приоритетное для решения социально-экономических проблем населения. В настоящее время в России реализуется четыре приоритетных национальных проекта по благотворительной деятельности. Надеемся, что участие государства в совершенствовании последней станет весомым вкладом в развитие правовой культуры российского общества.

Пристатейный библиографический список

1. Журавлев, В. И. Теория и практика благотворительной деятельности / В. И. Журавлев. — Владимир : Шерлок-пресс, 2016. — 326 с.
2. Журавлев, В. И. Конституционные вопросы благотворительности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Журавлев. — Саратов, 2006. — 185 с.
3. Сальников, В. П. Правовая культура // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М. : Юрист, 1997. — 688 с.
4. Об общественных объединениях : федеральный закон РФ от 19.05.1995 № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 21, ст. 636, 1930.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 20.04.2015).

¹ Журавлев В. И. Теория и практика благотворительной деятельности. Владимир, 2016. С. 251.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 20.04.2015).

References

1. Ob obshhestvennyh ob'edinenijah: federal'nyj zakon RF ot 19.05.1995 No. 82-FZ [On public associations: Federal law from 19.05.1995 No. 82-FZ] // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. – 1995. – No. 21, st. 636, 1930.
2. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju ot 12.12.2013. [The Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 12.12.2013] – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825> (access date: 20.04.2015).
3. Sal'nikov, V. P. Pravovaja kul'tura [Legal culture] // *Teorija gosudarstva i prava: kurs lekcij* [Theory of state and law: course of lectures] / Ed. by N. I. Matuzova, A. V. Mal'ko. – M.: Jurist, 1997. – 688 p.
4. Zhuravlev, V. I. Konstitucionnye voprosy blagotvoritel'nosti v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk [Constitutional issues of philanthropy in the Russian Federation: disser. cand. of legal sciences] / V. I. Zhuravlev. – Saratov, 2006. – 185 p.
5. Zhuravlev, V. I. Teorija i praktika blagotvoritel'noj dejatel'nosti [Theory and practice of charitable activities] / V. I. Zhuravlev. – Vladimir: Šerlok-press, 2016. – 326 p.