

V.I. Zhuravlev
**Legal Policy in the Field
of Charity and its Role
in Civil Society Development**

The role of legal policies in the legal system of the Russian society is defined. The author concludes that the state authorities and local self-government should facilitate, encourage, and consider a priority, cooperation with charities in different directions to solve socio-economic problems of the population.

Key words and word-combinations: legal policy, charity, legal system, non-profit organizations.

Определяется роль правовой политики в правовой системе российского общества. Делается вывод о том, что органы государственной власти и местного самоуправления должны стимулировать и рассматривать как приоритетное сотрудничество с благотворительными организациями в различных направлениях для решения социально-экономических проблем населения.

Ключевые слова и словосочетания: правовая политика, благотворительность, правовая система, некоммерческие организации.

УДК 340.1
ББК 67.0

В.И. Журавлёв

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ И ЕЕ РОЛЬ В РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Анализ современной юридической литературы показывает, что термин «правовая политика» трактуется как политическая деятельность соответствующих субъектов, осуществляемая строго в рамках закона на основе действующих нормативных правовых актов. Справедливо заметил Е.Ю. Пермяков: «Если власть опирается на право, есть все основания говорить о правовой политике» [1].

По мнению С.А. Комарова и Г.М. Азнагуловой [2, с. 8], такой подход в принципе правомерен, однако он не может быть использован при исследовании политической деятельности в сфере функционирования права, поскольку это дает возможность выделить специфический вид политики, осуществляемой в сфере функционирования права. Определение «правовая» обозначает уже не атрибут политики, а область ее применения. «Правовая политика» – это комплекс мер, идей, задач, целей, программ, методов, реализуемых в сфере действия права и посредством права» [3, с. 28].

Правовая политика осуществляется, во-первых, в форме правотворческой деятельности государства, при которой последнее в лице законодательных органов власти непосредственно принимает законы; во-вторых, в форме исполнительной деятельности государственных органов, то есть деятельности органов государства и должностных лиц, направленной на осуществление и реализацию норм права; в-третьих, в форме правоохранитель-

ной деятельности, то есть деятельности государства, направленной на обеспечение надлежащего применения норм права в конкретных правоотношениях [2, с. 13].

Гражданское общество основано на свободной воле граждан – физических, юридических лиц, причем общим началом для них является подчинение нормам права. Эти нормы устанавливаются государством и охраняют свободу граждан. По утверждению Б.Н. Чичерина, «из самого существа гражданского союза вытекает необходимость подчинения его союзу государственному» [4]. Государство и гражданское общество представляют две стороны одного и того же народного союза: государство в определении единства, как цельный организм, подчиняющий себе части, гражданское общество в определении множества, как совокупность частных отношений свободных лиц. Гражданское общество невозможно представить без союза с государством, это – результат всемирно-исторического развития человечества.

Современная конституционная доктрина исходит из необходимости обеспечения гражданам России достойной жизни (гл. 2 Конституция РФ). Достойная жизнь – необходимое условие счастья, которое для человека с «чистой» совестью невозможно при бедности, неудовлетворенности, озлобленности окружающих. Право регулирует общественные отношения, но в силу исконно русского правового нигилизма утрачивает свое значение. По мнению Р.Б. Головкина, в целом причин «недействия права» может быть много, однако ситуацию, когда право должно и может регулировать общественные отношения, но в силу тех или иных обстоятельств не регулирует либо неэффективно регулирует общественные отношения, можно обозначить как инертность права [5, с. 56].

В такой ситуации одним из эффективных путей (но не единственным) достижения достойной жизни для состоятельных и нуждающихся граждан может стать институт благотворительности, способствующий единению представителей различных социальных групп в общность – многонациональный народ Российской Федерации. Н.И. Матузов в качестве одной из идей гражданского общества называет классовый мир, партнерство и национальное согласие. Задача государства – организовать благотворительность таким образом, чтобы: 1) были удовлетворены нравственные потребности жертвователей по организации окружающего их социума на уровне, позволяющем им осознавать свою жизнь достойной; 2) получающие помощь могли повысить участие в пользовании производимыми в стране благами до уровня, необходимого для ощущения себя полноценными членами общества; 3) были сохранены и приумножены объекты исторического и культурного наследия, составляющие гордость нации, позволяющие с уважением относиться к ней другим народам. Достойная жизнь возможна при осознании принадлежности к народу, величие предков и традиции которого признаются мировым сообществом.

В Конституции РФ нет упоминания о гражданском обществе, однако в ходе разработки проекта Конституции России в начале 1990-х годов идеи о включении в ее основной текст соответствующих статей высказывались различными объединениями. В проекте Конституция РФ, подготовленном Конституцион-

ной комиссией, был выделен специальный раздел «Гражданское общество». В настоящее время это одно из активно обсуждаемых в науке конституционного права понятий, хотя какого-либо единства в подходах к понятию «гражданское общество» нет. Поэтому важна роль и влияние благотворительности на формирование гражданского общества.

В качестве субъекта правовой политики государство в лице органов государственной власти выполняет следующие функции:

а) определяет политические, социальные и экономические цели развития общества; ранжирует цели на стратегические, тактические, приоритетные, текущие и т.п., закрепляет их в законодательных и подзаконных актах, тем самым придавая им всеобщий характер;

б) обеспечивает интеграцию общества путем использования механизма выявления и согласования желаний социальных классов, слоев и групп и формирует на основе общей воли систему права;

в) регулирует социально-политическую и социально-экономическую деятельность в обществе, устанавливая такие правила поведения и деятельности людей, которые обеспечивали бы соблюдение общих интересов и устойчивость развития общественных отношений;

г) оказывает целостное управленческое воздействие на процессы правообразования и правоприменения, на функционирование правовой системы общества через принятие и реализацию политических решений;

д) оказывает целенаправленное воздействие на процессы формирования правосознания.

Институт благотворительности закреплен в главе 2 Конституции РФ. Согласно ст. 30 Конституции РФ 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», согласно ст. 5 которого 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.

Правовые положения, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами местного самоуправления установлены Федеральным законом «О некоммерческих организациях» [6]. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения благотворительных целей.

Особенности создания и деятельности благотворительных организаций регулируются Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [7]. Различные аспекты деятельности обществен-

ных объединений становились предметом рассмотрения в диссертационных исследованиях ряда отечественных и зарубежных ученых.

В настоящее время в России насчитывается не более пяти тысяч благотворительных организаций и фондов. Наиболее значимые из них: Фонд Б.Н. Ельцина, Фонд Горбачева, фонды «Подари жизнь», «Детские сердца», «Доноры детям», «Общество помощи детям с билиарной атрезией имени Н. Рогалевиц», «Центр творческого развития», программа «СТАРТ», благотворительный фонд «Здесь и сейчас», благотворительное общество «Адреса милосердия» и другие. Незначительное их число объясняется не только неразвитостью идей благотворительности, но и несовершенством соответствующего законодательства. Здесь необходимо сделать следующие пояснения и предложения.

1. Требуется уточнения вопрос о формах благотворительных организаций. Для этого необходимо согласовать положения федеральных законов «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и «О некоммерческих организациях». Статья 7 первого из названных нормативных актов предусматривает возможность создания благотворительных организаций в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций. Однако могут существовать организации, подпадающие под определение благотворительной организации, но созданные в организационно-правовых формах некоммерческих организаций, не указанных в Федеральном законе «О благотворительной деятельности». Например, автономные некоммерческие организации, помогающие на безвозмездной основе нуждающимся гражданам. Правильно было бы в рассматриваемом Законе записать, 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. Согласно ч. 2 ст. 19 Конституции РФ государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от 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.

Согласно ст. 13.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» иностранной некоммерческой неправительственной организации может быть отказано во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве по следующим основаниям:

1) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации противоречат Конституции РФ и законодательству Российской Федерации;

2) если цели и задачи создания филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации;

3) если ранее внесенные в реестр филиал или представительство иностранной некоммерческой неправительственной организации были исключены из реестра в связи с грубым нарушением Конституции РФ и законодательства Российской Федерации.

Аналогичные нормы записаны в ч. 2 ст. 23.1 этого же нормативного акта, предусматривающей основания отказа в государственной регистрации отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Возникают вопросы: что в данном случае означают слова «противоречат», «грубо нарушают Конституцию РФ и законодательство Российской Федерации», «создают угрозу национальному единству и самобытности, культурному наследию, национальным интересам»? Нечеткость формулировок создает возможность широкого, произвольного и субъективного их толкования, злоупотреблений. В ч. 5 ст. 13 Конституции РФ содержится исчерпывающий перечень общественных объединений, создание и деятельность которых запрещены: если цели или действия их направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

3. Абзац 4 п. 1.2 ст. 15 Федерального закона «О некоммерческих организациях» содержит запрет выступать учредителем (участником, членом) некоммерческой организации лицу, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности. Строгость таких мер вызывает сомнение. Ведь человек, на которого распространяются такие нормы, не может быть даже участником или членом религиозной организации (объединения). Неясно, о каком сроке здесь идет речь. Правильно было бы установить соответствующие ограничения для лиц, которые привлечены к уголовной ответственности за четко определенные преступления.

4. В ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливаются меры контроля за деятельностью некоммерческих организаций, которые, на наш взгляд, представляются в некоторых случаях чрезмерно жесткими.

Так, в случае несоответствия деятельности филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации 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. По нашему мнению, правом принимать соответствующее решение может обладать только суд, поскольку исключение филиала или представительства из реестра имеет существенные последствия для них, так как означает утрату правоспособности на территории Российской Федерации.

5. Часть 1 ст. 30 Конституции РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Однако п. 12 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливает право уполномоченного органа направлять структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации мотивированное решение о запрете осуществления на территории Российской Федерации заявленной программы или ее части. Структурное подразделение иностранной некоммерческой неправительственной организации, получившее указанное решение, обязано прекратить деятельность, связанную с осуществлением данной программы. Невыполнение указанного решения влечет за собой исключение соответствующего филиала или представительства иностранной некоммерческой неправительственной организации из реестра, ликвидацию отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Согласно п. 13 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой неправительственной организации в письменной форме мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества.

Правильно было бы ввести возможность ограничения свободы деятельности некоммерческих организаций только в судебном порядке. Если сотрудничество некоммерческой организации с какими-либо физическими или юридическими лицами нарушает законодательство, в том числе уголовное, то виновные лица должны привлекаться к ответственности в соответствии с установленной законодательством процедурой. Предоставление федеральному органу исполнитель-

ной власти, уполномоченному в сфере регистрации некоммерческих организаций, или его территориальным органам права ограничивать свободу деятельности некоммерческих организаций не соответствует ст. 30 Конституции РФ и принципам демократического государства, которым Россия провозглашается в ст. 1 Конституции РФ.

Рассматривая благотворительность как институт гражданского общества в Российской Федерации, реализующий социальную политику государства, следует обратить внимание на то, что правовая политика государства в области благотворительности в конечном счете определяет курс на улучшение благосостояния народа. Правовые отношения государства и общества посредством благотворительности напрямую связаны с демографической ситуацией. «Там, где эти правоотношения развиты, постоянно развиваются, совершенствуются, там наиболее сильное проявление государственности в совершенном обществе, – утверждает профессор Г.Г. Небратенко. – Там, где эти проблемы не контролируются государством, создается угроза национальной безопасности» [7, с. 52]. Особенно это связано с тем, что за последние годы снижается численность населения, вымирают села.

Одним из факторов, снижающих эту напряженность, является благотворительность во всех ее проявлениях (волонтерство, меценатство, подвижничество и т.д.). В настоящее время в России действуют 968 благотворительных организаций. Сотрудничество призвано осуществляться с целью разработки механизмов, побуждающих социально ответственный бизнес к занятию благотворительной деятельностью, меценатству и поддержке общественных инициатив; расширения участия общественности и бизнес-сообщества в благотворительной деятельности. В России реализуются четыре приоритетных национальных проекта по благотворительной деятельности.

Как представляется, органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать, стимулировать и рассматривать как приоритетное сотрудничество с благотворительными организациями в различных направлениях для решения социально-экономических проблем населения.

Библиографический список

1. *Пермяков Ю.Е.* Введение в основы уголовной политики. Самара, 1993.
2. *Комаров С.А., Азнагулова Г.М.* Правовая политика: понятия, роль и обеспечение в правовой системе общества // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 3.
3. *Матузов Н.И.* Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 1.
4. *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки: в 3 т. М., 1894. Т. 1: Общее государственное право.
5. *Головкин Р.Б.* Специфика взаимоотношений морали и права в регулировании общественных отношений // Российский следователь. 2005. № 1. С. 56–60.
6. О некоммерческих организациях: Федер. закон от 12 янв.1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г.) URL: <http://docs.cntd.ru/document/9015223>
7. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федер. закон от 11 авг. 1995 г. № 135-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 2006. Ст. 636.
8. *Небратенко Г.Г.* Демографическая безопасность Российской Федерации в XXI столетии // Философия права. 2014. № 1 (62).