

ква, 19–21 ноября 2015 г.) / под общ. ред. О.В. Гаман-Голутвиной, Л.В. Сморгунова, Л.Н. Тимофеевой. М., 2015. Кн. 1. С. 543–545.

10. *Санжаревский И.И.* Демократия как политический режим конвертации ресурсов во власть. URL: <http://www.политуправление.рф/архив/2015/01/Sanzharevskiy.htm>

11. *Локк Дж.* Два трактата о правлении. URL: [www.civisbook.ru/files/File/Lokk.Traktaty\\_2.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Lokk.Traktaty_2.pdf)

12. *Санжаревский И.И.* Пропорциональность в современных социально-политических отношениях. М., 2014.

**E.G. Lipatov**

**Public Policy in the Field of Charity  
as a Means of Forming a Welfare State**

Practical issues of functioning of a charity organization, the basic subject of charitable activities, are considered. The opportunities of the state to influence the intensity of charitable activities by means of improving public policy in the field of public associations are analyzed.

*Key words and word-combinations:* charitable activities, welfare state, charity organization, non-profit organization, public association.

Рассматриваются практические проблемы функционирования основного субъекта благотворительной деятельности – благотворительной организации. Анализируется возможность влияния государства на интенсивность благотворительной деятельности посредством совершенствования государственной политики в области общественных объединений.

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

УДК 316.334.3:364.07

ББК 66.3(0),4+60.94

*Э.Г. Липатов*

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ПОЛИТИКА В СФЕРЕ  
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ  
КАК СРЕДСТВО  
ФОРМИРОВАНИЯ  
СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Формирование социального государства требует развития, защиты и обеспечения социальных прав граждан. Социальное государство поэтому выражает себя в определенном отношении гражданина и государства, которое отличается от отношений, связанных с реализацией иных прав. 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». Либеральные ограничительные права защищают частного правового субъекта от незаконного посягательства государства на свободу и собственность. Политические права обеспечивают активному гражданину возможность участия в формировании мнений и воли, социальные долевые права гарантируют минимальный доход и соци-

альную безопасность [1, с. 227]. Все эти виды гражданских прав по-разному выражаются в функциональном и нормативном плане. Либеральные права, которые 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 редуцируется до роли клиента заботливых и предусмотрительных органов управления [1, с. 228–229].

Реализация концепции социального государства востребует сложноорганизованную распределительную систему, обеспеченную значительным бюрократическим аппаратом. В этих условиях благотворительность представляется важным альтернативным средством достижения целей социального государства. Значимость благотворительности заключается в отсутствии принудительного механизма распределения общественного богатства, в возможности достигать социальных стандартов жизни без помощи государственного и муниципального аппарата. Это важнейший альтернативный 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 значимости того или иного вида помощи.

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

Современная конституционная доктрина исходит из необходимости обеспечения гражданам России достойной жизни (гл. 2 Конституции РФ) [3]. Необходимо различать понятия «достойная жизнь» и «достаточный жизненный уровень». Конституция РФ не рассматривает право на достойную жизнь как самостоятельное понятие, так как 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.

В ст. 39 гл. 2 Конституции РФ установлено, что поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. Данное положение реализуется посредством

деятельности благотворительных организаций, которые являются одним из видов общественных объединений. Таким образом, осуществление благотворительной деятельности находится в тесной связи с реализацией другого важного конституционного права — права на объединение. 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 [4].

Одной из разновидностей общественных объединений являются некоммерческие организации. 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» [5]. Некоммерческие организации могут создаваться и для достижения благотворительных целей.

Особенности создания и деятельности благотворительных организаций регулируются Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [2]. Различные аспекты деятельности этого вида общественных объединений становились предметом рассмотрения в диссертационных исследованиях ряда отечественных и зарубежных ученых.

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, фонды «Подари жизнь», «Детские сердца», «Доноры детям», «Общество помощи детям с билиарной атрезией им. Н. Рогович», «Центр творческого развития», благотворительный фонд «Здесь и сейчас», благотворительное общество «Адреса милосердия». Такое незначительное в масштабах государства число благотворительных организаций и фондов объясняется не только неразвитостью идей благотворительности, но и несовершенством соответствующего законодательства. Вместе с тем нельзя не учитывать, что на интенсивности благотворительной деятельности сказался мировой финансово-экономический кризис, санкции европейских стран против России, военные действия в Донбассе, война с террористами Исламского государства (запрещенная в России организация) в Сирии.

Сегодня происходит переоценка опыта стран Запада в области социальной политики, пересматриваются представления о социальном государстве. Общественное мнение признает, что помощь и поддержку со стороны государства должны получить те, кто в этом действительно нуждается, а не все, кто пожелает. На такую поддержку имеют право те, кто по 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 содержать себя и свою семью. Благотворительная деятельность направлена на то, чтобы скорректировать сложившиеся деформации социального равенства.

Становление социального государства должно обеспечиваться различными средствами. Одним из них выступает совершенствование государственной политики в сфере благотворительности. Но существует ряд проблем, требующих государственного вмешательства.

Во-первых, представляется необходимым расширить перечень форм благотворительных организаций. Так, Закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» устанавливает, что благотворительные организации создаются в формах общественных организаций (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. Логично добавить, 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 РФ».

Во-вторых, ч. 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 и контроль деятельности различных неправительственных организаций. В состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, действующих на территории Российской Федерации, не могут входить лица, замещающие государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы. Это влияет на статус и создает неравные условия для деятельности российских и зарубежных некоммерческих организаций.

В-третьих, ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливает необоснованно жесткие меры контроля деятельности 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. 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 [6, с. 251].

В Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. 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» [7].

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 напрямую связаны с демографической ситуацией посредством благотворительности. «Там, где эти правоотношения развиты, постоянно развиваются, совершенствуются, там наиболее сильное проявление государственности в совершенном обществе, — утверждает Г.Г. Небрятенко. — Там, где эти проблемы не контролируются государством, создается угроза национальной безопасности» [8, с. 52]. Особенно это связано с тем, что численность населения снижается, вымирают села.

Благотворительность во всех ее видах (волонтерство, меценатство, подвигничество и т.д.), проявляясь в государственном масштабе, становится наиболее эффективной. Сотрудничество призвано разработать механизмы, побуждающие социально ответственный бизнес заниматься благотворительной деятельностью, меценатством и поддерживать общественные инициативы; а также механизмы расширения участия общественности и бизнес-сообщества в благотворительной деятельности [9].

Органы государственной власти и местного самоуправления должны рассматривать сотрудничество с благотворительными организациями в различных направлениях для решения социально-экономических проблем населения как приоритетное. Сегодня в России реализуется четыре приоритетных национальных проекта по благотворительной деятельности. Таким образом, участие государства в совершенствовании благотворительной деятельности станет весомым вкладом в становление социального государства [10, с. 15].

#### Библиографический список

1. *Хабермас Ю.* Гражданство и национальная идентичность // Демократия. Разум. Нравственность: московские лекции и интервью. М., 1995.

2. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федер. закон от 11 авг. 1995 г. № 135-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7495/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/)
3. Конституция Российской Федерации. М., 2014.
4. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
5. О некоммерческих организациях: Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 6 апр. 2015 г.). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/)
6. Журавлев В.И. Теория и практика благотворительной деятельности. Владимир, 2016.
7. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>
8. Небратенко Г.Г. Демографическая безопасность Российской Федерации в 21 столетии // Философия права. 2014. № 1 (62). С. 51–53.
9. Андропова Ю.Э. Благотворительность в оценках предпринимателей: вариативность смыслов // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2 (53). С. 100–105.
10. Журавлев В.И. Правовая политика в области благотворительности и ее роль в развитии гражданского общества // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 4 (49). С. 9–15.

**Yu.V. Plastinina, T.V. Nosakova  
Administrative and Legal  
Management of Electromagnetic  
Safety in the Russian Federation**

Issues of electromagnetic safety control and improving socio-economic methods of management in this sphere are considered. An analysis of legal and administrative provisions for electromagnetic safety in the Russian Federation is drawn. The current achievements, as well as a number of deficiencies in the management system are identified and some ways to improve the situation are offered.

*Key words and word-combinations:* electromagnetic safety, legislation, management.

Рассматриваются вопросы контроля электромагнитной безопасности, а также совершенствования социально-экономических методов управления в этой сфере. Проведен анализ правовой и административной обеспеченности электромагнитной безопасности в России. Наряду с уже достигнутыми результатами выявляется ряд важных недоработок. Предложены пути улучшения ситуации.

*Ключевые слова и словосочетания:* электромагнитная безопасность, законодательство, управление.

УДК 342.9  
ББК 67.401.03

**Ю.В. Пластинина,  
Т.В. Носакова**

**АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
ЭЛЕКТРОМАГНИТНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТЬЮ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Технический прогресс XX в. привел к тому, что Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) назвала «глобальным электромагнитным загрязнением». Для исследования и регламентирования воздействия на человека неионизирующих излучений (НИИ), в том числе электромагнитных полей (ЭМП), в 1995 г. в структуре ВОЗ была создана Международная комиссия по защите от неионизирующих излучений (International Commission on Non-Ionizing