

Анатолий Степанович ШАБУРОВ¹

УДК 316.334.2

БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

¹ заслуженный работник высшей школы,
доктор юридических наук, профессор
кафедры теории государства и права,
Уральский государственный юридический университет
(г. Екатеринбург)
shaburov.41@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена характеристике благотворительности как одного из вечных ориентиров деятельности общества по оказанию помощи нуждающимся, подчеркивается ее роль в обеспечении гуманизма и социальной справедливости. Особое место в работе уделено анализу роли социального государства, показано место благотворительности в осуществлении его социальных функций.

Специально рассматривается состояние благотворительной деятельности в современной России, показаны проблемы и сложности в ее развитии. Показана роль права в осуществлении и развитии благотворительности, предложены меры по совершенствованию правового регулирования в этой сфере. Отдельно автором выделены проблемы несформированности правовой базы, способной дать точное определение благотворительной деятельности и установить ее правовой режим; дан анализ зарубежному законодательству, касающемуся благотворительности.

Методологическую основу исследования составляет, прежде всего, правовой и исторический анализ, а также прогноз, моделирование и метод сравнительного правоведения.

Автор статьи дает оценку обстоятельствам, в связи с которыми произошло развитие благотворительности в России. В статье также приведен обзор обстоятельств и факторов, снижающих эффективность благотворительности и встающих на пути ее

Цитирование: Шабуров А. С. Благотворительность в условиях социального государства / А. С. Шабуров // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 3. С. 148-168.
DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-148-168

практической реализации, в том числе применительно к российскому государству и обществу. Автором предлагаются определенные мероприятия, направленные на улучшение ситуации в области государственного регулирования благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Обосновывается необходимость совершенствования законодательства в области благотворительной деятельности, анализируются возможные пути её развития.

Ключевые слова

Благотворительность, государство, социальное государство, функции государства, право, социальные права, социальная политика, субъекты благотворительности, эффективная благотворительность.

DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-148-168

Одной из важных научно-теоретических и практических проблем современной науки является проблема благотворительности. В последнее время к ее исследованию обращались многие авторы, представители различных общественных наук. К сожалению, с позиций государственно-правовой науки эта проблема рассмотрена недостаточно. В частности, не достигла единства проблема соотношения государственной и общественной благотворительности. Не до конца раскрыта роль права, государства, государственных структур в развитии и модернизации благотворительной деятельности. А эти недоработки непосредственно сказываются как на характере развития государства и права, так и на эффективности благотворительства. Следовательно, анализировать благотворительность как явление необходимо не только с позиций экономической теории, но и в рамках государственно-правовой науки.

Развитие теории благотворительности позволяет углубить отдельные положения государственоведения, государственного строительства, функционирования и развития государства и права. Научное разрешение вопросов благотворительности позволяет решить целый ряд проблем научно-теоретического и практического характера. Это касается, в частности, вопросов структуры государственных органов, функций государства и права, определения направлений их развития, путей совершенствования законодательства, системы права и правовой системы в целом.

Благотворительность как социально-значимая деятельность занимает определенное место и имеет важнейшее значение в обществе. Дело не только в том, что она оказывает существенное влияние на выравнивание доходов. Ее значение, прежде всего, в том, что она способствует установлению в обществе принципов гуманизма и социальной справедливости. В литературе подчеркивалось, что благотворительность выступает одним из важных ориентиров человеческой деятельности [14].

Понятие благотворительности дано в ст. 1 Федерального российского закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

В соответствии с положениями указанного закона «под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки» [2].

Углубленный научно-теоретический анализ показывает, что благотворительность — необходимый признак государственности. Государство как важнейший субъект организации общественных отношений организует свою деятельность не только путем властных проявлений, но и посредством общественно-значимых действий позитивного характера. Таковой и является благотворительность как один из важных и эффективных рычагов управления обществом, обеспечения его целостности, функционирования и развития. Благотворительность, таким образом, является необходимым условием деятельности государства, осуществления его социальных функций как важная составляющая его социальной политики.

Для успешного развития общества государство должно признать благотворительность государственно-значимой деятельностью, важной составляющей своей социально-экономической политики. Разумеется, эта деятельность, как и иная государственно-властная деятельность, должна быть облачена в правовые формы. Для этого необходимо реализовать ряд законодательных, организационных и других мер, способствующих активизации и пропаганде благотворительной деятельности.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что благотворительность — это важнейшая общечеловеческая, гуманистическая ценность, одна из важнейших составляющих гражданского общества, именно общества, а не государства. В социальном плане она представляет собой самостоятельную, инициативную помощь одних субъектов гражданского общества другим его субъектам за счет собственных средств и времени, не нанося вреда другим членам общества и обществу в целом.

Однако, будучи функцией общества, благотворительность не может осуществляться вне государственного регулирования, вне воздействия государства. Прежде всего, это объясняется тем, что благотворительная деятельность должна осуществляться в рамках законов, издаваемых государственной властью. С другой стороны, именно государство осуществляет контроль за деятельностью субъектов благотворительности.

Будучи элементом гражданского общества, благотворительность имеет широкое нравственное содержание. Она отражает высоконравственные отношения между членами гражданского общества, целенаправленное выражение человеколюбия, чувство милосердия и любви к ближнему, нравственную обязанность имущего помочь неимущему. Т. е. это человеческая деятельность, включающая совокупность гуманитарных действий отдельного человека, организации, общества в целом.

«Благотворительность» — сложная категория, состоящая из двух корней: «творить» и «добро». В основу этой категории положены этические понятия добра, справедливости, долга, совести, ответственности.

Цели благотворительности закреплены в законе РФ «О благотворительности и благотворительной деятельности». Ст. 2 закона гласит: «благотворительная деятельность осуществляется в целях: социальной поддержки и защиты граждан, включая улучшение материального положения малообеспеченных, социальную реабилитацию безработных, инвалидов и иных лиц, которые в силу своих физических или интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы». Общей целью является преодоление обособленности, разобщенности, отчуждения между людьми, установление взаимопонимания, согласия, проявления лучших человеческих качеств во взаимоотношениях между людьми.

Благотворителями выступает различный круг лиц, члены гражданского общества. Это и отдельные физические лица, и общественные организации, и юридические лица. Но особую роль благотворителя в государственно-организованном обществе играет государство. Именно от государственной организации благотворительной деятельности зависит ее развитие и эффективность.

Однако имеется ряд объективных обстоятельств, снижающих эффективность благотворительности, ее практическую реализацию.

Отметим некоторые из них:

1. Недоверие к общественным благотворительным организациям;
2. Слабая научная разработка отдельных проблем благотворительности;
3. Несовершенство законодательства в сфере благотворительных отношений;
4. Недостаточное развитие демократических процедур;
5. К сожалению, не исключаются и правонарушения в этой сфере, в частности, использование благотворительных средств не по назначению.

Благотворительная деятельность в России стала возрождаться на рубеже 80-90 гг., для периода которого характерно становление цивилизованных форм и видов деятельности. Трактовка благотворительной деятельности в обществе становится иной, развиваясь от элементарной «подачи милостыни» до серьезных социальных государственных и общественных благотворительных программ.

Важным этапом развития благотворительности стало создание специальных благотворительных фондов, специализирующихся в разных сферах: поддержка различных научных проектов, помощь специализированным заведениям, больницам, предоставление средств на дорогостоящее лечение различным категориям больных.

Отличительной чертой российской благотворительности является корпоративный характер. Так, отдельные экономически преуспевающие предприятия разрабатывают свои корпоративные программы, направленные на обеспечение благотворительности личностного и общественного характера (поддержка быв-

ших работников-пенсионеров, развитие спортивных секций, поддержка спортивных команд, создание музеев и иных объектов социального и духовного развития граждан).

Актуальность исследования особенностей благотворительности как явления, ее признаков и функций имеет значение и для государственного управления, позволяя раскрыть отдельные теоретические и практические проблемы теории государства, государственно-правового регулирования в целом. Прежде всего, идея и содержание теории благотворительности позволяет по-новому взглянуть и рассмотреть отдельные стороны государства, его сущности, формы, функционирования и типологии.

Нередко благотворительность рассматривают лишь как общественное явление, не связывая ее с деятельностью государства. Подобное мнение представляется ошибочным.

Как известно, функционирование и развитие общественных отношений связано деятельностью двух составляющих: гражданского общества и государства. Безусловно, наличие и развитие благотворительности связаны, прежде всего, с деятельностью субъектов гражданского общества, являясь одной из составляющих этой деятельности. Однако это не только не исключает, но предполагает, что в рамках государственно-организованного общества значительная, а иногда и большая часть благотворительных акций входит в содержание деятельности государства и его функций. Поэтому целесообразен и оправдан анализ не только общественной и частной благотворительности (как это нередко делается в литературе), но и, прежде всего, благотворительности государственной, исполняемой в рамках осуществления функций государства. В своей совокупности она формирует специфический государственный сектор благотворительности, в рамках которого благотворительность осуществляется в характерных для государства направлениях и формах:

1. Прежде всего, это государственно-правовое регулирование организации и деятельности благотворительной деятельности как общественно необходимого явления;

2. Государственно-властная охрана и обеспечение порядка в сфере благотворительства соответствующими органами государства;

3. Предоставление льгот и преимуществ отдельным субъектам и организациям на основе действующего законодательства;

4. Материальная помощь общественным организациям, занимающимся проблемами благотворительности;

5. Передача в собственность благотворительным организациям муниципального и государственного имущества для осуществления благотворительной деятельности;

6. Прямое финансовое обеспечение отдельных благотворительных акций;

7. Кроме того, действующее законодательство предполагает такую форму, как стимулирование деятельности благотворительных организаций, различных ее форм.

К сожалению, в современной России благотворительная деятельность, благотворительность с трудом входит в сознание россиян как гражданского насе-

ления, представителей бизнеса, так и властвующих субъектов. При этом снимается ответственность с государственных структур за развитие благотворительности, снижая эффективность и активность населения, а это проявляется и в снижении государственной активности в правотворческой и правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере.

Пренебрежение гражданской сущностью благотворительности, отнесение ее в сферу милосердия, то есть в область «частных дел», снимает ответственность с государства за развитие благотворительности. При этом задачи государства в развитии благотворительности очевидны: это создание стимулирующих и регулирующих законов, моральное поощрение благотворителей, прямые субсидии благотворительным институтам [3].

Развитие теории благотворительности позволяет углубить отдельные положения государственного строительства, функционирования и развития государства и права, государственно-правового регулирования. Их решение имеет и научное и практическое значение. Таковы, в частности, вопросы о структуре государственных органов, функций государства и права, определение направлений развития общества и государства, совершенствование направлений развития законодательства, системы права и правовой системы в целом.

Государство даже на ранних стадиях своего развития осуществляло две функции: осуществление власти (оно и возникает как орудие власти) и организация для осуществления «общих дел» в рамках всего общества, обустройство общества, организация жизни его членов. Благотворительность как раз и выступает одной из форм осуществления общих дел в рамках его социальной функции. Причем, несмотря на разнообразие форм государств, общественно-политических и исторических условий, элементы благотворительности всегда имели место в той или иной степени. Но особенно велика их роль в социальном государстве. Можно сказать, что благотворительность является одним из его проявлений.

В отечественной литературе социальное государство характеризуется как «высокоразвитое государство, в котором обеспечивается высокий уровень защищенности всех граждан посредством деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности, установлению в нем справедливости и солидарности. Социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармонизации отношений государственных институтов и интересов общества» [4].

Государство в своей основе связано с организацией общих дел. В свое время Г. Гроций трактовал государство как «совершенный союз свободных людей, заключенный ради соблюдения права и общей пользы» [5]. И хотя благотворительность в наибольшей степени проявляется именно в социальной сфере, отдельные моменты находят проявление и в иных сферах, в частности, в экономической сфере.

Деятельность государства, направленная на социальное развитие общества, на удовлетворение материальных и социальных потребностей его членов по-

нимается и определяется как «социальная политика» [6]. Нередко в литературе социальную политику сводят лишь к деятельности государства и отождествляют с государственной социальной политикой. Подобная трактовка и политическая практика в рамках этой концепции показали свою негативную сторону, свои недостатки и бесперспективность. Это пережиток трактовки социалистического государства как государства социального. Такая концепция имела под собой основания, ибо орудия, средства производства и распределения в условиях социализма находились в руках государства. Естественно, основным (а по сути, единственным) субъектом социальной политики являлось государство. В условиях же многообразия форм собственности и развивающегося гражданского общества требуются изменения характера социальной политики. Поэтому сегодня большинство авторов не считают государство единственным субъектом социальной политики, т. к. она осуществляется и помимо государства, его институтов, иными субъектами, элементами гражданского общества. Социальная политика осуществляется через деятельность отдельных граждан и их объединений (семья, трудовые коллективы, общественные организации, СМИ). Т. е. социальная политика тесно связана с процессом демократизации общества, с созданием специальных социальных институтов, специализирующихся на решении социальных проблем.

Субъекты социальной политики в этих условиях — это граждане и социальные группы, а также представляющие их институты, организации и органы власти, взаимодействующие в социальной сфере по удовлетворению потребностей и интересов граждан и их объединений. Т. е. можно говорить не только о государственной социальной политике, но и политике общественной, религиозной и т. д. Сказанное имеет самое непосредственное отношение к социальному государству, характеристике его социальной политики.

Социальная политика — политика в области социального развития и социального обеспечения, система проводимых субъектом хозяйствования (прежде всего, государством) мероприятий, направленных на улучшение качества и уровня жизни определенных социальных групп. Иногда под социальной политикой понимают административно-властную деятельность в социальной сфере. Такое понятие достаточно широкое, ибо включает и экономические и политические моменты.

Не менее ошибочной представляется и трактовка благотворительности лишь как общественного явления, не связанного с деятельностью государства. Конечно, благотворительность связана прежде всего с деятельностью индивидов, организаций, бизнеса, т. е. субъектов гражданского общества. Но не менее значительная роль в ее осуществлении отводится и государству. Роль государства и органов местного самоуправления заключается в создании благоприятных условий, механизма развития и осуществления благотворительности без непосредственного вмешательства государства в сам процесс.

Наиболее эффективно эта деятельность осуществляется государством, которое определяется как государство «социальное». «Всякое государство по

своей природе социально, точно так же как всякая политика социальна по своей направленности», — отмечал Г. А. Николаев [9]. Поскольку государство — явление не только политическое, но и социальное, которому присуще ведение «общих дел», оно должно осуществлять современную социальную политику: перераспределение материальных средств и осуществление определенных мер, направленных на обеспечение соответствующего уровня жизни населения. «Любому государству как субъекту ведения общих дел присущи социальные качества», — подчеркивала В. Е. Королева [7]. К. Маркс в «Критике гегелевской философии права» указывал, что «государственные функции и сферы деятельности представляют собой человеческую функцию» [8]. Поэтому категория «социальное» понимается как форма удовлетворения индивидуальных потребностей, как воздействие общества и государства на индивида.

Наиболее полно формы и проявления «социального» проявляются в деятельности социального государства. Социальный характер Российского государства закреплен в Конституции РФ. Социальное государство согласно ст. 7 Конституции России — это государство, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В тексте Конституции раскрывается и содержание функций такого государства. «В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты», — говорится в п. 2 указанной статьи Конституции РФ.

Т. е. назначение социального государства — стремление к обеспечению каждому гражданину достойных условий существования, социально значимое соучастие в управлении производством. Следовательно, социальное государство должно дать одинаковые шансы включения личности в общественную жизнь, т. е. утверждения в обществе социальной справедливости. Все это, как отмечает П. К. Гончаров, означает, что «социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармонизацию отношений государственных институтов и интересов общества» [4].

С развитием социального государства происходит передача его отдельных социальных функций другим образованиям. При этом, однако, ответственность государства за состояние социальной сферы гражданского общества не только не исчезает, но сохраняется и даже возрастает. Социальная политика общества и всех его составляющих становится все более разносторонней.

Одним из необходимых условий, обеспечивающих формирование и развитие государства как социального, является эффективная социальная политика. Она определяется и развивается в соответствии с определенными экономическими, социальными и политическими условиями, испытывая на себе их влияние. С изменением характера социальной политики изменяются цели, принципы, функции и структура социального государства.

Следует отметить, что в науке пока не выработано единого понятия «социальной политики». Так, нередко социальная политика отождествляется с характером государственного администрирования в социальной сфере. Чаще под социальной политикой понимают совокупность конкретных мер и мероприятий, направленных на жизнеобеспечение населения. В широком смысле и с научных позиций — это не только система мер и мероприятий, сколько система взаимоотношений и взаимодействий между социальными группами, социальными слоями общества, в центре которых их главная и конечная цель — человек, его благосостояние, социальная защита и социальное развитие, жизнеобеспечение и социальная безопасность населения в целом.

Объектом социальной политики является социальная сфера общества, которую можно рассматривать как процесс функционирования и развития человека и общества. Главное назначение социальной политики — полное удовлетворение материальных, культурных и духовных потребностей, формирование гармонично развитой личности. Достаточно полное определение социальной политики дано в специальном словаре-справочнике: «Социальная политика — деятельность государства и других политических и социальных институтов, направленная на прогрессивное развитие социальной сферы общества, совершенствование условий, образа и качества жизни людей, обеспечение определенной части их жизненных потребностей, оказание гражданам необходимой социальной поддержки, помощи и защиты» [13]. Как видим, благотворительность выступает важной составляющей характеристики государства.

Социальная политика носит универсальный характер, оказывая влияние на все сферы общественной жизни. Здесь речь идет о социально ориентированной экономике, социальном механизме деятельности государства, социально значимых направлениях правового регулирования социальных функций государства. В совокупности эти направления деятельности и характеризуются как социальная политика, часть общей политики государства.

Социальное государство можно определить как «государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности» [2]. Это государство, для которого высшей ценностью является человек, его жизнь и личное достоинство. Следовательно, именно социальное государство — тип государства, которому в максимальной степени свойственно обеспечение благотворительности.

Его внутренняя и внешняя политика направлена на защиту не только государственных, национальных, корпоративных интересов, а, прежде всего, на защиту прав, свобод и интересов человека. Этим социальное государство отличается от патерналистского государства, в котором благополучие граждан осуществлялось путем покровительства, жесткого контроля и уравнительного распределения благ. Социальное же государство ориентируется на обеспечение каждому достойных условий жизни путем повышения эффективности произ-

водства, развития личной инициативы, повышения ответственности каждого за свою судьбу. Чрезмерное вмешательство государства в жизнь общества неизбежно превращает его в тоталитарное.

Характеристика России как государства социального получила конституционное закрепление. Однако формальное, даже конституционное закрепление еще не означает, что социальное государство в России уже построено реально. В тексте ст. 7 Конституции РФ прямо подчеркнуто, что политика нашего государства только «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Сказанное имеет самое прямое отношение к благотворительности как одной из важных составляющих содержания социальной политики как государственной, так и общественной.

К сожалению, в российской действительности имеется немало недостатков, причин, сдерживающих окончательное формирование социального государства. Многие из них связаны с характером благотворительности в России.

Государство фактически административно включило значительную часть благотворительности в механизм осуществления государственной социальной политики. Подобное вмешательство не только сдерживает развитие частной благотворительности, но и негативно влияет на ее эффективность. Достаточно вспомнить, что благотворительная сфера была в свое время исключена из процесса бесплатной приватизации. Граждане могли получить недвижимость в собственность только при условии использования ее для занятий предпринимательской, но не благотворительной деятельностью. Это на длительный период сдерживало развитие благотворительной деятельности населения. Государство, будучи заинтересованным в поддержании устойчивых социальных отношений, должно видеть в благотворительности один из важнейших рычагов управления в решении социальных проблем и, таким образом, способствовать развитию благотворительства, создавая благоприятные политические, экономические, правовые и организационные условия для его развития.

В свою очередь, благотворительные организации оказывают значительную помощь государственным структурам, беря на себя часть функций государства. Роль благотворительной деятельности и благотворительных организаций значительно возрастает в случаях, когда у государства возникают проблемы по решению социальных вопросов, а государственные структуры не в состоянии эффективно осуществлять социальную деятельность. Причем следует учесть, что в этом случае общественно-благотворительная деятельность не сводится только к социальной и материальной помощи населению. К иным направлениям такой деятельности можно отнести сферы культуры и искусства, образования, науки, спорта, деятельности СМИ.

К сожалению, социальная политика нашего государства пока далека от совершенства. С одной стороны, отсутствует четкая позиция государства по отношению к благотворительности. С другой, присутствует недоверчивое отношение к благотворительности и ее поддержанию со стороны общества, недооценка ее как важной составляющей гражданского общества.

В последние годы государство основное внимание уделяло развитию экономической сферы. Социальная же сфера регламентировалась и экономически осуществлялась государством по остаточному принципу. При этом необходимые реформы не были проведены не только в социальной сфере, имелись недостатки и в регулировании в области экономики. В этих условиях встала необходимость обеспечения сращивания, активного взаимодействия государственной социальной политики и благотворительности общества, объединив их в рамках единой социальной политики. Достичь же этого можно только в рамках социального государства.

Эффективная социальная политика может осуществляться только через правовое регулирование. А это вызывает необходимость изменения системы права и правовой системы в целом, получая отражение в политической и правовой науке и идеологии.

В свою очередь, это приводит к изменению характера, функций и элементов содержания социальной политики. Она имеет объективные основания, определяемые характером политических и социальных отношений. Правовая же составляющая ее во многом имеет субъективные составляющие. Поэтому элементы субъективизма, волюнтаризма в регламентации правовых основ социальной политики может повлечь (а зачастую и влекут) негативные последствия. Например, характер социального страхования определяет уровень, направление и характер социальной защиты. Подмена страхования возмещением ущерба в соответствии с характером сегодняшней социальной политики порождает негативные последствия в обществе.

Поскольку именно государство является орудием публичной власти, действующей в интересах не какой-либо части, а всего общества, всех его структур и членов, именно оно обеспечивает нормальное развитие общества, именно оно и осуществляет распределение национальных богатств в интересах всего общества. Поэтому оно государство социальное.

Но в основу его деятельности, направлений, форм и способов положено право, основу которого составляют права человека. Не случайно Конституция РФ определяет Россию не только как социальное государство, но и как государство правовое. Поэтому «социальное» и «правовое» в социально-правовом государстве находятся в единстве, хотя и в единстве противоположностей. Такое единство в полной мере соответствует практической реализации диалектического закона единства и борьбы противоположностей.

Но указанное единство находится в диалектическом противоречии. Поэтому даже развитое социально-правовое государство не только стремится обеспечить единство, но и порождает определенные противоречия в общественной жизни, и, соответственно, в правовом регулировании.

Одним из важных моментов, обеспечивающих единство «социального» и «правового» в социально-правовом государстве, выступает благотворительность как принцип его функционирования. Следовательно, и сама благотворительность выступает также в единстве противоположностей.

Суть противоречия между правовым и социальным началами в социально-правовом государстве заключается в особенностях указанных моментов — «правовое» и «социальное».

Действительно, «правовое» и «социальное» в понятии «социально-правовое» государство едины. Их единство заключается в том, что и то и другое связаны с обеспечением блага индивида, его свободы как субъекта гражданского общества, социального явления. «Правовое» при этом устанавливает формально-юридические правовые границы негативного характера — «свободы от»: от вмешательства государства в сферу личной жизни, гарантии против тирании. «Социальное» же обеспечивает также свободу, но «свободу для» — определенный уровень материального благосостояния как необходимое условие существования граждан. Т. е. рассматриваемое противоречие заключено в сложном, противоречивом характере самого права.

Право по своей природе предполагает формальное равенство, выступая как равный, одинаковый масштаб. Однако с социальной стороны субъекты права не равны, поэтому право и выступает как равный масштаб, но к фактически неодинаковым людям. Поэтому в целях сглаживания этого неравенства (противоречия) правовое регулирование должно содержать различные механизмы, в какой-то мере обеспечивая социальное равенство.

Социальный характер государства может породить конфликт между государством, государственной властью и личностью. Для реализации своих социальных программ в рамках благотворительности в сфере образования, здравоохранения, семейных отношений государство неизбежно должно вмешиваться в личную жизнь индивида, что порождает противоречие между частными и общественными интересами.

Эти различия предполагают и различие в правовом регулировании. Правовое предполагает регулирование нормами частного права, социальные составляющие — предписаниями публичного права. В основу деятельности правового государства положена свобода. Для социального же государства характерно равенство. Причем юридические права и свободы отражают формальное равенство. Социальные составляющие характеризуют равенство фактическое.

Указанные противоречия находят проявление и в функциях государства. Для правового государств характерна роль «ночного сторожа». Социальному же государству свойственны наличие и реализация широких социальных программ. Вместе же социально-правовой характер государства как раз и обеспечивает эффективную благотворительную деятельность в интересах как общества, так и отдельной личности в рамках правового регулирования.

Интересную мысль по этому вопросу высказал известный русский ученый Б. Н. Чичерин. В своей работе «Философия права» он подчеркивал, что благотворительность — это не правовая категория, так как «кроме действия экономических сил в человеческих обществах существует нравственное начало, которое призвано восполнить недостатки последнего. Это начало порождает благотворительность. Она приходит на помощь неимущим, утешает страждущих,

призывает бездомных не надобно только смешивать это начало с правом. Благотворительность не есть правосудие: права на помощь никто не имеет. Это чистый дар, проистекающий от любвеобильного сердца» [17].

Более глубокий анализ проблемы благотворительности позволяет раскрыть и некоторые общетеоретические правовые проблемы. Это касается социальных прав, прав второго и третьего поколения, реализация которых непосредственно связана с проблемами благотворительности. Так, отдельные современные отечественные ученые утверждают, что социальные права, права второго и третьего поколений не имеют правовой природы, не относятся к правам. По мнению В. А. Четвернина — это «права в кавычках», т. е. «это не права, а приоритеты, льготы, преимущества социально слабым» [16].

Принцип формального равенства, характерный для правового государства, означает равенство лиц людей по отношению к свободе, невзирая на фактическое различие между ними. Социальное же государство стремится откорректировать «правовое» в государстве, добавив к фактическому материальное равенство путем перераспределения материальных благ, выравнивая тем самым естественное неравенство. Но, с другой стороны, это ведет к сокращению формального равенства, т. е. здесь налицо отход от принципа правового государства, проявляющийся в том, что, по сути, права одних субъектов осуществляется за счет других. Эти особенности государства проявляются по-разному на различных этапах развития государства. По мнению отдельных авторов, противников идеи социального правового государства, правовое государство — это государство, характерное для развитого индустриального общества. Постиндустриальному же обществу свойственно социальное государство [11].

К сожалению, в сегодняшней России благотворительная деятельность, благотворительность с трудом входит в сознание россиян как гражданского населения, представителей бизнеса, так и властвующих субъектов. Пренебрежение же гражданской сущностью благотворительности, отнесение ее в сферу милосердия, то есть в область «частных дел» снимает ответственность с государства за развитие благотворительности. В то же время задачи государства в развитии благотворительности очевидны: это создание стимулирующих и регулирующих законов, моральное поощрение благотворителей, дипломы благотворительным институтам [3].

Такое понимание социальной политики предполагает исследование благотворительности как важного ее элемента. Актуальность этого подхода в современных условиях предопределена и тем, что она связана с развитием не только государственных, но и негосударственных элементов социальной политики. При этом на законодательном уровне созданы правовые условия для осуществления благотворительной деятельности и предусмотрены разнообразные формы ее государственной поддержки. Т. е. при расширении общественной стороны благотворительности определяющая роль ее практической реализации принадлежит государству.

Рост внимания к проблемам благотворительности не случаен. Возрастание ее значимости обуславливается, с одной стороны, формированием правовой

культуры общества, с другой, повышением культуры и социального мышления населения. Отсюда появление новых направлений благотворительных акций (социальная ответственность бизнеса, рост волонтеров). Волонтерское движение в России расширяется, проникая в различные сферы жизнедеятельности.

Отечественное развитие благотворительности исходит из особенностей российской государственности, таких качеств русской жизни, как общинность, менталитет русского народа, когда помощь оказывалась не только со стороны имущих, но и со стороны всего населения. Такова, например, практика «помощи» в случае пожара, когда в постройке нового жилья пострадавшей семье принимало участие все население. Сегодня благотворительность «не игра, а серьезная работа многих-многих людей» [1]. Она осуществляет не только социальную, но и иные функции: экономическую (обеспечение достойного существования неимущих субъектов, которые в силу каких-то причин не могут побеспокоиться о себе), общественную (восполнение перекосов в организации общественных отношений, приводящих к снижению жизненного уровня), политическую (формирование социальных приоритетов в рамках социальной политики). Т. е. она проникает и в государственный сектор, сектор бизнеса, религиозный и общественный секторы. Благотворительность здесь осуществляется различными средствами, имеет различные формы и направления. Но важно, чтобы характер деятельности в них не противоречили друг другу. В обеспечении единства особенно велика роль государства, его органов и муниципальных органов.

Сфера государственной и общественной благотворительности чрезвычайно разнообразна. Ее объектами являются неимущие, престарелые, больные, дети, пострадавшие от экологических катастроф и т. д. Но на благотворительную поддержку не могут претендовать коммерческие организации, политические партии, движения и т. д.

Однако в современных условиях количество субъектов, нуждающихся в социальной помощи, не сокращается, а растет. В то же время экономические возможности общества и государства не успевают за ростом потребностей, не могут удовлетворить их в полной мере.

К сожалению, не растет, а снижается и характер правового и нравственного воспитания граждан в направлении формирования благотворительности и взаимопомощи. Влияет на это и возрастающее количество беженцев, имеющие место межнациональные и региональные конфликты и т. д. Недостаточно активно развиваются и различные формы материального и морального стимулирования активистов благотворительных акций.

Недостаточно развивается и законодательная, правовая деятельность государства в направлении активизации благотворительности.

Поскольку одним из признаков государства является правовой характер деятельности, то и функционирование его по осуществлению благотворительности осуществляется преимущественно в правовых формах.

Во многих государствах приняты и действуют правовые акты общего, нормативного характера, всесторонне регламентирующие и предпринимательскую

и благотворительную деятельность. В частности, указанная сфера достаточно подробно урегулирована в английском законе «О благотворительных организациях». Аналогичного характера законы были приняты и в других государствах, в том числе в республиках, функционирующих ранее в составе СССР. В качестве примера можно привести закон «О благотворчестве и спонсорстве» Республики Молдова, аналогичный закон действует в Литве и т. д.

Естественно, что и в России на всех этапах ее развития спонсорская и благотворительная деятельность в тех или иных формах сопровождалась соответствующей нормативной регламентацией. Однако после 1917 г. в СССР эта деятельность не только сократилась, но по идейно-политическим и идеологическим основаниям была практически сведена к нулю. Идеологическое объяснение подобной ситуации можно найти в Большой советской энциклопедии, изданной в 1927 г. В ней благотворительность характеризовалась как «явление, свойственное лишь классовому обществу, а социалистическому строю СССР чуждо понятие благотворительности».

Лишь в 90-х гг. прошлого столетия российское государство вновь вернулось к вопросам благотворительности. Именно в этот период, согласно Конституции, Россия встала на путь формирования правового и социального государства.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим благотворительную деятельность в России, является Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (с последующими изменениями и дополнениями) [12].

В нем четко прописаны и детально определены цели и формы благотворительной деятельности, ее сущность и основные характеристики благотворительных организаций. Причем перечень целей, закрепленных в законе, следует считать исчерпывающим. Иные нормативные акты (федеральные и муниципальные) могут лишь конкретизировать и уточнять положения закона. В июле 2009 г. распоряжением Правительства России была одобрена концепция, определяющая основные направления государственной политики в обеспечении содействия в развитии благотворительства и добровольчества. Основные направления этой политики уточнялись и конкретизировались в годовых посланиях Президента РФ Федеральному Собранию России в отдельных нормативных актах. С 2006 г. в России начал действовать новый проект общественной и государственной инициатив — провозглашен «год благотворительности».

Правовую базу деятельности, связанную с благотворительностью, социальной защитой определенных категорий населения, составляют также такие законы РФ, как: «О вынужденных переселенцах», «О занятости населения в Российской Федерации», «О социальной защите инвалидов», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «Об основах охраны труда в РФ», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Положения, связанные с благотворительной деятельностью, регламентирующие отдельные стороны благотворительной деятельности, содержатся и в других нормативных актах: гражданском, налоговом кодексах, законе о рекламе и т. д.

Следует подчеркнуть, что в науке и публицистической литературе окончательного не определены содержание и сущность благотворительности как явления. Нередко в ее содержание включают самую разнообразную деятельность, иногда и криминалистического характера. Таковы, например, деяния, связанные с подкупом избирателей в процессе выборов, своеобразное «спонсирование» отдельных депутатов и избирательных фондов. Специальными законами введена уголовная ответственность за отдельные виды такой «благотворительности». Таковы, например, законы: «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России». Ст. 15.16 КоАП РФ предполагает ответственность за подкуп избирателей.

Федеральный закон «О предпринимательстве и предпринимательской деятельности» позволяет четко отделить благотворительную деятельность от иных сходных по содержанию форм. В ст. 1 указанного закона определено: «под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки». Т. е. в основу благотворительства законом положены добровольность и бескорытность.

Определенное правовое значение имеют и уставы благотворительных организаций.

Естественно, что за деятельностью благотворительных организаций осуществляется контроль со стороны государственных органов. Прежде всего, это орган, принявший решение о государственной регистрации благотворительной организации (п. 1. ст. 19 указанного закона). Соответствующий контроль, связанный с источниками доходов организаций и их расходованием, осуществляют налоговые органы. В случае неоднократного нарушения требований закона организация может быть ликвидирована в судебном порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ (п. 3. ст. 20 ГК РФ).

Естественно, что помимо принудительных мер государство в сфере благотворительности использует и меры стимулирующего характера, меры поощрения. В частности, указом Президента РФ от 30.09.2015 г. № 491 с 1 января 2016 г. утверждена ежегодная Государственная премия Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности и утверждено «Положение» о ней. В нем указывается, что премия присуждается «за активную и плодотворную общественную деятельность, направленную на формирование культуры благотворительности, меценатства, волонтерства, оказание безвозмездной помощи нуждающимся в ней». К сожалению, меры поощрения и государственного стимулирования в этой сфере не получили широкого распространения. Это говорит о недооценке государством этого вида общественной деятельности, значения благотворительности в развитии и формировании подлинного граждан-

ского общества и социально-правового государства, что, безусловно, не способствует расширению благотворительства в стране.

В большинстве субъектов Российской Федерации так же принимались нормативные акты, в той или иной степени направленные на регламентацию отдельных сторон благотворительной деятельности. Таков, например, закон г. Москвы «О благотворительной деятельности», в ст. 5 которого в качестве «социально значимой деятельности» определена уборка дворов, оборудование мест отдыха для пенсионеров и детей и т. д. В послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России В. Путин заявил о необходимости «снять все барьеры для развития волонтерства в России», для чего была поставлена задача создания плана по развитию волонтерского движения.

В законе РФ «О благотворительной деятельности...» закреплён перечень целей этой деятельности. Иные субъекты федерации могут расширять, но не сокращать его. За этим также следят соответствующие контрольные государственные органы. Так, например, прокуратура Приморского края обратилась в суд о признании ст. 2 закона Приморского края от 01.11.96 г. «О благотворительной деятельности на территории Приморского края» недействующим и не подлежащему применению, так как в нём ограничен перечень целей благотворительной деятельности, закреплённый Федеральным законом. В частности, в указанной статье не были предусмотрены такие цели, как «укрепление мира, дружбы и согласия между народами», «предотвращение социальных, национальных и религиозных конфликтов». Решением Приморского краевого суда заявление прокуратуры было удовлетворено. Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ решение краевого суда оставила в силе [10].

В Свердловской области 8 апреля 1997 г. был принят закон «О благотворительной деятельности в Свердловской области» [21]. К сожалению, с 1 января 2005 г. на основании Областного закона от 8 декабря 2004 г. он утратил силу. Постановлением Правительства Свердловской области от 19 февраля 2014 г. утверждена «Комплексная программа Свердловской области по поддержанию социально ориентированных некоммерческих организаций на 2014-2016 годы».

Правовые акты, касающиеся вопросов благотворительности, принимались и органами местного самоуправления, в том числе и в Свердловской области. Так, администрацией Нижнего Тагила 3 июля 2009 г. было принято постановление «О развитии благотворительной деятельности в городе Нижний Тагил».

В целях поддержания и обеспечения активности граждан в благотворительной деятельности государственные органы осуществляли определённые стимулирующие и поощрительные меры. Так, Губернатором Свердловской области был принят указ «О благодарственных письмах Губернатора Свердловской области», утверждена награда «Благодарственное письмо Губернатора Свердловской области», утверждён «Почетный диплом Губернатора Свердловской области», которыми предусматривалась возможность поощрения граждан, активно участвующих в благотворительной деятельности.

Однако практика показывает, что только провозглашения в правовых актах необходимости поощрения, стимулирования благотворительности, определения ее форм в специальных актах недостаточно. Необходимо закрепить возможности и конкретные пути поощрения в нормативных актах общего характера, например, в налоговом, трудовом или жилищном законодательстве и активно претворять правовые предписания в жизнь.

Таким образом, можно заключить, что только активная деятельность в сфере благотворительства всех субъектов благотворительных отношений позволит реализовать стоящую перед российским обществом задачу формирования гражданского общества, основанного на принципах гуманизма и справедливости и эффективного социально-правового государства. Государство, в свою очередь, должно признать благотворительность государственно-значимой деятельностью, важной составляющей своей социальной политики, а для этого реализовать ряд законодательных и организационных мер, способствующих развитию благотворительности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абакумов С. Давайте поддержим благотворителей / С. Абакумов // Российская Федерация сегодня. 2006. № 18. С. 17.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. М., 1997. С. 117-119.
3. Благотворительность в России. 2003-2004: исторические и социально-экономические исследования / под ред. Л. В. Бадя, О. Л. Лейкина и др. СПб.: Изд-во Н. И. Новикова. 2004. С. 10-11.
4. Гончаров П. К. Социальное государство: сущность и принципы / П. К. Гончаров // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2000. № 2. С. 46-59.
5. Гроций Г. О праве войны и мира / Г. Гроций. М., 1956. С. 74.
6. Калашников С. В. Функциональная теория социального государства / С. В. Калашников. М.: Экономика, 2000. С. 17.
7. Королева В. Е. Правовые формы реализации социальной функции государства / В. Е. Королева. С. 61.
8. Маркс К. Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. Изд. 2. Т. 1. М.: Политиздат, 1978. С. 242.
9. Николаев Г. А. Сущность и основные признаки социального государства / Г. А. Николаев // Социальное государство: мировой опыт и реалии России. М., 2001. С. 9.
10. Определение Верховного Суда РФ от 15.01.02.
11. Проблемы общей теории государства и права / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1999. С. 17.
12. Российская газета. 1995. 25 мая.
13. Социальное государство. Краткий словарь-справочник. М.: АТиСО, 2002. С.207

14. Стельмашук Г. В. Культура и ценности / Г. В. Стельмашук // Ученые записки Ленинградского областного университета им. А. С. Пушкина. 2000. Вып. 2. С. 65.
15. Федеральный Закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации 1995 г. № 33 ст.33 с последующ. доп. и изм. (2002 № 12, 2014 № 319, 2003 №27, 2010 № 52).
16. Четвернин В. А. Государство: сущность, понятие, структура, функции / В. А. Четвернин // Проблемы общей теории государства и права. М., 1999. С. 639.
17. Чичерин Б. Н. Философия права / Б. Н. Чичерин. М., 1990. С. 273.

Anatoliy S. SHABUROV¹

CHARITY IN THE CONTEXT OF THE SOCIETAL STATE

¹ Dr. Sci. (Jur.), Professor,
Honorary Figure of Russian Higher Education,
Department of Theory of State and Law,
Ural State Law University (Yekaterinburg)
shaburov.41@mail.ru

Abstract

This article is devoted to the characterization of charity as one of eternal orienting points of a company's activities to assist the people in need, emphasizing its role in safeguarding humanitarianism and social justice. A special place in the work belongs to the analysis of the role of the societal state, showing the place of charity in the implementation of its social functions.

The author specifically reviews the status of charitable activities in modern Russia, showing problems and difficulties in its development and examining the role of law in the implementation and development of charity offered measures to improve legal regulation in this field. The author singles out the problems of the unformedness of the legal framework, capable of giving an accurate definition of charitable activity and its establishing its legal regime; an analysis of other countries' legislation relating to charity is given.

The methodological basis of the research is, first of all, legal and historical analysis, as well as prognostication, modeling and comparative jurisprudence.

The author of this article assesses the circumstances in connection with the development of charity in Russia. The article also provides an overview of the conditions and factors that reduce the effectiveness of charity and stand in the way of its practical implementation, including in relation to the Russian state and society. The author proposes certain measures aimed at improving the situation in the field of state regulation of charitable activities in the Russian Federation.

He concludes stating the aspects of charitable activity the state should pay utmost attention to, accompanying it with the examples from legislation and state-legal activity. The necessity of improving the legislation in the field of charitable activity is substantiated, the possible ways of its development are analyzed.

Citation: Shaburov A. S. 2017. "Charity in the Context of the Societal State". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 3, no 3, pp. 148-168.

DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-148-168

Keywords

Charity, state, welfare state, functions of state, law, social rights, social policy, charity subjects, effective charity.

DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-148-168

REFERENCES

1. Abakumov S. 2006. "Davayte podderzhim blagotvoriteley" [Let Us Support Benefactors]. Rossiyskaya Federatsiya segodnya, no 18, p. 17.
2. Baglay M. V. 1997. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii [Constitutional Law of the Russian Federation], pp. 117-119. Moscow.
3. Badya L. V., Leykina O. L., et al. (eds). 2004. Blagotvoritel'nost' v Rossii. 2003-2004 g.: istoricheskie i sotsial'no-ekonomicheskie issledovaniya [Charity in Russia. 2003-2004: Historical and Socio-Economic Research], pp. 10-11. St. Petersburg: Izd-vo N. I. Novikova.
4. Goncharov P. K. 2000. "Sotsial'noe gosudarstvo: sushchnost' i printsipy" [Welfare State: Essence and Principles]. Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya "Politologiya", no 2, p. 46-59.
5. Grotsiy G. 1956. O prave voyny i mira [The Law of War and Peace]. Moscow.
6. Kalashnikov S. V. 2000. Funktsional'naya teoriya sotsial'nogo gosudarstva [Functional Theory of the Welfare State], p. 17. Moscow: Ekonomika.
7. Koroleva V. E. Pravovye formy realizatsii sotsial'noy funktsii gosudarstva [Legal Forms of Realization of Social Functions of the State], p. 61.
8. Marx K., Engels F. 1978. Sochineniya [Written Works]. 2nd edition, vol. 1, p. 242. Moscow: Politizdat.
9. Nikolaev G. A. 2001. "Sushchnost' i osnovnye priznaki sotsial'nogo gosudarstva" [The Essence and Main Features of the Welfare State]. In: Sotsial'noe gosudarstvo: mirovoy opyt i realii Rossii, p. 9. Moscow.
10. RF Higher Court Resolution of 15 January 2002.
11. Nersesyantsa V. S. (ed). 1999. Problemy obshchey teorii gosudarstva i prava [Common Problems of State and Law Theory], p. 17. Moscow.
12. Rossiyskaya gazeta. 1995, 25 May.
13. ATiSO. 2002. Sotsial'noe gosudarstvo. Kratkiy slovar'-spravochnik [The Social State. A Brief Encyclopedic Dictionary]. Moscow: ATiSO.
14. Stel'mashuk G. V. 2000. "Kul'tura i tsennosti" [Culture and Values]. Uchenye zapiski Leningradskogo oblastnogo universiteta im. A. S. Pushkina, vol. 2, p. 65.
15. The Federal Law of 11 August 1995 no 135-FZ. Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii, no 33, art.33 *with consequent additions and changes: 2002, no 12; 2014, no 319; 2003, no 27; 2010, no 52).
16. Chetvernin V. A. 1999. "Gosudarstvo: sushchnost', ponyatie, struktura, funktsii" [State: The Essence of the Concept, Structure, Function]. In: Problemy obshchey teorii gosudarstva i prava, p. 639. Moscow.
17. Chicherin B. N. 1990. Filosofiya prava [Philosophy of Law], p. 273. Moscow.