

Дергачев Е.Б.

магистрант

3 курс, факультет Юриспруденция.

Теория и практики правоприменения

Россия. Владивосток

Научный руководитель: Литвинова С.Ф., кандидат юридических наук,

доцент кафедры ГПД, Институт права

Владивостокский государственный университет

Россия, г. Владивосток

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: Благотворительность, как социальная практика и как маркер уровня общественной активности, уже долгое время остаётся важным направлением научных исследований.

Новая реальность тут же сказывается на российской сфере благотворительности, которая уже не первый год переживает кризисы, адаптируется и изменяется вместе с условиями жизни в стране. Сложности возникают во всех ключевых аспектах сферы деятельности НКО данной направленности: управлении благотворительными организациями, поиске и поддержании источников финансирования, привлечении кадров и волонтеров. Благотворительные фонды почувствовали изменения в первые же дни после начала «специальной операции»: пожертвования стали сокращаться, цены на товары — расти. Социальные вопросы, которые решаются за счет благотворительности, становятся все более острыми и значимыми. И благотворительная деятельность стремительно набирает обороты - это реакция общества на серьёзные изменения в геополитической обстановке, это отклик населения на трудную жизненную ситуацию, в которой оказалась в данный период страна, а значит и все её жители.

Благотворительность – важное, полезное дело, основанное на высокой гражданственности и патриотизме. Однако, название данной статьи – правовое регулирование благотворительной деятельности – обязывает рассмотреть отношение к ней государства.

Ключевые слова: *правовое регулирование благотворительности, благотворительный фонд, волонтерское (добровольческое) движение, разобщённость (отсутствие упорядоченности) правовых норм, правоприменения в благотворительности, модель правового регулирования.*

Annotation: *Philanthropy, as a social practice and as a marker of the level of social activity, has long remained an important area of research.*

The new reality has an immediate impact on the Russian charity sector, which has been going through crises for years, adapting and changing together with the living conditions in the country. Difficulties arise in all key aspects of NGOs' activities in this field: managing charitable organizations, finding and maintaining sources of funding, attracting personnel and volunteers.

Charitable foundations felt the changes in the first days after the beginning of the "special operation": donations began to decrease, prices for goods - to increase. Social issues, which are solved by charity, are becoming more and more acute and significant. And charitable activity is rapidly gaining momentum - it is society's response to acute changes in the geopolitical situation, it is the population's response to the difficult living situation in which the country, and therefore all its inhabitants, find themselves at the moment.

Charity is an important, useful cause, based on high citizenship and patriotism. However, the title of this article - legal regulation of charitable activity - obliges us to consider the attitude of the state to it.

Key words: *legal regulation of charity, charitable foundation, volunteer (volunteer) movement, disunity (lack of orderliness) of legal norms, law enforcement in charity, the model of legal regulation.*

добровольчестве (волонтерстве) № 135-ФЗ от 11.08.1995 г до настоящего времени – единственный нормативный правовой акт, где постатейно расписаны права и обязанности тех, чья деятельность подпадает под определение «благотворительность». Однако, меняющаяся реальность диктовала потребность вносить в Закон (с учётом требований времени, государственных реформ, социальной обстановки в стране) многочисленные дополнения и уточнения.

Упомянутый Федеральный закон определил основы правового регулирования благотворительной деятельности, возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Однако, за время существования данного Закона далеко вперед ушла экономика, нанотехнологии, что сказалось на формах и методах благотворительной деятельности (как и на любых других направлениях нашей жизни).

Цель и задача данной статьи выявить степень восприимчивости законодательства к формирующимся на федеральном уровне новым направлениям правовой регламентации благотворительности, показать моменты несовершенства в существующих методах правового регулирования благотворительной отрасли, устанавливающие правила и нормы деятельности благотворительных движений, организаций, фондов, с учетом современных условий.

Здесь важную роль играет и активность самих регионов, которые имеют возможность (в соответствии с Федеральным Законом и принятыми нормативами) принимать нормативные правовые акты (НПА), направленные на выработку и реализацию механизмов поощрения и стимулирования благотворительных некоммерческих организаций, частных благотворителей, на формирование правовых (законодательных) условий развития

благотворительной деятельности.

Указанные моменты требуют особого внимания государственной законодательной системы, потому что каждое новое регламентирование благотворительной деятельности, кроме положительного результата, может стать возможностью для противоправных деяний: мошенничества, коррупционных схем, корыстных действий и «вымывания» - под разными благовидными предложениями и ситуациями - финансов из бюджета. И здесь только Право является критерием правомерного и неправомерного.

Для данной работы было необходимо проанализировать законодательную базу о благотворительной деятельности разного уровня (федерального, регионального) принятого в РФ, в других регионах страны и здесь, в Приморском крае [1]. Анализ показал следующую картину:

- практически полное отсутствие позитивной динамики развития законодательства о благотворительной деятельности в регионах, как и в других субъектах в последние годы;

- крайне слабая восприимчивость нормативной базы регионов к последним тенденциям правового регулирования благотворительной деятельности, проявляющимся на федеральном уровне.

При этом, «Концепция содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период с 2019 до 2025 года», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 15.11.2019 №2705-р, обозначила четкую заинтересованность государства в развитии института благотворительности. Данная Концепция и Программа к ней предусматривают популяризацию института благотворительности, расширение мер стимулирования благотворителей и благотворительных НКО, механизмы вовлечения граждан и организаций в благотворительную деятельность. Надо отметить, что в русле принятой Концепции в 2020 году довольно динамично стало меняться федеральное законодательство: введена правовая регламентация использования ящиков для сбора благотворительных пожертвований, разрешено формирование благотворительной организацией

целевого капитала, введен налоговый вычет для бизнеса, участвующего в благотворительной деятельности. Понимание важности активного участия населения и бизнеса в благотворительную деятельность на государственном уровне есть. И не случайно, так как степень вовлеченности граждан в благотворительную деятельность служит одним из показателей уровня развития гражданского общества в стране.

Сегодня отношение к институтам благотворительности со стороны граждан весьма сдержанное. На это влияет недоверие к институтам помощи, крайне невысокий уровень их возможностей (особенно материальных). Положительная перспектива возможна, если она будет основываться на совершенствовании налоговой системы, мощной информационной поддержке, на повышении прозрачности работы благотворительных фондов. Это подтверждается фактами, изученными и изложенными в статье А.В. Соколова, А.А. Власова «Благотворительность в системе гражданской активности россиян», опубликованной в журнале «Власть» [2]. Этот довод полностью поддерживает ещё одна статья, написанная Дмитрием Гришанковым, генеральным директором рейтингового агентства РАЕХ (РАЭКС – Аналитика) «Доброта не считается». Он акцентирует: «В настоящее время спрос на информацию о деятельности благотворительных организаций - сформировался. Жертвователи все чаще интересуются, через кого и на что они жертвуют, волонтеры все более требовательно выбирают, с кем им сотрудничать, благополучатели нуждаются в подсказке, кто именно способен им помочь. Наконец, государство никак не разберется (или не очень хочет разбираться) в том, кто претендует на льготы. Есть вопросы к наличию и исполнению локальных нормативных актов. Плюс многие благотворительные фонды в основной своей массе пока сильно непрозрачны. Две трети не публикуют дежурной уже почти для всех отраслей бухгалтерской отчетности. Четверть корпоративных фондов не дает информации даже о перечне и статусе программ» [3].

Этот фрагмент статьи приведён именно для того, чтобы подчеркнуть

актуальность заявленной в заголовке темы о важности и актуальности правового регулирования благотворительной деятельности на должном уровне, на уровне законов, и подзаконных актов, сформированных с учетом современных условий (требований времени) и сконцентрированных в едином обновлённом документе.

Это необходимо, потому что благотворительная деятельность в современной социальной политике России при решении социально-значимых проблем любого региона и страны в целом, рассматривается как важный общественный ресурс, потенциал которого нуждается в правовом регулировании и изучении. Именно поэтому благотворительность стала предметом пристального внимания законодателей и ученых. Однако, пока ещё остаются открытыми вопросы правового взаимодействия участников благотворительной деятельности и государственных структур, призванных внедрять социальные инициативы в практику. Это подтверждается сравнительным исследованием законодательства в 85-ти субъектах РФ Е.А. Исаевой, представленных в правовой системе «Консультант Плюс» по состоянию на январь 2021 года [4]. Ситуация в Приморском крае по данному вопросу – соответствует среднестатистическим показателям. Вывод сделан такой: результаты исследования норм регулирования благотворительной деятельности, форм общественной поддержки нуждающихся и контроля за деятельностью благотворительных институтов показали весьма слабую активность в развитии законодательства о благотворительности, и отставание её от законотворческой деятельности и от новых тенденций правового регулирования благотворительной деятельности, проявляющимся на федеральном уровне.

Ещё один «тормозящий момент» в деле развития всех форм благотворительной деятельности – финансовая (налоговая) сторона вопроса. Здесь считаю, будет уместна ещё одна выдержка из статьи Дмитрия Гришанкова, которая на одном примере ярко характеризует общую тенденцию в благотворительности: «Отрасль благотворительных фондов, честно говоря,

оказалась скромнее, чем можно было ожидать. Одна из причин заключается в том, что корпорациям порой гораздо проще оказывать помощь не через благотворительный фонд, а напрямую, гибко используя свой менеджмент и ресурсы. В других странах это не так, поскольку фонды пользуются налоговыми льготами. Результат – в России через личные и корпоративные фонды в год на благотворительность направляется 26,3 млрд руб., а через корпорации – на порядок больше, 190–250 млрд руб. Однако разница между корпоративным благотворительным фондом и корпорацией велика.

В первом случае помощь оказывают профессионалы, специализирующиеся на помощи, а во втором – менеджеры, со всеми следующими из этого побочными эффектами. А это уже не совсем благотворительность [5].

Как уже было сказано, в ноябре 2019 года Правительство России приняло Концепцию содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в России на период до 2025 года. Концепция нацелена на развитие институтов и культуры благотворительности, повышение эффективности и расширение поддержки благотворительной деятельности граждан и организаций. Как следует из данного документа, для роста благотворительности компаниям необходимо выделить специальные налоговые льготы на пожертвования, также не вводить налогообложение на средства, которые организация получает от размещения на банковских депозитах. Благотворительным некоммерческим организациям (НКО) будут оказывать имущественную поддержку в приоритетном порядке. В Налоговом Кодексе РФ присутствуют статьи, определяющие те самые льготы для благотворительных НКО и благотворителей. Льготы по налогам на благотворительность можно разделить на три группы: налог на прибыль, НДС, благотворительная деятельность физических лиц и НДФЛ. Однако, Бабенко Анна Сергеевна, магистр Института международных отношений НИЯУ «МИФИ» в своей статье «Налогообложение благотворительной деятельности в РФ» подробно разобрал каждую из статей, касающуюся льгот для

благотворителей, показала «неуклюжесть», узость и крайне скудную налоговую часть, которая достойно поощряла бы и заинтересовывала, как профильные благотворительные НКО, так и бизнес, и индивидуальных дарителей в расширении своей деятельности в указанном направлении [6].

Конечно, государственные структуры разного уровня, начиная с федеральных, заканчивая местными могут на законном уровне морально поощрять благотворительную деятельность во всех её проявлениях. Кстати, именно это проанализировала и подчеркнула в своих исследованиях Е.А. Исаева «Правовое регулирование благотворительной деятельности в законодательстве субъектов РФ». Собранный фактура подтверждала, что важным инструментом стимулирования благотворителей на региональном уровне выступает публичное поощрение. Введение специальных почетных званий, знаков отличия, медалей и др. способствуют продвижению культуры благотворительности, демонстрирует заинтересованность субъекта в позитивной гражданской активности. В рамках исследования одна из поставленных задач включала поиск нормативно закрепленных механизмов морального поощрения благотворителей в субъектах России. Здесь особо отмечено, что это инструменты, не требующие финансовых затрат со стороны регионального бюджета, но как нельзя лучше показывающие публичное отношение к людям, готовым безвозмездно помогать социальной, культурной, спортивной и другим сферам жизни субъекта России. Проведенное исследование выявило, что только 23 региона из 89 нормативно-правовыми актами закрепили меры морального стимулирования благотворительности. Вот лишь несколько примеров. Медаль «За милосердие» в Тульской области; Почетный знак Губернатора Тверской области «За благотворительность. Великая княгиня Анна Кашинская»; почетный знак губернатора Костромской области «За благотворительность»; Почетный знак Губернатора Владимирской области «За доброту и милосердие»; орден «Благотворитель года» в Белгородской области; знак отличия Государственного Совета Республики Крым «За милосердие, благотворительность и попечительскую

деятельность»; знак Губернатора Ростовской области «За милосердие и благотворительность», знак отличия «За милосердие и благотворительность» в Новосибирской области; медаль «За благотворительность», Почетный диплом Губернатора Сахалинской области за активную благотворительную и спонсорскую деятельность в области культуры и искусства; Почетный знак Губернатора Пензенской области «За благотворительность и меценатство» и так далее. Приморского края в этом списке пока нет. А возможности такого несложного и совершенно не затратного поощрительного документа, закрепленного на правовой основе, велика. Регион может, таким образом, направлять благотворительную деятельность в нужное территории русло. Туда, где больше всего нерешённых вопросов, где сложилась острая проблемная ситуация. В этот перечень модно включать такие, например, направления, как поддержка и помощь детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, чьи родители погибли в ходе ВСО детей, оставшихся без попечения родителей; детей из многодетных семей; инвалидов, престарелых; лиц, пострадавших от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; участников и инвалидов Великой Отечественной войны и боевых действий... Список можно продолжать. И каждый регион, выбрав направление, правовой нормой имеет право закрепить моральное поощрение благотворительным институтам за помощь любой выбранной категории благополучателей. НО! Это должна быть именно правовая норма. И они есть в 23-х регионах России. Другие территории пользуются этим правом эпизодически. В случаях, когда надо провести ту или иную благотворительную акцию, оказать помощь конкретным лицам или экстренно оказать помощь при чрезвычайной ситуации. Каждый район, город, край в этом случае сам составляет правовой документ, опираясь на Федеральный закон «О благотворительности», на Налоговый Кодекс РФ и собственное понимание вопроса. О том, что в других регионах уже существуют нормативные документы по такому же направлению, практически никому не известно. Хотя в отдельных регионах (Псковской, Челябинской,

Самарской и еще некоторых областях) существует Закон «Об установлении пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организациям, оказывающим благотворительную помощь стационарным социальным учреждениям области» предусматривает установление организациям, оказывающим благотворительную помощь стационарным социальным учреждениям, финансируемым из областного бюджета, пониженную ставку налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет области, в размере 13,5 процента, пониженная налоговая ставка, устанавливается организациям, направившим на благотворительные цели денежные средства в размере не ниже 10 процентов от налоговой базы по налогу на прибыль [7].

В Приморском крае также сделаны шаги в сторону поддержки благотворителей. С января 2020 года по январь 2023-го количество социальных предприятий в Приморье выросло почти в пять раз: с 74 до 360. Немалую роль в таком активном росте сыграло введение отдельных мер поддержки для нового формата предпринимателей. Так, Приморье одно из первых в России снизил налоговую ставку для социальных предпринимателей с 6 до 1% по УСН «доходы». Среди других действующих в регионе мер поддержки – льготные кредиты от «Фонда развития Приморского края» и гранты на развитие бизнеса от 100 000 до 500 000 рублей. Только в 2021 году Приморье выплатило социальным предпринимателям более ста таких грантов, а по мере поддержки было одобрено 99% заявок. Ещё одна мера помощи – имущественная – пока в разработке. В данный момент в правительстве Приморского края создают регламент по передаче социальному бизнесу муниципального и краевого имущества безвозмездно на 5, 15 и 30 лет [8].

Каждый из этих примеров подтверждает три важные вещи. Первая – резкая активизация благотворительной деятельности в стране и её регионах. Вторая - постоянно возрастающая потребность в правовом регулировании благотворительной деятельности Третья - определение законности новых форм и методов благотворительности, установление правил, норм и контроля за деятельностью НКО, благотворителей-бизнесменов, предприятий всех

форм собственности и, конечно же, частных жертвователей.

При этом, прямо пропорционально с ростом благотворительных институтов, растёт и раздвоение мнения о пользе, возможностях и прозрачности деятельности этой сферы. Это и даёт основания о необходимости комплексного регулирования, в первую очередь, региональных НПА. Федеральные законы по форме своей являются, в большинстве своём, «скелетными», общими штрихами обозначающие нормы и границы деятельности, но редко предполагают значимые меры по развитию благотворительности. Государство как на федеральном, так и региональном уровне должно создавать оптимальные налоговые и правовые инструменты для обеспечения поддержки благотворительной деятельности. И все эти правовые нормы необходимо объединить в общий свод или Кодекс законов по обозначенной теме. Это, на мой взгляд, не только положительно повлияет на активность, расширение формата деятельности благотворительных институтов, но и сократит число различных нарушений и ошибок в их деятельности.

Изучение во время прохождения практики, принятых на заседаниях Законодательного Собрания Приморского края решений, нормативно-правовых актов, законов Приморского края показало, что единого документа в виде развёрнутого, с учетом всех нюансов, особенностей и ситуативных обстоятельств благотворительной деятельности, НЕ существует. При этом, практически на каждом заседании комитетов и ЗАКСа, в перечне вопросов повестки обязательно включался конкретный факт по благотворительной и волонтерской деятельности, требующий не просто рассмотрения, а четкого определения (в виде НПА или постановления) прав и обязанностей, точных действий в работе благотворительных организаций.

Таким документом может стать новый, с полным перечнем внесённых ранее дополнений и изменений Федеральный Закон «О благотворительной деятельности в РФ», а не просто новое дополненное переиздание Закона «О благотворительности и волонтерстве» 1995 года выпуска.

Благотворительная деятельность набирает обороты, расширяется сфера её деятельности, растут финансовые пожертвования, а закона, объединяющего в себе все формы и нормы действий благотворительных организаций, добровольческих движений, а также индивидуальных благотворителей, нет. Это несёт в себе угрозу искажения сути благотворительности, уничтожения патриотической значимости данного деяния, а также снижения общегражданской активности, направленной на бескорыстную помощь людям, находящимся в особо сложных ситуациях.

Ориентируясь на интенсивное развитие благотворительного движение, увеличение числа фондов и организаций данной направленности необходимо на базе уже принятых в разное время нормативных актов и поправок, устанавливающих, определяющих их права и обязанности, подготовить единый Закон «О правовом регулировании благотворительности» (без многочисленного перечня изменённых, исключённых статей и внесённых поправок, начиная с 1995 года), который не только бы устанавливал обязательные правила для благотворителей, обрисовывал четкие правовые рамки их деятельности но и предоставлял (в рамках закона) более широкие возможности, более доступные формы поддержки тех слоев населения, кто оказался в сложной ситуации. Именно такую возможность, такой аспект надо рассматривать при формировании единого правового акта (закона) о правовой поддержке, правовом регулировании в благотворительной деятельности. Консолидированная форма правового регулирования в благотворительной деятельности позволит:

- обозначать (с учетом ситуации) ключевые направления благотворительной деятельности, требующих обязательного правового закрепления (антикризисные практики, правовая база взаимодействия НКО и бизнеса, закрепление структуры благотворительных фондов на законодательном уровне)

- своевременно выявлять появление проблем и кризисных ситуаций в их деятельности и разрешать их на законодательном уровне.

Использованные источники:

1. «Порядок обеспечения бесплатным проездом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя»; утв. Постановлением Правительства Приморского края от 09.02.2023 № 80-пп URL: <http://www.zspk.gov.ru/committee/389/docs>; «О принятии в пилотном режиме в Приморском крае федерального проекта, «Профилактика социального сиротства среди детей в возрасте до четырех лет» утв. Постановлением ЗАКСа Приморского края от 16.02.2023 № ПЗП-VII-459// URL: <http://www.zspk.gov.ru/committee/389/docs>/с участием профильных органов власти, правоохранительных органов, руководителей учреждений образования, здравоохранения и социальной защиты, общественных объединений и благотворительных организаций»; «О мерах социальной поддержки» (в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999). утв. Законом Приморского края № 416-КЗ от 13.12.2019 // URL: <http://www.zspk.gov.ru/committee/389/docs/>(дата обращения: 07.05.2023).

2. Соколов А. В., Власова А. А. Благотворительность в системе гражданской активности россиян; Текст: электронный; Соколов А. В., Власова А. А. // Власть. 2015. // Том 22. № 12.С.56-61. ООО Редакция журнала «Власть». URL: <https://www.jour.fnisc.ru/index.php/vlast/index> (дата обращения: 19.05.2023)

3. Д.И. Гришанков, Доброта не считается// генеральный директор рейтингового агентства RAEX (РАЭКС – Аналитика) Текст: электронный Дмитрий Гришанков, «Доброта не считается» [сайт] -2022 №843-477 ; URL: (<https://raex.ru.com/news/press-reliz>),2022Sep). (дата посещения: 11.05.2023)

4. Е.А. Исаева: Сравнительное исследование правовой системы благотворительной деятельности в субъектах РФ//85 субъектов/. Правовая

система «Консультант Плюс», на январь 2021г./ СПС «Консультант Плюс» -
URL:http://www.consultant.ru/document///cons_doc_LAW_71492/

Сравнительное исследование правовой системы благотворительной деятельности в субъектах РФ/ (дата обращения: 11.05.2023)

5. Д.И. Гришанков, Доброта не считается //генеральный директор рейтингового агентства RAEX (РАЭКС – Аналитика) Текст: электронный Дмитрий Гришанков, «Доброта не считается» [сайт] -2022 №843-477 ; URL: (<https://raex rr.com> news>press-reliz>,2022Sep>). (дата посещения: 11.05.2023)

6. Бабенко А.С., Налогообложение благотворительной деятельности в РФ/Бабенко А.С., магистр Института международных отношений НИЯУ «МИФИ»/2022//Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №4.- С 23-26 - 2022 Original article УДК 336.2/.

7. Об установлении пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организациям, оказывающим благотворительную помощь стационарным социальным учреждениям области Закон Псковской области от 03.06.2010 №979-оз; утв. Псковским областным Собранием депутатов. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn60/about_fts/docs/5843305/

8. Правительство Приморского края. Информационно-аналитическая система: [сайт], - URL: <https://www.google.com/search?qПравительство Приморского края> (дата обращения: 23.05.2023).