

АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ ВОЛОНТЁРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Аннотация:** В статье проанализирована правоприменительная практика в сфере волонтерской деятельности в России на основе изменений в Федеральном законе № 135-Федеральный Закон. Рассмотрены основные судебные споры, связанные с ликвидацией благотворительных организаций и взаимодействием добровольческих организаций с государственными органами. Выявлены проблемы реализации статьи 17.2 закона, затрудняющей правовую защиту интересов волонтеров.*

***Ключевые слова:** волонтерская деятельность, благотворительные организации, правоприменение, судебная практика, Федеральный закон №135-ФЗ, ликвидация организаций, добровольчество*

***Abstract:** The article analyzes law enforcement practices in the field of volunteer activities in Russia based on amendments to Federal Law No. 135. It examines major legal disputes related to the liquidation of charitable organizations and the interaction of volunteer organizations with government authorities. Problems with the implementation of Article 17.2 of the law, which complicates the legal protection of volunteers' interests, are identified.*

Keywords: *volunteer activities, charitable organizations, law enforcement, judicial practice, Federal Law No. 135, liquidation of organizations, volunteering, legal protection*

На протяжении длительного времени в российской правовой системе волонтерская деятельность регулировалась лишь фрагментарно – через отдельные отраслевые нормативные акты. Это означало, что на волонтеров распространялись требования законодательства в зависимости от сферы их участия, без единой комплексной нормативной базы. Такая ситуация, с одной стороны, отражала отсутствие системного подхода к институту добровольчества, а с другой – порождала значительные правовые лакуны.¹

Сегодня можно отметить качественный сдвиг: российское законодательство демонстрирует стремление к упорядочиванию и систематизации правового регулирования в сфере волонтерства. Особую роль в этом процессе играют положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие основы гражданской активности и социальной ответственности.²

Принципиальное значение также имеет то, что Россия – одна из немногих стран, где волонтерская деятельность регулируется не только через отраслевые законы, но и отдельным федеральным актом. Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» вводит базовые определения, устанавливает

¹ Грувер Н. В., Землин А. И., Кленов М. В., Холиков И. В. Организация волонтерской деятельности в процессе подготовки специалистов в области юриспруденции: учебник. – М.: Юридический институт МИИТ, 2020. – С.40.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 04.05.2025).

порядок создания и деятельности волонтерских организаций, а также регламентирует права и обязанности добровольцев.³

В рамках проекта «Мониторинг правоприменения» проведён анализ практического применения положений рассматриваемого Федерального закона. Изучение конкретных судебных актов позволило выявить формирующиеся судебные подходы к разрешению правовых споров, возникающих при применении отдельных норм, регулирующих деятельность благотворительных и волонтерских организаций.⁴

Исследователи отмечают, что с 2020 по 2023 годы в Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» были внесены многочисленные поправки. Эти изменения касались уточнения правового положения добровольцев, установления прав благотворительных организаций на создание хозяйственных обществ, а также расширения полномочий Правительства России в области волонтерской деятельности. Помимо этого, закон претерпел редакционные изменения. Однако, на данный момент обновлённые нормы ещё не нашли широкого отражения в судебной практике.⁵

Авторами анализа обобщён опыт применения положений закона, оставшихся без изменений за последние три года. Выделены наиболее распространённые вопросы, возникающие при реализации этих норм, а также проанализированы судебные подходы к их разрешению. Отмечены как сильные стороны, так и проблемные аспекты сформированной практики.

³ О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве): федер. закон от 11 авг. 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 28 дек. 2024 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 05 февр. 2025 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.

⁴ Шварц М. З., Затонова Д. Ю., Ференс-Сороцкий А. А., Любин И. В. Благотворительная и добровольческая (волонтерская) деятельность // Мониторинг правоприменения СПбГУ [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/kommercheskoe-chastnoe-pravo/item/530-blagotvoritelnaya-i-dobrovolcheskaya-volonterskaya-deyatelnost.html> (дата обращения: 10.05.2025).

⁵ Пхитиков Р. Б. Актуальные вопросы правового регулирования волонтерской деятельности в Российской Федерации // Закон и право. – 2023. – № 11. – С. 113.

Полученные результаты дают возможность оценить текущую судебную практику в части применения данных положений закона.

На основании проведённого анализа установлено, что наиболее распространённой категорией судебных дел, связанных с применением Закона о благотворительной деятельности, являются дела о ликвидации благотворительных организаций. Это обусловлено тем, что самой популярной формой таких организаций выступает фонд (п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ), а их ликвидация подлежит судебному порядку.

Заявителями по подобным делам, как правило, выступают сами руководители благотворительных организаций, представители прокуратуры, а также органы юстиции.

К числу типичных оснований ликвидации относятся:

А) отсутствие достаточного имущества для достижения уставных целей, а также отсутствие реальной возможности его получения (чаще инициируется руководством организации);

Б) непредставление в регистрирующий орган ежегодных отчётов в установленные сроки, а также иной предусмотренной законом отчётности (на основании ст. 19 Закона и ст. 29 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»).

В судебной практике встречаются такие виды дел: ликвидация по инициативе самой организации или её учредителя/руководителя; ликвидация по заявлению органа юстиции или прокурора; дела, по которым, несмотря на наличие нарушений, суды отказывают в удовлетворении иска, признавая нарушения несущественными.

К примеру, в Управление Министерства юстиции РФ по Волгоградской области поступило административное исковое заявление о ликвидации Благотворительного фонда помощи и развития детей-инвалидов, страдающих ДЦП «ПЕРВЫЙ ШАГ». Основанием для обращения послужило нарушение

фондом требований пп. 3-3.2 ст. 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», выразившееся в размещении в интернете и непредставлении отчетности за 2017 и 2018 годы, а также иных обязательных сведений. Представители фонда в суд не явились.

Рассмотрев материалы дела и убедившись в обоснованности требований, суд удовлетворил иск Минюста, признав ликвидацию правомерной (решение Волжского городского суда Волгоградской области от 19.09.2019 по делу № 2а-3870/2019). В решении указано, что согласно п. 10 ст. 32 указанного закона систематическое непредставление обязательной информации влечет возможность ликвидации НКО по заявлению уполномоченного органа.

Вторая, значительно менее многочисленная категория дел, представляет собой случаи косвенного применения законодательства о благотворительной деятельности. Речь идёт о судебных процессах, в рамках которых участие лица, привлекаемого к административной или налоговой ответственности, в благотворительной деятельности рассматривалось как смягчающее обстоятельство – либо наоборот, суд отказывался признавать такую деятельность основанием для смягчения меры ответственности.

Небольшую категорию составляют споры, касающиеся признания договоров пожертвования недействительными и возврата переданных средств. Участие благотворительных организаций в таких делах, как правило, не фиксируется. Чаще всего это конфликты между родителями и образовательными учреждениями, а также споры с участием муниципальных структур по поводу возврата средств, направленных на социально значимые цели.

Отдельную группу составляют дела по заявлениям Благотворительного регионального молодежного общественного движения «Уроки финансовой и юридической грамотности» (УРФИНГРАМ), которые обжалуют бездействие

региональных органов управления образованием. Последние, по утверждению заявителя, не реагируют на обращения о содействии в реализации добровольческих инициатив, что стало предметом судебного разбирательства.

В различных субъектах Российской Федерации движение УРФИНГРАМ направляло обращения в региональные органы управления образованием с целью реализации п. 25 Предложений добровольческих (волонтерских) организаций, утвержденных в рамках Перечня поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного Совета. Эти инициативы опираются на Концепцию развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 27.12.2018 № 2950-р, а также на План мероприятий по реализации Концепции, закреплённый распоряжением Правительства РФ от 20.06.2019 № 5486п-П44.

В связи с отсутствием ответов на свои обращения, движение УРФИНГРАМ подало административные иски с требованием признать бездействие региональных органов исполнительной власти незаконным. Организация расценила игнорирование обращений как нарушение своих прав на взаимодействие с государством, предусмотренное законодательством. Однако суды последовательно вставали на сторону органов власти, отказывая в удовлетворении требований истца.

В большинстве случаев суды ссылались на статью 17.2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», а также на положения Общих требований к порядку взаимодействия. Статья 17.2 формально закрепляет право добровольческих организаций на поддержку и взаимодействие с государственными структурами. Тем не менее, суды подчеркивали, что государственные органы не обязаны принимать конкретные меры или одобрять инициативы таких организаций.

Таким образом, анализ судебной практики в рамках проекта «Мониторинг правоприменения» показывает, что статья 17.2 носит преимущественно декларативный характер. Механизмы реализации предусмотренного ею права остаются неурегулированными, а сами нормы — недостаточно конкретизированными. Суды не поясняют, в чем именно состоит обязанность органов власти взаимодействовать с добровольческими организациями и при каких условиях она наступает. Это фактически делает невозможной правовую защиту благотворительных организаций в случае бездействия государства.⁶

В результате анализа правоприменительной практики в сфере волонтерской деятельности можно сделать несколько ключевых выводов. Во-первых, российская правовая система, несмотря на значительный прогресс в регулировании волонтерской деятельности, всё ещё сталкивается с рядом проблем, связанных с недостаточной конкретизацией и практическим применением норм законодательства, в частности статьи 17.2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Судебная практика демонстрирует, что механизмы реализации прав волонтерских организаций на взаимодействие с государственными структурами остаются неопределёнными, что затрудняет защиту их прав в случае бездействия со стороны властей. Во-вторых, наиболее частыми случаями в судебной практике остаются дела, связанные с ликвидацией благотворительных организаций, что часто связано с несоответствием их деятельности законодательным требованиям, в том числе по отчётности и имуществу.

⁶ Шварц М. З., Затонова Д. Ю., Ференс-Сороцкий А. А., Любин И. В. Благотворительная и добровольческая (волонтерская) деятельность // Мониторинг правоприменения СПбГУ [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/kommercheskoe-chastnoe-pravo/item/530-blagotvoritelnaya-i-dobrovolcheskaya-volonterskaya-deyatelnost.html> (дата обращения: 10.05.2025).

В целом, правоприменительная практика показывает, что на данном этапе законодательства и судебной системы необходимо совершенствование механизмов реализации прав и обязанностей волонтеров и благотворительных организаций для более эффективного их функционирования в рамках правового поля.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 04.05.2025).
2. О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве): федер. закон от 11 авг. 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 28 дек. 2024 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 05 февр. 2025 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.
3. Грувер Н. В., Землин А. И., Кленов М. В., Холиков И. В. Организация волонтерской деятельности в процессе подготовки специалистов в области юриспруденции: учебник. – М.: Юридический институт МИИТ, 2020. – 233 с.
4. Шварц М. З., Затонова Д. Ю., Ференс-Сороцкий А. А., Любин И. В. Благотворительная и добровольческая (волонтерская) деятельность // Мониторинг правоприменения СПбГУ [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/kommercheskoe-chastnoe-pravo/item/530-blagotvoritelnaya-i-dobrovolcheskaya-volonterskaya-deyatelnost.html> (дата обращения: 10.05.2025).

5. Пхитиков Р. Б. Актуальные вопросы правового регулирования волонтерской деятельности в Российской Федерации // Закон и право. – 2023. – № 11. – С. 110–115.