



Transformation of the Institute of Charity in Russia: a vector for transparency

E. A. Isaeva¹, A. V. Sokolov¹

¹P. G. Demidov Yaroslavl State University, 14 Sovetskaya str., Yaroslavl 150003, Russian Federation

Research article
Full text in Russian

The article outlines the vector of development of domestic legislation on charity in 2019-2020. The authors focus on stories of the normative regulation of charity activities in Russia, including analysis of separate provisions of the Concept of assistance to development of charity activities in the Russian Federation for the period until 2025, the action Plan for implementation in the 2019 - 2020 Concept of assistance to development of charity activities in the Russian Federation for the period up to 2025. The authors have identified regulatory mechanisms for stimulating the openness of the work of charitable entities, and made forecasts of the impact of legislative innovations on the well-being of charitable organizations.

Keywords: charities; donations; charity organization; digitalization

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Isaeva Elena A. | E-mail: elenia2000@mail.ru
Cand. Sc. (Jurisprudence), Associate Professor

Sokolov Alexander V. | E-mail: alex8119@mail.ru
ORCID 0000-0002-7325-8374
Doctor Sc. (Politics), Associate Professor

Funding: RFBR, Project No 19-011-00268.



Трансформация института благотворительности в России: вектор на прозрачность

Е. А. Исаева¹, А. В. Соколов¹

¹Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова, ул. Советская, 14, Ярославль, 150003, Российская Федерация

УДК 321

Научная статья

В статье обозначается вектор развития отечественного законодательства о благотворительности в 2019–2020 годах. Сделан акцент на новеллах нормативного регулирования благотворительной деятельности в России, включая анализ отдельных положений Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года, Плана мероприятий по реализации в 2019–2020 годах Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года. Вычленены нормативно закреплённые механизмы стимулирования повышения открытости работы субъектов благотворительной деятельности, сделаны прогнозы влияния законодательных новелл на самочувствие благотворительных организаций.

Ключевые слова: благотворительная деятельность; пожертвования; благотворительные организации; цифровизация

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Исаева Елена Александровна | E-mail: elenia2000@mail.ru
Кандидат юридических наук, доцент

Соколов Александр Владимирович. | E-mail: alex8119@mail.ru
ORCID 0000-0002-7325-8374
Доктор политических наук, доцент

Финансирование: РФФИ, проект № 19-011-00268.

В последние годы становится все более очевидным четкий вектор государственной политики в России, направленный на развитие институтов благотворительности, добровольчества, социально ориентированных некоммерческих организаций [1]. Понимая ценность эффективно работающих институтов гражданского общества [2], органы власти стремятся разработать комплексные механизмы, которые бы максимально учли как интересы самого государства, так и представителей некоммерческого сектора, вовлеченного в данную деятельность [3]. При этом и для государственного и для общественного сектора одинаково важен вопрос прозрачности и удобства работы указанных институтов. Именно такой эффект дает вовлечение цифровых технологий,

позволяющих, с одной стороны, сделать понятным и удобным механизм для желающих включиться в благотворительную деятельность, с другой стороны, минимизировать схемы мошенничества в данной сфере, позволив проводить верификацию данных о благотворительных организациях, целевом использовании пожертвований и др. При этом важно отметить комплексность факторов, влияющих на развитие гражданской активности [4].

Благотворительная деятельность некоммерческих организаций, бизнеса и физических лиц является одним из важнейших факторов социального развития региона в таких сферах, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды и ряде других [5]. И это в полном

объеме понимает федеральный законодатель, взявший вектор на закрепление новых правовых механизмов развития, а местами и модернизации института благотворительности в России. В этом контексте требуют пристального внимания положения Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 15.11.2019 № 2705-р (далее по тексту Концепция), и Плана мероприятий по реализации в 2019–2020 годах Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного Правительством РФ 11.12.2019 № 11424п-П44 (далее по тексту План мероприятий).

К сожалению, благотворительная деятельность зачастую является полем для мошенничества, где, играя на лучших человеческих побуждениях о помощи нуждающемуся, преступники собирают деньги на несуществующих детей, работают от лица незарегистрированных фондов. При этом проблемным моментом в предотвращении и борьбе с проявлениями мошенничества в сфере благотворительности выступает тот факт, что люди отдают деньги по собственной воле, без принуждения. Очень маленький процент людей, помогая на благие цели через пожертвование в ящики-копилки, интересуется конечным их получателем, а еще меньше пробует узнать, как получить отчет по произведенным сборщиком денежных средств тратам, или проверить достоверность информации на сайте-клонне реально действующих благотворительных фондов, их группе в социальных сетях. Обозначенная проблема, а также заинтересованность честно работающих благотворительных организаций в прозрачности повлияла на нормативное закрепление новых «правил игры» в сфере сбора частных пожертвований, на появление в перспективе новых правил открытости игроков сферы благотворительности.

Граждане чаще всего сталкиваются с предложением оказать помощь в магазинах, на людных улицах, в транспорте посредством совершения пожертвования в ящики-копилки, и это в реальности одна из наиболее простых для мошенников схем обмана. При распространности указанного способа сбора денег

правовой регламентации его в законодательстве до последнего времени не было. Было непонятно, что такое ящик для сбора пожертвований, как он должен выглядеть, может ли он быть только стационарным и/или переносным, можно ли с ним ходить по переполненному вагону метро. Для ликвидации данного пробела еще в 2018 году инициативной группой депутатов в Государственную Думу был внесен законопроект, инициатива продвижения которого исходила от самих благотворительных организаций – благотворительного сообщества «Все вместе», фондов «Предание», «Со-единение» и других крупных НКО, представители которых также участвовали в работе над законопроектом.

В апреле 2020 года законопроект приобрел статус закона. Федеральный закон от 07.04.2020 № 113-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон “О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)”» ввел статью 16.1 «Ящик для сбора благотворительных пожертвований», которая устанавливает правила использования ящиков для сбора средств. Важным акцентом нового нормативного акта выступило ограничение на использование ящика для сбора пожертвований для всех НКО, кроме благотворительных, а также некоммерческих организаций, учредительными документами которых предусмотрено право на осуществление благотворительной деятельности. Под исключение в тексте акта не попали религиозные организации. Они продолжают сбор средств привычными для себя способами – без требований о прозрачности, вводимых для благотворительных НКО. Такую позицию законодателя можно оценить скорее как непоследовательную и не имеющую рационального объяснения.

До вступления закона в силу (октябрь 2020 года) правительство РФ и Минюст России обязаны разработать подзаконные акты, связанные с реализацией внесенных изменений: требования к самим ящикам, требования к порядку опубликования отчетов об использовании собранных пожертвований. Законом существенно сужена сфера применения переносных ящиков-копилки: их можно будет использовать только в месте и во время проведения публичного или иного мероприятия, организованного некоммерческой организа-

цией, учредительными документами которой предусмотрено право на осуществление благотворительной деятельности, или несколькими такими организациями (их объединениями). Фактически это исключит возможность хождения волонтеров по общественному транспорту, так как сложно будет подтвердить проведение мероприятия именно на территории транспортного средства.

Совершенствование регулирования деятельности благотворительных организаций в России – одна из задач Концепции. Она включает в числе прочего установление требований к уровню открытости благотворительных НКО, в том числе через цифровизацию своей работы. Данный вектор связан с активным развитием всемирной сети и повышением ее роли как площадки для коммуникации и обмена информацией. В результате планируется на законодательном уровне закрепить перечень требований к уровню прозрачности деятельности благотворительных организаций, определить порядок регулярного раскрытия информации о результатах деятельности, позволяющей оценивать их эффективность, закрепить требования к предоставлению возможности лицам, осуществляющим благотворительные пожертвования, получать информацию о достижении поставленных целей. Концепция также включает закрепление отдельного требования к наличию сайта благотворительной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В реальности данное положение потребует серьезных финансовых вложений от самих благотворительных организаций, что ставит под угрозу реализуемость данного мероприятия.

При этом требования открытости и прозрачности ставятся Концепцией как условия получения специального статуса для благотворительных организаций, позволяющего претендовать на предоставление дополнительных налоговых льгот в отношении пожертвований юридических и физических лиц; на исключение из обложения налогом на прибыль организаций доходов от размещения на банковских депозитах полученного целевого финансирования при размещении средств в коммерческих банках Российской Федерации, отвечающих установленным требовани-

ям; на предоставление в приоритетном порядке имущественной поддержки; на включение в перечень российских организаций, гранты (безвозмездная помощь) которых физическим лицам для поддержки науки, образования, культуры и искусства в Российской Федерации не подлежат обложению налогом на доходы физических лиц; на включение в систему обязательного страхования вкладов в коммерческих банках Российской Федерации, отвечающих установленным требованиям.

Концепция предполагает, что перечень требований к уровню прозрачности деятельности и квалификации сотрудников благотворительных организаций и порядок контроля за их соблюдением будут установлены законодательством Российской Федерации. В качестве одного из основных результатов реализации Концепции авторы закрепили повышение доверия граждан к благотворительным и иным некоммерческим организациям. При этом важно отметить, что добиться прозрачности в сфере благотворительной деятельности только нормативным регулированием на федеральном уровне вряд ли получится. Нужны действенные механизмы верификации на уровне субъектов Российской Федерации.

Интересным примером регионального нормотворчества в курсе прозрачности благотворительной деятельности в субъекте РФ стоит отметить Распоряжение Губернатора Белгородской обл. № 114-р от 20.02.2018 «Об утверждении Регламента взаимодействия заинтересованных ведомств и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области по осуществлению контроля за деятельностью благотворительных организаций, осуществляющих сбор денежных средств, на территории Белгородской области». Фактически нормативный акт предусматривает взаимодействие не с самим институтом благотворительных НКО, а по поводу его, осуществляя межведомственный контроль. В целях недопущения незаконной деятельности благотворительных организаций, в том числе с незаконным привлечением несовершеннолетних, по сбору денежных средств на территории Белгородской области применяется следующая система мер, предусматривающая три направления деятельности: создание Ассоциации благотвори-

тельных организаций Белгородской области и ведение реестра благотворительных организаций; выявление и пресечение незаконной деятельности благотворительных организаций, в том числе с незаконным привлечением несовершеннолетних, по сбору денежных средств на территории Белгородской области; информационно-пропагандистская кампания среди населения Белгородской области. Акт предусматривает интересные механизмы контроля. В частности, департамент здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области формирует на базе ОГБУЗ «Детская областная клиническая больница» экспертную группу врачей-специалистов в целях проверки сведений о состоянии здоровья несовершеннолетних, в отношении которых осуществляются благотворительные сборы; управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Белгородской области: осуществляет проверку обращений жителей области, государственных органов по фактам незаконной деятельности благотворительных организаций; при обеспечении охраны общественного порядка на маршрутах патрулирования организует проверку лиц, осуществляющих сбор денежных средств для благотворительных организаций, в целях выявления фактов мошеннических действий под предлогом благотворительной деятельности, установления законности осуществления деятельности благотворительных организаций на территории Белгородской области и регистрации в Ассоциации. Департамент здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области устанавливает соответствие представляемых документов и сведений о гражданах, для которых благотворительные организации осуществляют сбор денежных средств; пресекает факты сбора денежных средств в областных государственных медицинских организациях благотворительными организациями, не входящими в Ассоциацию.

Тема прозрачности благотворительной деятельности в Ярославской области звучит давно: еще в 2012 году общественное обсуждение вылилось в разработку и принятие Закона ЯО от 06.12.2012 № 57-з (ред. от 07.11.2018) «О государственной поддержке благотворительной деятельности и добровольчества (во-

лонтерства) в Ярославской области», который предусмотрел создание в регионе Совета по поддержке благотворительной деятельности. Совет в числе прочего должен был бы заниматься обеспечением взаимодействия между органами государственной власти Ярославской области и участниками благотворительной деятельности. Положение о Совете было утверждено Указом Губернатора ЯО от 14.04.2014 № 151 «Об утверждении Положения о Совете по поддержке благотворительной деятельности в Ярославской области». К сожалению, Совет не собрался ни на одно заседание.

С целью изучения процесса развития благотворительности в Ярославской области в феврале 2020 года среди жителей Ярославской области в возрасте 18 лет и старше был проведен опрос методом телефонного интервью по месту жительства респондентов по заранее разработанной анкете. В опросе приняли участие 648 человек – представители различных социально-демографических групп, проживающие в населенных пунктах Ярославской области. Выборка репрезентативна для области в целом. Уровень достоверности данных составляет в целом по области 95 %, статистическая погрешность находится в рамках диапазона 5,0 %. Результаты, полученные в ходе проведенного опроса, были сопоставлены с результатами аналогичных исследований прошлых лет.

Представления жителей Ярославской области о гражданском обществе социально ориентированы и подразумевают реальное действие. На вопрос о том, что отражает суть «гражданская активность», участники опроса чаще выбирали следующие характеристики: «личное убеждение, внутренняя позиция, направленная на преобразование себя и окружающего мира» (14,0 %), «участие в благотворительной и волонтерской деятельности» (10,3 %), «участие в работе общественных организаций, членство в НКО» (10,0 %) (диаграмма 1).

Присутствует разница во взглядах на термин «гражданская активность» в различных социально-демографических и территориальных группах. Молодежь и пенсионеры несколько чаще «политизируют» её трактовку, чем представители среднего поколения. Выбрали ответ «участие в деятельности политических партий и движений» в качестве характеристи-

ки рассматриваемого понятия 10 % респондентов в возрасте 18–29 лет и 10 % представителей старшей возрастной группы (60 лет и старше). В то же самое время они чаще остальных свя-

зывают гражданскую активность с «участием в решении проблем своей территории (дома, двора, деревни)», понимая её практическую значимость для местных сообществ.

Диаграмма 1

Распределение ответов на вопрос: «Что лично у вас в первую очередь ассоциируется с понятием гражданская активность?» (один ответ)



Для жителей области в возрасте 36–49 лет «гражданская активность» – это прежде всего «помощь нуждающимся, людям, находящимся в сложной жизненной ситуации» и «личное убеждение, внутренняя позиция, направленная на преобразование себя и окружающего мира». Тем не менее межпоколенческие различия здесь выражены слабо.

На установки, характеризующие понимание термина «гражданская активность» в Ярославской области, весомое влияние оказывает и уровень образования. Участники опроса с высшим образованием заметно чаще остальных связывают общественную активность с участием в работе общественных организаций (в т. ч. членство в НКО) и «обсуждение государственных и общественных вопросов, в частности в Интернет пространстве», в то время как для остальных её главными признаками выступают «участие в решении проблем своей территории (дома, двора, деревни)» и «участие в благотворительной и волонтерской деятельности».

Предпочтения в способе выражения гражданской позиции имеют существенную территориальную дифференциацию:

жители г. Ярославля отдают предпочтение обсуждению новостей с друзьями и коллегами и участию в жизни дома (ТСЖ); г. Рыбинска – Интернету, письменным обращениям в органы власти и волонтерской (добровольческой) работе; малых городов – благотворительности (пожертвования), участию в публичных акциях политических партий/движений и вопросам домоуправления; сельских населенных пунктов – деятельности общественных организаций, благотворительности и обсуждению новостей со знакомыми, коллегами. Территориальный фактор обусловлен наличием/отсутствием досуговой инфраструктуры, доступностью различных средств коммуникации и др.

Жители Ярославской области тесно связывают благотворительность с деятельностью некоммерческих организаций и видят ее одним из важных результатов их работы. В действиях НКО видят пользу для себя и знакомых 40,0 % жителей области (годом ранее их доля не превышала 26 %). Позитивно работу третьего сектора воспринимают прежде всего жители г. Ярославля, т. е. те, кто пассивны в выражении своей гражданской позиции.

По состоянию на начало 2020 года не признают пользу некоммерческих и общественных организаций 37,0 % жителей Ярославской области (табл. 1). Годом ранее таких насчитывалось 55,1 %. Сегодня скептицизм по данному

вопросу свойствен представителям возрастной группы 50–59 лет, жителям малых городов и сел. Затруднились определить, нужны ли им общественные объединения или нет, 23,0 % опрошенных.

Таблица 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Как Вы считаете, для Вас и Ваших знакомых есть польза от общественных организаций?»**

Ответы	Распределение ответов, %				
	янв. 2016	янв. 2017	янв. 2018	янв. 2019	янв. 2020
Пользы нет	25,4	29,7	33,7	55,1	37,0
Есть большая польза	17,7	14,2	12,5	5,7	13,3
Есть небольшая польза	9,7	9,7	13,6	4,6	5,7
Затрудняюсь ответить, есть польза или нет	19,0	22,8	23,8	18,5	23,0
Затрудняюсь ответить, есть большая или небольшая польза	28,2	23,6	16,4	16,0	21,0

Как и раньше, в 2019 году польза заключалась преимущественно в оказании помощи людям, находящимся в трудной жизненной ситуации (26,3 %), помощи животным (12,7 %)

и актуализации в региональном информационном пространстве острых социальных проблем и помощи в их решении (9,3 %) (табл. 2).

Таблица 2

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какую пользу обеспечивают НКО?»

Ответы	Распределение ответов, %				
	янв. 2016	янв. 2017	янв. 2018	янв. 2019	янв. 2020
Оказывают помощь людям, попавшим в трудные ситуации (отдельным категориям граждан)	55,8	52,4	68,0	27,7	26,3
Волонтерство	-	-	1,0	2,1	16,9
Помощь бездомным животным	1,8	3,2	4,1	10,6	12,7
Поднимают острые вопросы. Помощь в их решении	2,5	2,4	4,1	6,4	9,3
Борьба с коррупцией	-	-	-	2,1	8,5
Защита интересов отдельных групп граждан, общества в целом	-	7,3	-	8,5	5,9
Делают благое дело	-	-	2,1	2,1	5,1
Помогают решать вопросы благоустройства				2,1	5,1
Участвуют в «построении» гражданского общества. Налаживают гражданский диалог (отношения). Объединяют, поддерживают людей	6,1	1,6	2,0	8,5	3,4
Дают возможность людям «проявить себя»	1,2	4,8	1,0	-	2,5
Благотворительность	0,6	4,0	5,2	2,1	2,5
Делают мир/страну лучше	0,6	-	1,0	-	1,7
Влияют на решения органов власти					1,7
Организация досуга молодежи, проведение досуговых мероприятий	3,1	3,2	1,0	4,3	0,8
Оказывают информационно-правовую поддержку граждан	3,1	3,2	-	4,3	0,8
Контроль	-	2,4	1,0	-	0,8
Занимаются (выполняют) реальными (нужные) делами	11,7	9,7	1,0	2,1	-
Решают ряд вопросов социальной сферы	3,1	4,8	-	-	-
Другое	5,5	6,5	8,2	17,0	0,0

Исследование демонстрирует постепенный рост доверия благотворительным организациям. Рост данного показателя за год составил 4,3 % (табл. 3).

Менее всего склонны доверять благотворительным организациям представители возрастной группы 50–59 лет, люди с незавершенным средним и средним образованием,

а также жители малых городов Ярославской области.

Таким образом, можно сделать вывод, что в Ярославской области наблюдается развитие нормативно-правовых основ благотворительной деятельности, повышается уровень доверия благотворительным организациям, увеличивается их численность.

Таблица 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос:
«Доверяете ли Вы благотворительным организациям!»**

Ответы	Распределение ответов, %	
	янв. 2019	янв. 2020
Доверяет полностью	5,4	6,2
Скорее доверяет, чем нет	31,8	35,3
Скорее не доверяет, чем доверяет	13,7	23,6
Не доверяет	29,0	9,3
Затрудняется ответить	20,1	25,6

При этом следует отметить достаточно низкую вовлеченность жителей региона в благотворительную деятельность. Во многом это связано с отсутствием свободных денежных

средств, которые они могут направить на помощь нуждающимся, а также низкой информированностью об эффективных технологиях благотворительности и участия в ней.

Ссылки

1. Соколов А. В., Власова А. А. Благотворительность в системе гражданской активности россиян // Власть. 2014. № 12. С. 56–61.
2. Tarusina N., Isaeva E. Equalization of Legal Status with Respect to Gender // Russian Law Journal. 2016. Т. 4, № 3. С. 74–93.
3. Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. О тенденциях гражданской активности: благодаря и вопреки праву // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2015. № 3. С. 59–64.
4. Головин Ю. А., Барский Я. В. Гражданская активность в Ярославской области: специфика и закономерности // Социальные и гуманитарные знания. 2018. Т. 4, № 3. С. 141–148.
5. Исаева Е. А., Соколов А. В. Механизмы развития и популяризации института благотворительности на территории субъектов Российской Федерации // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2016. № 1. С. 52–55.
6. Мерсиянова И. В., Корнеева И. Е. Влияние доверия на участие россиян в благотворительности // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2017. № 2. С. 145–159.