

Актуальные проблемы правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности в Российской Федерации

Ольга Сергеевна Надолинская

Сочинский государственный университет, Российская Федерация
354000 Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26 а
Старший преподаватель
E-mail: nadolinskayasgu@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности в Российской Федерации и выявлению пробелов в действующем законодательстве. На современном этапе развития гражданского общества в России особое место занимает добровольческое (волонтерское) движение. Добровольчество становится эффективным инструментом решения социальных задач стоящих перед государством. Выступая партнером государства в решении острых социальных проблем, добровольческое движение нуждается в его поддержке, которое обладая властными полномочия способно создать все необходимые условия, в первую очередь эффективное правовое регулирование, для развития добровольческого движения в России. Автором на основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о добровольческой (волонтерской) деятельности.

Ключевые слова: доброволец, волонтер, правовое регулирование, добровольческая (волонтерская) деятельность.

Введение. В настоящее время добровольческая деятельность в России проходит этап институционализации, с чем связано большое количество изменений и дополнений, вносимых в действующее законодательство в сфере добровольческой деятельности. Усовершенствование действующего законодательства в области добровольческого движения позволит ускорить завершение формирования института добровольчества и повысить эффективность его деятельности.

Материалы и методы. Материалами исследования послужили нормативно-правовые акты в области добровольческого движения; в ходе исследования был проведен комплексный анализ нормативно-правовых актов, а также применялись формально-юридический, системный, логический методы исследования.

Обсуждение. Сегодня перед государством стоит задача институционализации добровольчества, что позволит расширить масштабы добровольческого движения и повысить результативность волонтерской деятельности. Реализация этой задачи неразрывно связана с введением соответствующих изменений в действующее законодательство, регламентирующее волонтерскую деятельность, в котором сегодня имеются некоторые неясности. Так, в действующем законодательстве обнаруживается терминологическое расхождение понятий «доброволец» и «волонтер».

Понятие «волонтер» впервые было введено Федеральным законом № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи» [1] и, как представляется, только для регулирования вопросов страхования, организации питания и проезда, а также привлечения иностранных волонтеров. Немало важен тот факт, что согласно уже упомянутому Федеральному закону, на граждан, а именно волонтеров, привлекаемых Оргкомитетом «Сочи 2014» для участия в организации и (или) проведении Игр, не распространяются положения Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (п. 4 ч. 2 ст. 5 ФЗ № 310) (далее – ФЗ О благотворительной деятельности).

Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» закрепил термин «волонтер» в следующем значении: волонтер – это «российские и иностранные граждане, участвующие на основании гражданско-правовых договоров, в организации и (или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий без

предоставления указанным гражданам денежного вознаграждения за осуществляемую ими деятельность» [2]. В Федеральном законе от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также используется термин «волонтер», под которым понимаются «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, заключившие с FIFA, дочерними организациями FIFA или Оргкомитетом «Россия-2018» гражданско-правовые договоры об участии в мероприятиях путем применения своего опыта, знаний, умений без предоставления указанным гражданам и лицам денежного вознаграждения за осуществляемую ими деятельность, за исключением возмещения расходов, понесенных при исполнении гражданско-правовых договоров» [3]. Таким образом, в действующем законодательстве отсутствует единое понимание в определении термина «волонтер».

В соответствии ст. 5 ФЗ О благотворительной деятельности [4] термин «доброволец», определяется следующим образом: «Добровольцами являются граждане, осуществляющие благотворительную деятельность на безвозмездной основе в интересах благополучателя или благотворительной организации». В то же время благотворительная деятельность, осуществляется только в тех целях, которые определены законодательством. Таким образом, добровольцем является лицо, осуществляющее благотворительную деятельность, перечень видов которой строго определен законодателем.

Отсутствие единой законодательно утвержденной трактовки понятия «волонтер» и «доброволец» приводит к его произвольному пониманию участниками добровольческой деятельности.

Остается неясным статус добровольца (волонтера). Его частично определяет ФЗ «О благотворительной деятельности». В нашем понимании добровольцы занимаются не только благотворительностью, но и осуществляют более широкую по значению общественно полезную деятельность, на безвозмездной основе в организациях не зависимо от организационно-правовых форм. По факту виды добровольческой деятельности не подходящие под перечисленные в данном законе виды благотворительной деятельности не могут им регулироваться. В связи с этим статус лица осуществляющего деятельность, не перечисленную в законе, нельзя отнести к статусу добровольца.

Не определен юридический статус книжки волонтера. В целях реализации «Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации», в 2013 году Министерством Образования и науки Российской Федерации, Федеральным агентством по делам молодежи был издан приказ № 337 «Об утверждении положения о порядке регистрации и учета молодых граждан, принимающих и изъявивших желание принять участие в добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Российской Федерации», в котором был определен порядок регистрации волонтеров на интернет-портале: <http://www.технология-добра.рф/> для присвоения персонального номера и последующего получения волонтерской книжки в уполномоченных органах субъекта РФ. Данный приказ также устанавливал правовые основы взаимоотношений участников добровольческой деятельности. Согласно этому документу личная книжка добровольца (волонтера) представляет собой документ, предназначенный для учета добровольческой (волонтерской) деятельности и содержащий сведения о лице, осуществляющем указанную деятельность. В личной книжке волонтера фиксируются сведения о его волонтерской деятельности, поощрениях и дополнительной подготовке. Выдается личная книжка волонтера органами по делам молодежи субъектов РФ. Получить ее можно по месту жительства заявителя, путем подачи письменного заявления и регистрационного номера [5].

Необходимо обратить внимание на тот факт, что данный приказ использует термины «доброволец» и «волонтер» как синонимы, и определяет понятие «работодателя» как организацию, предоставляющую добровольцу (волонтеру) работу по добровольческой (волонтерской) деятельности. На наш взгляд, использование этого термина не корректно, так как данное понятие используется Трудовым кодексом и обозначает физическое или юридическое лицо (организация) вступившее в трудовые отношения с работником [6], что полностью противоречит идеи добровольчества.

Однако не понятно, для каких конкретных целей предусматривалась такая личная книжка волонтера и какое ее значение для своего владельца кроме фиксации своего добровольческого труда. Данный документ утратил силу в связи с принятием Росмолодежи Приказа от 3 февраля 2014 г. № 15.

В ноябре 2013 года начал действовать новый проект Росмолодежи под названием «Технология добра», в рамках которого лицо, осуществляющее добровольческую деятельность, также может зарегистрироваться на сайте <http://www.rudobro.ru/> для последующего получения волонтерской книжки. Однако не ясен порядок их выдачи и содержание как документа, подтверждающего правовой статус добровольца.

Проблемным остается вопрос оформления труда добровольца. Федеральный закон от 23 декабря 2010 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и статью 7 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» впервые утвердил правовые условия для осуществления добровольцами благотворительной деятельности. Так, благотворительная деятельность может осуществляться на основе заключения гражданско-правового договора между добровольцем и благополучателем, в случае если эта деятельность осуществляется от имени добровольца, либо такой договор может быть заключен между добровольцем и юридическим лицом, которое осуществляет благотворительную деятельность с помощью привлечения добровольцев. Такой договор может предусматривать возмещение расходов добровольцев на жилье, транспорт, питание, оплату средств индивидуальной защиты, оплату медицинской страховки и составляется в письменном виде. Законодатель не устанавливает требований и условий к содержанию договора, по всей видимости, эти вопросы саморегулируются инициаторами его заключения.

Как правило, любой правовой договор предусматривает права, обязанности и ответственность сторон. Так для организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр АНО «Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» привлекая волонтеров, заключал с ними договор. Данный договор содержал общие права и обязанности сторон. Ответственность по договору была предусмотрена только для волонтера. Согласно пункту 4.2 в случае отказа волонтера от выполнения своих обязанностей, он должен возместить Оргкомитету расходы, связанные с обеспечением его участия в Играх, что на наш взгляд прямо обязывает добровольца осуществлять возложенные на него функции принудительно, без права отказа, что противоречит принципам добровольчества.

Возможность расторжения договора в одностороннем порядке предусмотрена пунктом 6.3. договора, с условием уведомления Оргкомитета за 3 дня до предполагаемой даты расторжения. На практике оказалось, что для расторжения договора необходимо было заполнять официальное уведомление, разработанное Оргкомитетом, в котором требовалась живая подпись волонтера. Учитывая географию волонтеров, данные уведомления высылались почтой и зачастую шли по несколько недель, что лишало их правомерного отказа от участия в Играх. Не редко эти условия провоцировали отказ от участия в добровольческой деятельности еще на этапе заключения договора, и формировало отрицательное отношение к добровольческой деятельности.

Сложным для организаторов добровольческой деятельности является вопрос выбора организационно-правовой формы для своей добровольческой организации. В настоящее время под добровольческой организацией принято понимать общественное объединение граждан, созданное для реализации добровольческой инициативы. Между тем необходимо выделить некоторые особенности в организации добровольческого объединения. Такими особенностями являются: цель организации – добровольное осуществление общественно-полезной деятельности на безвозмездной основе в пользу третьих лиц; как правило, отсутствие членства; собственником имущества является организация; участники не имеют права собственности на долю имущества; управление осуществляется одним или несколькими лицами.

В Федеральном Законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [7] предусмотрены следующие организационно-правовые формы общественных

объединений: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. Однако не одна из указанных в законе организационных форм не отвечает полностью целям и особенностям добровольческой организации.

В 2010 году был принят Федеральный закон № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» [8], который ввел термин «социально ориентированные некоммерческие организации». Согласно данному закону, таковыми признаются «некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом «О некоммерческих организациях», формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации». Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [9] закрепляет следующие правовые формы некоммерческих организаций – общественные или религиозные организации (объединения), общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, а также другие формы, предусмотренные федеральными законами.

Во всем многообразии видов НКО сложно подобрать организационно-правовую форму для добровольческой организации, отвечающую всем ее требованиям и особенностям. Это вносит неясность при формировании добровольческой организации и подготовке ее уставных документов.

Для решения проблем в области правового регулирования волонтерской деятельности представляется целесообразным: 1. Принять Федеральный закон «О добровольчестве (волонтерстве)», в котором закрепить равнозначность терминов: «доброволец (волонтер)», «добровольческая (волонтерская) деятельность»; признать многообразие видов и форм добровольческой (волонтерской) деятельности, законодательно не ограничивать их перечень; узаконить статус «личной книжки волонтера»; закрепить порядок, требования и условия заключения гражданско-правового (безвозмездного) договора и внести соответствующие изменения и дополнения в Гражданский кодекс РФ. 2. Включить в Федеральные законы: «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» новую организационно-правовую форму объединений – «добровольческая (волонтерская) организация».

Заключение. Таким образом, в действующем законодательстве в области добровольческой (волонтерской) деятельности обнаруживаются пробелы, наличие которых является сдерживающим фактором развития добровольческого движения. Дальнейшее совершенствование нормативной базы позволит не только завершить процесс институционализации добровольчества, но и повысить эффективность данного института гражданского общества.

Примечания:

1. Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.12.2007 № 310-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6071; СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3400.

2. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 25.12.2012 № 257-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7582.

3. Федеральный закон «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866; СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 76.

4. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2308.

5. Приказ Росмолодежи «Об утверждении Положения о порядке регистрации и учета молодых граждан, принимающих и изъявивших желание принять участие в добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Российской Федерации» от 04.12.2013 № 377 // www.fadm.gov.ru.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Российская газета. 2001. 05 января; СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4356.

7. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1413.

8. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций» от 05.04.2010 № 40-ФЗ (ред. от 27.05.2014) // СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736; СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

9. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. От 13.07.2015) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4351.

UDC 34

Current Issues of Law Regulations of Volunteering Activity in the Russian Federation

Olga S. Nadolinskaya

Sochi state university, Russian Federation

Sovetskaya Str., 26 a, Sochi 354000

Senior lecturer

E-mail: nadolinskayasgu@yandex.ru

Abstract. The article covers the analysis of law regulations in volunteering activity in the Russian Federation and identification of gaps in current legislation. At the current stage of civil society development, volunteering movement occupies a special place. Volunteering is becoming an effective tool for solving social issues in the RF. Being a state's partner in dealing with burning social issues, the volunteering movement desperately needs support from the government which is capable of creating all necessary conditions. This is primarily effective legal regulation for development of volunteering movement in Russia. The author, based on conducted analysis, describes the ideas for improving the volunteering legislation.

Keywords: volunteer, legal regulation, volunteering activities.