

УДК 364(470)

Андриенко А. И.
Andrienko A. I.

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

REGULATORY ISSUES OF VOLUNTEERING IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье предложен анализ понятий *доброволец* и *волонтер*. Рассмотрены основные изменения, которые претерпел статус добровольца в связи с принятием Федерального закона от 5 февраля 2018 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)». Сделан вывод о становлении добровольческой деятельности в качестве самостоятельного института гражданского общества.

The article suggests an analysis of “dobrovolets” and “volunteer” concepts. The main changes of a volunteer status due to the adoption of the Federal Law No. 15-FZ (February 5, 2018) “On Amendments being made to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on Volunteering” are considered. The conclusion about the formation of volunteering as an independent institution of civil society is drawn.

Ключевые слова: некоммерческая организация, социально-ориентированная некоммерческая организация, добровольчество, доброволец, волонтер, благотворительная деятельность.

Keywords: non-profit organization, socially oriented non-profit organization, volunteering, volunteer, charity.

Развитие некоммерческого сектора в современном российском обществе предполагает участие в деятельности некоммерческих организаций добровольцев. Вместе с растущей активностью некоммерческих организаций (далее – НКО) растет и число вовлеченных в их деятельность добровольцев. Это вносит значительный вклад в развитие российского гражданского общества, способствует достижению социального благополучия, влияет на экономические, культурные, духовные показатели развития общества. В этой связи вопрос о публично-правовой (в т. ч. – государственной) поддержке этой категории граждан требует специального анализа. Его практическую значимость подтверждает недавнее решение главы российского государства объявить 2018 г. годом добровольца [4].

Особенности правового статуса добровольцев определены Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее – Закон о благотворительности). Статья 5 Закона о благотворительности устанавливает, что добровольцами являются физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности).

Исходя из этой дефиниции, можно выделить следующие юридические признаки добровольца:

- субъектом добровольческой деятельности является физическое лицо;
- целью деятельности выступает осуществление благотворительной деятельности;
- форма деятельности – выполнение работ или оказание услуг.

При этом под благотворительной деятельностью понимается «добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных услови-

ях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в т. ч. денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки» (ст. 1 Закона о благотворительности). Добровольцы выбирают цель деятельности по своему усмотрению (ст. 4 закона о благотворительности). Таким образом, обязательный критерий деятельности добровольца – это бескорыстное выполнение работ или оказание услуг, осуществляемое в соответствии с его (добровольца) свободным выбором цели и форм такой деятельности.

Правовыми условиями деятельности добровольцев закон о благотворительности определяет возможность (но не обязательность) заключения гражданско-правовых договоров с добровольцем (ст. 7.1 Закона о благотворительности). Закон не определяет прав, обязанностей, ответственности добровольца, а также не устанавливает меры правовой, экономической, организационной и иной поддержки добровольцев. Минимальное правовое регулирование добровольчества (фактически, только признание факта существования) – особенность Закона о благотворительности 1995 г.

В связи с проведением в России XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. федеральным законодательством было легализовано понятие «волонтера» и определены основы его правового статуса. Согласно положениям Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ [5] «волонтеры – это граждане Российской Федерации и иностранные граждане, заключившие с Оргкомитетом «Сочи 2014» гражданско-правовой договор об участии в организации и(или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр путем применения своего опыта, знаний, умений и навыков в целях осуществления мероприятий по организации и проведению Олимпийских игр и Паралимпийских игр без предоставления указанным гражданам денежного возмещения за осуществляемую ими деятельность» (п/п 4 п. 2 ст. 5). При этом в законе подчеркивается, что на деятельность волонтеров не распространяется действие Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Иными словами, был установлен специальный статус волонтера, не совпадающий со статусом добровольца.

Дальнейшее развитие федерального законодательства также отражало тенденцию обособления правового положения добровольцев и волонтеров.

Так, Федеральным законом от 25 декабря 2012 № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» был установлен статус волонтера для любых спортивных мероприятий. В соответствии с п. 3.1 ст. 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 № 329-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» «волонтеры – граждане Российской Федерации 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».

Таким образом, исходя из данных определений, квалифицирующими признаками статуса волонтера являются:

- гражданство;
- заведомо определенные цели волонтерской деятельности;
- добровольность, безвозмездность и личный характер деятельности;
- выполнение работ или оказание услуг в рамках гражданско-правового договора или без такового.

Таким образом, главным юридическим критерием разграничения таких субъектов права как «доброволец» и «волонтер» является сфера их деятельности. Волонтер осуществляет заведомо определенную законом деятельность – участвует в организации и(или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий, в то время как доброволец не ограничен в выборе общественно-полезной деятельности. В этой связи в научной литературе вы-

сказана позиция, согласно которой волонтерство является специфическим видом благотворительной деятельности [1].

Полагаем, что такое разграничение правового положения добровольцев и волонтеров является характерной особенностью российского права. Однако в правоприменительной практике не всегда учитывалось это обстоятельство. Стоит вспомнить, что добровольцы действуют в различных сферах жизнедеятельности российского общества. Например, в сферах здравоохранения, образования, охраны памятников, деятельности по тушению пожаров; имеются добровольцы религиозных организаций. Специализированное законодательство отчасти определяет статус и условия деятельности добровольцев в своей сфере. Так, например, Федеральным законом «О добровольной пожарной охране» от 6 мая 2011 № 100-ФЗ урегулированы отношения Министерства чрезвычайных ситуаций РФ с добровольцами. Подчеркнем еще раз, что правовой статус добровольцев, независимо от сферы их деятельности, был определен Законом о благотворительной деятельности, который, как сказано выше, фактически лишь признал их существование, отдав регулирование прав и обязанностей добровольцев на их собственное усмотрение (в рамках заключаемого гражданско-правового договора).

Стремясь к единообразному применению норм законодательства, а также учитывая тот факт, что в последние несколько лет значение добровольческой деятельности заметно возросло и была осознана необходимость государственной поддержки добровольчества, федеральный законодатель объединил понятия «доброволец» и «волонтер». 5 февраля 2018 г. был принят Федеральный закон № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ), с датой вступления в силу с 1 мая 2018 г.

Проект этого Федерального закона (№ 313759-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)», (далее – законопроект) был внесен в Государственную Думу России 14 ноября 2017 г. Правительством РФ во исполнение поручений Президента РФ от 26 июля 2017 г. и Плана мероприятий по развитию волонтерского движения в РФ (утвержден Правительством РФ 05.07.2017 г. № 4723-п-П44) [5].

Концептуальными задачами законодательного регулирования были обозначены: признание и институционализация добровольчества как одного из видов благотворительной деятельности; уточнение таких понятий как «доброволец», «организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности», «добровольческая (волонтерская) организация», «центр поддержки добровольчества (волонтерства)»; обеспечение возможности поддержки добровольцев со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Рассмотрим основные изменения, которые претерпел статус добровольца в связи с принятием Федерального закона № 15-ФЗ.

1. На добровольческую (волонтерскую) деятельность теперь распространяются положения, предусмотренные Федеральным законом о благотворительной деятельности. Это подтверждается новой редакцией ст. 1 Закона о благотворительности, которая была дополнена частями 2 и 3 следующего содержания: «Под добровольческой (волонтерской) деятельностью понимается добровольная деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и(или) оказания услуг в целях, указанных в п. 1 ст. 2 настоящего Федерального закона». Кроме того, название Закона о благотворительности также было изменено. С 1 мая 2018 г. Закон о благотворительности будет называться: «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

2. Законодатель определил цели добровольческой (волонтерской) деятельности. С 1 мая 2018 г. цели благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности уравниваются и определяются статьей 2 Закона о благотворительности).

3. Определение добровольца (волонтера) претерпело изменения. С 1 мая 2018 г. «доброволец» и «волонтер» – это равнозначные понятия.

Так, добровольцами (волонтерами) по новому закону признаются «физические лица, осуществляющие добровольческую (волонтерскую) деятельность в целях, указанных в пункте 1 ст. 2 настоящего Федерального закона, или в иных общественно полезных целях». Цели добровольческой (волонтерской) деятельности конкретизированы законодателем. При этом, добровольцы вправе действовать «в иных общественно полезных целях». На наш взгляд, конкретизация целей происходит в первую очередь в связи с тем, что усиление государственной поддержки добровольцев (что и являлось целью законопроекта) влечет за собой и появление определенного государственного контроля за деятельностью добровольцев.

4. Законодатель переходит от минимального к детальному правовому регулированию деятельности добровольцев. Закон о благотворительности дополнен Разделом III.1, который определяет условия и порядок осуществления добровольческой деятельности.

5. Федеральный закон № 15-ФЗ вводит также такие понятия как «организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности» (некоммерческие организации и физические лица, которые привлекают на постоянной или временной основе добровольцев (волонтеров) к осуществлению добровольческой (волонтерской) деятельности и осуществляют руководство их деятельностью) и «добровольческая (волонтерская) организация» (некоммерческая организация в форме общественной организации, общественного движения, общественного учреждения, религиозной организации, ассоциации (союза), фонда или автономной некоммерческой организации, которая осуществляет деятельность в целях, указанных в п. 1 ст. 2 настоящего Федерального закона, привлекает на постоянной или временной основе добровольцев (волонтеров) к осуществлению добровольческой (волонтерской) деятельности и осуществляет руководство их деятельностью).

6. Закон дает право быть организатором добровольческой деятельности только некоммерческой организации. В законопроекте имелось понятие «центра поддержки добровольчества», но оно дублировало понятие «организатора добровольческой деятельности» и в силу этого было исключено из текста закона. Также важно подчеркнуть, что изначально статусом «организатора добровольческой деятельности» предлагалось наделить и коммерческие юридические лица. Но со стороны последних закон создавал бы много возможностей для злоупотребления правом. Например, оформление работников добровольцами с целью уклонения от налогов с заработной платы. В этой связи закон ограничил участие НКО в добровольческой деятельности ролью организатора.

Таким образом, Федеральный закон № 15-ФЗ выделил добровольческую «волонтерскую» деятельность в качестве отдельного вида такой деятельности, уравнивал статус «добровольцев» и «волонтеров», определил субъектов добровольческой деятельности, их права и обязанности, а также меры поддержки добровольческой деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления. Добровольческие (волонтерские) организации наряду с благотворительными организациями и социально-ориентированными некоммерческими организациями стали участниками гражданского общества, чья деятельность одобряется и поддерживается государством.

Если учитывать, что поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО) сейчас активно расширяется (за 2015–2017 гг. появились новые статусы СОНКО, которые дают возможность получать стабильное финансирование из бюджета и иную поддержку – «исполнители общественно полезных услуг» и «поставщики социальных услуг»), то добровольческие (волонтерские) организации можно признать субъектами, которые будут либо конкурировать за государственную поддержку с СОНКО, либо стимулируют государство на расширение поддержки участников гражданского общества.

Также стоит учитывать, что добровольцы в настоящее время действуют в рамках каких-либо СОНКО. Новый закон о благотворительности определяет закрытый перечень организационно-правовых форм, в которых могут создаваться и действовать добровольческие (волонтерские) организации. На наш взгляд, тем СОНКО, которые действуют силами добро-

вольцев, стоит внести соответствующие изменения в учредительные документы и закрепить статус добровольческой (волонтерской) организации, что позволит получать поддержку государства.

Несмотря на положительные стороны принятого закона, который определил основы для развития добровольчества, применение закона создает и много правовых рисков. Органам исполнительной власти, органам местного самоуправления следует учесть, меры публичной поддержки добровольцев не должны привести к деформации добровольческого движения. Необходимо ограничить те виды деятельности, которые будут поддерживаться государством, а также учитывать результаты деятельности и опыт добровольческих организаций.

Литература

1. Малеина М. Н. Правовые характеристики волонтера, принимающего участие в организации и проведении спортивных мероприятий // Ученые записки Казанского университета. 2017. Сер. гуманитарные науки. Т. 159. Кн. 2. С. 512–519.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства) : законопроект // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=313759-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=313759-7) (дата обращения: 21.01.2018).
3. О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера) : Указ Президента РФ от 06.12.2017 № 583. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42573> (дата обращения: 21.01.2018).
4. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, развитии г. Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007 г. № 49. ст. 6071.