**ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ВОЛОНТЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сёма А. В.

*ЗАТО г. Заозерск Мурманской области, МОУ СОШ № 289, 10 класс**Научный руководитель: Сидорова Л. В., МОУ СОШ № 289*

Данная статья является реферативным изложением основной работы. Полный текст научной работы, приложения, иллюстрации и иные дополнительные материалы доступны на сайте III Международного конкурса научно-исследовательских и творческих работ учащихся «Старт в науке» по ссылке: <https://www.school-science.ru/0317/9/28278>.

Волонтерская деятельность – в разных проявлениях – является сегодня приметой времени. Массовые всероссийские мегапроекты и социальные катаклизмы, стихийные бедствия и возникающие с пугающей регулярностью гуманитарные проблемы, целый ряд факторов, связанных с развитием экономики страны в целом, – все это делает волонтерскую деятельность весьма востребованной. Ежедневно нам приходится сталкиваться с множеством проблем, некоторые из них мы в состоянии решить сами, а в некоторых требуется помощь. Человек оказывает и получает помощь ежедневно, будь то поддержка осязаемая или просто одобрение. Помощь необходима людям хотя бы потому, чтобы почувствовать себя уверенным, знать, что тебя любят, интересуются и переживают за тебя. Особенно она нужна тем, кто находится в трудной жизненной ситуации. Таких людей не малое количество, и, быть может, мимо тебя ежедневно проходят десятки людей, кому нужна поддержка. У многих людей зачастую складывается ситуация, когда помощь со стороны близких родственников им не оказывается, и поэтому они нуждаются в посторонней помощи, которую им могут оказать волонтеры. Таким образом, волонтерская деятельность носит гражданский характер. Опыт деятельности показывает благотворительную направленность работы. Волонтерская деятельность выполняет функцию нравственного воспитания, возрождения в молодежной среде фундаментальных ценностей, таких, как гражданственность, милосердие, справедливость, гуманность, отзывчивость.

В зависимости от мотивации такого рода социальной активности, результаты могут быть разными. Стремление помочь – одно из базовых человеческих отличий – соседствует порой с ощущением человеком собственной невостребованности и, как

следствие, – со стремлением эту невостребованность восполнить. Возможность и умение быть полезным, проявляя свои профессиональные качества, подчас пересекаются с карьерными интересами. В итоге волонтерское движение, основываясь на целях высоких и благородных, на уровне общества в целом выглядит, как «мода» на волонтерство. Прежде всего, доброволец не должен заниматься волонтерской деятельностью с целью получения финансовой прибыли. Волонтерская деятельность должна осуществляться добровольно, без принуждения со стороны.

Как любое явление, обретающее более или менее массовый характер, добровольческое движение в Европе было поставлено на законодательную базу. Документы такого рода возникали сначала в отдельных государствах, а затем – и на межгосударственном уровне. Наиболее показательной в этом плане выглядит принятая на 11-й Всемирной конференции Международной ассоциации добровольческих усилий специальная «Декларация добровольцев» (14.09.1990, Париж). Следующим шагом на этом пути стала известная Резолюция 55/57 Генеральной Ассамблеи ООН (от 24.09.2002), в которой правительствам всех стран, в том числе нашей, настоятельно рекомендовано оказывать системное содействие развитию добровольчества.

Безвозмездный труд волонтеров в нашей стране используется в различных областях – ликвидация последствий стихийных бедствий, проведение спортивных мероприятий, поиск людей, помощь социально незащищенным слоям населения и в других сферах, где государство не имеет возможности в полной мере удовлетворить потребности граждан. В волонтерской деятельности заинтересовано и государство, и общество в целом, что выражается в принятии соответствующих мер поддержки волонтерства. Это предоставление, в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7 «О некоммерческих организациях» (ст. 31), льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей некоммерческим организациям; полное или частичное освобождение от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом.

Таким образом, государству следует уделять больше внимания развитию волонтерского движения в России. Закон «О добровольчестве (волонтерстве)» нужен для того, чтобы социальное и благотворительное волонтерство было законным, эффективным и развивающимся, благодаря такому закону, волонтер наделяется правами и гарантиями. Этот закон будет призван представлять и защищать права наших добровольцев в России и за рубежом.

Меня очень заинтересовала эта тема. Сегодня перед законодателями стоит задача на федеральном уровне устранить имеющиеся пробелы в законе, разработать и принять базовый закон «О волонтерстве». Но Государственная Дума, на сегодняшний день, так и приняла закон. По этому поводу в обществе продолжают острые дискуссии. Я решила разобраться, в чем же дело? Почему до сих пор Закон «О волонтерстве» в стадии разработки?

В связи с этим цель нашего исследования: изучение правовых основ волонтерского движения в РФ. Объект исследования: государственная молодежная политика и волонтерское движение в России. Предмет исследования: законопроект «О добровольчестве (волонтерстве)». Исходя из поставленной цели, выделенного объекта и предмета исследования, были определены следующие задачи:

1. Изучить законодательную базу деятельности волонтерского движения в РФ.

2. Проанализировать действующую нормативно-правовую базу деятельности волонтерского движения и правовые основы законопроекта «О волонтерстве».

3. Провести социологический опрос, изучить и проанализировать общественное мнение «за» и «против» принятия закона «О волонтерстве».

4. По результатам исследования внести предложения по законодательному регулированию волонтерской деятельности в РФ.

В работе использовались общенаучные методы исследования: теоретический (методы исторического анализа и синтеза публикаций и Интернет-источников); эмпирические (сравнение, сопоставление, социологический опрос).

Теоретический анализ

Действующие нормативно-правовые основы деятельности волонтеров в РФ

В настоящее время практика благотворительной деятельности граждан и организаций, а также добровольческая деятельность осуществляются на основании положений Федерального закона от 11.08.1995 № 135

(ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»; Распоряжения Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации».

На сегодняшний день общие правовые основы деятельности волонтеров регулируются следующими документами: Всеобщая Декларация прав человека (1948 г.), Международная Конвенция о правах ребенка (1989 г.); Конституция РФ (1993 г., ч. 4 и 5 ст. 13, ч. 2 ст. 19).

Статус добровольцев в различных сферах деятельности регулируется следующими законодательными актами: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (статья 5 – определение понятия «доброволец» в контексте благотворительной деятельности (виды такой деятельности – статья 2); Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране».

Законодательные акты, регулирующие отдельные вопросы деятельности добровольцев:

Гражданский кодекс РФ (статья 582 «Пожертвование», с учетом Письма Минфина РФ от 29 декабря 2009 г. № 03-03-06/4/112); Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (определяет возможные организационно-правовые формы деятельности волонтерских объединений); Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (статья 31.1 – обучение и подготовка добровольцев государством, как одна из форм поддержки социально ориентированных НКО); Налоговый кодекс РФ (пункты 3, 4 статьи 217 – освобождение от налогообложения компенсаций добровольцам и выплат донорам).

На основании вышеперечисленных законов и законодательных актов, можно сделать вывод, что законодательно урегулированы следующие понятия деятельности добровольцев:

1. Общее определение: физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (статья 5 ФЗ «О благотворительной деятельности»). Благотворительная деятельность определяется в статье 2 того же ФЗ.

2. Правовая основа деятельности добровольцев: договор (статья 7.1 ФЗ «О благотворительной деятельности»). Его заключение допустимо, но не является обязательным, возможно его заключение в устной или про-

стой письменной форме. Стороны договора: доброволец и благополучатель (адресат помощи добровольцев), доброволец и благотворительная организация.

3. Предмет договора – безвозмездное выполнение добровольцем работ (оказание услуг) благополучателю или благотворительной организации в рамках ее деятельности, компенсация расходов, в частности, на проезд, питание, жилье, СИЗ (средства индивидуальной защиты), страхование.

4. Организационно-правовая форма деятельности добровольцев – благотворительная организация, общественная организация без образования юридического лица.

Не урегулированы: Стандарты помощи, оказываемой волонтерами /добровольцами; Особый порядок допуска добровольцев к сферам помощи, требующим специальной подготовки – пока есть только в отношении добровольной пожарной охраны, в стадии подготовки – в отношении народных дружин.

Основы государственной политики в отношении волонтерства в России сформулированы в «Концепции развития благотворительной деятельности и добровольчества» от 30.07.2009 № 1054р.

Действующее законодательство использует термины «добровольцы» и «волонтеры», вкладывая в них не совсем идентичное содержание.

Добровольцы – физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности), а 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. Исходя из этих определений, можно сделать вывод, что законодатель рассматривает волонтерство, как разновидность добровольчества в строго определенной сфере.

Таким образом, государство дало право гражданам заниматься волонтерской деятельностью, но не создало для этого должных условий. Российские волонтеры обделены гарантиями. Нет четкого законодательного регулирования таких вопросов как: кто должен оплачивать проезд, питание, проживание добровольцев, кто должен наделять волонтеров орудиями труда, нет обязательного страхования от несчастных случаев и материального ущерба, согласно настоящему законодательству работа волонтера не может быть записана в тру-

довой стаж. Законы России не предусматривают какие-либо поощрения и льготы для добровольцев. Как следствие, мы видим крайне низкую заинтересованность наших сограждан заниматься волонтерской деятельностью.

*Изучение, анализ проекта закона
«О добровольчестве (волонтерстве)»*

В декабре 2016 года Президент РФ Владимир Владимирович Путин призвал Агентство стратегических инициатив (АСИ) и Общественную палату России предметно поддерживать волонтерские движения и некоммерческие организации. В послании Федеральному собранию глава государства отметил, что волонтерство в РФ активно развивается в самых разных сферах. По итогам послания Президент поручил этим организациям до 30 апреля 2017 года разработать план мероприятий по развитию волонтерского движения.¹ Глава государства обратил внимание, что сегодня в волонтерских проектах участвует много школьников и студентов, а в целом подобные движения развиваются в таких важных сферах, как поисковые движения (30%), уход за больными (25%), забота о природе и животных (18%), образование (13%), поддержка больных людей с ограничениями по здоровью (5%), краеведение (4%), спорт (3%).

Разработка нормативно-правовой базы волонтерской деятельности названа одним из приоритетов работы на 2017 год. На сегодняшний день есть разные виды регулирования добровольческой деятельности, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Проект закона «О добровольчестве» был внесен в Госдуму членами Совета Федерации летом 2013 года. Цель законопроекта заключается в создании правовой основы функционирования в России добровольчества, структуры, механизмов работы волонтерских институтов и организаций, определении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной области. Летом 2013 года на законопроект было получено заключение правительства, в котором ряд положений документа подвергся критике. В частности, указывалось, что законопроект фактически сводит волонтерскую деятельность лишь к добровольческому труду и не предусматривает регулирование деятельности, направленной на поддержку общественных объединений и ассоциаций, корпоративное добровольчество. Кроме того, проект предусматривает освобождение организато-

¹Послание Президента Федеральному собранию на 2017 год (01 декабря 2016 года).

ров волонтерской деятельности и членов добровольческих организаций от платы за пользование государственным или муниципальным имуществом, но не раскрывает механизм оказания такой поддержки. На сегодняшний день движение проекта остановилось в Государственной Думе, но Совет Федерации обратил свое внимание в сторону законопроекта. Этот закон – позиция государства, которая показывает, что доброволец нужен.

Но упомянутый законопроект вызвал оживленную дискуссию. Критике подверглись не только отдельные положения документа, высказывались и мнения, что этот проект закона может навредить всему волонтерскому движению. Мнение сводилось к тому, что те, кто желает помогать, в состоянии всегда осуществить задуманное и без специальных правил. Активная критика отдельных позиций закона велась, прежде всего, в связи с идеей ведения реестра волонтеров, а также выдачей им личных учетных книжек. Законодатель предлагает данные вопросы до конца проработать в регионах.

Эмпирическое исследование.

Сравнительный анализ

Проведем сравнительный анализ действующих правил организации и осуществления волонтерской деятельности, а также изменений, предлагаемых законопроектом «О волонтерстве». Так, например, перечень видов волонтерской деятельности, установленных ст. 2 действующего ФЗ «О благотворительной деятельности», носит закрытый характер, а законопроект «О волонтерстве» приводит основные виды деятельности, при этом их перечень остается открытым (ч. 2 ст. 5) (см. приложение 1). Посмотрев прилагаемую таблицу приложения 1, мы видим, что порядок осуществления добровольческой деятельности в действующем ФЗ «О благотворительной деятельности», для всех категорий добровольцев не определен, а в законопроекте «О волонтерстве» закреплены определения и статус организатора добровольческой деятельности (ст. 10). В настоящее время учет деятельности волонтеров на федеральном уровне не установлен, а в предлагаемом законопроекте будет введена система учета регистрации волонтеров и их объединений, причем зарегистрированные в ней субъекты получают доступ к информации о планируемых и осуществляемых добровольческих акциях и программах (ст. 7). Информационная поддержка добровольчества на сегодняшний день не закреплена законодательно, а законопроект «О волонтерстве» предусматривает создание инфор-

мационной системы добровольчества. Она будет содержать сведения о волонтерских организациях, волонтерах, волонтерских проектах и акциях в ходе их реализации, государственных и муниципальных программах поддержки и стимулирования добровольчества и иных сведений, касающихся добровольчества (ст. 2).

Как видим, существуют некоторые противоречия между Федеральным законом «О благотворительной деятельности» и законопроектом «О волонтерстве» – например, в части сферы действия законодательства о волонтерстве. Переходные положения законопроекта (гл. 4), а также общие положения (гл. 1) не содержат указания на его приоритетное применение в случае противостояния с другими нормативными актами, в отличие от Федерального закона «О благотворительной деятельности» (ч. 2 ст. 3). Из этого следует, что в случае принятия законопроекта в таком виде, многие его положения не получат реализации.

Сравнительный анализ показывает, что законопроект «О волонтерстве» носит рамочный характер – многое оставлено на усмотрение самих волонтеров, их объединений и организаторов, что логично, учитывая добровольный и инициативный характер добровольческой деятельности.

Социологический опрос

В рамках исследовательской работы был проведен социологический опрос населения, занимающихся различными видами деятельности, разных по полу и возрасту. В опросе приняли участие 150 респондентов в возрасте 12 – 40 лет: обучающиеся средних общеобразовательных учебных заведений, студенты, молодежь, военнослужащие, жители города. Опрос проводился посредством анкетирования в общеобразовательных школах, учреждениях города и Интернет-анкетирования через социальные сети.

Целью проводимого социологического опроса является изучение общественного мнения по вопросу законодательного регулирования волонтерской деятельности в нашей стране. Было разработано два вида анкет, согласно возрасту опрошенных участников (см. приложение 2 и 3). Переходя к детальному изучению данных, полученных в ходе исследования, можно отметить, опрошенные респонденты разделились на возрастные категории, что видно на графике (см. приложение 4). Стоит отметить, что анкета анонимна. Результаты по первой предлагаемой анкете:

1. На вопрос о волонтерской деятельности ответили все, но, что удивительно:

не знают, что такое волонтерская деятельность, 5 % опрошенных. Как ни странно, это военнослужащие. Очевидно, данная категория респондентов недостаточно знакома с молодежными движениями в нашей стране (результаты вопроса № 1 представлены в приложении 5).

2. Как видно на представленной диаграмме (см. приложение 6), 84 % опрошенных представляют себе содержание волонтерской деятельности, как безвозмездный труд во благо других людей, 8 % – как частично оплачиваемый труд во благо других, и только 3 % – как любой другой оплачиваемый труд, 5 % респондентов считают, что волонтерский труд – это бесполезное занятие, и не следует тратить свое время, на эту деятельность.

3. Большая часть граждан (61 %) считает, что волонтерство в нашей стране набирает популярность, и только 7 % опрошенных утверждают, что волонтерское движение совсем не распространено (см. приложение 7).

4. Как видно на диаграмме (см. приложение 8), большинство опрошенных (45 %) указывают на то, что решающим фактором при принятии решения стать волонтером является наличие свободного времени.

5. По вопросу «Каким образом государство должно поддерживать волонтерскую деятельность?» мнения опрошенных разделились: 34 % считают, что это должно быть премирование, 29 % считают, что государство должно предоставлять льготы волонтерам, а 18 % считают, что должны выдаваться бесплатные билеты в театры, на концертные площадки и волонтеры должны обеспечиваться путевками в дома отдыха. 14 % считают, что государство должно присваивать определенные звания за волонтерскую деятельность, и только 5 % респондентов считают, что государственная поддержка нецелесообразна (см. приложение 9).

6. И, наконец, на главный вопрос по исследуемой работе «Должно ли быть законодательное регулирование волонтерского движения» почти 90 % опрошенных респондентов дали положительный ответ.

Таким образом, следует вывод, что дети и подростки, принимавшие участие в анкетировании, лучше осведомлены о волонтерской деятельности, чем взрослые. При этом как дети, так и взрослые считают, что добровольческое движение в нашей стране должно быть законодательно урегулировано.

Список литературы

1. Всеобщая Декларация прав человека, принятая Резолюцией 217 А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

2. Международная Конвенция о правах ребенка, принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 года.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ), (статья 582 «Пожертвование», с учетом Письма Минфина РФ от 29.12.2009 № 03-03-06/4/112).

5. Налоговый кодекс РФ (пункты 3, 4 статьи 217).

6. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

7. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

8. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

9. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (статьи 38, 43).

10. Федеральный закон от 6 мая 2011 г. N 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране».

11. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

12. Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ».

13. Рекомендации участников парламентских слушаний на тему: «Развитие волонтерского движения в России. Нормативно-правовой аспект». Утверждено на заседании комитета Государственной Думы по делам молодежи протокол от 14 мая 2010 года.

14. Лушникова М.В. Юридические записки молодых ученых и аспирантов: материалы международной научной конференции / отв.ред. д-р юрид. наук, проф. М. В. Лушникова; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ, 2013. – Вып. 13. – 72 с. – URL: <http://www.lib.uniyar.ac.ru/edocs/iuni/20130912.pdf>.

15. Право. Вестник Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 3(2). – С.181–184. – URL: <http://www.vestnik.unn.ru/ru/nomera?jnum=190>.

16. Российская Газета – столичный выпуск № 7142 (274) «Зерна развития», Послание к Федеральному собранию Президента России. – URL: <https://rg.ru/gazeta/rg-centr/2016/12/02.html>.

17. Чумак Е.Г., Комлева Е.Р., Пономарева М.И. Основы волонтерской деятельности: учебно-метод. Пособие – Сургут: Изд-во бюджетного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Методический центр развития социального обслуживания», 2016. – 60 с. – URL: http://кисон-гелиос.рф/sites/default/files/osnovy_volonterstva.pdf.

18. <http://www.kommersant.ru/doc/3206008>.

19. https://vk.com/topic-39165582_28128281.

20. <http://www.qwas.ru/russia/edinros/V-zakone-o-volonterstve-budut-uchteny-predlozhenija-dobrovolcev/>.

21. http://yasnonews.ru/news/obchestvo/problems_razvitiya_volonterstva_oboznachilina_forum_sobshchestvo/.

22. <https://pravo.ru/news/view/136864/>.

23. <https://www.gazeta.ru/social/2013/02/11/4961925.shtml>.

24. <http://ngo-kirov.ru/pravovye-aspekty-dobrovolcheskoj-deyatelnosti/>.

25. <http://www.ruor.org/news/9093.html>.

26. <http://www.garant.ru/article/>.