

## **АНАЛИЗ**

### **проекта Федерального закона**

### **«О добровольчестве (волонтерстве)»<sup>\*</sup>**

Предметом регулирования законопроекта является актуальный в настоящее время вопрос, требующий правовой регламентации. Несмотря на то, что применение добровольческого (волонтерского) труда в России уже имеет длительную историю развития и в настоящее время возрождающаяся культура добровольчества уже не чужда значительному проценту граждан РФ, нормативная база по данному вопросу является недостаточной. Определение правовой природы складывающихся в рамках применения добровольческого труда отношений, введение норм, регулирующих данные отношения, формирование понятийного аппарата, является необходимым. Добровольческий труд, не имея под собой правовой базы регулирования, может влечь отсутствие правовых оснований для защиты нарушенных прав добровольцев (волонтеров).

При всем этом излишнее регулирование добровольческого труда в России может повлечь отказ как самих добровольцев, так и НКО, использующих добровольческий труд от его применения или опубликования. Огосударствление института добровольчества, замыкание добровольческих инициатив в рамках закрытой системы (ограниченный доступ к сведениям в реестре добровольцев; введение специального статуса добровольческой (волонтерской) организации; выделение привилегий для зарегистрировавшихся в реестре добровольцев перед теми, кто не имеет регистрации, к примеру, при покупке билетов (п. 5 статьи 16 законопроекта), дает основание полагать, что законопроект, при многих положительных аспектах все же нацелен на создание закрытого списка добровольцев (волонтеров), которые будут использоваться уполномоченным органом в субъекте России для помощи государству в решении его социальных задач (пп.1 ч.2. ст. 4 законопроекта).

Вызывает вопрос понятие добровольческой (волонтерской) организации (статья 1 законопроекта) - это любая НКО, которая наряду с другими видами деятельности, использует добровольческий труд, или подразумевается специализированная НКО, которая занимается лишь привлечением и направлением в определенные точки добровольцев, выполняя роль лишь центра координации добровольцев (волонтеров)? В случае расширительного толкования практически любая НКО будет иметь статус добровольческой

---

<sup>\*</sup> Проект закона подготовлен рабочей группой Совета Федерации по выработке предложений, направленных на совершенствование законодательства в области правового регулирования добровольческой деятельности граждан, поддержку и распространение волонтерского движения в Российской Федерации.

(волонтерской) НКО, что приведет к размыванию понятия, как это фактически произошло с понятием "социально ориентированной НКО".

Координатор добровольцев (волонтеров) при толковании данного законопроектом понятия, является штатной единицей организации. Если это ответственное лицо, то его труд должен оплачиваться, а должностные обязанности четко определены трудовым договором и/или должностной инструкцией. При введении данного понятия в нормативный акт, НКО, не имеющие финансирования, но работающие с добровольцами, не смогут оплачивать труд, а соответственно, иметь в штате данного работника. В связи с этим было бы целесообразно исключить из нормативного акта данное понятие. Координатором добровольцев (волонтеров) скорее должно выступать не физическое лицо внутри организации, а сама НКО.

Теперь обратимся к понятию доброволец. Исходя из понятия, данного в законопроекте, добровольцем (волонтером) может выступать любое физическое лицо: гражданин РФ, гражданин иностранного государства, лицо без гражданства. В связи с этим логичным будет определение добровольца (волонтера) уточнить, включив в него указание на то, что доброволец – это гражданин Российской Федерации, лицо без гражданства и иностранный гражданин, законно находящийся на территории Российской Федерации.

Вызывают определенные сомнения сформулированные авторами законопроекта задачи добровольческой деятельности. В частности стоящая первой задача "Помощь государству в решении его социальных задач" представляет добровольчество в качестве инструмента государства по экономии бюджетных средств при реализации задач в социальной сфере. Считаем необходимым исключить данную задачу. Также вызывает вопросы вторая задача, выделенная в законопроекте, - «помощь гражданам в овладении навыками оказания первой помощи, основами безопасности жизнедеятельности, экозащиты, социальной работы с различными целевыми группами и категориями населения, стимулирование профессиональной ориентации», особенно то, что добровольчество (волонтерство) должно стимулировать профессиональную ориентацию. В том случае, если юрист добровольно помогает тушить пожары или кормит бездомных, то ни о какой профессиональной ориентации говорить нельзя.

Права и обязанности добровольца (волонтера). Вызывает сомнение законность предусмотренного законопроектом (пп. 2 ч. 1 ст. 11 Законопроекта) ограничения на свободное прекращение добровольческой (волонтерской) деятельности в любое время, если это предусмотрено договором с добровольцем (волонтером). В данном случае можно говорить о принудительном труде (человек фактически принуждается без оплаты выполнять работу, которую он не желает выполнять), что нарушает нормы международного права и нормы статьи 37 Конституции России. Из текста Законопроекта следует, что НКО фактически может подписать с добровольцем договор на выполнение работы на определенный срок без права расторжения договора. В таком случае возникает вопрос, связанный с ответственностью добровольца, на пример, о размере неустойки, которую должен уплатить НКО доброволец в случае нарушения норм договора и досрочном прекращении выполнения своих обязанностей.

Пункт 8 статьи 11 Законопроекта закрепляет право добровольца (волонтера) на замену производственной (ознакомительной) практики добровольческой (волонтерской) деятельностью при условии подтверждения выполнения работ записью в личной книжке

добровольца (волонтера) либо иным документом. Полагаем, что необходимо дополнить данный пункт уточнением, что студент имеет на это право, в противном случае содержание данного пункта и целевая группа, на которую он рассчитан, становятся непонятными.

Обращает на себя внимание тот факт, что заполнение личной книжки добровольца (волонтера) ставится в зависимость от нахождения физического лица в закрытом реестре добровольцев (волонтеров). В случае добровольческого труда гражданина, не включенного в реестр, и осуществляющего безвозмездную помощь не по направлению органа власти, возможность получения книжки добровольца исключается, что не способствует развитию самостоятельного (негосударственного) добровольчества (волонтерства).

Законопроект не определяет правовой статус книжки добровольца (волонтера), не указывает, в каких сферах данная книжка волонтера может использоваться, засчитывается ли на основании книжки добровольца осуществленная деятельность в стаж работы по определённой специальности, какие права она предоставляет и/или какие обязанности накладывает.

Статья 14 законопроекта предусматривает, что все сведения, содержащиеся в общероссийском реестре добровольцев (волонтеров), являются персональными данными и не могут быть переданы третьим лицам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Исходя из данной формулировки реестр добровольцев будет доступен только уполномоченному органу, т.е. попросить о помощи лиц, которые именно для ее оказания были по их заявлению включены в реестр, сможет только государство. Для других НКО, которые хотят провести добровольческую акцию, данный реестр будет недоступен, что априори серьезным образом снижает ценность данного реестра. При этом, учитывая опыт работы портала [java.ru](http://java.ru), на котором регионы, получив задачу от органа власти зарегистрировать нужное количество добровольцев, заносили данные людей самостоятельно, без участия самих "добровольцев", возникает перспектива формирования ресурса из "мертвых душ", которые сами не смогут проверить, имеются ли их данные в реестре.

На основании изложенного можно сделать вывод, что несмотря на социальную востребованность данного законопроекта, необходим концептуальный пересмотр предложенного текста с целью демократизации его положений, чтобы законопроект способствовал не составлению закрытого неэффективного реестра немобильных отрядов для государственных нужд, а стимулировал широкое развитие института добровольчества в России и восполнял существующие пробелы законодательства в области привлечения добровольцев, компенсации их расходов и гарантий их безопасности.