



Справка

о проекте федерального закона №1043205-6 «О добровольчестве»

Законопроект внесен на рассмотрение Государственной Думы РФ 12 апреля 2016 года депутатом ГД М.А. Шингаркиным - [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1043205-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1043205-6).

Законопроект является альтернативным по отношению к проекту федерального закона №300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)» (внесен на рассмотрение ГД 21 июня 2013 года членами Совета Федерации А.А. Борисовым, Ю.Л. Воробьевым, В.В. Рязанским, О.Е. Пантелеевым; депутатами Государственной Думы В.В. Ивановым, М.А. Кожевниковой, В.М. Кононовым, А.В. Ильяковым, А.Г. Когогиной, М.М. Бариевым, Н.В. Герасимовой, первое чтение до настоящего времени не прошел - [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=300326-6](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=300326-6)).

В тексте законопроекта закрепляются определения добровольца, добровольческой организации, добровольческой акции и др., цели и задачи добровольчества, его основные формы и виды, регулируются вопросы, связанные с компенсацией расходов добровольца.

Новеллой законопроекта является определение термина «добровольчество (добровольческая деятельность), которой признается:

«безвозмездная передача результатов труда обществу;

совокупность общественных отношений, связанных с осуществлением физическими лицами добровольно в свободное от работы (учёбы) время деятельности в интересах получателей помощи добровольца;

добровольная социально направленная, общественно полезная деятельность, осуществляемая путем выполнения работ, оказания услуг в формах и видах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, без получения денежного или материального вознаграждения (кроме случаев возможного возмещения связанных с осуществлением добровольчества затрат)».

Определение добровольца приведено в законопроекте следующим образом: «доброволец – физическое лицо, осуществляющее в свободное от работы (учебы) время добровольную социально направленную, общественно полезную деятельность в формах и видах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, без получения денежного или материального вознаграждения (кроме случаев возможного возмещения связанных с осуществлением добровольчества затрат)». Отличие данной формулировки от содержащегося в ст. 5 Федерального закона от 11 августа 1995 года №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», определения, устанавливающего, что «добровольцы - физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)», заключается в замене «благотворительного» на «социально направленный, общественно полезный» характер деятельности.

Законопроект также впервые определяет добровольческую акцию как «разовое мероприятие, направленное на решение социально значимых задач, участниками которого являются добровольцы».

Отдельной статьей законопроекта предлагается закрепить правовые основы осуществления добровольчества за пределами Российской Федерации. Исходя из пояснительной записки к законопроекту, именно цели «правовой защиты граждан Российской Федерации, участвующих в добровольческой деятельности, оказания помощи пострадавшим во время техногенных или

природных катастроф, во время боевых действий, в том числе за пределами Российской Федерации, в целях поддержания международного мира и безопасности, принятия эффективных коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира» и стали побудительной причиной разработки данного законопроекта.

К законопроекту имеется ряд замечаний концептуального и содержательного характера.

1. В пояснительной записке к законопроекту нет обоснования необходимости принятия отдельного федерального закона, регулирующего сферу добровольчества, не указаны причины недостаточности регулирования добровольческой деятельности в рамках действующего законодательства (ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и др.).

2. В тексте законопроекта нет ни единого указания на то, что добровольчество по своей сути является благотворительной деятельностью. Это в совокупности с предлагаемой законопроектом нормой о том, что «организатором добровольчества могут выступать органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, организационные комитеты...» (п. 1 ст. 6 законопроекта) свидетельствует о том, что законопроект направлен на то, чтобы максимально отделить добровольчество от сферы благотворительности, сделать его инструментом государства в решении своих социальных задач, о чем прямо заявлено при определении задач добровольчества (пп. 1 п. 2 ст. 4). О попытке изменить исключительно благотворительный характер добровольчества также свидетельствуют содержащиеся в тексте законопроекта нормы о «награждении» добровольцев (п. 7 ст. 7) и о «получении от организатора добровольчества подарков в натуральной форме, стоимость которых не

должна превышать установленный законодательством Российской Федерации о налогах и сборах размер» (пп. 10 п. 1 ст. 9).

3. Существенным недостатком законопроекта является исключение из перечня получателей помощи добровольца (ст. 2) некоммерческих организаций, поскольку деятельность именно НКО в первую очередь направлена на достижение общественно полезных целей. В этой связи также неверна формулировка пункта 2 статьи 3 законопроекта, предусматривающего, что «добровольческая деятельность не может быть направлена на поддержку определенных политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение товаров, работ, услуг».

4. Наличие в тексте законопроекта норм о ведении «личных книжек добровольца» (ст. 2) или «общероссийского реестра добровольцев» (п. 3 ст. 7), а также о «зарегистрированных и незарегистрированных добровольцах» (п. 1 ст. 10), грозит избыточным регулированием и бюрократизацией сферы добровольческих усилий, что может негативно сказаться на существовании и развитии добровольчества в целом. При этом, законопроект не устанавливает, кем именно утверждается форма и порядок заполнения личных книжек, а также на кого могут быть возложены полномочия по ведению общероссийского реестра добровольцев.

5. В текст законопроекта, призванного урегулировать сферу добровольчества, ошибочно включены термины из области трудового права, такие как: «кадровый резерв» (пп. 5 п. 2 ст. 4), «место работы, количество отработанных часов, поощрения» (пп. 4 п. 2 ст. 6, пп. 6 п. 1 ст. 9).

6. Содержащееся в пп. 2 п. 1 ст. 9 указание на то, что доброволец имеет право на «свободное прекращение добровольчества в любое время, если иное не предусмотрено гражданско-правовым договором, заключенным между

добровольцем и добровольческой организацией», противоречит сути такой деятельности, носящей свободный и добровольный характер.

7. Подпункт 2 пункта 1 ст. 4 законопроекта, устанавливающий в качестве одной из целей добровольчества «безвозмездное участие в массовых мероприятиях с согласия их организаторов», требует уточнения о характере таких массовых мероприятий. В противном случае появляется возможность для необоснованно широкого толкования данной нормы (массовые мероприятия могут противоречить целям добровольчества). Данное замечание касается и пп. 8 п. 2 ст. 5, определяющего в качестве одного из основных видов добровольчества – «участие в организации и проведении массовых культурных, физкультурных, спортивных и других зрелищных и общественных мероприятий».

8. Включение статьи 5.1 (непонятен присвоенный номер статьи в тексте законопроекта, не вносящего изменений в уже действующий федеральный закон), регламентирующей осуществление добровольчества за пределами Российской Федерации, необоснованно с точки зрения предмета регулирования. Вместе с тем, статья содержит в себе оценочные нормы о том, что деятельность добровольца за пределами РФ «...считается допустимой при наличии оснований полагать, что доброволец действовал исключительно в интересах государства пребывания и Российской Федерации...», поскольку непонятно каким образом должны быть определены интересы иностранного государства. Еще более сложным представляется определение интересов того или иного иностранного государства при осуществлении добровольцем деятельности «на территории, которая является предметом спора двух и более сторон», допускаемой законопроектом. Крайне спорной является норма о праве применения за пределами РФ оружия и спецсредств на основе разрешений, выданных в соответствии с российским законодательством, и не являющихся обязательными для органов власти других стран. В качестве основания для осуществления добровольчества за пределами РФ законопроект

Материал подготовлен в рамках реализации Программы правовой поддержки СОНКО (2015 – 2017) при поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации.

устанавливает обязанность сообщения определенного набора сведений в орган исполнительной власти, осуществляющей функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений (МИД РФ), в то время как ответственность за неисполнение данной обязанности законопроект не предусматривает.