



**Юристы
за гражданское
общество**
ассоциация

Аналитическая справка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)»

14 ноября 2017 года Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думы внесен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» (далее – Законопроект) - <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/313759-7> .

В пояснительной записке к законопроекту указано, что «задачей законопроекта является формирование единого подхода к регулированию отношений в сфере добровольчества (волонтерства)» и он «уравнивает понятия «волонтерство» и «добровольчество», что позволит устранить сложившиеся к настоящему времени противоречия между рядом нормативных правовых актов в этой сфере».

Юридический анализ текста законопроекта позволяет сделать вывод о том, что его принятие в текущей редакции не будет способствовать развитию сферы добровольчества как благотворительной деятельности, внесет еще большую путаницу в существующее законодательное регулирование этой деятельности, а также породит возможности для злоупотреблений и коррупции.

К тексту Законопроекта имеется ряд замечаний концептуального и юридико-технического характера:

1. Законопроектом предлагается закрепить в законодательстве термины «доброволец» и «волонтер» как тождественные. Попытки уравнивать данные понятия предпринимались и ранее, и обусловлены они, прежде всего, сло-



жившейся практикой, когда, как на бытовом уровне и в СМИ, так и на уровне органов власти (мероприятия, программы, переписка) эти термины зачастую взаимозаменяются.

Следует напомнить, что появление термина «волонтер» в 2007 году в Федеральном законе от 01.12.2007 №310-ФЗ «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» и последующее его введение в 2012 году в Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» было обосновано именно тем, что термин «волонтер» не является тождественным термину «доброволец» и не имеет отношения к благотворительной деятельности. При этом существующее разделение терминов «доброволец» и «волонтер» вполне позволяет правильно применять на практике нормы, регулирующие правовой статус этих разных институтов.

Согласно действующему законодательству, определения терминов «доброволец» и «волонтер» закреплены в разных федеральных законах. Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», **«добровольцы - физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)»**. В то же время, в пункте 3.1 статьи 2 Федерального закона от 04.12.07 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» закреплено, что **«волонтеры - граждане Российской Федерации и иностранные граждане, участвующие на основании гражданско-правовых договоров в организации и (или) проведении физкультурных мероприятий, спортивных мероприятий без предоставления ука-**



занным гражданам денежного вознаграждения за осуществляемую ими деятельность» (схожее определение термина «волонтер» приведено в п 20 чл. 2 Федерального закона от 07.06.13 №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»). В Налоговом кодексе Российской Федерации данные понятия также не используются как тождественные (п.п. 3.1 – 3.3 статьи 217 НК РФ). Таким образом, в настоящее время с точки зрения законодательства термины «доброволец» и «волонтер» имеют два существенных отличия:

- сфера деятельности. Добровольцы осуществляют свою деятельность в сфере благотворительности, в то время как волонтеры действуют исключительно в сфере физической культуры и спорта. В статье 2 Федерального закона от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» в качестве одной из целей благотворительной деятельности указано «содействие деятельности в области физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта)», в то время как закрепленное в Федеральном законе от 04.12.07 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» определение понятия «волонтер» допускает их участие и в профессиональном спорте (а Федеральный закон от 07.06.13 №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» прямо регулирует участие волонтеров в мероприятиях профессионального спорта). Таким образом, отнести волонтеров к сфере благотворительной деятельности можно весьма условно и при соблюдении определенных жестких ограничений;



- безвозмездность деятельности. Исходя из определения понятия «доброволец», его деятельность полностью безвозмездна (за исключением законодательно установленных правил возмещения расходов добровольца). В то же время, определение понятия «волонтер» (правила возмещения расходов которых также четко законодательно закреплены) исключает лишь возможность предоставления ему денежного вознаграждения за его деятельность, т.е. денежные формы вознаграждения, теоретически, возможны, что противоречит таким основополагающим принципам благотворительной деятельности как бескорыстность и безвозмездность. Также в нарушение этих принципов Законопроектом предлагается закрепить право добровольца «получать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, поддержку в форме бесплатного, льготного или внеочередного получения услуг, предоставляемых государственными или муниципальными учреждениями и организациями» (п. 5 ч. 1 проектируемой статьи 17.1).

Предлагаемое Законопроектом сугубо техническое отождествление терминов «доброволец» и «волонтер» (перекрестное добавление в скобках) не устраняет вышеуказанных противоречий и может привести к появлению двух институтов с с различным правовым статусом и разным правовым регулированием, но с идентичным названием.

2. Законопроектом предлагается распространить благотворительную деятельность на профессиональный спорт, а именно изменяется формулировка абзаца 10 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», предусматривающая в качестве одной из целей благотворительной деятельности **«содействие деятельности в области физической культуры и спорта (за**



исключением профессионального спорта)» - исключаются слова о нераспространении нормы на профессиональный спорт. Данное изменение в корне противоречит сути благотворительной деятельности, поскольку, исходя из определений терминов «профессиональные спортивные соревнования» и «профессиональный спорт» (п.п. 10.3, 11 ст. 2 Федерального закона от 04.12.07 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»), последние являются по сути предпринимательской деятельностью.

3. Законопроектом предлагается законодательно закрепить в Федеральном законе от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» определение термина «добровольческая (волонтерская) организация». Согласно проектируемой норме, «добровольческая (волонтерская) организация – некоммерческая организация в форме общественной организации, общественного движения, ассоциации (союза), фонда или автономной некоммерческой организации, которая для осуществления своей деятельности на постоянной или временной основе привлекает труд добровольцев (волонтеров) и осуществляет руководство их деятельностью».

В соответствии с частью 1 статьи 123.24 Гражданского кодекса Российской Федерации, **«автономной некоммерческой организацией признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности».**

Статья 123.8 ГК РФ закрепляет определение ассоциации (союза): **«ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом слу-**



чаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей».

Согласно действующему законодательству добровольческая деятельность может осуществляться исключительно в рамках благотворительной деятельности. Основываясь на приведенных определениях возможность осуществления автономными некоммерческими организациями и ассоциациями (союзами) благотворительной деятельности вызывает сомнения.

Следует отметить, что на стадии общественного обсуждения Законопроекта на портале regulation.gov.ru (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=73977>) в тексте содержалась прямая оговорка, что добровольческими (волонтерскими) организациями не могут быть общественные организации в форме политических партий, однако в тексте Законопроекта, внесенном на рассмотрение Государственной Думы, она не сохранилась, что позволяет говорить о предоставлении политическим партиям возможности привлекать добровольцев (волонтеров). Это также противоречит действующему законодательству, поскольку деятельность политических партий не имеет отношения к благотворительности и сфере физической культуры и спорта.

4. Законопроектом предлагается закрепить правовой статус «организатора добровольческой (волонтерской) деятельности»: «организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности – граждане или организации, которые осуществляют привлечение на постоянной или временной основе добровольцев (волонтеров) и руководство их деятельностью. Органы государственной власти или органы местного самоуправления могут быть органи-



заторами добровольческой (волонтерской) деятельности в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации». Как видно из данного определения, оно практически идентично предлагаемому определению термина «добровольческая (волонтерская) организация», за тем лишь исключением, что добровольческой (волонтерской) организацией могут называться только некоммерческая организация, в то время как организатором добровольческой (волонтерской) деятельности могут выступать граждане (т.е. физические лица) и любые организации (как некоммерческие, так и коммерческие), а также органы государственной власти и местного самоуправления. При этом суть деятельности добровольческой (волонтерской) организации и организатора добровольческой (волонтерской) деятельности фактически идентична – привлечение на постоянной или временной основе труда добровольцев (волонтеров) и руководство их деятельностью.

Во-первых, такой подход противоречит действующему законодательству, т.к. привлекать добровольцев вправе лишь некоммерческие организации, осуществляющие благотворительную деятельность в соответствии с ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Во-вторых, предоставление коммерческим организациям права привлекать труд добровольцев (а предлагаемое определение это прямо допускает) порождает серьезные риски злоупотреблений при оформлении в качестве добровольцев фактических работников организации и уклонения от уплаты налогов и сборов. Согласно ч. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ, основной целью деятельности коммерческих организаций является извлечение прибыли, что абсолютно противоречит целям добровольчества как вида благотворительной деятельности. Деятельность коммерческих организаций, равно как и деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не



направлена на достижение общественно полезных целей, в связи с чем требует доработки ч. 4 проектируемой статьи 17.1.

В-третьих, та же ошибочная логика Законопроекта о праве коммерческих организаций и органов государственной власти и местного самоуправления привлекать труд добровольцев допускает оказание им же государственной поддержки как «организаторам добровольческой (волонтерской) деятельности» (формы поддержки в Законопроекте хоть и не конкретизируются, но, по всей видимости, подразумеваются и финансовая и материальная ее формы).

5. В тексте Законопроекта используется терминология, не применимая к сфере добровольчества, а именно термин «труд» (проектируемая ч. 7 ст. 5, п. 7 ч. 1 проектируемой статьи 17.1), однако, в соответствии со ст. 15 Трудового кодекса РФ, трудовые отношения априори являются возмездными, т.е. не могут быть применены к деятельности гражданина в качестве добровольца.

В целом принятие Законопроекта в текущей редакции приведет к «огосударствлению» сферы добровольчества, породит возможности для злоупотреблений правом и коррупции, а также способно дискредитировать добровольчество как вид благотворительной деятельности.