

Елена ИСАЕВА

ОГОСУДАРСТВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ДОБРОВОЛЬЧЕСТВА В РОССИИ: АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА «О ДОБРОВОЛЬЧЕСТВЕ (ВОЛОНТЕРСТВЕ)»

В статье рассматривается законопроект «О добровольчестве (волонтерстве)», направленный на формирование правовой основы функционирования в России добровольчества (волонтерства). Дается оценка основных положений законопроекта, приводится обоснование необходимости их переработки.

The draft «On volunteering», aimed at forming the legal basis for functioning of volunteering in Russia, is considered in the article. Assessment of fundamentals of the draft is given; necessity of its elaboration is substantiated.

Ключевые слова:

добровольчество, волонтерство, права и обязанности добровольца, «государственный» доброволец; volunteering, promoting volunteerism, rights and responsibilities of volunteers, public volunteer.

Проект федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)», вынесенный 21 июня 2013 г. на рассмотрение Государственной думы РФ членами Совета Федерации А.А. Борисовым, Ю.Л. Воробьевым, В.В. Рязанским, депутатами Государственной думы В.В. Ивановым, М.А. Кожевниковой, В.М. Кононовым, стал предметом широкого обсуждения как механизм формирования правовой основы функционирования добровольчества (волонтерства) в России.

Предметом регулирования законопроекта является актуальный в настоящее время вопрос, требующий правовой регламентации. Хотя применение добровольческого труда в России уже имеет длительную историю¹ и в настоящее время возрождающаяся культура добровольчества уже не чужда значительному числу граждан нашей страны (добровольной и безвозмездной общественно полезной деятельностью на благо других людей за последние 2–3 года занимались более или менее часто одна четверть россиян)², 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 являются необходимыми.

Но при этом в процессе формирования правовой основы для регламентации добровольческого труда важно найти «золотую середину», не создав нормативный акт, излишним образом регламентирующий отношения в сфере добровольчества, что может негативно повлиять на реализацию добровольческих инициатив. Уровень вовлеченности в добровольчество является прямым показателем самовыражения и самореализации граждан³. Также важно не уйти

ИСАЕВА

Елена

*Александровна —
к.ю.н., доцент
кафедры социального
и семейного
законодательства
Ярославского
государственного
университета*

*им. П.Г. Демидова
elenia2000@mail.ru*

¹ Воронова Е.А. Добровольчество как форма благотворительности в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 12. Психология. Социология. Педагогика, 2011, № 1, с. 330.

² Мерсиянова И.В. Вовлеченность населения в неформальные практики гражданского общества и деятельность НКО. — М., 2011, с. 98; она же. Дифференциация российских регионов в контексте предпосылок формирования гражданского общества // Власть, 2008, № 8, с. 13.

³ Мордасова Т.А. Социальная модель благотворительности как фактор развития институтов гражданского общества // Каспийский регион: политика, экономика, культура, 2009, № 4, с. 34.

в другую крайность — не создать рамочный закон, не содержащий конкретных, востребованных практикой применения добровольческого труда положений.

Разработчики законопроекта в пояснительной записке справедливо отмечают недостаточное нормативно-правовое регулирование добровольческой (волонтерской) деятельности, указывают на необходимость совершенствования законодательства в этой сфере. При этом законопроект направлен на очень узкий аспект регулирования добровольческого (волонтерского) труда. Разработчики исключили из предмета регулирования (ч. 3 ст. 1) деятельность, направленную на поддержку общественных объединений и ассоциаций, корпоративное добровольчество, фактически сводя предмет регулирования законопроекта лишь к добровольческому труду, инициатором и организатором которого выступают органы государственной власти, органы местного самоуправления. То есть, регламентация направлена на «государственных добровольцев». Законопроект нацелен фактически на огосударствление системы добровольчества (волонтерства). Его принятие ориентировано не на регламентацию в принципе добровольческого труда, приносящего пользу общественным интересам, а направлено «в том числе на оказание содействия в реализации функций органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3 законопроекта). Исходя из текста законопроекта, данное направление высвечивается в качестве основного. Для «несистемных» добровольцев данный законопроект не принесет в сферу правового регулирования ничего нового.

Дополнительно отметим ч. 2 ст. 10 проекта закона, содержащую указание на то, что «привлекать добровольцев (волонтеров) к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера имеет право только организатор добровольческой (волонтерской) деятельности, являющийся органом государственной власти или органом местного самоуправления, а также организацией, привлекаемой в соответствии с законодательством Российской Федерации к ликвидации чрезвычайных ситуаций». Соответственно, граждане, желающие

принять участие в тушении пожаров, ликвидации последствий наводнения, не имеют права помогать пострадавшим без специального допуска со стороны органа власти, что серьезным образом снижает ценность законопроекта в плане развития добровольческого движения и укрепления традиций взаимопомощи в России¹.

Законопроект, в отличие от его предыдущей версии, предложенной разработчиками в январе 2013 г. и вызвавшей бурю общественного негодования, не ориентирован на создание единого закрытого реестра добровольцев (волонтеров)². При этом решение о создании и ведении информационных ресурсов, предусматривающих регистрацию добровольцев, выдачу идентификационного номера, отдано на откуп субъектам РФ.

Фактически каждый субъект РФ самостоятельно определяет наличие необходимости (возможности) ведения информационного ресурса. Законопроект не указывает, будет ли информационный ресурс открытым или закрытым, будет использоваться только органами власти или любыми лицами в субъекте, что позволяет субъекту самостоятельно определить порядок раскрытия информации о добровольцах (волонтерах).

Если субъект России по определенным причинам (финансового, организационного или иного характера) придет к выводу об отсутствии возможности формирования собственного портала, то это ни много ни мало лишает добровольца (волонтера) права на «внесение сведений об осуществленной им добровольческой (волонтерской) деятельности, месте и количестве часов ее осуществления, поощрениях, полученной им дополнительной подготовке, праве на получение мер поддержки и поощрения» (пп. 7 ч. 3 ст. 6 законопроекта). Реализация остальных

¹ Соколов А.В., Соловьева А.В. Сетевые гражданские движения (на примере «Мусора.Больше.Нет.») // *Власть*, 2012, № 12, с. 40–42.

² Предыдущая версия законопроекта в ст. 14 включала положение, предусматривающее, что все сведения, содержащиеся в общероссийском реестре добровольцев (волонтеров), являются персональными данными и не могут быть переданы третьим лицам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ. Исходя из данной формулировки, реестр добровольцев был бы доступен лишь уполномоченному органу. То есть, использовать базу смогло бы только государство, что априори серьезным образом снижало ценность данного реестра.

прав, заявленных в ч. 3 ст. 6 законопроекта, без регистрации на информационном портале также может быть поставлена под сомнение: например, получение рекомендательных писем, спецодежды, возмещение расходов на проезд, получение государственных наград, наград субъектов и др. Можно предположить, что реестры все же будут вестись в субъектах, но без требований со стороны федерального закона об открытости данных о добровольцах и возможности СО НКО в субъекте пользоваться информационным ресурсом реестры получают, как и в предыдущей версии законопроекта «О добровольчестве (волонтерстве)», списками для служебного пользования, списками «государственных добровольцев (волонтеров)».

Замыкание добровольческих инициатив в рамках закрытой системы дает основание полагать, что законопроект все же нацелен на создание именно государственной системы добровольчества, в т.ч. включающей инструмент экономии бюджетных средств (в обоснование позиции сошлемся на пояснительную записку к законопроекту, которая указывает, что «государство заинтересовано в развитии добровольческой (волонтерской) деятельности, <...> и с точки зрения повышения экономического эффекта от добровольческого (волонтерского) труда».

Законопроект включает норму об обязанности соблюдения конфиденциальности информации, к которой доброволец (волонтер) имеет доступ в процессе добровольческой (волонтерской) деятельности

(пп. 4. ч. 4 ст. 6), а также обязанности не препятствовать реализации полномочий должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Фактически доброволец (волонтер) превращается в бесплатную единицу, обязанную строго подчиняться указаниям органов власти, не имея права действовать без специального разрешения, не имея права разглашать увиденное/услышанное при осуществлении деятельности, не имея возможности влиять на процесс принятия решений органами власти. А с учетом ограничения в определенных случаях права на расторжение договора в одностороннем порядке (пп. 2 ч. 3 ст. 6 законопроекта), что нарушает ст. 37 Конституции России, доброволец (волонтер) становится инструментом по оказанию содействия в реализации функций органов власти, воля которого после заключения договора уже не учитывается.

На основании изложенного можно сделать вывод, что, несмотря на социальную востребованность данного законопроекта, необходим концептуальный пересмотр предложенного текста с целью более полного развития института добровольчества в России и восполнения существующих пробелов в законодательстве в отношении не только «государственных» добровольцев, но и добровольцев в широком понимании данного термина.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 13-33-01227.