



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О развитии добровольчества (волонтерства) в Пермском крае"

13.12.2013

№ 189-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 19.11.2013 № 3829 – 13/07 на основании проекта закона Пермского края «О развитии добровольчества (волонтерства) в Пермском крае» (далее – законопроект), внесённого в порядке законодательной инициативы фракцией «Единая Россия» Законодательного Собрания Пермского края письмом от 18.11.2013 № 1.9 – 05/59.

Актуальность законодательного регулирования вопросов добровольчества (волонтерства) обусловлена динамичным развитием института добровольчества (волонтерства) на территории Пермского края, а также недостаточным нормативно - правовым регулированием этой деятельности на федеральном и региональном уровнях.

По данным Координационного центра Пермского добровольчества по состоянию на 1 июля 2009 года на территории Пермского края действовали 166 добровольческих объединений. В Реестр добровольческих объединений Пермского края включена информация о деятельности добровольческих организаций и отрядов 23 городов и муниципальных районов Пермского края.¹

Представленным на рассмотрение законопроектом определены понятийный аппарат, основные принципы, условия, формы и виды добровольческой (волонтерской) деятельности, права и обязанности добровольцев (волонтеров), цели и формы государственной поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности на территории края.

Основными **принципами** осуществления на территории Пермского края добровольческой (волонтерской) деятельности определены:

¹ Данные из справочника выпущенного АНО «Организация учащейся молодежи и детей Пермского края «Вектор Дружбы» по данным Координационного центра Пермского добровольчества и по заказу Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края.

равное право граждан, вне зависимости от их возраста, пола, расовой принадлежности, вероисповедания, физических особенностей, социального и материального положения;

безвозмездность, добровольность и законность;

гуманность, соблюдение прав и свобод человека, уважение достоинства и культуры всех людей;

безопасность осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности для своей жизни и жизни окружающих и др.

Установлено, что осуществление добровольческой (волонтерской) деятельности не может быть направлено на поддержку определенных политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение товаров, работ, услуг, не подменяет деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению их полномочий и не заменяет оплачиваемый труд квалифицированных работников.

Добровольческую (волонтерскую) деятельность могут осуществлять физические лица индивидуально или в составе объединений, групп, а также через добровольческую (волонтерскую) организацию.

Основными *формами добровольческой* (волонтерской) деятельности обозначены:

оказание помощи лицам, пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных и других катастроф, в результате социальных конфликтов, несчастных случаев, жертвам преступлений, беженцам и вынужденным переселенцам, а также иным категориям и группам лиц, нуждающимся в посторонней помощи и поддержке, в том числе в учреждениях сферы здравоохранения, образования и социальной защиты;

участие в защите и охране окружающей среды, благоустройстве территорий;

участие в сохранении культурного наследия и историко-культурной среды, памятников истории и культуры;

ведение работы по пропаганде здорового образа жизни, организации и проведению профилактической работы по противодействию распространению социально значимых заболеваний и др.

Законопроектом установлены *права* добровольцев (волонтеров):

свободно выбирать вид добровольческой (волонтерской) деятельности, отвечающий его потребностям, в подходящий для него период времени;

осуществлять свою деятельность в безопасном для жизни и здоровья режиме;

свободно прекращать добровольческую (волонтерскую) деятельность в любое время, предварительно предупредив своего координатора, если иное не предусмотрено заключенным гражданско-правовым договором, между добровольцем (волонтером) и добровольческой (волонтерской) организацией и др.

К числу *обязанностей* добровольца (волонтера) отнесено:

следование целям и принципам добровольчества (волонтерства);

добросовестное выполнение заданий;
не причинение своей деятельностью вреда третьим лицам и окружающей среде;

соблюдение конфиденциальности информации, к которой имеет доступ в процессе добровольческой (волонтерской) деятельности и др.

В целях развития добровольчества (волонтерства) как ресурса общества, содействия повышению эффективности и профессионализма деятельности добровольческих (волонтерских) организаций и т.д., предусматривается оказание *государственной поддержки* добровольческой (волонтерской) деятельности в формах установленных федеральным законодательством.

По существу представленного законопроекта отметим следующее.

1. На развитие добровольческого (волонтерского) движения в России направлена реализация ряда приоритетных направлений Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, а также Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации социальной и молодежной политики Российской Федерации.²

В Концепции также даны рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать меры, направленные на содействие развитию благотворительной деятельности и добровольчества, а также указано, что при подготовке региональных программ социально-экономического развития следует руководствоваться её положениями.

2. В настоящее время регулирование отношений, связанных с осуществлением добровольческой (волонтерской) деятельности, осуществляется с применением норм следующих законодательных актов:

- Гражданского кодекса Российской Федерации,³ которым установлен перечень видов некоммерческих организаций, определены основные особенности для данных организационно-правовых форм юридических лиц;

- Федерального закона от 19.05.95 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», которым регулируются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, а также связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений;

- Федерального закона от 11.08.95 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», согласно которому содействие добровольческой деятельности является одной из целей благотворительной деятельности, а добровольцы⁴ определены как участники благотворительной деятельности. Регламентированы условия осуществления

² Распоряжения Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, от 30.07.2009 № 1054-р, от 18.12.2006 № 1760-р.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.94 № 51-ФЗ.

⁴ Добровольцы - физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности).

добровольцами благотворительной деятельности и условия участия добровольца в благотворительной деятельности. Закреплено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению поддержки благотворительной деятельности, а также определены формы поддержки;

- Федерального закона от 12.01.96 № 7 - ФЗ «О некоммерческих организациях» определены формы оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям и др.

3. В рамках действующего федерального законодательства практически во всех **субъектах Российской Федерации** приняты нормативные правовые акты (преимущественно программно – целевого характера), в рамках которых осуществляется поддержка добровольчества (волонтерства) на региональном уровне.

Исключение составляет Владимирская область, на территории которой действует Закон «О развитии добровольчества во Владимирской области», устанавливающий цель, принципы и условия развития добровольчества, формы поощрения добровольцев. Законом предусмотрено, что финансирование развития добровольчества осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

4. Основными законодательными актами, в рамках которых осуществляется регулирование отдельных вопросов добровольчества на территории **Пермского края**, являются:

Закон Пермской области от 09.07.2003 № 882 - 171 «**О благотворительной деятельности в Пермском крае**»⁵, которым определены меры экономического стимулирования и морального поощрения участников благотворительной деятельности, установлены возможные формы и условия поддержки этой деятельности органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления. Согласно представленному в Законе определению понятия «добровольцы»⁶, они (добровольцы) являются участниками благотворительной деятельности.

Закон Пермского края от 07.03.2013 № 174 - ПК «**О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Пермском крае**», которым установлено, что органы государственной власти Пермского края могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами деятельности в области содействия благотворительности и добровольчества.

5. В настоящее время все большее количество населения страны (в т.ч. жителей Пермского края) вовлекается в добровольческое движение. Однако в

⁵ Законом Пермского края от 03.02.2008 № 191 - ПК действие документа распространено на территорию Пермского края.

⁶ Добровольцами являются граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации.

процессе осуществления своей деятельности добровольцы (волонтеры), общественные и некоммерческие организации сталкиваются с проблемами, большинство которых связано с неопределенностью правового статуса добровольца.

Основными проблемами для добровольцев являются:

1) социальная незащищенность.

Основопологающим отличием трудового договора от договора с добровольцем является наличие платы за труд. Все остальные различия вытекают именно из этого, т.к. отсутствие оплаты труда делает невозможным распространение на добровольца норм, гарантий и ответственности, установленных трудовым законодательством (у добровольцев нет социального, пенсионного и медицинского страхования и, следовательно, и страхового стажа и оснований для начисления пенсии) по месту работы, отпусков, больничных листов и т.п.).

2) вопросы по заключению письменных договоров.

Сейчас Гражданским кодексом не установлена форма договора с добровольцем. Вместе с этим, правовой принцип свободы договоров позволяет его легко составить и заключить. В настоящее время, как правило, отношения с добровольцами оформляются не гражданско-правовым договором, а устно.

Отсутствие письменного договора не позволяет направить добровольца в командировку, доверить ему осуществление ряда расходов или компенсировать расходы добровольца, понесенные в интересах организации.

6. На решение обозначенных проблем направлено действие проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)», подготовленного членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской 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.Ильтяковым, А.Г.Когогиной, М.М.Бариевым и внесённого в Государственную Думу в июне 2012 года.

Несмотря на то, что необходимость законодательного регулирования рассматриваемой сферы деятельности не вызывает сомнения ни у представителей органов государственной власти, ни у общественности, указанный проект федерального закона не получил одобрения Правительства Российской Федерации, структурных подразделений Государственной Думы и Общественной палаты Российской Федерации.

Из публикаций в системе интернет, размещённых добровольцами (волонтерами) активно работающими в данной сфере, следует, что проект федерального закона требует значительной корректировки, т.к. его реализация в предложенной редакции может оказать негативное влияние на процесс развития добровольчества. Значительное количество нареканий высказано в отношении предлагаемого введения идентификационных номеров для волонтеров, книжки волонтера,

реестра вакансий и регистрации добровольческих (волонтерских) организаций.

Данные действия расцениваются как разрушительные, наносящие вред самой идее добровольчества, ввергающие движение «в бюрократический ад».

В официальных заключениях указывается на наличие проблем, связанных как с невозможностью обеспечения всестороннего, полного и исчерпывающего регулирования отношений в области добровольчества предлагаемым законопроектом и отсутствием увязки с действующими нормативными правовыми актами, так с несовершенством понятийного аппарата.

В настоящее время в федеральных законах закреплены два определения понятия:

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;⁷

добровольцы - физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности),⁸

Проектом федерального закона вводится новое определение этого понятия «доброволец (волонтер) - физическое лицо, осуществляющее добровольческую (волонтерскую) деятельность».

В предложенном проекте закона Пермского края данное понятие определено более широко:

«доброволец (волонтер) – гражданин, безвозмездно реализующий свои права и ответственность члена общества, который одновременно с процессом познания нового, совершенствования своей жизни, раскрытия своего человеческого потенциала, осуществляет в свободное от работы (учебы) время добровольную социально направленную, общественно полезную деятельность в формах и видах, предусмотренных настоящим Законом».

Оценивая **последствия** принятия данного законопроекта, отметим следующее.

Формирование законодательной базы, направленной на регулирование добровольческой (волонтерской) деятельности является важным шагом в развитии данной сферы общественных отношений. Действие рассматриваемого законопроекта направлено на поддержку⁹ уже существующих начинаний и

⁷ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

⁸ Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 23.12.2010) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

⁹ О необходимости поддержки добровольческих инициатив было сказано Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2012 года.

является стимулом для развития и распространения добровольчества (волонтерства) в Пермском крае.

Вместе с тем считаем, что принятие закона Пермского края до установления на федеральном уровне правовых основ функционирования в Российской Федерации целостной системы добровольческой (волонтерской) деятельности, структуры, механизмов функционирования институтов и организаций, осуществляющих эту деятельность, единого понятийного аппарата, а также полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере, может впоследствии привести к необходимости существенной корректировки краевого законодательства.

В связи с вышеизложенным, при принятии закона Пермского края «О развитии добровольчества в Пермском крае», по нашему мнению, **целесообразно** установить срок подачи поправок, учитывающий принятие федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)».

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная