

ВОЛОНТЁРАМ РОССИИ НЕОБХОДИМА ПОДДЕРЖКА В ВИДЕ ЗАКОНА

В Послании Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию (1 декабря 2016 года) отмечалась необходимость поддержки волонтерских, благотворительных движений, совершенствование законодательства в этой сфере. «Много школьников и студентов участвуют сегодня в волонтерских проектах, они активно развиваются в таких важных сферах, как уход за больными, поддержка пожилых, людей с ограничениями по здоровью, образование, спорт, культура, краеведение, поисковые движения, забота о природе и животных, – сказал В.В. Путин. – Особая примета нашего времени – широкое вовлечение граждан в самые разные благотворительные акции».

На вопросы о законодательной поддержке волонтерского движения в России редакция попросила ответить Юрия Леонидовича Воробьева, заместителя Председателя Совета Федерации, Президента Общероссийской общественной организации «Российский союз спасателей».

– Юрий Леонидович, в Российской Федерации на протяжении ряда лет наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в добровольческой (волонтерской) деятельности. Нужно ли законодательно регулировать волонтерскую деятельность?

– В процессе работы общественные и некоммерческие организации сталкиваются с множеством проблем, большинство которых связано с неопределенно-

стью правового статуса добровольца, лишь частично определяемого в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», волонтера – в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», что говорит о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере. Кроме того, в резолюции 56/38, принятой 10 января 2001 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, подчеркивается необходимость регули-



Юрий Леонидович ВОРОБЬЁВ,
заместитель Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

рования на законодательном уровне и поощрения государствами добровольческой деятельности, а рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1496 (2001) предлагает определить статус добровольческой службы на национальном уровне, имея в виду её значимость для общества.

В марте 2012 года решением Комитета Совета Федерации по социальной политике была создана рабочая группа по выработке предложений, направленных на совершенствование законодательства в области правового регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности граждан, поддержку и распространение добровольческого (волонтерского) движения в Российской Федерации. В её состав вошли эксперты-практики, работающие с добровольцами, а также сами добровольцы.

С начала 2013 года проект федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)» стал активно обсуждаться Советом Федерации с общественностью.

Он был размещен на сайте Совета Федерации, разослан в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (проект поддержали 68 субъектов Российской Федерации). Было проведено рабочее совещание с добровольцами и представителями добровольческих организаций, на котором законопроект получил поддержку и предложения по доработке. Было организовано селективное совещание с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и региональными представителями добровольчества, в котором участвовали 83 субъекта Российской Федерации, выступили представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации от каждого федерального округа, представители сообщества добровольческих организаций от этих округов. Все выступившие поддержали проект федерального закона.



С учетом поступивших предложений и замечаний законопроект был доработан и 21 июня 2013 года членами Совета Федерации А.А. Борисовым, В.В. Рязанским и мной был внесен в Государственную Думу.

Государственная Дума направила законопроект в субъекты Российской Федерации для рассмотрения перед первым чтением. В ответ поступило 65 положительных отзывов и только 3 отрицательных (Москва, Ленинградская и Брянская области).

Законопроект обсуждался в Общественной палате Российской Федерации и в Государственной Думе. По результатам слушаний 20 ноября 2013 года было принято решение создать при Комитете Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций рабочую группу по доработке проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)». Однако за время работы членам рабочей группы не удалось прийти к единому мнению по доработке законопроекта. Два члена рабочей группы предложили к принятию два концептуально новых и отличающихся друг от друга законопроекта. Поэтому с 2013 года проект федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)» находится в Государственной Думе без движения.

– **А в чем суть этого законопроекта?**

– Законопроект предусматривает

создание механизмов развития и поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности в Российской Федерации, что, в свою очередь, создаст предпосылки для реализации гражданской активности и патриотического воспитания молодежи, оказания своевременной помощи нуждающимся.

Суть законопроекта заключается в создании правовой основы функционирования в России добровольчества (волонтерства), структуры, механизмов функционирования институтов и организаций, осуществляющих добровольческую (волонтерскую) деятельность, определении основных принципов добровольчества (волонтерства), целей и задач добровольческой (волонтерской) деятельности, форм и видов добровольческой (волонтерской) деятельности, прав и обязанностей участников добровольческой (волонтерской) деятельности, отношений между ними, системы мер по стимулированию добровольчества (волонтерства), полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной области.

Последнее имеет особое значение, поскольку позволяет, с одной стороны, органам государственной власти и органам местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждениям на легальной основе выступать организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, а с другой стороны – служит ориентиром



для добровольцев (волонтеров), получателей их помощи и для общества в целом в том, что именно они могут ожидать от такой деятельности, как и для чего она может быть организована.

Полагаю, что российским волонтерам такая законодательная поддержка нужна, в том числе для повышения прозрачности этой деятельности и в конечном счете – улучшения её результативности.

Для этого законопроект устанавливается ряд основных понятий (таких, как «добровольчество (волонтерство)», «доброволец (волонтер)», «добровольческая (волонтерская) деятельность», «получатель помощи добровольца (волонтера)», «добровольческая (волонтерская) организация», «координатор добровольцев (волонтеров)», «организатор добровольческой (волонтерской) деятельности» и другие), определяются такие важные элементы регулирования, как добровольный учет (регистрация) добровольцев (волонтеров), общие вопросы информационной системы добровольчества (волонтерства) и другие. Законопроект распространяет своё действие на органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностных лиц, негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации, общественные объединения, граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства.

– **Юрий Леонидович, Вы не могли бы рассказать о том, как строится работа с добровольцами на региональном уровне?**

– Общественное обсуждение проекта федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)» привлекло внимание руководителей субъектов Российской Федерации к рассмотрению вопросов поддержки добровольчества (волонтерства) на региональном уровне. Субъекты Российской Федерации начали проводить активную работу по развитию волонтерского движения. Но каждый субъект Российской Федерации пошёл по своему пути.

Одни создавали базы вакансий для добровольцев, центры развития добровольчества, разрабатывались концепции развития добровольческой (волонтерской) деятельности молодежи (Саратовская, Самарская и Липецкая области) и положения о добровольческой деятельности (Республика

Башкирия, Новгородская, Самарская, Костромская и Тульская области).

Другие разрабатывали региональные законы, поддерживающие волонтерскую (добровольческую) деятельность. Такая работа проделана в Москве, Санкт-Петербурге, Пермском крае, Липецкой, Воронежской, Владимирской, Ульяновской и других областях. В числе первых субъектов, принявших региональные законы о добровольчестве уже в конце 2012 года, Вологодская и Ростовская области.

Хотя сейчас на федеральном уровне и нет базового закона, регулирующего деятельность добровольцев, защищающего их труд, добровольцы проявляют милосердие, человечность, духовность по отношению к гражданам своей страны.

Поэтому возникает острая необходимость в разработке федерального закона, который послужит подспорьем в поддержке и развитии добровольчества (волонтерства) в регионах, придаст ему организованный характер, определит статус добровольца (волонтера), гарантии и направления поддержки.

– **Как новый закон повлияет на волонтерскую деятельность и будут ли какие-либо плюсы от такого законодательного регулирования?**

– Важнейшим стимулом развития добровольческого (волонтерского) движения является система моральных поощрений и преференций, таких как преимущественное право поступления в вузы для всех добровольцев независимо от сферы их деятельности.

Во всех цивилизованных странах добровольческая деятельность активно поддерживается государством. Эта поддержка может выражаться в самых разнообразных преимуществах. Например, в Германии стимулирующей мерой является включение волонтерской деятельности в трудовой стаж, а в США она учитывается при поступлении в университет – данные меры прописаны в законодательствах этих стран.

Убежден, что законодательное регулирование в нашей стране добровольческой (волонтерской) деятельности обеспечит государственную поддержку важных гражданских инициатив, позволяющих людям реализовать себя в гуманной и безвозмездной деятельности на благо общества.

Законопроект определяет порядок учета, подготовки, защиты здоровья всех тех, кто готов отдать свой труд людям, во многом исключит ненужную полити-

зацию процесса, обеспечит преемственность мирового опыта и интеграцию российского добровольчества (волонтерства) в мировую систему подобных организаций.

В проекте федерального закона предусмотрена добровольная регистрация добровольцев. Если доброволец хочет получать поддержку от государства, компенсацию проезда, проживания, спецодежду, то ему необходимо будет зарегистрироваться. Если он помогает престарелой соседке, то необходимости в регистрации нет.

– А есть ли минусы такого регулирования?

– Правительством Российской Федерации инициируется внесение изменений в отдельные отраслевые федеральные законы, определяющие взаимоотношения государственных и муниципальных учреждений с добровольцами (спортивное волонтерство, добровольные пожарные, добровольные народные дружины и добровольцы в здравоохранении).

Государственная Дума планирует рассмотреть во втором чтении законопроект, который предусматривает право преимущественного поступления добровольцев, занятых в сфере здравоохранения, в медицинские вузы.

При этом для спортивных волонтеров, добровольных пожарных, поисковиков, дружинников и других добровольцев такой нормы не предусмотрено.

Сложившаяся практика регулирования и поддержки добровольческой деятельности путем внесения точечных изменений в отраслевые федеральные законы может иметь место одновременно с принятием базового федерального закона о добровольчестве.

При этом базовый закон необходим для унификации понятия «доброволец (волонтер)» и механизмов поддержки добровольческой деятельности.

– Юрий Леонидович, какие положения законопроекта нуждаются в доработке и дополнительном обсуждении?

– По итогам обсуждения законопроекта можно сделать вывод о том, что волонтерское сообщество разделилось на два «лагеря», имеющих противоположные мнения. Индивидуальные добровольцы, незарегистрированные добровольческие группы, также добровольческие организации, взаимодействующие с органами государственной власти (МЧС, МВД, Минобороны

России, медицинскими учреждениями, МУП и ГУП), поддерживают инициативу принятия отдельного закона.

Представители некоммерческих организаций, получающих гранты от государства, от политических партий, общественных (в том числе иностранных) организаций, – против государственного регулирования данной деятельности.

Среди основных доводов против закона приводятся следующие:

– принятие специального закона не является ни необходимым, ни достаточным для совершенствования нормативно-правовой базы в сфере добровольческой деятельности;

– волонтерство в России стремительно развивается без какого-либо вмешательства со стороны государства;

– государственное регулирование добровольческой деятельности чревато бюрократизацией, обусловленной установлением отчетности и необходимостью координации между собой органов государственной власти;

– добровольцам (волонтерам) не нужны компенсации на проезд, проживание и питание, при этом отмечается, что маленькие гранты, выделяемые субъектами Российской Федерации, недостаточны для деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

добровольческая (волонтерская) деятельность не может быть направлена на поддержку определенных политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение товаров, работ, услуг. По словам оппозиционеров, этот пункт прямо нарушает Конституцию Российской Федерации, гарантирующую свободу воли и право поддерживать любые организации, не запрещенные законом.

Представители добровольческих организаций, получающие гранты от государства и иностранных общественных организаций, говорят о том, что в государственном регулировании их деятельность не нуждается, при этом говорят о необходимости ее финансирования со стороны государства. Так как ведение реестров, волонтерских книжек, а также представление информации о добровольцах (волонтерах) в общероссийский реестр оттолкнет некоммерческие организации и самих добровольцев (волонтеров) от занятия добровольческой (волонтерской) деятельностью. Опасения оппонентов за-

ключаются и в том, что общественные организации не хотят раскрывать наработанную базу добровольцев, которые могут начать осуществлять такую деятельность либо самостоятельно, либо через другую некоммерческую организацию.

Часто оппозиционеры за деньги привлекают добровольцев-агитаторов для осуществления предвыборной агитации, такие добровольцы не подпадают под действие нашего законопроекта, это сфера регулирования федерального законодательства о выборах.

Летом 2016 года активно стало развиваться мнимое добровольчество, когда под видом помощи детским домам, хосписам, специальным интернатам на улицах продавали по завышенным ценам некачественную продукцию, кондитерские изделия. Таких добровольцев наш закон выведет из сферы добровольчества, и, соответственно, не будет осуществляться их государственная поддержка.

– Что можно сказать о том, что закон о волонтерстве пока ещё нет, а подзаконные акты к нему уже активно разрабатываются?

– В декабре 2016 года Минэкономразвития России разработало и разослало в субъекты Российской Федерации «Методические материалы по привлечению и организации добровольцев и добровольческих организаций государственными и муниципальными учреждениями».

Эта инструкция в большинстве своем дублирует положения проекта федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)», что оговорит о его актуальности и необходимости принятия на федеральном уровне. Например, в методических рекомендациях предусмотрено, что права, обязанности и полномочия учреждения и добровольца в процессе взаимодействия должны фиксироваться гражданско-правовым актом – договором или соглашением учреждения с добровольцем. Предусматривается также наличие координатора – представителя государственного (бюджетного) учреждения. Описывается порядок осуществления учета добровольцев.

Также в целях фиксации практики труда добровольца ему может выдаваться «Личная книжка добровольца», которая заполняется координатором добровольцев. В «Личную книжку до-



бровольца» заносятся сведения о добровольце, его добровольном труде и периоде работы в учреждении, а также об обучении и поощрениях. И есть ещё много других положений проекта федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)», нашедших отражение в методических материалах, разработанных Минэкономразвития России.

В заключение хотел бы подчеркнуть, что принятие федерального закона станет стимулом дальнейшего цивилизованного развития волонтерского движения. Наш проект базового закона имеет цель: показать позитивное отношение государства к деятельности добровольческого движения и создать механизмы развития и поддержки добровольцев (волонтеров) в Российской Федерации.