

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
«О добровольчестве (волонтерстве)»

Общественной палатой Российской Федерации проведена общественная экспертиза проекта федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)» (далее – законопроект).

При подготовке заключения были учтены предложения и замечания представителей некоммерческих организаций, экспертов и научного сообщества из Москвы, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, представителей Общественной палаты Ивановской области.

Общественная палата Российской Федерации признает необходимость внесения законодательных изменений в сфере регулирования добровольческой деятельности, таких как введение в законодательство понятия «волонтер» в более широком смысле, чем это предусмотрено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 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», стимулирование добровольческой деятельности путем установления льгот в соответствии с законодательством о налогах и сборах и др.

Общественная палата Российской Федерации отмечает, что законодательные инициативы в сфере добровольчества должны быть направлены на развитие и стимулирование добровольческой деятельности.

Анализ законопроекта позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на многие его положительные аспекты, он направлен на создание неэффективного закрытого списка добровольцев (волонтеров), которые будут использоваться для помощи государству в решении его социальных задач. Излишнее регулирование, каким представляется законопроект, может повлечь отказ, как самих добровольцев, так и некоммерческих организаций, использующих добровольческий труд, от его

применения или опубликования. Вместе с тем, представленный законопроект противоречит нормам международного права, Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Помимо этого, в тексте законопроекта присутствуют элементы трудового права, не применимые в отношении добровольческой деятельности.

По мнению Общественной палаты Российской Федерации рассматриваемый законопроект, в случае его принятия, приведет к «огосударствлению» и «бюрократизации» института добровольчества.

Кроме того, к законопроекту имеются следующие предложения и замечания:

1. Пункт 2 части 1 статьи 11 законопроекта предусматривает ограничение права добровольца на свободное прекращение добровольческой деятельности, когда это прямо предусмотрено гражданско-правовым договором, заключенным между добровольцем и добровольческой организацией. Общественная палата Российской Федерации отмечает, что данное положение вступает в противоречие с нормами международного права и статьей 37 Конституции Российской Федерации.

2. Во избежание двоякого толкования, Общественная палата Российской Федерации полагает целесообразным доработать приведенное законопроектом определение «добровольческой (волонтерской) организации». С одной стороны, под добровольческой (волонтерской) организацией может подразумеваться специализированная некоммерческая организация, которая занимается лишь привлечением добровольцев и направлением их в определенные точки, выполняя тем самым роль исключительно центра координации добровольцев. С другой стороны, добровольческой (волонтерской) организацией может считаться любая некоммерческая организация, которая, наряду с другими видами деятельности, использует добровольческий труд. В случае расширительного толкования практически любая некоммерческая организация будет иметь статус добровольческой (волонтерской) организации, что неизбежно приведет к неоднозначному применению этого понятия.

3. По мнению Общественной палаты Российской Федерации, в

статье 2 законопроекта необходима конкретизация понятия «добровольческое (волонтерское) объединение», поскольку такая организационно-правовая форма как «объединение граждан» в действующем законодательстве отсутствует. Законопроект также не определяет механизм создания «добровольческих (волонтерских) объединений». Если под «добровольческими (волонтерскими) объединениями» подразумеваются общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Федеральный закон «Об общественных объединениях»), то «добровольческие (волонтерские) объединения» являются аналогом «добровольческих (волонтерских) организаций». Если под «добровольческими (волонтерскими) объединениями» подразумеваются общественные объединения, не имеющие статуса юридического лица (что также допускается Федеральным законом «Об общественных объединениях»), то непонятна цель их регламентации в законопроекте. В данном случае каждый из добровольцев, хоть и объединившихся, фактически будет осуществлять свою деятельность самостоятельно и от своего имени, что уже урегулировано статьями 4 и 7.1 Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее - Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»). Предлагаемая законопроектом регламентация «добровольческих (волонтерских) объединений» является избыточной. Данное замечание также относится к пункту 2 части 1 статьи 5 законопроекта.

4. Следует обратить внимание на то, что под предлагаемым законопроектом понятием «координатор добровольцев (волонтеров)» понимается штатная единица организации, имеющая должностные обязанности, определенные трудовым договором и (или) должностной инструкцией, а также соответствующую оплату своего труда. В приведенном определении не учтена специфика деятельности многих некоммерческих организаций, работающих с добровольцами, и не имеющих возможности иметь в штате сотрудников координатора добровольцев. В этой связи, целесообразно законодательно закрепить в качестве

координатора добровольцев именно некоммерческую организацию, а не физическое лицо внутри организации.

5. В рассматриваемом законопроекте требует уточнения понятие «добровольческая (волонтерская) программа», поскольку не ясно кем именно эти программы могут или должны разрабатываться.

6. Общественная палата Российской Федерации отмечает, что в статье 2 законопроекта имеет место расхождение терминологии: в определениях «добровольческой (волонтерской) деятельности» и «добровольца (волонтера)», речь идет о «социально направленной, общественно полезной деятельности», в то время как в определениях «добровольческой (волонтерской) программы» и «добровольческой (волонтерской) акции» фигурирует «решение социально значимых задач». В целях правильного толкования и единообразного применения следует использовать единую терминологию, путем исключения из пункта 7 части 2 статьи 5 законопроекта слова «социально значимых», поскольку добровольческая деятельность в виде организации и проведения профилактической работы по противодействию распространению заболеваний должна распространяться на все заболевания, а не только на заболевания определенные в качестве социально значимых в Постановлении Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих». В противном случае это может привести к дискриминации при оказании помощи людям, страдающим различными заболеваниями.

7. В законопроекте следует конкретизировать предусмотренное статей 2 законопроекта определение добровольца (волонтера), в частности что добровольцем (волонтером) может являться не просто физическое лицо, а гражданин Российской Федерации, а также лицо без гражданства и иностранный гражданин, законно находящийся на территории Российской Федерации.

8. По мнению Общественной палаты Российской Федерации из законопроекта следует исключить:

- нормы, регулирующие введение и использование «личных книжек

добровольцев (волонтеров)» (статья 2, пункт 4 части 2 статьи 8, часть 5 статьи 9, пункты 6 и 8 части 1 статьи 11, статья 15 законопроекта). Законопроект не определяет правовой статус личной книжки добровольца (волонтера), не указывает, в каких сферах она может использоваться, засчитывается ли на ее основании осуществленная деятельность в стаж работы по определенной специальности, какие права добровольцу она предоставляет и какие обязанности на него возлагает. Заполнение личной книжки добровольца (волонтера) ставится в зависимость от включения физического лица в закрытый реестр добровольцев (волонтеров). В случае добровольческого труда физического лица, не включенного в реестр, и осуществляющего безвозмездную помощь не по направлению органа власти, возможность получения личной книжки добровольца (волонтера) исключается, что не способствует развитию самостоятельного (негосударственного) добровольчества. Более того, введение института личных книжек добровольцев (волонтеров) дискриминирует тех добровольцев, которые по разным причинам не включены в специализированный реестр добровольцев. Следует также отметить, что в случае, если личная книжка добровольца (волонтера) будет предоставлять какие-либо права (например, первоочередное право приобретения проездных билетов, как это установлено пунктом 5 статьи 16 законопроекта), это станет основанием для появления множества «бумажных» добровольцев с фиктивными записями в соответствующих книжках;

- пункт 8 части 1 статьи 3 законопроекта, поскольку международное сотрудничество не является предметом регулирования данного законопроекта, а сам текст законопроекта не содержит в себе норм, регулирующих международные аспекты добровольческой деятельности;
- часть 2 статьи 3 законопроекта, устанавливающую запрет для добровольческой деятельности на поддержку определенных политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а

также на продвижение товаров, работ, услуг. Следует отметить, что запрет на поддержку политических партий, в том числе на проведение предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума, установлен пунктами 2 и 3 статьи 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», в связи с чем возникает дублирование норм. Предложенный законопроект запрет на поддержку общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение товаров, работ и услуг противоречит сложившейся практике добровольческой деятельности, поскольку общественные объединения являются самой распространенной формой социально ориентированных некоммерческих организаций, в том числе благотворительных организаций, и привлечение добровольцев к их поддержке является одним из приоритетов государственной политики. Кроме того, сама по себе добровольческая деятельность осуществляется именно путем выполнения работ или оказания услуг. Таким образом, законопроектом предлагается установить запрет на добровольческую деятельность в целях продвижения такой деятельности;

- пункт 1 части 2 статьи 4 законопроекта представляет добровольчество в качестве инструмента государства по экономии бюджетных средств при реализации своих задач в социальной сфере, что противоречит смыслу и духу добровольчества, являющегося сугубо гражданской инициативой. Вместе с тем, указанная норма и часть 1 статьи 8 законопроекта вступают в противоречие с частью 3 статьи 3 законопроекта, которая устанавливает, что «добровольческая (волонтерская) деятельность не подменяет деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению их полномочий». Часть 1 статьи 8 также подлежит исключению;
- статьи 6 и 7, часть 3 статьи 9, часть 2 статьи 12, статья 14 законопроекта, определяющие правовой статус и полномочия «уполномоченного органа», а также регулирующие вопросы регистрации добровольцев.

Введение института «уполномоченного органа» в сфере добровольчества представляется избыточным, поскольку это приведет к «огосударствлению» и «бюрократизации» сферы добровольческой деятельности, увеличит затраты бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, законопроектом не определяются цели регистрации добровольцев и ведения их закрытого реестра. Регистрация добровольцев, наряду с выдачей им личных книжек добровольцев (волонтеров) может стать фактором, препятствующим развитию добровольчества и механизмом ограничения свободы добровольческой деятельности;

- пункт 8 части 1 статьи 11 законопроекта, поскольку право добровольца на замену производственной (ознакомительной) практики добровольческой (волонтерской) деятельностью законодательством об образовании не предусмотрено;
- пункт 10 части 1 статьи 11 законопроекта, поскольку ограничение права на получение добровольцем подарков является необоснованным, а также является предметом регулирования не законодательства о налогах и сборах (как указано в законопроекте), а гражданского законодательства;
- пункт 4 части 2 статьи 11 законопроекта, регулирующий обязанность добровольца соблюдать конфиденциальность информации, доступ к которой получен в ходе осуществления добровольческой деятельности, подлежит исключению, поскольку дискредитирует добровольчество как социальное явление, основанное на принципе открытости, вводит запрет на распространение социально значимой информации, а также противоречит пункту 3 части 1 статьи 3 законопроекта, закрепляющему принцип гласности при осуществлении добровольческой деятельности. Следует отметить, что запрет на распространение определенной информации, к которой, теоретически, доброволец может получить доступ при осуществлении своей деятельности, установлен соответствующими федеральными законами, обязательные требования

которых распространяются, в том числе, на добровольцев;

- часть 1 статьи 12 законопроекта, дублирующая нормы статьи 4 Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», поскольку добровольческая деятельность является неотъемлемой частью благотворительной деятельности;
- часть 5 статьи 12 законопроекта, поскольку не относится к предмету регулирования законопроекта.

10. В части 7 статьи 9 законопроекта следует конкретизировать кто и каким образом должен «награждать» добровольцев. «Награждение», в качестве цели добровольческой деятельности, противоречит духу добровольчества как исключительно безвозмездной деятельности.

11. Общественная палата Российской Федерации отмечает необходимость доработать часть 6 статьи 14 законопроекта. Согласно предлагаемой законопроектом норме, обработка персональных данных добровольца осуществляется уполномоченным органом на основании заявления добровольца, подаваемого в электронной форме, в соответствии с законодательством Российской Федерации о персональных данных. Вместе с тем, часть 4 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» устанавливает, что «равнозначным содержащему собственноручную подпись субъекта персональных данных согласию в письменной форме на бумажном носителе признается согласие в форме электронного документа, подписанного в соответствии с федеральным законом электронной подписью». Таким образом, для подачи заявления о включении в «общероссийский реестр добровольцев (волонтеров)» каждый доброволец должен обладать электронной цифровой подписью, правовые аспекты регистрации и использования которой определены Федеральным законом от 10 января 2002 года № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи». Следует отметить, что процедура регистрации электронной цифровой подписи для каждого из добровольцев сопровождается определенными финансовыми и трудовыми затратами, что не

способствует развитию добровольчества.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)». Вместе с тем, по мнению Общественной палаты Российской Федерации, некоторые положения законопроекта заслуживают поддержки и могут быть реализованы путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Налоговый кодекс Российской Федерации и другие нормативные правовые акты.

 