

Problems of legal regulation of the voluntary movement in Russia
Strygina S. (Russian Federation)
Проблемы правового регулирования волонтерского движения в России
Стрыгина С. В. (Российская Федерация)

*Стрыгина Светлана Владимировна / Strygina Svetlana - кандидат философских наук, доцент,
кафедра теории государства и права, юридический факультет,
Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского,
г. Саратов*

Аннотация: целью статьи является анализ нормативных актов, регулирующих волонтерское движение в стране. Обозначены задачи по принятию нового законодательства в указанной области. Выявляются недостатки, как существующего законодательства, так и проектов законов в этой сфере, и предлагаются новые варианты. Отмечается необходимость развития волонтерства как элемента гражданского общества.

Abstract: the aim of the article is the analysis of normative acts regulating the volunteer movement in the country. The tasks of adopting new legislation in this area are designated. The disadvantages of both existing legislation and draft laws in this field are determined, and new options are suggested. The article tells about the necessity of the development of volunteerism as an element of a civil society.

Ключевые слова: волонтер; закон; статус; координация деятельности; бескорыстие.

Keywords: volunteer; law; status; coordination of activity; unselfishness.

Признаком гражданского общества является осмысление каждой личности и группы своего собственного места в государстве и мире, в результате чего происходит развитие гражданских инициатив и движений. В условиях демократического режима власть заинтересована в их развитии и поддержке, поэтому во многих странах существует добровольческое движение в виде волонтерства, деятельности которого содействует государство.

Многочисленные формы этого движения помогают решать государству стоящие перед ним задачи в самых разных сферах жизнедеятельности. Важность таких форм подтверждает тот факт, что в 1996 году ЕС учредил Европейскую волонтерскую службу для содействия участия молодежи в социальной жизни. Ее целью является развитие солидарности, терпимости и взаимопомощи между людьми, где активную роль играет молодежь. Об этом свидетельствует обновленная программа Европейского Союза «ErasmusPlus», которая стартовала в 2014 году [7]. Подобные программы содействуют развитию активной гражданской позиции молодежи разных стран.

Существует несколько нормативных актов, регулирующих в Российской Федерации деятельность добровольческих объединений, среди которых следует выделить закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ [5] и Концепцию содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации (Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р) [6].

Несмотря на это, законодательство именно в этой сфере недостаточно регламентировано. Поскольку деятельность добровольцев носит особый характер, отличающей ее ото всех других форм активности гражданского общества, то следует принять специальный нормативный акт на законодательном уровне, ее регулирующий.

Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко, выступая на форуме «Общество за безопасность» в Вологодской области, говорила о необходимости принятия нового закона: «Волонтеры и добровольцы должны иметь не только обязанности, но и права и поддержку от государства, от общества, иметь возможность для самореализации» [1].

С 2013 года и до настоящего времени в Государственной Думе находится проект нового «Закона о добровольческих движениях», который долгое время не принимается, так как существует много разногласий вокруг его текста. Причиной долгого отсутствия подобного закона, на наш взгляд, является недостаточная проработанность проекта. Его содержание порождает больше вопросов, чем ответов, в нём существует много противоречий и неточностей.

Например, из смысла ст.2 проекта следует, что волонтер - это физическое лицо, которое осуществляет свою деятельность «в свободное от работы (учебы) время» [8]. Следовательно, неработающие люди (пенсионеры, безработные, инвалиды и т.д.) не могут относиться к указанному статусу, и, следуя буквально букве закона, получается, что они не будут к нему отнесены, даже если фактически осуществляют подобную деятельность. Принятый в такой редакции закон может привести к тому, что многие люди лишаются права на добровольную помощь в различных областях жизни. Поэтому эта

неточная формулировка должна быть исключена, поскольку из самого определения волонтерства уже следует, кто относится к указанной группе лиц.

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве не разделены понятия волонтер, благотворитель, доброволец. Вместе с тем, это разные понятия. К примеру, благотворителем может стать физическое лицо, оказывающее только материальную помощь, а волонтерство предполагает помощь собственным бескорыстным трудом. От правильного определения статуса могут зависеть дальнейшие льготы в области налогов у благотворителей, поэтому закон должен его точно детерминировать. Директор ВЦИОМ Валерий Федотов считает, что закон необходим, так как это позволит определить более точно, кто такие волонтеры и решить проблемы с правоохранительными органами [3].

В законодательстве четко не прописан процесс координации деятельности добровольцев и поэтому подчас это носит стихийный и неуправляемый характер, что приводит к дезорганизации в помощи пострадавшим. Подобные примеры были наглядны, когда требовались спасательные работы в Крымске, где отсутствие единого штаба не помогло с большой эффективностью использовать труд добровольцев и подчас вносило дезорганизацию в спасательные работы.

В законе о добровольчестве следует предоставить статус волонтера тем категориям населения, кого проект Федерального Закона лишил этого права. В проекте не признаются волонтерами (добровольцами) соседи, родственники и друзья. Об этом речь идет в п.2 ст.1: «Отдельные добровольческие (волонтерские) акции, осуществляемые на основе семейных, дружеских или добрососедских отношений, не являются предметом регулирования настоящего Федерального закона» [8]. Данное положение представляется абсурдным особенно в период массового наплыва мигрантов и беженцев, которых в первую очередь принимают друзья, соседи, родственники. Из приведенного текста следует даже то, что если в период перемещения по стране представители указанных категории познакомились с какими-то людьми и стали друзьями (что часто бывает), то они уже не волонтеры и они будут лишены предоставляемых законодательством ресурсных возможностей осуществления своей деятельности. Это может привести к тому, что указанные лица вынужденно перестанут оказывать помощь и дожидаться таковой от других, что противоречит принципам гражданского общества и волонтерского движения. Возможен вариант, когда они будут скрывать свое участие, и идти на подмену фамилий, указывая заранее неверные данные. Таким образом, государство способствует нигилизму на уровне гражданского общества, вместо того, чтобы способствовать его развитию.

При помощи правового регулирования должны создаваться благоприятные условия бескорыстной деятельности волонтеров по решению социальных проблем. Вызывает сомнение норма п.3 ст. 7 проекта Федерального Закона, где закрепляется положение о размещении на официальном сайте Уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» фамилии, имени, отчества волонтеров, персонального идентификационного номера [8].

Эта норма вступает в противоречие с п.7 ст. 11 указанного проекта закона, где закреплено положение о сохранении «конфиденциальности персональных данных и иных сведений, переданных организатору добровольческой (волонтерской) деятельности» [8]. Одновременно это противоречит п.1 ст.6 Федерального закона «О персональных данных», где предусмотрена обработка персональных данных только с согласия их субъекта [4]. Таким образом, в данном случае, наблюдается коллизия, как внутри самого нормативного акта, так и с другими нормами. Условие о добровольности размещения личных данных, должно быть оговорено при нормативном регулировании труда волонтеров в соответствии с существующим законодательством и конституционными нормами.

Безусловно, развивающееся общественное движение поставило насущный вопрос более четкой регламентации волонтерства в стране, для чего должен быть принят новый закон. Он должен дать ответ на вопрос кого считать волонтерами, какие полномочия им предоставляются, права, обязанности и другие важные моменты.

Вместе с тем, нужно учитывать, что посредством правового регулирования невозможно регламентировать все стороны общественной жизни, все инициативы исходящие от населения, что противоречило бы задачам развития гражданского общества. Поэтому следует очень осторожно относиться к нему в случаях массовых проявлений инициатив, во избежание их бюрократизации и излишней регламентации. Это, на взгляд автора, относится к предложению о создании книжек волонтеров, которые уже начали существовать в стране.

Книжка волонтера безусловно нужна, но только как свидетельство о наличии определенного статуса и существовании соответствующих полномочий, при этом «набор» баллов, стажа или других показателей в качестве льгот приведет к ликвидации самой идеи этого движения гражданского общества. Однако в стране уже предоставляются льготы при поступлении в ВУЗы, при условии набора определенного количества баллов. Так, в Тюменском государственном университете для этого нужно отработать волонтером 150 часов в определенных организациях, о чем содержится информация на его сайте [2].

Необходимо вместе с тем отметить, что участники волонтерских движений опасаются, что принятие закона ограничит их деятельность. Это мнение существует, поскольку предусматривается создание уполномоченного органа, «который будет разрабатывать государственную политику в области поддержки и стимулирования добровольческой (волонтерской) деятельности». И хотя этот момент в законопроекте четко не определен, поскольку не определена форма указанного государственного органа, порядок его формирования и взаимодействия с волонтерами, подобные органы уже существуют в стране.

«Следует отметить, что в законе важно предусмотреть, что в экстремальных случаях добровольцы должны быть обучены определенным навыкам, в противном случае будет больше вреда, чем пользы, поскольку они сами подвергаются риску. Поэтому придется тратить людские и материальные ресурсы на их спасение» [10, с.178].

В настоящее время стоит остро вопрос с безвозмездной помощью добровольцев. Это связано с большими миграционными потоками, когда требуется помощь по сбору вещей, необходимых принадлежностей, психологическая помощь и т.д. Недостаточное правовое урегулирование добровольческого движения, отсутствие широкой информации о возможности принять в нем участие, являются тормозом в развитии столь важного элемента гражданского общества. Президент Российского центра развития добровольчества Галина Бодренкова отметила, что предстоит задача вовлечения к 2020 году в добровольческую деятельность до 25—30 процентов граждан [9].

Волонтерская деятельность развивает потенциал, толерантность и взаимопомощь в обществе, имеет большое нравственно - воспитательное значение, но только во взаимодействии с государством, на основе правовой поддержки оно даст ощутимые результаты.

Литература

1. [Электронный ресурс]: Валентина Матвиенко возвращает волонтеров в законное русло. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2509499> (дата обращения 20.02.2016).
2. [Электронный ресурс]: Волонтерам дополнительные баллы при поступлении. URL: <http://www.utmn.ru/presse/novosti/priyem/105453/> (дата обращения 20.02.16).
3. [Электронный ресурс]: Добро в законе. URL: <http://www.ngchel.ru/novosti/104/> (дата обращения 20.02.2016).
4. О персональных данных Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2015). [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (дата обращения 20.02.2016).
5. Об общественных объединениях. Федеральный Закон от 19 мая 1995 года №82 – ФЗ (с изменениями на 31 января 2016 года) [Электронный ресурс]: URL: <http://docs.cntd.ru/document/9011562> (дата обращения 20.02.2016).
6. О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ. Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. N 1054-р. [Электронный ресурс]: URL: <http://base.garant.ru/6726429/#ixzz41PBnIK38> (дата обращения 20.02.2016).
7. [Электронный ресурс]: Программы Европейского Союза. Программа Erasmus Plus. URL: http://udsu.ru/inter/eu_grants (дата обращения 20.02.16).
8. Проект Федерального Закона «О добровольчестве (волонтерстве)» N300326 (Вносит Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации). [Электронный ресурс]: URL: <https://oprf.ru/ru/discussions/1389/newsitem/20345> (дата обращения 20.02.16)
9. [Электронный ресурс]: Представители Добровольческого центра студентов КФУ приняли участие в X Общероссийской конференции по добровольчеству. URL: <http://kpfu.ru/studentu/molodezhnaya-politika/koordinacionnyj-sovet-obschestvennyh/predstaviteli-dobrovolcheskogo-centra-studentov.html> (дата обращения 25.02.2016).
10. Стрыгина С. В. Роль добровольческих общественных объединений в муниципальных образованиях // Политико-правовые проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями власти: Материалы VII Международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 150-летию земской реформы. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2014, 325с.