



**Аналитическая справка к проекту федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
по вопросам добровольчества (волонтерства)»**

11 октября 2017 года Минэкономразвития России на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросам добровольчества (волонтерства)» (далее – Законопроект) - <http://regulation.gov.ru/projects#npa=73977> .

В пояснительной записке к законопроекту указано, что задачей законопроекта является формирование единого подхода к регулированию отношений в сфере добровольчества (волонтерства) за счет включения в ряд федеральных законов базовых понятий в данной сфере и наделения заинтересованных федеральных органов исполнительной власти полномочиями по принятию соответствующих подзаконных актов.

Анализ текста законопроекта позволяет сформулировать ряд замечаний концептуального и юридико-технического характера:

1. Законопроектом предлагается закрепить в законодательстве термины «доброволец» и «волонтер» как тождественные. Попытки уравнивать данные понятия предпринимались и ранее, и обусловлены они, прежде всего, сложившейся практикой, когда, как на бытовом уровне и в СМИ, так на уровне органов власти (мероприятия, программы, переписка) эти термины зачастую взаимозаменяются.

Согласно действующему законодательству определения терминов «доброволец» и «волонтер» закреплены в разных федеральных законах. Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», **«добровольцы - физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)»**. В то же время, в пункте 3.1 статьи 2 Федерального закона от 04.12.07 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» закреплено, что **«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»** (схожее определение термина «волонтер» приведено в п 20 чт. 2 Федерального закона от 07.06.13 №108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). В Налоговом кодексе Российской Федерации данные понятия также не используются как тождественные (п.п. 3.1 – 3.3 статьи 217 НК РФ). Таким образом, в настоящее время с точки зрения законодательства термины «доброволец» и «волонтер» имеют два существенных отличия:

- сфера деятельности. Добровольцы осуществляют свою деятельность в сфере благотворительности, в то время как волонтеры действуют в сфере исключительно физической культуры и спорта. В статье 2 Федерального закона от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» в качестве одной из целей бла-



готовительной деятельности указано «содействие деятельности в области физической культуры и спорта (за исключением профессионального спорта)», в то время как закрепленное в Федеральном законе от 04.12.07 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» определение понятия «волонтер» допускает их участие и в профессиональном спорте (а Федеральный закон от 07.06.13 №108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» прямо регулирует участие волонтеров в мероприятиях профессионального спорта). Таким образом, отнести волонтеров к сфере благотворительной деятельности можно весьма условно и при соблюдении определенных жестких ограничений;

- безвозмездность деятельности. Исходя из определения понятия «доброволец», его деятельность полностью безвозмездна (за исключением законодательно установленных правил возмещения расходов добровольца). В то же время, определение понятия «волонтер» (правила возмещения расходов которых также четко законодательно закреплены) исключает лишь возможность предоставления ему денежного вознаграждения за его деятельность, т.е. неденежные формы вознаграждения, теоретически, возможны.

Предлагаемое законопроектом сугубо техническое отождествление терминов «доброволец» и «волонтер» (перекрестное добавление в скобках) не устраняет вышеуказанных противоречий и может привести к появлению двух институтов с идентичным названием, но с различным правовым статусом и разным правовым регулированием.

2. Законопроектом предлагается законодательно закрепить в Федеральном законе от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» определение термина «добровольческая (волонтерская) организация». Согласно проектируемой норме, «добровольческая (волонтерская) организация – некоммерческая организация в организационно-правовой форме общественной организации (за исключением политических партий), общественного движения, ассоциации (союза), фонда или автономной некоммерческой организации, осуществляющая содействие деятельности добровольцев (волонтеров), и (или) использующая для осуществления основного вида деятельности труд добровольцев (волонтеров) в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг».

В соответствии с частью 1 статьи 123.24 Гражданского кодекса Российской Федерации, «автономной некоммерческой организацией признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная на основе имущественных взносов граждан и (или) юридических лиц в целях предоставления услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, науки и иных сферах некоммерческой деятельности».

Статья 123.8 ГК РФ закрепляет определение ассоциации (союза): «ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей».

Согласно действующему законодательству добровольческая деятельность может осуществляться исключительно в рамках благотворительной деятельности, а статья 7 Федерального закона от 11.08.95 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» закрепляет, что «благотворительные организации создаются в



формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций».

Таким образом, автономные некоммерческие организации и ассоциации (союзы) не могут осуществлять благотворительную деятельность и, соответственно, привлекать труд добровольцев.

3. Законопроектом предлагается закрепить правовой статус «организатора добровольческой (волонтерской) деятельности»: «организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности – добровольческие (волонтерские) организации, а также иные организации и физические лица, которые осуществляют руководство добровольческой (волонтерской) деятельностью и (или) оказывающие консультационную, организационную, образовательную, имущественную, материально-техническую, информационную и методическую поддержку в сфере добровольчества(волонтерства). Органы государственной власти и местного самоуправления могут выступать организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации». Исходя из данного определения, организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности могут осуществлять лишь руководство добровольческой (волонтерской) деятельностью и оказывать всяческую поддержку, но не привлекать труд добровольцев к своей деятельности (кроме добровольческих (волонтерских) организаций, которые вправе привлекать добровольцев). На первый взгляд, это определение не противоречит действующему законодательству, т.к. привлекать труд добровольцев вправе лишь благотворительные организации (только некоммерческие организации в определенных организационно-правовых формах – статья 7 ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»), однако другие предлагаемые Законопроектом нормы порождают противоречия. Так, согласно пункту 1 предлагаемой Законопроектом статьи 7.1 ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» устанавливает, что «добровольцы (волонтеры) могут осуществлять свою деятельность как индивидуально, так и составе добровольческих (волонтерских) организаций, организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности». Таким образом, данная норма допускает привлечение труда добровольцев организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, являющимися органами государственной власти и местного самоуправления и иными организациями (неблаготворительными, коммерческими). Проектируемый пункт 4 этой же статьи гласит: «условия участия добровольца (волонтера) в благотворительной деятельности юридического лица (организатора добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческой (волонтерской) организации или иного юридического лица) могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре, который может быть заключен между юридическим лицом (организатором добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческой (волонтерской) организацией, иным юридическим лицом) и добровольцем (волонтером), и предметом которого являются безвозмездное выполнение добровольцем работ и(или) оказание услуг в рамках благотворительной деятельности этого юридического лица», т.е. закрепляется, что органы государственной власти и местного самоуправления, а также иные юридические лица (неблаготворительные, коммерческие) могут осуществлять благотворительную деятельность. В других нормах Законопроекта такая ошибочная логика допускает оказание им же государственной поддержки (в т.ч. финансовой и имущественной) и предоставление налоговых льгот.



**Юристы
за гражданское
общество**
ассоциация