

Раздел 2. Правовое регулирование волонтерства

2.1. ФЗ-15. Закон о волонтерстве

На уровне законодательства понятие “добровольца” впервые появилось в Федеральном законе “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, принятом в 1995 году. Однако комплексная нормативно-правовая база, регулирующая сферу добровольческой деятельности до недавнего времени отсутствовала.

При этом мы видим, как активно наши граждане хотят участвовать в добровольческих проектах. В 2011 году ВЦИОМ провел опрос, согласно которому 75% молодых россиян готовы участвовать в общественно полезной деятельности бесплатно или за символическую плату, а у 48% молодежи уже есть опыт такой деятельности.

Учитывая высокий потенциал развития добровольчества, законодатель принял решение обновить его правовую базу.

5 февраля 2018 года был принят ФЗ-15 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)". Он вступил в силу с 1 мая 2018 года. Этот закон дал толчок развитию законодательства, регулирующего добровольчество в нашей стране.

До 1 мая 2018 года понятие доброволец относилось к благотворительной деятельности.

Теперь в Федеральном законе понятия «благотворительность» и «добровольчество» четко разведены. Федеральный закон № 135-ФЗ, который раньше был посвящен благотворительности, теперь получил название «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

Далее. Закон *уравнял понятия "волонтерство" и "добровольчество"*, что сняло противоречия между рядом правовых актов, принятых ранее. Понятие волонтер стало общеупотребительным в период подготовки к Олимпийским играм в Сочи, а затем было закреплено в Законе о физической культуре и спорте, то есть в законодательстве применялось только в спортивной сфере. Теперь доброволец и волонтер – одно и то же .

В законе названы участники волонтерской деятельности (*добровольцы, организаторы добровольческой деятельности и добровольческие организации*).

Как мы с вами уже знаем, понятие «доброволец» уже было обозначено в законодательстве ранее, а понятия «организатор добровольческой (волонтерской) деятельности» и «добровольческая (волонтерская) организация» зафиксированы впервые.

Организатором добровольческой деятельности могут выступать как некоммерческие организации, так и отдельные физические лица, которые работают с добровольцами, привлекают волонтеров к деятельности.

Новая редакция закона предполагает, что волонтерские организации вправе получать поддержку органов государственной власти и органов местного самоуправления, информировать о возможностях волонтерской деятельности, а также получать иную поддержку, предусмотренную законодательством, например, такую, которая должна быть оказана социально ориентированным некоммерческим организациям.

Органы государственной власти и местного самоуправления при создании координационных и совещательных органов в сфере добровольчества могут привлекать организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческие (волонтерские) организации для достижения наибольшей эффективности в сфере развития волонтерства.

С понятийным аппаратом мы с вами определились, а теперь рассмотрим, что принципиально нового для органов государственной власти появилось в законе?

1. Во-первых в законе *определены полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере развития добровольчества.*
2. Во-вторых, *органы государственной власти получили право привлекать к деятельности добровольцев / волонтеров.*

Однако стоит особенно подчеркнуть, что цели деятельности, к участию в которой могут быть привлечены волонтеры, должны соответствовать целям благотворительной деятельности, обозначенным в пункте 1 статьи 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

Помимо этого органы власти вправе внедрять собственные программы развития добровольчества, поддерживая волонтеров и НКО с помощью компенсации затрат и страхования.

В Законе значительно уточнены и расширены правовые условия добровольческой деятельности,

Эти условия могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре, который заключается между организатором добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольцем (волонтером).

В таком договоре может быть подробно описано возмещение добровольцу расходов на проезд, питание, проживание, оборудование и средства индивидуальной защиты, а также условия оплаты медицинского страхования и страхования жизни и здоровья на время волонтерской деятельности.

Стоит при этом напомнить, что труд волонтера добровольный. Следовательно, к отношениям с участием добровольца не применяется Трудовой кодекс, в том числе правила об отпуске, графике работы и прочие.

Доброволец вправе в любой момент отказаться от волонтерской деятельности.

Но как же тогда определить права и обязанности сторон и обеспечить их комфортное взаимодействие?

Федеральный закон закрепляет *основные права и обязанности участников волонтерской деятельности, а также органов государственной власти в рамках их взаимодействия.*

Что это означает для волонтера?

Помимо компенсации затрат, о которой мы с вами поговорили выше, для волонтеров может быть предусмотрена

возможность получения психологической помощи, а также информационной, методической и консультационной поддержки в форме курсов, семинаров, инструктажей.

Кроме того, закон предусматривает право волонтера в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством или договором, получать поощрения и награждения, в том числе в рамках программ и конкурсов регионального и федерального уровней.

Информация о программах волонтерства, о мероприятиях всероссийского и регионального уровня, об организаторах волонтерской деятельности, добровольцах и добровольческой деятельности будет содержаться в «Единой информационной системе в сфере развития добровольчества».

Федеральный закон упоминает о *формировании и функционировании единой информационной системы в сфере развития добровольчества*. Система представляет собой интернет-ресурс (получивший название добровольцыроссии.рф), на котором может зарегистрироваться любой человек, желающий принять участие в благотворительных и социальных волонтерских проектах по всей стране. Порядок функционирования этой единой информационной системы будет определяться Правительством РФ.

Таким образом, закон дает возможность органам власти использовать единую информационную систему для формирования реестра добровольцев и других участников волонтерской деятельности, в том числе для их поиска по регионам.

Закон говорит о том, что внесение информации в систему не является обязательным.

Более подробно об этой системе мы поговорим в специальном разделе нашего курса.

Мы затронули только ключевые изменения Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», более подробно с текстом документа вы можете ознакомиться в материалах к курсу.

2.2. Поправки в Налоговый кодекс РФ

С 1 мая 2018 года начали действовать изменения в Налоговом кодексе, которые призваны упростить и дополнительно стимулировать волонтерскую деятельность.

О чем идет речь?

Изменения направлены на создание равных условий налогообложения при получении добровольцами доходов вне зависимости от того, получают ли они их в виде возмещения расходов или в натуральной форме.

То есть теперь в налогооблагаемую базу добровольца не входят и НДФЛ не облагаются:

1. Выплаты на возмещение и расходы в натуральной форме на форму, спецодежду, проезд, питание и страхование.

Например, компенсационные выплаты волонтерам, которые работают безвозмездно на Чемпионате мира по футболу – 2018, также освобождены от НДФЛ.

2. Доходы добровольца, полученные в форме призов, грантов, премий и доходы, покрывающие затраты, связанные с участием в конкурсе (оплаты проезда для участия в них, питания и проживания).

Важно отметить, что договоры, предусматривающие возмещение расходов добровольцам, должны быть заключены в письменной форме. подлежит обложению НДФЛ, а также взносами во внебюджетные фонды.

2.3. План мероприятий по развитию волонтерского движения в России до 2020 года.

Послание Президента 2016 года запустило нормотворческий процесс, приведший в июле 2017-ого к утверждению Плана мероприятий по развитию волонтерского движения в России до 2020 года.

Этот документ был разработан с привлечением различных министерств, ведомств, а также более 2 тысяч экспертов-общественников и содержит ряд прорывных моментов в части правового регулирования добровольчества.

Например, в Плате указано на необходимость унифицировать понятия “доброволец” и “волонтер”. Кроме того, в нем обращается внимание на важность совершенствования механизмов взаимодействия волонтерских организаций с органами государственной власти через рассмотрение соответствующих вопросов на площадке общественных советов, обобщение лучших практик и создание единого федерального интернет ресурса. Стоит отметить, что в числе мероприятий по развитию механизма поддержки добровольчества в Плате названо обучение и повышение квалификации должностных лиц и сотрудников органов исполнительной власти в сфере организации добровольчества, разработка мер нематериального поощрения добровольцев и создание модели поддержки добровольчества в регионах.

2.4. Стандарт поддержки волонтерства АСИ

Основная задача, поставленная Президентом в 2016 году, – устранить барьеры, препятствующие развитию добровольчества, – выполнена: юридически уравнены понятия «доброволец» и «волонтер», определен статус волонтерских организаций, предусмотрено правовое положение физических лиц – организаторов добровольческой деятельности, ликвидирована излишняя налоговая нагрузка на добровольцев. Разработан План мероприятий по развитию волонтерского движения и проект концепции развития добровольчества до 2025 года.

В дополнение к федеральным мерам поддержки добровольчества на площадке Агентства стратегических инициатив ведущими российскими экспертами разработан Стандарт поддержки добровольчества (волонтерства) – гибкая модель инструментов поддержки добровольчества для региональных органов исполнительной власти. В соответствии с Планом мероприятий по развитию волонтерского движения в 2017-2018 годах Стандарт внедряли в 49 регионах.

Стандарт направлен не на унификацию деятельности добровольцев, а на тиражирование лучших практик государственного управления в сфере поддержки добровольчества.

9 шагов Стандарта предлагают регионам набор мер поддержки в сфере вовлечения в поддержку добровольчества всех заинтересованных региональных органов исполнительной власти, разработки прозрачного порядка взаимодействия органов власти и добровольцев и добровольческих (волонтерских) организаций, оказания мер поддержки в сфере инфраструктуры, подготовки добровольцев и должностных лиц, стимулирования добровольцев, финансовой и информационной поддержки добровольчества.

Из каких шагов складывается Стандарт?

В первую очередь речь идет о создании организационной рамки поддержки добровольчества: на площадке советов по вопросам добровольчества, в которые входят представители заинтересованных органов власти, волонтерские и другие организации необходимо обеспечить экспертную оценку мер поддержки, а также нормативных актов региона, разработку совместных проектов добровольческих организаций и органов власти.

Координация этой работы должна лежать на ответственном вице-губернаторе, который обеспечит межведомственное взаимодействие в целях поддержки добровольчества в регионе и непосредственную связь с представителями добровольчества в регионах, выступая «человеческим лицом» государственной политики по поддержке добровольчества.

Основная задача государственных органов в регионах – обеспечить благоприятную среду для развития добровольческих инициатив, в том числе обеспечить необходимое нормативное регулирование. Регламент взаимодействия органов власти, подведомственных учреждений с волонтерскими организациями и организаторами добровольческой деятельности - это, прежде всего, документ, который определяет порядок и направления взаимодействия между органом региональной власти и добровольческими организациями, условия такого взаимодействия и требования к добровольцам, их подготовке. Во избежание зарегулирования все региональные регламенты будут приняты на основе подзаконных актов Правительства Российской Федерации и методических рекомендаций профильных федеральных органов исполнительной власти по утвержденным Правительством видам добровольческой деятельности.

Хотя органы исполнительной власти в регионах вправе привлекать добровольцев, ресурсную поддержку добровольческих движений наиболее эффективно оказывают именно ресурсные центры поддержки добровольчества. Ресурсный центр оказывает информационные, консультационные, методические услуги организациям и гражданам в области добровольческой деятельности.

Около 40 организаций выполняют функции ресурсного центра поддержки добровольчества в 32 из 49 пилотных регионов: обучают волонтеров и должностных лиц, методически обеспечивают добровольческое движение в регионе. Открываются профильные ресурсные центры – в Самарской области при поддержке АНО «Центр поиска пропавших людей» начал работу региональный ресурсный центр по обучению добровольцев-поисковиков.

Ресурсные центры информируют граждан о возможностях участия в добровольческой деятельности, содействуют их вовлечению в добровольческие программы, оказывают организационную, информационную, методическую и консультационную поддержку добровольческим и некоммерческим организациям в области управления добровольческими ресурсами и др.

Ресурсные центры могут быть организованы на базе государственного или муниципального учреждения, на базе НКО, образовательных учреждений и других организаций и являются катализаторами развития добровольческого движения в регионе. Для повышения эффективности их работы органы государственной власти могут поддерживать центры: предоставлять помещения для работы с добровольцами, оказывать финансовую поддержку их работы, в том числе в форме субсидий.

Субсидии и гранты для НКО в регионах зачастую не предусматривают добровольчество как отдельное направление поддержки. Важно, чтобы именно системные проекты, направленные на ресурсную поддержку различных направлений добровольчества, получили приоритетную поддержку.

Информационная поддержка со стороны органов власти – одно из важнейших направлений поддержки. Информационное обеспечение через единую информационную систему «Добровольцы России», через региональные платформы, через ресурсы муниципалитетов и региональных органов исполнительной власти в сфере их компетенции позволяет донести до населения необходимую информацию о возможностях добровольчества. Опыт регионов показывает, что фестивали, конкурсы, просветительские мероприятия в области добровольчества способствуют

повышению информированности граждан о добровольчестве.

Сегодня более половины граждан готовы стать добровольцами, но не все из них имеют реальное представление о деятельности волонтера. В 17 из 49 пилотных регионов Стандарта ведут работу Школы волонтеров. В Новгородской области и Республике Коми организаторов добровольческой деятельности и должностных лиц обучают по программам повышения квалификации. Некоммерческими организациями разработаны методические курсы по организации добровольческой деятельности, наш курс «Узнай. PRO» также направлен на формирование универсальной основы подготовки должностных лиц к работе с волонтерами и волонтерскими организациями. Особенно важно обеспечивать подготовку сотрудников подведомственных государственных и муниципальных учреждений в области вовлечения социально ориентированных НКО и добровольцев в деятельность учреждений, оказывающих услуги населению.

Для того, чтобы закрепить интерес волонтеров к добровольческой деятельности, важно выражать им поддержку – исследование Общественной палаты Российской Федерации показывает, что две трети волонтеров связывают активную волонтерскую деятельность с мерами нематериального стимулирования. Поощрение добровольцев может принимать различные формы – от благодарственных писем и грамот, личных наград за заслуги в области благотворительности и добровольчества до наград победителям региональных и федеральных конкурсов в сфере добровольчества.

В целом 8 основных шагов Стандарта представляют собой рамку, которая обеспечивает гибкую настройку политики с учетом особенностей и приоритетов социально-экономического развития региона.

Для оценки хода внедрения Стандарта в рамках 9 шага необходимо применять ведомственную оценку, когда заинтересованные органы власти оценивают эффекты от поддержки добровольчества в соответствии со Стандартом, а также привлекать экспертов – членов Совета по вопросам развития добровольчества, сотрудников государственных и муниципальных учреждений, других заинтересованных лиц. В Санкт-Петербурге, например, по схожему алгоритму опрашивают волонтерские организации и государственные и муниципальные учреждения, сопоставляют результаты и планируют работу в соответствии с ними.

Сегодня в регионах утверждены планы мероприятий по проведению Года добровольца (волонтера). Важно, чтобы системная работа по поддержке добровольчества не ограничивалась Годом волонтера. Необходимо обеспечить,

чтобы функции региональных оргкомитетов по проведению Года добровольца после 2018 года были переданы советам как постоянно действующим органам.

В настоящее время во многих регионах не создано прочной организационной основы для поддержки добровольчества ни с точки зрения межведомственного взаимодействия, ни в плане взаимодействия волонтеров и власти. В части регионов, имеющих очень высокий потенциал поддержки добровольчества по всем направлениям, работа продолжается преимущественно в русле молодежной политики и событийного добровольчества. По завершении мега мероприятий, в том числе Чемпионата мира по футболу, необходимо усилить работу по поддержке добровольчества, чтобы сохранить потенциал добровольцев.

По решению Оргкомитета по проведению Года добровольца регионам рекомендовано разрабатывать региональные программы поддержки добровольчества на основе Стандарта. Методические материалы по его внедрению направлены во все субъекты Российской Федерации и доступны в сети Интернет. Агентство рассчитывает, что работа, начатая в рамках Года добровольца, будет продолжена и станет обязательным элементом стратегии развития региона и его человеческого потенциала.