

В статье приводится описание результатов исследования, направленного на выявление влияния федерального вектора изменений правовой регламентации добровольчества (волонтерства) в России в 2018 году на нормативную базу ее субъектов. Авторами акцентируется внимание на федеральном векторе изменения законодательства о добровольчестве (волонтерстве), введении новых правовых понятий в данной области регулирования, что не может не оказывать влияния на нормативную базу субъектов России. По итогам анализа региональной нормативной базы о добровольчестве (волонтерстве) делается вывод, что субъекты Российской Федерации в большинстве своем не готовы в действительности развивать в настоящее время вектор реальной поддержки института добровольчества, а лишь могут приводить региональное законодательство в соответствие федеральному, не внося никаких существенных дополнений.

Ключевые слова: добровольчество (волонтерство), некоммерческая организация, государственная поддержка.

The article describes the results of a study aimed at revealing the influence of the federal vector of changes in the regions of Russia. The authors focus attention on the federal vector of changing the legislation on volunteerism (volunteering), the introduction of new legal concepts in this area of regulation, which can not but influence the regulatory framework of the subjects of Russia. Based on the results of their analysis of the regional regulatory framework on volunteerism (volunteerism), the authors, come to the conclusion that the subjects of the Russian Federation for the most part are not ready at present to actually develop the vector of real support for the institution of volunteerism, but only bring regional legislation in line with the federal legislation with no significant additions

Keywords: volunteering (volunteerism), non-profit organization, state support.

Е. А. Исаева, А. В. Соколов

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: elenia2000@mail.ru

E-mail: alex8119@mail.ru

Развитие законодательства регионов России о добровольчестве (волонтерстве) в отражении федеральных трендов*

Научная статья

Е. А. Isaeva, A. V. Sokolov

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Development of the Legislation of the Russian Regions on Volunteerism in Reflecting of Federal Trends

Scientific article

Институт добровольчества – важный элемент развития гражданского общества. 2018 год ознаменовался так долго обсуждаемыми [1, с.148–150] изменениями правового регулирования института добровольчества в России. Федеральный закон от 05.02.2018 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)», вступивший в силу с 1 мая 2018 года, уточнил понятие и цели добровольческой деятельности, определил правовой статус её участников,

закрепил отдельные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в этой сфере.

Не будем останавливаться на правовой оценке содержания нового продукта нормотворчества федерального законодателя, но отметим, что указанный выше федеральный закон внес действительно значимые изменения в регулирование института добровольчества: уравнил понятия «волонтерство» и «добровольчество», ввел два совершенно новых определения — организатор добровольческой

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта № 17-03-00132-ОГН «Коллективные действия граждан по защите и реализации законных прав и интересов в современной России».

деятельности и добровольческая организация. Статья 17.3 Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» наделила органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями в сфере поддержки добровольчества (волонтерства). Выделим лишь несколько:

- разработка и реализация государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на поддержку добровольчества (волонтерства), с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей;

- оказание поддержки организаторам добровольческой (волонтерской) деятельности; добровольческим (волонтерским) организациям, в том числе в их взаимодействии с государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями; социально ориентированным некоммерческим организациям; государственным и муниципальным учреждениям, обеспечивающим оказание организационной, информационной, методической и иной поддержки добровольцам (волонтерам), организаторам добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческим (волонтерским) организациям;

- популяризация добровольческой (волонтерской) деятельности;

- формирование координационных и совещательных органов в сфере добровольчества (волонтерства), создаваемых при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Именно реализация на практике данных полномочий и стала предметом изучения авторами данной статьи. В рамках исследования было важно понять, насколько органы государственной власти субъектов России путем собственного нормотворчества в рамках данных им федеральным законодателем полномочий готовы реально усилить на региональном уровне вектор государственной поддержки института добровольчества (волонтерства).

Наше исследование выявило, что на начало сентября 2018 г. законы о поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности были приняты лишь в 21 субъекте Российской Федерации. При этом половина выявленных законов действовала и до 2018 г., а в настоящем году была переименована по примеру переименования федераль-

ного закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и содержательно приведена в соответствие с требованиями Федерального закона от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)». Если представить результаты анализа в разрезе федеральных округов, то получится, что искомые акты были обнаружены во всех федеральных округах, кроме Северо-Кавказского. При этом нельзя сказать, что какой-то федеральный округ является передовиком в плане законодательной регламентации механизмов поддержки института добровольчества на региональном уровне:

Центральный ФО: Брянская, Владимирская, Воронежская, Московская области (4 субъекта из 18 приняли региональный закон);

Северо-Западный ФО: Архангельская, Вологодская, Новгородская области (3 субъекта из 11 приняли региональный закон);

Южный ФО: республика Адыгея, Ростовская, Волгоградская области (3 субъекта из 8 приняли региональный закон);

Приволжский ФО: Ульяновская, Пензенская области, Пермский край, республика Татарстан (4 субъекта из 14 приняли региональный закон);

Сибирский ФО: Забайкальский край, республика Тыва, Кемеровская область (3 субъекта из 12 приняли региональный закон);

Северо-Кавказский ФО: актов не выявлено (0 субъектов из 7 приняли региональный закон);

Дальневосточный ФО: Чукотский АО, Хабаровский край (2 субъекта из 9 приняли региональный закон);

Уральский ФО: Курганская область, Тюменская область (2 субъекта из 6 приняли региональный закон).

Анализ содержания данных законов, к сожалению, демонстрирует в большинстве случаев формальный подход регионов к правовому регулированию института добровольчества. Фактически законы субъектов до приведения их в соответствие с федеральным законодательством регулировали лишь вопросы благотворительной деятельности, а затем вынужденно и фактически искусственно включили в тексты дополнения о добровольцах (волонтерах), не установив для них, за редким исключением, ни отдельных форм поощрения, ни новых механизмов поддержки.

Яркими примерами региональных законов, подвергшихся формальным изменениям в

плане «вживления» в них положений относительно добровольцев и развития добровольчества, могут выступить: Закон Ульяновской области от 08.10.2008 № 151-ЗО «О государственной поддержке благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности в Ульяновской области», который содержит положения о присвоении статуса «Благотворителя Ульяновской области» и ведения реестра благотворителей. Закон указывает, что благотворители, внесшие в течение истекшего календарного года особый вклад в достижение на территории Ульяновской области целей благотворительной деятельности, указанных в статье 2 Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», могут получить статус благотворителя Ульяновской области. Статус является формой поощрения благотворителей и признания общественной значимости их благотворительной деятельности. Статус присваивается Губернатором Ульяновской области по представлению Совета Ульяновской области по вопросам благотворительности, духовности и милосердия, который создается в целях содействия развитию благотворительной деятельности, духовности и милосердия. На Совет возлагаются серьезные полномочия, в том числе сбор сведений об использовании благотворительных пожертвований не в соответствии с указанным жертвователем назначением либо изменении этого назначения с нарушением установленных правил.

Приведем пример Закона Республики Тыва от 04.11.2013 № 2151 ВХ-1 «О благотворительной и добровольческой деятельности в Республике Тыва», который закрепляет приоритетные направления оказания благотворительной помощи в Республике Тыва. Также закон закрепляет, что в целях поддержки благотворительной деятельности и осуществления взаимодействия органов государственной власти Республики Тыва, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, физических лиц создается Республиканский совет по вопросам благотворительной деятельности. В целях поднятия статуса благотворительной и добровольческой деятельности и признания ее социальной значимости законом устанавливаются различные формы морального поощрения благотворителей и добровольцев, в том числе присвоение по решению Правительства Республики Тыва имен

благотворителей и добровольцев учреждениям, находящимся в ведении органов исполнительной власти Республики Тыва, а также объектам недвижимого имущества, закрепленным за указанными учреждениями. Благотворители, внесшие в течение истекшего календарного года особый вклад в достижение на территории Республики Тыва целей благотворительной деятельности, указанных в статье 2 Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», могут получить статус благотворителя Республики Тыва. Статус присваивается Республиканским советом по вопросам благотворительной деятельности по итогам тайного голосования большинством голосов при участии в голосовании не менее двух третьих его членов.

В качестве более удачной иллюстрации добавления добровольчества в нормативный акт, регулирующий благотворительную деятельность, можно привести текст закона Архангельской области от 17.12.2012 № 594-36-ОЗ «О государственной поддержке благотворительной, добровольческой (волонтерской) и меценатской деятельности в Архангельской области», предусматривающий присвоение званий «Благотворитель Архангельской области», «Меценат Архангельской области». Звания присваиваются распоряжением Губернатора Архангельской области по предложению благотворительного совета Архангельской области, который создается в целях организации поддержки благотворительной и меценатской деятельности, взаимодействия органов государственной власти Архангельской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, участников благотворительной деятельности и участников меценатской деятельности. Новые формулировки нормативного акта дают возможность добровольцам претендовать на поощрение на региональном уровне в рамках закрепленных ранее в законе номинаций.

Закон Волгоградской области от 24.11.1998 № 224-ОД «О поддержке благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства) в Волгоградской области» предусматривает деятельность Волгоградского областного благотворительного совета, который осуществляет взаимодействие с органами государственной власти Волгоградской области и организациями, осуществляющими благотворительную деятельность,

организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями. Закон Курганской области от 30.09.2013 № 55 «О государственной поддержке благотворительной деятельности в Курганской области и отдельных положениях организации деятельности в сфере добровольчества (волонтерства) на территории Курганской области» также предполагает наличие в регионе Координационного и совещательного органа в сфере поддержки благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства), который формируется при Правительстве Курганской области.

Из второй группы региональных законов, сформировавшейся в результате проведенного анализа, выделим те, в которых предусматриваются специальные нормы, позволяющие говорить о желании чуть более внимательно на региональном уровне поддержать развитие добровольчества (волонтерства). При этом сразу оговоримся, что законов, которые можно приводить в пример для копирования другими субъектами России, в этой группе также нет. К таким нормативным актам можно отнести Закон Брянской области от 01.08.2017 № 61-З «О добровольческой (волонтерской) деятельности в Брянской области». Закон предусматривает, что в целях учета добровольческой (волонтерской) деятельности каждому добровольцу (волонтеру) выдается личная книжка добровольца (волонтера). Закон также конкретизирует оказание информационной поддержки путем размещения на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет следующей информации: о реестре добровольческих (волонтерских) организаций, объединений и добровольцах (волонтерах), осуществляющих деятельность на территории Брянской области; об организациях и гражданах, нуждающихся в помощи добровольцев (волонтеров) и добровольческих (волонтерских) организаций, объединений (база вакансий); о реализации программ Брянской области, предусматривающих мероприятия, направленные на поддержку добровольческой (волонтерской) деятельности; о формах, видах и порядке предоставления поддержки добровольческим (волонтерским) организациям, объединениям и добровольцам (волонтерам), а также иная информация, связанная с поддержкой добровольческой (волонтерской) деятельности.

Во вторую группу также отнесем Закон Владимирской области от 14.02.2013 № 21-ОЗ «О развитии добровольчества (волонтерства) во Владимирской области», который предусматривает поощрение добровольцев (волонтеров) в формах: 1) учреждения премий; 2) награждения почетными грамотами и дипломами; 3) включения имен добровольцев (волонтеров) в сборник «Лучшие добровольцы (волонтеры) Владимирской области». Примечателен и закон Ростовской области от 27.06.2012 № 895-ЗС «О поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности в Ростовской области», который вводит понятие «личная книжка добровольца (волонтера)», – документ, которым может подтверждаться деятельность физического лица в качестве добровольца (волонтера), выдаваемый в порядке, установленном Правительством Ростовской области, в целях стимулирования граждан для осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности, а также понятие «инфраструктура поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности» – совокупность организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, оказывающих поддержку добровольческой (волонтерской) деятельности, в том числе центры поддержки добровольческих (волонтерских) инициатив. Закон раскрывает формы поддержки добровольческой деятельности, в частности в целях оказания информационной поддержки деятельности на официальном сайте Правительства Ростовской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещается следующая информация: 1) о добровольцах (волонтерах) и добровольческих (волонтерских) организациях, осуществляющих деятельность на территории Ростовской области; 2) об организациях и гражданах, нуждающихся в труде добровольцев (волонтеров); 3) о реализации государственных программ Ростовской области, содержащих мероприятия, направленные на поддержку добровольчества (волонтерства); 4) о формах, видах и порядке предоставления поддержки организаторам добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческим (волонтерским) организациям; 5) об информационных банках данных о потребностях и возможностях организации добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Ростовской области; 6) о порядке получения личной книжки добровольца (волонтера); 7) а также

иная информация, связанная с поддержкой добровольческой (волонтерской) деятельности.

Во второй группе также находятся:

- Закон Хабаровского края от 30.05.2018 № 337 «О поддержке и развитии благотворительной, добровольческой (волонтерской) и меценатской деятельности в Хабаровском крае» – устанавливает перечень видов поощрения и общественного признания благотворительной, добровольческой (волонтерской) и меценатской деятельности. Закрепляет положение о том, что доброволец (волонтер) имеет право на учет его добровольческой (волонтерской) деятельности в личной книжке добровольца (волонтера);

- закон Московской области от 28.04.2018 № 54/2018-ОЗ «О добровольческой (волонтерской) деятельности на территории Московской области» – сам закон рамочный, состоит из 9 статей и из реальных механизмов закрепляет лишь создание координационного совета в сфере добровольчества (волонтерства) при Губернаторе Московской области;

- закон Республики Адыгея от 31.07.2012 № 11 «О государственной поддержке благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства)», который лишь содержит перечисление форм государственной поддержки благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства). Конкретизации порядка применения данных форм в законе нет.

Третья группа, которую можно выделить в рамках исследования, состоит преимущественно из законов, вынужденно принятых субъектами РФ в 2018 г. Они демонстрируют четко рамочный подход, не предполагающий включения в текст НПА новых реальных механизмов поддержки и развития добровольчества. В данную группу также включены законы, принятые до 2018 г., которые были выхолощены под новую редакцию федерального закона. В качестве примера можно привести Закон Пензенской области от 23.09.2003 № 516-ЗПО «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) в Пензенской области»; Закон Тюменской области от 26.04.2018 № 37 «О регулировании отдельных отношений в сфере добровольчества (волонтерства) в Тюменской области»; Закон Чукотского автономного округа от 03.04.2018 № 16-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере добровольчества (волонтерства) в Чукотском автономном округе»; Закон Забайкальского края от 31.03.2015

№ 1149-33К «О государственной поддержке благотворителей и добровольцев, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания граждан»; Закон республики Татарстан от 30.06.2018 N 48-ЗРТ "О регулировании отдельных вопросов в сфере добровольчества (волонтерства) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Татарстан»; Закон Воронежской области от 11.03.2013 № 02-ОЗ «О добровольческой (волонтерской) деятельности». Закон Пермского края от 08.12.2014 № 410-ПК «О развитии добровольчества (волонтерства) в Пермском крае» еще не приведен в соответствие федеральному законодательству. При этом закон также не содержит реальных механизмов развития указанных в наименовании нормативного акта институтов.

Отдельно выделим четвертую группу региональных законов, которые нацелены исключительно на выполнение требования федерального законодательства о закреплении обязательного разграничения полномочий между органами региональной власти в сфере добровольчества и приведения регионального законодательства в соответствие федеральному: закон Кемеровской области от 13.07.2018 № 58-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Кемеровской области в сфере добровольчества (волонтерства)»; закон Новгородской области от 02.07.2018 № 262-ОЗ «О полномочиях Правительства Новгородской области в сфере добровольчества (волонтерства)»; закон Республики Тыва от 29.06.2018 № 412-ЗРТ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Тыва по вопросам добровольчества (волонтерства)»; закон ЧР от 20.06.2018 № 40 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Чувашской Республики по вопросам добровольчества (волонтерства)»; закон Томской области от 12.07.2018 № 77-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Томской области по вопросам добровольчества (волонтерства)».

Кроме региональных законов, важно было выявить и новые подзаконные нормативные акты, способствующие развитию института добровольчества на региональном уровне. Именно подзаконные акты свидетельствуют о наличии реальных механизмов позитивного воздействия на исследуемый институт. Отметим акты, в основном это акты 2018 года, способствующие

созданию центров управления и развития добровольчества в субъектах, т. е. созданию координационных советов и иных органов, способствующих продвижению в регионе идей добровольчества (волонтерства). К таким актам можно отнести постановление Губернатора МО от 22.03.2018 № 116-ПП «О Координационном совете в сфере добровольчества (волонтерства) при Губернаторе Московской области»; постановление Губернатора Камчатского края от 15.11.2017 № 95 «О Совете при губернаторе Камчатского края по вопросам добровольчества в Камчатском крае»; постановление Администрации Приморского края от 23.07.2018 № 333-па «О Совете по вопросам развития и поддержки добровольчества (волонтерства) в Приморском крае»; постановление Правительства Ставропольского края от 10.09.2018 № 386-п «О координационном совете в сфере добровольчества (волонтерства) в Ставропольском крае»; постановление Правительства Хабаровского края от 29.08.2018 № 315-пр «О вопросах развития добровольчества (волонтерства) в Хабаровском крае» (предусматривает создание Совета по развитию добровольчества (волонтерства) в Хабаровском крае); постановление Правительства Иркутской области от 07.08.2018 № 565-пп «О Координационном совете в сфере добровольчества (волонтерства) при Правительстве Иркутской области»; постановление Правительства Кировской области от 15.11.2017 № 66-П «О комплексе мер по реализации Концепции развития и поддержки добровольчества в Кировской области на период до 2020 года», «Положением о Координационном совете по развитию и поддержке добровольчества в Кировской области»; постановление Правительства РО от 14.03.2018 № 146 "О Совете по вопросам добровольчества (волонтерства)"; постановление Губернатора Самарской области от 20.08.2018 № 152 «О мерах по развитию добровольчества (волонтерства) в Самарской области» – Совет по развитию добровольчества (волонтерства) в Самарской области (далее – Совет) является совещательным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти Самарской области, муниципальных образований, общественных объединений (организаций), образовательных организаций, представляющих интересы добро-

вольцев (волонтеров) при рассмотрении вопросов, связанных с поддержкой добровольческой (волонтерской) деятельности в Самарской области; Постановление Правительства Саратовской области от 24.01.2018 № 32-П «О создании Совета по вопросам добровольчества (волонтерства) в Саратовской области»; Постановление администрации Тамбовской области от 14.06.2018 № 599 «О Межведомственном совете по вопросам развития добровольчества (волонтерства) на территории Тамбовской области»; постановление Правительства Чукотского автономного округа от 19.03.2018 № 66 «О создании Совета по вопросам добровольчества (волонтерства) при Правительстве Чукотского автономного округа»; Указ Главы РК от 03.04.2018 № 25 «О Совете при Главе Республики Карелия по вопросам добровольчества (волонтерства)».

Данные акты свидетельствуют о том, что на территории региона создается точка притяжения добровольческих инициатив, своеобразный центр управления добровольческой активностью в субъекте России. При этом очевидно, что новая правовая регламентация института добровольчества на федеральном уровне не сотворит чуда и не заставит региональные органы власти в обязательном порядке делать акцент на развитии института, который до принятия профильного федерального закона регулировался преимущественно самим гражданским обществом и являлся исключительно его ресурсом [2, с. 92].

Можно по-разному оценивать факты регламентации со стороны государства явлений, которые изначально складывались как сугубо общественные. При этом пока нельзя однозначно говорить о том, что вмешательство государства в регулирование таких институтов, как добровольчество, окажет или не окажет позитивного влияния на их развитие, что отмечается зачастую руководителями НКО, участвующими в привлечении добровольцев к своей работе. Основной целью региональной политики в области содействия развитию гражданского общества является активизация потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющего дополнить бюджетные источники для решения социальных проблем внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев.

Важно, чтобы новые нормы правового регулирования работы институтов гражданского общества реально стимулировали жителей конкретной территории и их объединений на персональное включение в процесс разрешения социально значимых вопросов [3, с. 52–55]. Механизмы активизации гражданского участия, на наш взгляд, должны основываться на включении моральных и материальных стимулов, к примеру поощрение добровольца путем публичного признания вклада; выделение финансирования на реализацию проекта; выдача книжки добровольца, дающей привилегии при дальнейшем трудоустройстве для ее держателя; предоставление льгот на проезд, скидок на обучение в государственном вузе, дополнительных баллов при зачисления в учебное заведение и др.). Все перечисленные механизмы активизации гражданского участия имеют крайне важное социальное значение и при продуманном и системном внедрении могут оказать неоценимую пользу как населению, так и органам власти на конкретной территории [4, с.130–135].

Ссылки

1. Исаева Е. А. Огосударствление института добровольчества в России: анализ законопроекта «О добровольчестве (волонтерстве)» // *Власть*. 2013. № 10. С. 148–150.
2. Автономов А. С. Добровольчество как фактор развития гражданского общества и социальных инноваций // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2014. № 6 (38). С. 92–109.
3. Исаева Е. А., Соколов А. В. Механизмы развития и популяризации института благотворительности на территории субъектов Российской Федерации // *Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки*. 2016. № 1 (35). С. 52–55.
4. Исаева Е. А., Соколов А. В., Тарусина Н. Н. Гражданская активность россиян: тенденции законодательства и общественной практики // *Социально-юридическая тетрадь*. 2015. № 5. С. 130–148.