



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

ВОЛОНТЕРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ – ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ¹

30 июня 2014

1. ВВЕДЕНИЕ

Волонтерство является неотъемлемой частью развитого гражданского общества, способствует его развитию и процветанию. Более того, значение волонтерства можно измерить и с точки зрения социально-экономического капитала. Международные структуры, такие как Генеральная Ассамблея ООН², Европейский парламент³ и Парламентская ассамблея Совета Европы⁴, призывают правительства признавать ценность волонтерства и способствовать привлечению волонтеров к различной деятельности. В ответ на это многие страны разработали комплексные правовые рамки, регулирующие и защищающие волонтерскую деятельность и заангажированных волонтеров.

В данном докладе будут представлены различные подходы к регулированию волонтерской деятельности, а также различные модели регулирования на примере различных стран Европы. В докладе мы также коснемся определения волонтерской деятельности и пользы волонтерства для общества. Мы постараемся объяснить необходимость регулирования и стимулирования волонтерства, коснемся общих вопросов регулирования волонтерской деятельности. В докладе, на примере различных стран, будут даны описания разных моделей регулирования, существующих в Европе, а также их характерные признаки. Соответственно, мы постараемся проанализировать позитивные и негативные аспекты волонтерской деятельности и, на основе выученных уроков, предложим рекомендации для дальнейших законодательных инициатив.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВОЛОНТЕРСТВА

Из-за отсутствия универсального понимания терминов «волонтер» и «волонтерская деятельность», не существует единого определения волонтерства. Некоторые международные структуры, включая ООН⁵, Международную организацию труда (МОТ) и Совет ЕС⁶, попытались

¹ Данный доклад подготовлен Европейским Центром Некоммерческого Права (ЕЦНП) по запросу Центра Правовой Трансформации и Ассамблеи Неправительственных Демократических Организаций Беларуси. Европейский Центр Некоммерческого Права – ведущий европейский ресурсный и исследовательский центр в сфере законодательства о гражданском обществе, который базируется в Будапеште. Его целями являются содействие созданию благоприятных правовых и налоговых условий для гражданского общества в Европе и передача европейского опыта в других частях мира.

² Все резолюции ООН по вопросам волонтерства можно найти по ссылке: <http://www.unv.org/news-resources/resources/un-resolutions.html>

³ Например, Европейский парламент: Резолюция от 12 июня 2012 о признании и продвижении трансграничной волонтерской деятельности в ЕС, 2012

⁴ Например, Парламентская ассамблея Совета Европы: Рекомендация 1496: Продвижение волонтерства в Европе, 2001

⁵ Волонтерская программа ООН, 1999: «Волонтерство в широком смысле можно определить как некоммерческий, неоплачиваемый, некарьерный вклад индивидуумов в благосостояние своих соседей, сообщества и общества в целом».

⁶ Совет ЕС: Решение об объявлении года волонтерской деятельности и формирования активной гражданской позиции (2011), стр. 3



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

дать определение волонтерству. Исходя из целей данного доклада, определение, разработанное Международной организацией труда (МОТ) в «Руководстве по оценке волонтерского труда»⁷, можно считать наиболее подходящим:

Волонтерский труд – неоплачиваемая необязательная работа; т.е. время, которое лица тратят безвозмездно на деятельность, осуществляемую либо через организацию, либо непосредственно в интересах других лиц, не входящих в состав их собственного домохозяйства.

Исходя из данного определения, можно выделить следующие ключевые характеристики волонтерской деятельности:

1. **Волонтерство включает в себя деятельность или труд.** Волонтерство – это деятельность, которая вносит вклад в производство товаров или услуг, направленная не исключительно в пользу волонтера. Кроме того, деятельность должна осуществляться в течение определенного периода времени, в соответствии с мировыми стандартами, на протяжении не менее одного часа.
2. **Волонтерство не оплачивается.** Волонтерство по определению является деятельностью без оплаты или вознаграждения. Однако, волонтеры могут получать стипендии или компенсацию за необходимые расходы (например, расходы на поездки, проживание), не нарушая при этом определение волонтерства. Но такие формы денежной поддержки или поддержки в натуральной форме не могут представлять собой значительное вознаграждение, исходя из стандартов той местности, где осуществляется волонтерская деятельность.
3. **Волонтерство – дело доброй воли.** Волонтерство не должно быть принудительным и должно включать в себя элемент выбора. Неоплачиваемая работа, предписанная решением суда, которая является частью тюремного наказания или военной службы, исключается из определения волонтерства. Принудительная неоплачиваемая работа в постсоветских странах также не считается волонтерством.
4. **Волонтерство принимает как индивидуальную (прямую), так и организационную форму.** В общем, волонтерство должно включать волонтерскую деятельность, осуществляемую как через организацию или в пользу организации, так и непосредственно в пользу конкретного домашнего хозяйства. Но некоторые страны разделяют эти две формы и регулируют только волонтерскую деятельность на основе организаций.
5. **Волонтерство осуществляется вне домашнего хозяйства волонтера и не ограничивается определенным бенефициаром.** Волонтерская деятельность осуществляется в пользу иных лиц, а не лиц, проживающих совместно с волонтером, а также в отношении более широкого круга бенефициаров, включая окружающую среду, животных и т.п.

Кроме того, определение МОТ включает в себя волонтерскую деятельность, осуществляемую в рамках всех типов общественных институтов, таких как некоммерческие организации, правительства, частный бизнес и так далее. Однако многие страны позволяют только некоммерческим организациям и государственным учреждениям служить в качестве волонтерских организаций⁸.

⁷ Международная Организация Труда: Руководство по оценке волонтерского труда, 2011

⁸ Международная Организация Труда: Руководство по оценке волонтерского труда, 2011



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

3. ЗАЧЕМ РЕГУЛИРОВАТЬ ВОЛОНТЕРСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ?

В то время как социальный и экономический⁹ вклад волонтерской деятельности в развитие общества неоспорим и заслуживает защиты, не существует единого способа обеспечить защиту и регулирование прав и обязанностей волонтеров и волонтерских организаций. Отсутствие регулирования не обязательно будет проблемой, но полное отсутствие правовых положений в данной сфере создает препятствия для осуществления волонтерской деятельности. Проблемы обычно возникают из-за отсутствия четкого правового статуса волонтеров, который будет их отличать от наемных работников, а также четких требований к их деятельности, что позволяет также обеспечить защиту их прав и льгот. Глубокий анализ выявляет следующие правовые препятствия, вытекающие из неблагоприятных правовых рамок, существующих в Европе¹⁰:

- i. Отсутствие **юридического определения** термина «волонтер» может приводить к тому, что к волонтерам относятся как к оплачиваемым наемным работникам, применяя к ним требования трудового законодательства (например, обязательное страхование, нормы минимальной оплаты труда и т.д.). Из-за этого ОГО, работающие с волонтерами, могут нести наказание за несоблюдение данных положений. Например, в **Турции** ОГО получают штрафы за наличие незастрахованных работников, так как требование к обязательному страхованию работников распространяется и на волонтеров¹¹. Такая же проблема существует и в **Албании**, где ОГО обязаны регистрировать волонтеров в Бюро занятости и вынуждены оплачивать их страхование под угрозой серьезного наказания¹².
- ii. **Права и льготы.** Из-за отсутствия четкого статуса волонтеров, волонтерская деятельность, осуществляемая вне сферы регулирования трудовым законодательством, может трактоваться как нелегальный труд. Это может привести к потере волонтерами определенных льгот, таких как социальное обеспечение и пособия по безработице.
- iii. **Налогообложение,** распространяемое на возмещение расходов, связанных с волонтерской деятельностью, остается большой проблемой в неблагоприятных правовых условиях. Так как компенсация должна покрывать только необходимые расходы волонтера, любые налоговые вычеты, изымаемые из общей суммы, имеют значение и создают практические препятствия к привлечению волонтеров. Некоторые европейские организации (например, Фонд Роберта Шумана в Польше) назвали налогообложение, распространяемое на компенсацию расходов, главным препятствием при отправке иностранных волонтеров в **Грузию**. Эта проблема должна быть решена после принятия нового законопроекта о волонтерстве, в котором вносятся поправки к налоговому кодексу, согласно которым вводятся налоговые льготы в отношении волонтерской деятельности. В **Эстонии** только некоммерческим объединениям и фондам,

⁹ Для примера можете ознакомиться с последними оценками экономического вклада волонтерства, проведенными Центром Джона Хопкинса: [://ccss.jhu.edu/research-projects/volunteer-measurement/about-volunteer-measurement](http://ccss.jhu.edu/research-projects/volunteer-measurement/about-volunteer-measurement)

¹⁰ Больше примеров правовых препятствий для волонтерской деятельности можно найти: Кэтрин Ши и Катерина Хадзи-Митева: Право о волонтерах и волонтерской деятельности в Центральной и Восточной Европе и Евразии, 2007

¹¹ Фонд Третьего Сектора Турции (TUSEV): Мониторинг матрицы для создания условий для развития гражданского общества, доклад по стране: Турция, 2013

¹² Партнеры Албании: Мониторинг матрицы для создания условий для развития гражданского общества, доклад по стране: Албания, 2013



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

- действующим в общественных интересах, разрешено компенсировать расходы волонтера, не выплачивая подоходный налог от общей суммы выплаты.
- iv. Когда нет четко сформулированных **норм правовой ответственности** для волонтерской деятельности, может быть тяжело выяснить, кто несет ответственность за вред, причиненный третьим сторонам, в результате волонтерской деятельности, а также вред, причиненный самим волонтерам. Нормы правовой ответственности обычно отличаются в гражданском праве и трудовом праве, и, когда у волонтера нет четкого статуса, становится непонятно, какое право нужно применять в описанных выше ситуациях. Лучшей практикой является наличие отдельных норм для волонтерской деятельности, так как это позволяет защитить как волонтеров, так и третьи стороны.
- v. **Международная волонтерская деятельность** также заслуживает особого внимания законодателей. В целях поддержки межгосударственного сотрудничества, нормы регулирования волонтерской деятельности должны содержать четкое описание процедуры получения виз и обеспечивать защиту иностранных волонтеров, а также своих граждан, осуществляющих волонтерскую деятельность за рубежом. Всеобщей проблемой остается определение, нормы какого государства должны применяться в отношении иностранных волонтеров: нормы страны происхождения или нормы государства, в котором осуществляется волонтерская деятельность.

Государство могут принимать решения дальше развивать правовые рамки для волонтерства **с целью достижения определенных положительных результатов**¹³, таких как экономическое развитие, продвижение идей гражданственности и гражданской активности, сокращение уровня безработицы и других. Например, в **Чехии** в июне 2014 были внесены поправки в Акт о волонтерской деятельности, согласно которым были введены оценочные сертификаты, которые должны служить в качестве официального подтверждения прохождения профессиональной стажировки, таким образом помогая безработным в поиске работы.

Достаточно новым, но очень важным стимулом для развития регулирования волонтерской деятельности является **создание механизма реагирования на природные катастрофы**, целью которого является управление и улучшение эффективности стихийной волонтерской активности во время природных катастроф. Всемирная конференция по уменьшению опасности стихийных бедствий 2005 года выразила свою поддержку созданию таких механизмов. Она также призвала государства продвигать идеи участия общественности в подобного рода активности, а также обеспечивать стратегическое управление волонтерскими ресурсами в чрезвычайных ситуациях¹⁴.

4. МАСШТАБЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Так как страны, регулируя волонтерскую деятельность, преследуют различные цели, не существует стандарта для определения масштаба регулирования. Весь контекст страны, имеется в виду ее политическая, экономическая, культурная и социальная ситуация, а также существующие традиции волонтерства, играет здесь очень важную роль. Согласно практикам в европейских странах, чаще всего затрагиваются следующие вопросы:

¹³ Волонтерская программа ООН: Разработка и имплементация законов и программ по волонтерству, 2011

¹⁴ Там же



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

- Определение понятий «волонтер» и «волонтерская деятельность»
- Определение понятия «принимающая организация»
- Содержание волонтерского договора и условия, согласно которым он заключается
- Права и обязанности волонтера и принимающей организации в отношении друг друга
- Положения по ответственности, которые применяются в отношении лиц, которые нарушают нормы волонтерской деятельности
- Взимание налога с расходов, связанных с осуществлением волонтерской деятельности, например, расходы на поездки, проживание волонтеров вне места их деятельности
- Стимулы для людей принимать участие в волонтерской деятельности, такие как социальные льготы, вклады в пособия по безработице
- Условия международной волонтерской деятельности, а именно волонтерская деятельность своих граждан за рубежом и иностранных граждан в своей стране.

Главной задачей регулирования волонтерской деятельности является не **«перерегулировать»** данную сферу. Создание сложных систем волонтерской деятельности или введение слишком большого количества требований к принимающим организациям и волонтерам может демотивировать их от установления волонтерских отношений. Например, определение термина «волонтер» должно признавать различные формы волонтерской деятельности, например, одноразовое волонтерское действие, краткосрочная и долгосрочная волонтерская деятельность; волонтерская деятельность через организацию и индивидуальная волонтерская деятельность, и рассматриваться они должны соответственно.

Для каждой формы волонтерской деятельности должны быть установлены свои условия, а также должны существовать возможности для спонтанной краткосрочной волонтерской активности, в том числе вне правовых рамок. Например, в **Чехии** проще организовать краткосрочную волонтерскую деятельность, но долгосрочная получает большую защиту; например, у долгосрочных волонтеров (работающих минимум 20 часов в неделю) все время их волонтерской деятельности включается в общий расчет пособия по безработице. Однако механизмы регистрации и отчетности могут быть достаточно контрпродуктивными. Они могут вызывать сложности для государственных учреждений, которые занимаются их имплементацией и управлением, а также создавать дополнительную ношу для принимающих организаций.

Последние тренды волонтерских практик в Европе показывают, что **международное волонтерство** находится на подъеме и становится особо важным в странах со слабой вовлеченностью своих граждан в волонтерскую деятельность. Законодатели также начали обращать внимание на данный вопрос, предоставляя отдельные условия для международных волонтеров, такие как возможность компенсации более высоких расходов в связи с затратами на поездки и проживание или гарантии более свободных условий въезда и пребывания в стране, например, отмена виз для волонтеров.

5. МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Подходы к регулированию волонтерской деятельности различны от страны к стране, в зависимости от внутренних нужд и проблем. Кроме стран, где полностью отсутствует



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

признание волонтеров на правовом уровне, таких как Турция и Албания, мы можем выделить три общих модели регулирования волонтерской деятельности в Европе. Каждая модель может принимать различные формы, в зависимости от множества факторов, таких как уровень участия в волонтерской деятельности, цели местного права и существующие в стране правовые рамки. Ниже представлены три модели регулирования волонтерской деятельности, характеризующиеся своими общими признаками, а также обладающие своими преимуществами и недостатками:

1. Традиции, практики, саморегулирование и аналогия в качестве мер правового регулирования

Характерным признаком данной модели является то, что в стране не существует национального законодательства, которое бы определяло четкий правовой статус волонтеров. Все правила, которые применяют в отношении данной сферы, либо являются частью не зафиксированных в письменном виде традиций и практик, либо оставляются на саморегулирование волонтерских организаций. Однако, необходимо подчеркнуть, что такие меры регулирования не покрывают все вопросы, связанные с волонтерской деятельностью, поэтому в отношении волонтеров также применяются некоторые положения общего национального законодательства; например, нельзя применять не зафиксированные в письменном виде практики и практику саморегулирования организацией в отношении условий налогообложения.

- Эта модель обычно применяется в странах с хорошо развитой традицией волонтерской деятельности, например, в скандинавских странах и Великобритании, где определение вовлеченности в волонтерскую деятельность и все соответствующие положения можно извлечь из существующих традиций и практик либо из практики саморегулирования организаций.
- Положительным аспектом данной модели является то, что традиции волонтерской деятельности уже широко распространены среди населения данной страны, поэтому просто нет необходимости вводить обязательное правовое регулирование.
- Особенностью данной модели является необходимость наличия укорененных практик, которые на самом деле создают письменно не зафиксированные правовые рамки для волонтерской деятельности. В странах с менее развитой культурой волонтерства не так много традиций, которые бы регулировали волонтерскую активность, поэтому в таких случаях именно законы могут становиться необходимыми инструментами регулирования.

Примеры стран:

Швеция

Швеция является одним из лучших примеров стран с глубоко укорененной традицией волонтерства. Приоритетом этой страны является сохранение независимости и автономии сектора, а также избежание принятия какого-либо законодательного регулирования. Поэтому все правовые конфликты, возникающие в сфере волонтерской деятельности, разрешаются на основании прецедентного права. Договоры заключаются на основании соглашения между волонтером и принимающей организацией. Не существует положений, регулирующих



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

налогообложение компенсации необходимых расходов волонтеров. При этом, согласно общим положениям налогового кодекса, доход, в размере ниже определенного порога, не обладается налогом. Так как общая сумма компенсации в большинстве случаев не превышает данный лимит, волонтеры обычно не платят никаких налогов¹⁵.

Великобритания

Ситуация в Великобритании также достаточно специфична. Тут не существует национального законодательства, которое бы четко регулировало статус волонтеров, поэтому в отношении лиц, занимающихся волонтерской деятельностью, применяется общее право. Волонтерские организации, то есть организации, принимающие волонтеров, воспринимаются как органы самоуправления, поэтому им позволено регулировать свою деятельность и внутренние дела самостоятельно. Следовательно, все условия участия в волонтерской деятельности зависят от правил саморегулирования организации, а также соглашения между волонтером и принимающей организацией. Однако, существует также Комплексный кодекс хороших практик волонтерской деятельности, признающий большое значение волонтерства и определяющий, какие шаги необходимо предпринимать, чтобы устранить все возможные препятствия в осуществлении волонтерской деятельности. Проблемой, правда, остается обеспечение применения данного Кодекса, так как он до сих пор не получил достаточной поддержки со стороны правительства и не является юридически обязательным¹⁶.

II. Регулирующие положения, включенные в различные законы, затрагивающие волонтерство

Согласно данной модели регулирования, вопросы, затрагивающие волонтерскую деятельность, рассматриваются в отдельных законах, в зависимости от характера конкретных положений. Определения терминов «волонтер» и «волонтерская деятельность», а также положения относительно прав и льгот для волонтеров обычно содержатся в законах, регулирующих различные формы ОГО, как, например, в Латвии; в законах о статусе общественной пользы, как, например, в Польше; и в других законах, как, например, в Кодексе обязательств в Швейцарии. В некоторых странах признают статус только молодых волонтеров, а положения, регулирующие их волонтерскую активность, содержатся в законах по молодежной политике, как, например, в Косово и Беларуси. Следовательно, некоторые положения могут содержаться в трудовом праве, а налоговое регулирование – в налоговом законодательстве.

- Эта модель позволяет быстро отвечать на возникающие потребности в регулировании, так как не требует длительных консультаций, анализа и затягивающихся политических соглашений.
- Сложной задачей может оказаться обеспечение соответствия друг другу всех положений по волонтерской деятельности, содержащихся в разных законах, которое необходимо для их успешного применения на практике. Например, если точный правовой статус волонтера определяется законом о НГО, этот статус также должен признаваться

¹⁵ ГНК: Исследование волонтерства в Европейском Союзе, доклад по стране, Швеция, 2012. Доступно по ссылке: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_se_en.pdf

¹⁶ ГНК: Исследование волонтерства в Европейском Союзе, доклад по стране, Великобритания, 2012. Доступно по ссылке: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_uk_en.pdf



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

налоговым законодательством, которое в том числе должно определять условия налогообложения компенсации расходов волонтеров.

- В то же время регулирование, принятое «на скорую руку», может приводить к ситуациям, когда различные стейкхолдеров исключаются из процесса консультаций (включая ОГО), а принятые положения не отвечают нуждам волонтеров и принимающих организаций.

Примеры стран:

Латвия

Несмотря на законодательные инициативы по принятию отдельного закона о волонтерстве, в Латвии все еще нет единого закона, регулирующего волонтерскую деятельность. Определение термина «волонтер» можно найти в Законе об объединениях и фондах от 2003 года. Согласно данному закону, волонтер может запрашивать возмещение его расходов; однако во всем правовом поле не определены правила налогообложения, применяемые в отношении волонтеров. Также нет отдельных регулирующих положений относительно других вопросов, касающихся волонтерства, таких как медицинское страхование или пособия по безработице, поэтому они регулируются, исходя из общих положений соответствующих законов. Помимо Закона об объединениях и фондах, существует также Закон о молодежи, принятый в 2009 году. В законе дается определение термина «молодежное волонтерство», а также регулируется ответственность принимающих организаций в отношении молодых волонтеров.

Косово

Правовые рамки в Косово признают только молодежное волонтерство. Закон о расширении прав и возможностей молодежи, принятый в 2003 году, дает определение понятию «волонтерская деятельность молодежи» и запрещает ее осуществление в личных или семейных корыстных интересах. Соответственно, закон гласит, что волонтерская деятельность молодых людей не вознаграждается, при этом не определяя условий возмещения расходов волонтеров¹⁷. Закон гласит, что необходимо заключать договор между волонтером и организатором волонтерской деятельности, а участие в волонтерской деятельности должно признаваться как опыт работы. Несмотря на добрую волю законодателей предоставить молодым волонтерам определенные льготы, данное регулирование достаточно поверхностное и не предоставляет детальных положений относительно прав волонтеров.

Польша

Польша – пример страны с достаточно сложной системой регулирования волонтерской деятельности, содержащейся в одном документе; однако различные положения регулирования являются также неотъемлемой частью других законов. Акт об общественной пользе и волонтерской работе 2003 года, с последними поправками от 2010 года, включает в

¹⁷ Разница между покрытием расходов и вознаграждением заключается в том, что покрытие расходов – это выплата за расходы, связанные с осуществлением волонтерской деятельности, в то время как вознаграждение – это оплата за запрашиваемые услуги, представляющая собой материальное вознаграждение, поэтому такого рода труд не может считаться «работой без компенсации», что является обязательной характеристикой волонтерской работы.



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

себя отдельный раздел по регулированию волонтерской деятельности. Согласно этому закону, волонтеры действуют в поддержку неправительственных организаций, органов государственного управления и других организационных структур, предоставляя отчетность по своей деятельности в органы государственного управления. Такие же положения должны применяться в отношении волонтерской деятельности в рамках международных организаций, имеющих свои отделения в Польше. Согласно данному закону, волонтерам предоставляется множество льгот и прав, таких как покрытие расходов на поездки и выплата суточных в таком же размере, как и в отношении наемных работников, компенсация других необходимых расходов, право на пособие по уходу во время болезни и др. Более того, данный закон вводит дополнительные льготы для волонтеров, делегируемых для работы в другие страны, такие как медицинское страхование иностранных работников, страхование на случай травмы, покрытие дополнительных расходов на поездки и др.

Болгария

В Болгарии существует инициатива о принятии двух отдельных законов о волонтерской деятельности. Законопроект о волонтерской деятельности от 2006 года и Законопроект о развитии молодежи от 2008 года до сих пор ожидают одобрения парламентом. Существующие правовые рамки регулирования волонтерской деятельности разделены в несколько отдельных законов, а именно Закон об урегулировании кризисов (2005), Закон о болгарском Красном Кресте (1995) и Закон о физкультуре и спорте (1996). Закон об урегулировании кризисов регулирует волонтерскую деятельность в чрезвычайных ситуациях; согласно ему, лица, принимающие участие в волонтерской деятельности, имеют право на основном рабочем месте уйти в неоплачиваемый отпуск. Закон о болгарском Красном Кресте регулирует деятельность Красного Креста и признает волонтерство в качестве «фундаментального принципа движения Красного Креста». Интересным является тот факт, что оба закона содержат отдельные положения по налогообложению, связанные с волонтерской деятельностью. Закон о физкультуре и спорте регулирует необязательную спортивную активность студентов, которая считается волонтерской деятельностью. В дополнение, организации еще принимают нормы саморегулирования в виде «кодексов поведения». Эти нормы касаются только какой-то конкретной организации, они обычно определяют ключевые ценности и стандарты качества ее волонтерской деятельности¹⁸.

Франция

Франция признает две формы участия в волонтерской деятельности: *Bénévolat* и *Volontariat*. "*Bénévoles*" – лица, обладающие признанным коммерческим или некоммерческим статусом, например, наемные работники или студенты, с дополнительными правами, вытекающими из их участия в волонтерской деятельности. Такая форма участия в волонтерской деятельности, однако, не имеет четкого правового статуса, поэтому такие волонтеры могут заниматься любой другой дополнительной деятельностью. "*Volontaires*" же – это лица, обладающие признанным правовым статусом волонтеров, и они занимаются исключительно волонтерской деятельностью. Обе формы регулируются множеством законов. В то время как в отношении *Bénévoles* применяются в основном правовые положения, касающиеся их основного статуса,

¹⁸ GHK: Исследование волонтерства в Европейском Союзе, доклад по стране, Болгария, 2012. Доступно по ссылке: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_bg_en.pdf



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

Volontariat регулируется множеством отдельных законов, таких как, например, Волонтерская деятельность в объединениях, Гражданская волонтерская деятельность, Международная волонтерская деятельность в компаниях, Волонтерская гражданская служба и другими.

III. Отдельный всеобъемлющий закон о волонтерской деятельности

Это наиболее часто используемая модель регулирования в Европе, когда все положения, регулирующие волонтерскую деятельность, объединены в один единый документ. От страны к стране можно найти различные вариации данной модели, в зависимости от масштаба регулирования или структуры. Иногда в этот единый закон включены не все положения, тогда обычно условия налогообложения волонтеров оставляются на регулирование соответствующими налоговыми законами.

- Положительным аспектом отдельного закона о волонтерской деятельности является тот факт, что он дает ответы на все вопросы, касающиеся участия в волонтерской деятельности, в одном едином документе, четко устанавливая «правила игры» (например, в Македонии).
- Хорошо разработанный отдельный закон может быть эффективным инструментом продвижения волонтерской активности, и совместно с государственной политикой и стратегией может внести свой вклад в развитие волонтерской традиции в стране.
- Общей задачей законодателей является принятие такого единого закона, который бы способствовал развитию волонтерской деятельности, но при этом не «перерегулировал» данную сферу (см. пример Молдовы).
- Другой задачей является обеспечение участия всех стейкхолдеров в процессе разработки законопроекта с целью получить такой закон, который бы отвечал реальным нуждам и потребностям сектора.
- В то же время обеспечить имплементацию отдельного закона сложнее, по сравнению с другими моделями регулирования.

Примеры стран:

Новые законы о волонтерской деятельности¹⁹:

Литва

Закон о волонтерской деятельности, принятый в июне 2011, позволяет гражданам и иностранцам, в возрасте 14 лет и старше, на законных основаниях оставаться в Литве с целью осуществления волонтерской деятельности. Закон вводит принципы волонтерства, такие как польза для общества и индивида, сотрудничество, разнообразие и гибкость. Соответственно, он предоставляет список основных прав и обязанностей волонтера и принимающей организации, а также определяет условия, согласно которым должен заключаться договор

¹⁹ С подробной информацией относительно других законов о волонтерской деятельности можно ознакомиться в предыдущих исследованиях МЦНП/ЕЦНП, например: Кэтрин Ши и Катерина Хадзи-Мицева – Право о волонтерах и волонтерской деятельности в Центральной и Восточной Европе и Евразии, 2007 или Катерина Хадзи-Мицева – Сравнительный анализ европейских правовых систем и практик в отношении волонтерской деятельности, 2007.



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

между ними. Компенсация расходов, связанных с волонтерской деятельностью, не считается доходом, поэтому налогом не обладается. Регулирование международной волонтерской деятельности должно осуществляться в соответствии с конкретной волонтерской программой, например, Европейской волонтерской службой.

Македония

Македонский Закон о волонтерстве 2007 года является примером закона, который объединяет все правовые положения относительно волонтерской деятельности в один документ. Закон предоставляет детальное описание прав и обязанностей волонтеров и принимающих организаций, условий налогообложения, применяемых к компенсации расходов волонтеров, условий страхования волонтеров, а также определяет ответственность за правонарушения. Кроме того, он содержит описание условий международной волонтерской деятельности, позволяя гражданам заниматься волонтерством за границей, а иностранным гражданам – в Македонии.

Молдова

Закон о волонтерской деятельности был принят в 2010 году. Он является примером хорошей инициативы, которую тяжело воплотить на практике из-за больших масштабов самого закона и вторичных регулятивных положений, таких как регулирование стандартов минимального качества волонтерской деятельности, регулирование аккредитации принимающих организаций и т.д. Закон вводит список определений, основные принципы, условия регулирования отношений между волонтерами и принимающими организациями, обязательную регистрацию волонтеров, участвующих в волонтерской деятельности 20 часов в месяц и более. Он также содержит обширный список льгот для волонтеров, например, опыт волонтерской деятельности засчитывается в качестве опыта работы и учитывается при расчете пенсий, а также засчитывается в качестве академических часов у студентов. При этом возникают трудности при разработке и принятии вторичного регулирования, и вся созданная система не работает до сих пор.

Словакия

Закон о волонтерской деятельности 2011 года отличается от остальных подобных законов главным образом детальным описанием терминов «волонтер», «волонтерская деятельность» и «принимающая организация». Положительным аспектом данного закона является то, что он четко определяет масштабы регулирования; однако в нем отсутствуют положения об ответственности в отношении третьих лиц, международной волонтерской деятельности, компенсации расходов и другие. Поэтому данный закон не является в полной мере всеобъемлющим и зависит от регулирующих положений, содержащихся в других законах.

Сербия

Сербский Закон о волонтерской деятельности 2010 года, в отличие от подобного словацкого закона, определяет четкие рамки регулирования волонтерской деятельности. Помимо основных определений, закон содержит общие принципы волонтерской деятельности, такие как солидарность и поддержка волонтерства, защита волонтеров, принцип альтруизма и



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

другие. Закон устанавливает разницу между краткосрочным и долгосрочным волонтерством, определяя, что долгосрочным является волонтерство по 10 часов в неделю и более на протяжении срока от 3 месяцев и более. Соответственно, к этим типам волонтерства применяются разные правила, например, долгосрочные волонтеры обязаны заключать письменный договор, но при этом им предоставляется медицинское страхование. Интересным фактом является то, что участие в деятельности Красного Креста исключено из сферы регулирования данным законом.

Украина

Украинский Закон о волонтерской деятельности, принятый в 2011 году, определяет ограниченный масштаб деятельности, которая считается волонтерской согласно этому закону. Соответственно, он определяет условия получения сертификации волонтерской организацией и условия лишения сертификации. Закон служит также в качестве регулирования политического курса и гласит, что государство реализует свои политические цели при помощи волонтерской деятельности. Закон гарантирует волонтерам определенные права, такие как право на страхование, на компенсацию расходов, на выплату пособий по болезни, связанной с волонтерской деятельностью, и другие. Закон считается достаточно нейтральным и не содержит в себе эффективных стимулов к участию в волонтерской деятельности.

Грузия

Грузия находится на пути к принятию своего первого закона о волонтерской деятельности. До сих пор там не существует юридического определения понятия «волонтеры», которое бы наделяло их четким статусом и определяло их права и обязанности. Следовательно, ко всем волонтерам применяются положения согласно их статусу по Трудовому Кодексу (работающий, безработный, студент или пенсионер). Соответственно, положения налогового регулирования применяются к ним также согласно такому статусу. Существуют 2 главных правовых препятствия в осуществлении волонтерской деятельности в Грузии, которые затрагиваются Законопроектом о волонтерской деятельности. С одной стороны, законопроект достаточно либерален в отношении волонтеров, определение термина «волонтер» гласит, что волонтером может быть лицо старше 16 лет, но с согласия опекунов разрешается участие в волонтерской деятельности также лиц, младше этого возраста. Заключение письменного договора является обязательным только по запросу волонтера, договор может быть составлен на любом языке. С другой стороны, законопроект вводит множество обязательств для принимающих организаций, таких как обязательная компенсация необходимых расходов или компенсация ущерба, вызванного неправомерными действиями волонтеров во время осуществления волонтерской деятельности, третьим лицам. Законопроект не содержит никаких положений в отношении регулирования международной волонтерской деятельности.

Россия

В 2012 году Общественная палата Российской Федерации объявила о намерении принять законопроект о волонтерской деятельности в качестве реакции на спонтанную волонтерскую активность во время наводнения в Крымске. Законопроект был подготовлен в одностороннем порядке, без участия общественности и открытых дискуссий по данному вопросу. Помимо других положений, законопроект обязывает волонтеров всегда заключать договор с



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

принимающей организацией. Он также не разделяет различные формы волонтерской деятельности. Данный законопроект воспринимается только как лишняя бюрократическая ноша, особенно когда дело касается спонтанной волонтерской активности во время чрезвычайных ситуаций. Более того, он вводит требование обязательной регистрации волонтеров в органах местной власти, что может быть воспринято как намерение государства контролировать участие граждан в волонтерской деятельности. Особенно беспокоит наделение государственных властей правом регулировать действия волонтеров и мониторить волонтерскую активность.

Следующая таблица показывает, в каких ситуациях рекомендуется применять каждую конкретную модель регулирования:

<u>Модель регулирования</u>	<u>Рекомендуется использовать, когда...</u>	<u>Не рекомендуется использовать, когда...</u>
<p>1 модель</p> <p>Традиции, практики, саморегулирование и аналогия в качестве мер правового регулирования</p>	<p>...в стране существует сильная традиция волонтерства и нет конкретных правовых положений, препятствующих волонтерской деятельности</p>	<p>...существует необходимость популяризировать и поддерживать волонтерство, а также развивать культуру и традицию волонтерства</p> <p>...существуют правовые рамки, которые включают положения, создающие правовые препятствия для осуществления волонтерской деятельности</p>
<p>2 модель</p> <p>Регулирующие положения, включенные в различные законы, затрагивающие вопросы волонтерской деятельности</p>	<p>...существует необходимость устранить определенные правовые препятствия в отношении волонтерской деятельности</p> <p>...есть обоснованные сомнения, что отдельный закон может ввести слишком много обременительных требований в отношении волонтеров и принимающих организаций</p>	<p>...существует сложный набор правовых препятствий, мешающих осуществлению волонтерской деятельности</p> <p>...существует необходимость популяризировать волонтерскую активность и создать стимулы для участия граждан в волонтерской деятельности</p>
<p>3 модель</p> <p>Отдельный всеобъемлющий закон о волонтерской деятельности</p>	<p>...существует необходимость популяризировать волонтерскую активность и укрепить волонтерскую традицию в стране</p> <p>...существует сложный набор правовых препятствий, который необходимо устранить, чтобы способствовать волонтерской активности</p>	<p>...существуют обоснованные сомнения, что отдельный закон «перерегулирует» волонтерскую деятельность и введет обременительные требования, которые демотивируют волонтеров и принимающие организации устанавливать волонтерские отношения</p>



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

6. ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ

На основе обзора похожих процессов разработки законопроектов в европейских странах, когда принято решение принять регулирующие положения в отношении волонтерской деятельности, рекомендуется следовать следующим шагам:

- **Определить цели регулирования.** Стэйкхолдеры, такие как ОГО, группы волонтеров, ученые, представители правительства и другие, должны совместно с органом, ответственным за разработку регулирования, определить цели регулирования. Целями принятия регулирования могут быть, например, популяризация волонтерской активности, устранение определенных правовых препятствий или создание стимулов для волонтеров. Следовательно, нужно также определить потенциальные проблемные моменты, которые могут возникнуть при достижении этих целей.
- **Провести анализ правовых рамок.** Следует провести анализ законов, распространяющихся на волонтерскую деятельность, а также оценку потребностей.
- **Обеспечить многосторонность и открытость процесса разработки регулирования.** Процесс разработки регулирования должен быть многосторонним и открытым, позволяющим проводить общественные консультации. Орган, ответственный за разработку, должен собирать рабочую группу, состоящую из различных стэйкхолдеров, которая бы оказывала ему помощь в процессе разработки регулирования. Закон не должен представлять собой одностороннее решение правительства о регулировании волонтерской деятельности.
- **Учитывать опыт других стран.** Чтобы разработать успешное регулирование, рекомендуется учитывать опыт других стран в принятии регулирующих положений в отношении волонтерства и учиться на их ошибках.
- **Разработать план имплементации.** Очень важно не забыть об имплементации регулирующих положений и разработать четкий и детальный план еще в процессе разработки. Регулирование не должно создавать слишком сложные механизмы, которые тяжело и дорого использовать на практике²⁰.

7. РЕКОМЕНДАЦИИ И УРОКИ

Ниже представлены подытоженные рекомендации и уроки, выученные на основе европейских практик регулирования волонтерской деятельности:

1 Решение, нужно ли регулировать волонтерскую деятельность, и если да, то как:

- **Определите цели и масштабы регулирования.** Перед тем, как ввести регулирование волонтерской деятельности, рекомендуется определить его цели, то есть какие цели должны быть достигнуты путем введения регулирования волонтерской деятельности.

²⁰ Более детальную информацию о процессе разработки и имплементации регулирования можно найти: Волонтерская программа ООН: Разработка и имплементация законов и программ о волонтерстве, 2011, подготовлено МЦНП/ЕЦНП



Address: 1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 17, Hungary

Phone: +36 1 318 6923

Web: www.ecnl.org

Fax: +36 1 266 1479

Twitter: @enablingNGOLaw

Некоторые регулирующие положения могут создавать стимулы для участия людей в волонтерской деятельности и популяризировать волонтерство. Другие предлагают комплексный набор положений, регулирующих волонтерскую активность, права и обязанности волонтеров и принимающих организаций и др.

- **Выберите подходящую модель регулирования.** При выборе подходящей модели регулирования рекомендуется обращать внимание на контекст страны и волонтерскую традицию, а также принимать во внимание существующие правовые рамки. Не всегда есть необходимость вводить специальные регулирующие положения в отношении волонтерства, как это можно увидеть на примере различных европейских стран. Но все же рекомендуется регулировать правовые препятствия, мешающих волонтерской активности.

2. Процесс разработки регулирования

- **Обеспечьте Многосторонность процесса разработки и принятия регулирования.** Чтобы разработать функциональное регулирование, отвечающее на нужды сектора, важно вовлекать различных стейкхолдеров в процесс разработки (ОГО, волонтеров, экспертов и др.).
- **Касайтесь вопросов, создающих правовые препятствия для волонтерства.** Чтобы способствовать развитию волонтерской активности в стране, важно устранить правовые препятствия, мешающие этому, такие как налогообложение компенсации расходов, отсутствие пособий по безработице и другие. Рекомендуется ввести четкий правовой статус для волонтеров, который позволял бы устранять такие препятствия, отличая волонтерские отношения от всех остальных в основном трудовых отношений.
- **Не «перерегулируйте» волонтерскую деятельность.** Если принято решение разработать отдельный закон о волонтерской деятельности, рекомендуется постараться не «перерегулировать» ее. Также важно не вводить слишком много требований в отношении волонтеров и принимающих организаций, так как это демотивирует их от установки волонтерских отношений.

3. Имплементация регулирования.

- **Разработайте план имплементации.** При разработке регулирования волонтерской деятельности важно всегда принимать во внимание, каким образом отдельные регулирующие положения должны применяться на практике. Рекомендуется разрабатывать план имплементации еще в процессе разработки регулирования.