

Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь «О волонтерской деятельности»

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Закона Республики Беларусь «О волонтерской деятельности» (далее соответственно – законопроект, Закон) подготовлен во исполнение плана подготовки законопроектов на 2020 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 482 (пункт 22), и плана подготовки (участия в подготовке) законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2020 году, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 января 2020 г. № 54 (пункт 22).

Законопроект направлен на интенсификацию волонтерского движения в стране, повышение заинтересованности граждан в такой активности, обеспечение достижения социально значимых задач, стоящих перед государством, соблюдая оптимальный баланс таких интересов. Принятие этого законодательного акта будет способствовать концентрации усилий в первую очередь общественных объединений по популяризации идей волонтерских движений, повышению информированности населения о престиже и перспективах участия в реализации гражданских инициатив.

Как отмечает Белорусская республиканская коллегия адвокатов, волонтерское движение в Республике Беларусь в сравнении с Российской Федерацией и рядом европейских стран еще не окрепло и находится на стадии становления. Подтверждением тому являются следующие обстоятельства:

1) отсутствие закона, который регулировал бы добровольческие отношения: раскрывал виды такой деятельности, вводил понятийный аппарат, а также устанавливал ряд поощрений волонтерам;

2) недостаточное стимулирование и популярность такой деятельности.

Закон позволит признать значимость деятельности, осуществляемой волонтерами на официальном (законодательном) уровне.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

В соответствии с частью первой пункта 1 статьи 14 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» нормативным правовым актом, закрепляющим принципы и нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений, является закон.

Регламентация волонтерской деятельности на уровне закона предусмотрена планом подготовки законопроектов на 2020 год и планом

подготовки (участия в подготовке) законопроектов республиканскими органами государственного управления в 2020 году.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов законопроекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

Волонтерство (добровольчество) как социальный феномен довольно широко распространено в современном обществе. В основе возникновения любого волонтерского движения лежит **альтруистическое поведение человека**, его стремление к такой активности.

Волонтеры принимают участие в самой разнообразной социально ориентированной деятельности: социально-бытовой (например, помощь сиротам и лицам престарелого возраста), психологической (поддержка лиц, пострадавших в результате социальных конфликтов, несчастных случаев, жертв преступлений), психиатрической (психосоциальная помощь душевнобольным), медицинской (помощь медицинскому персоналу в уходе за больными), правовой (информирование о правах и обязанностях несовершеннолетних), информационной (пропаганда здорового и безопасного образа жизни), экологической (участие в защите и охране окружающей среды, благоустройстве территорий, экологических мероприятиях), спортивной (помощь в проведении и организации спортивных соревнований, в том числе оказание лингвистических услуг) и другой.

Как следует из резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 г. «Интеграция добровольчества в дело мира и развития: план действий на следующее десятилетие и последующий период», добровольчество является важным компонентом любой стратегии, нацеленной на такие области, как сокращение масштабов нищеты, устойчивое развитие, здравоохранение, образование, расширение прав и возможностей молодежи, изменение климата, уменьшение опасности бедствий, социальная интеграция, социальное обеспечение, гуманитарная деятельность, миростроительство и, в частности, преодоление социальной изоляции и дискриминации. Генеральная Ассамблея ООН настоятельно призывает правительства и все другие заинтересованные стороны содействовать добровольческой деятельности по искоренению нищеты и обеспечению устойчивых средств к существованию, признавая ту роль, которую добровольцы могут играть в улучшении доступа к занятости, образованию, здравоохранению, социальной защите и общественным благам.

Нацеленность волонтерской деятельности на решение серьезных общественно значимых вопросов предопределяет важность обеспечения ее адекватного правового регулирования.

Регламентация соответствующих отношений должна отвечать современным потребностям общества, решать реально назревшие к настоящему времени практические проблемы осуществления добровольческой деятельности и обеспечивать развитие волонтерского движения в Республике Беларусь.

Что касается концептуальных подходов к закреплению в белорусском законодательстве нормативных предписаний для волонтеров, то они сводятся к следующему.

Как отмечает МОО «ВЗАИМОПОНИМАНИЕ», волонтерское движение в Беларуси постепенно развивается и, несомненно, имеет не только социальную, воспитательную, но и экономическую ценность. Вместе с тем оно еще далеко не удовлетворяет потребностей в нем и не имеет такой популярности, как например, в европейских странах, а также нуждается в правовой и иной поддержке. На данном этапе очень важно при разработке законопроекта **избежать его излишней бюрократизации**, поскольку сама природа волонтерской деятельности предполагает добровольную работу без оплаты труда на основе личной мотивации. При этом она также требует финансовых и иных ресурсов. Таким образом, целесообразны правовые нормы, которые будут создавать благоприятные условия для развития волонтерского движения, но не ограничивать его.

ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ» полагает, что разработка отдельного законодательного акта будет эффективной только при условии, что он будет создавать **общую рамку**, включающую действующие законодательные акты, без слишком узких ограничительных норм и с учетом того, что волонтерская деятельность не должна ограничиваться социально-демографическими характеристиками самого волонтера, а также сферой, в которой она применяется. В противном случае это может стать дополнительным препятствием в развитии волонтерского движения в стране. Нужно понимать, что **введение дополнительных мер регулирующего характера неизбежно повлечет за собой массу вопросов**, которые до настоящего момента, возможно, не имели бы места, но в силу закрепления официального статуса обязательно появятся. Например, ситуация, когда волонтер привлекается к организации ухода за больным человеком, в данном случае введение необдуманно жестких требований приведет к тому, что количество волонтеров, оказывающих такую поддержку, просто сократится, и в итоге люди, которые нуждаются в помощи, перестанут ее получать.

ОО «Белорусское общество инвалидов» обращает внимание, что важно предусмотреть в законопроекте **популяризацию** волонтерской активности и создавать **стимулы для развития** культуры волонтерства в стране, учитывая, что волонтерство – дело доброй воли, и, соответственно, **не должно быть принудительным**.

По мнению МОО «SOS-детские деревни», также желательно, чтобы законопроект носил **поддерживающий характер**, поскольку риск чрезмерного правового регулирования и повышенного контроля волонтерской деятельности может отпугнуть и снизить мотивацию волонтеров. Подобные опасения выразило ОО «Белорусский республиканский союз молодежи» и многие иные лица, вовлеченные в волонтерские активности.

Таким образом, Закон **не должен чрезмерно зарегулировать** данную сферу общественных отношений, поскольку это может привести не только к социальной пассивности волонтеров и их безынициативности, но и создать затруднительные условия их привлечения государственными органами и некоммерческими организациями.

Следовательно, Закон будет выполнять **популяризирующую функцию** развития добровольческой деятельности среди граждан различных социальных групп и возрастов, позволит привлечь к данной сфере повышенное внимание общественных и государственных институтов, поднять уровень престижа волонтерской деятельности.

Выработку предложений по совершенствованию правовых условий для осуществления волонтерской (добровольческой) деятельности Министерство юстиции сопровождало выявлением позитивных и негативных последствий (в том числе выгод, рисков и издержек социальных групп, общества и государства), которые могут возникнуть в процессе применения положений нормативных правовых актов.

I. В первую очередь следует констатировать, что в Республике Беларусь отсутствует системное законодательное **закрепление понятийного аппарата** в сфере волонтерской деятельности. На данное обстоятельство обращают внимание многие лица, вовлеченные в волонтерскую активность, в том числе зоозащитные и иные организации, физические лица, занимающиеся помощью безнадзорным животным.

Важнейшими характеристиками волонтерства являются бескорыстность, неоплачиваемость труда, направленность на другого человека, работа на результат. Эти основные составляющие волонтерства

отражены в отчете ООН «STATE OF THE WORLD'S VOLUNTEERISM REPORT 2011».¹

Исходя из анализа терминов «волонтер», «волонтерская деятельность», закрепленных в законодательстве Российской Федерации, Украины и Казахстана, а также принимая во внимание определение волонтерского труда, разработанное Международной организацией труда в Руководстве по оценке волонтерского труда, ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ» считает, что определение «волонтерская деятельность» должно в обязательном порядке включать такие принципы, как добровольность, безвозмездность и социальную направленность.

В представленных Генеральной прокуратурой и Национальным центром законодательства и правовых исследований аналитических данных также указано, что практически все страны выделяют безвозмездный (бесплатный, без вознаграждения, не доходный, неприбыльный), а также добровольный характер деятельности волонтеров. Кроме того, во многих странах дополнительно подчеркивается общественно полезная направленность волонтерской деятельности (например, Российская Федерация, Азербайджан, Казахстан, Молдова, Украина), что более полно раскрывает природу такой деятельности.

В отличие от благотворительности волонтер помогает лицам, нуждающимся в помощи, не денежными средствами, а оказывает помощь своим трудом, как правило, систематически.

Соответствующим образом в законопроекте (статья 1) предлагается установить определения терминов «волонтерская деятельность» и «волонтер». Кроме того, для акцентирования внимания на сущности волонтерства по опыту иностранных государств, в том числе Азербайджана, в законопроекте как одна из ключевых позиций предусматривается недопустимость осуществления волонтерской деятельности в коммерческих целях (пункт 5 статьи 9).

Так, руководствуясь зарубежным опытом, предлагается определить в законопроекте основы правового статуса основных субъектов волонтерской деятельности (помимо непосредственно самих волонтеров), в том числе волонтерских организаций. С целью обеспечения комплексности правового регулирования гражданских инициатив в стране с точки зрения субъектного состава в законопроекте также содержится

¹ Похомова, А.А. Волонтерство в современном мире как социальное явление / А.А. Похомова // Философия и социальные науки. – 2012. – № 3/4. – С. 63-66

определение термина «получатель волонтерской помощи» (по опыту Туркменистана и Украины).

II. Пунктом 3 статьи 2 законопроекта предусмотрено, что законодательство о волонтерской деятельности не распространяется на отношения, вытекающие из брака, близкого родства, усыновления и иных схожих сфер, поскольку, как справедливо отмечено в аналитической информации, представленной Генеральной прокуратурой и Национальным центром законодательства и правовых исследований, в основе такой деятельности лежат несколько иные мотивы, чем у традиционной волонтерской деятельности, и данную сферу (преимущественно семейных отношений) нецелесообразно регулировать с помощью правовых норм.

Подобный подход к регламентации волонтерства закреплен в постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 42-15 «О модельном законе «О добровольчестве (волонтерстве)», Законе Туркменистана от 12 января 2016 г. № 320-V «О волонтерстве».

Кроме того, во избежание неоднозначных ситуаций в ходе правоприменения с учетом Указа Президента Республики Беларусь от 1 июля 2005 г. № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи» в законопроекте (по предложению Министерства экономики) также уточняется, что на волонтерскую деятельность не распространяются требования законодательства о предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи. Помимо прочего, в этих целях в законопроекте делается акцент на **непосредственность осуществления** волонтерской деятельности волонтером как физическим лицом.

III. В белорусском законодательстве в настоящее время упоминаются волонтеры. Правовое регулирование, предлагаемое в соответствии с законопроектом, соотносится с имеющимися фрагментарными положениями о волонтерах, которые закреплены в отраслевых законодательных актах, является общим (исходным) для всех сфер общественной жизни.

В этой связи для обеспечения системности при регламентации волонтерства, учитывая уже действующие нормативные предписания, согласно статье 2 законопроекта (пункт 4) предлагается установить, что особенности осуществления волонтерской деятельности в сферах социального обслуживания, физической культуры и спорта, развития и реализации молодежных общественно значимых инициатив, а также в рамках мероприятий по достижению целей, выполнению задач и реализации основных направлений деятельности Белорусского Общества Красного Креста регулируются законодательными актами.

Справочно.

В Законе Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-З «О социальном обслуживании» закреплено, что к деятельности по социальному обслуживанию могут привлекаться волонтеры – физические лица, добровольно оказывающие социальные услуги на безвозмездной основе под руководством работников организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих социальные услуги.

В Законе Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 125-З «О физической культуре и спорте» предусмотрено регулирование деятельности волонтеров в сфере физической культуры и спорта. К таким волонтерам относятся физические лица, добровольно оказывающие информационную и (или) организационную помощь болельщикам и иным лицам при проведении спортивно-массового мероприятия или спортивного соревнования на основании безвозмездного гражданско-правового договора, заключенного с организатором спортивно-массового мероприятия или организатором спортивного соревнования.

Закреплено, что волонтерами не могут быть лица, имеющие судимость, признанные в установленном порядке недееспособными или ограниченно дееспособными.

Материально-техническое обеспечение волонтеров в период проведения спортивно-массовых мероприятий, спортивных соревнований осуществляется в соответствии с законодательством за счет средств организаторов спортивно-массовых мероприятий, организаторов спортивных соревнований, безвозмездной (спонсорской) помощи и иных источников, не запрещенных законодательством.

В случае, если финансирование спортивно-массового мероприятия, спортивного соревнования осуществляется полностью или частично за счет средств республиканского бюджета, условия, нормы и порядок осуществления материально-технического обеспечения определяются Министерством спорта и туризма Республики Беларусь по согласованию с Министерством финансов Республики Беларусь (постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 27 июня 2018 г. № 46 «О порядке и условиях осуществления материально-технического обеспечения волонтеров и стюардов»).

В Законе Республики Беларусь от 24 октября 2000 г. № 437-З «О Белорусском Обществе Красного Креста» закреплено право Белорусского Общества Красного Креста привлекать волонтеров для выполнения работ или оказания услуг в рамках мероприятий по достижению целей, выполнению задач и реализации основных направлений деятельности этого общества в порядке, определенном его Уставом.

Кроме этого постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 16 ноября 2015 г. № 128 утверждена Концепция организации молодежного волонтерского (добровольческого) движения в Республике Беларусь.

IV. Статьей 3 законопроекта предусматриваются основные **принципы волонтерской деятельности**, исходя из самого существа такой активности, а также принимая иностранный опыт соответствующего правового регулирования.

Базовые принципы, обосновывающие фундаментальную роль добровольчества как основы для построения гражданского общества, сформулированы во Всеобщей декларации добровольчества, одном из основополагающих концептуальных документов в практике развития добровольческого движения. Всеобщая декларация добровольчества была принята на XVI Всемирной конференции Международной ассоциации добровольческих усилий (Амстердам, январь, 2001 г., Международный год добровольцев). Добровольчество воплощает в жизнь устремления человечества к достижению мира, свободы, безопасности, справедливости и реализации возможностей для всех людей.²

Развитие добровольчества (волонтерства) основано на соблюдении прав и свобод граждан в ходе их участия в добровольческих (волонтерских) проектах и инициативах, обеспечении равных условий для осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности для всех категорий граждан независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, вероисповедания и принадлежности к различным социально-профессиональным группам (распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р «Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года»).

Важным направлением развития добровольческого (волонтерского) движения является реализация принципа «добровольчество (волонтерство) через всю жизнь», предусматривающего обеспечение возможностей для участия в добровольческой (волонтерской) деятельности всех возрастных групп населения – детей, молодежи, взрослых и лиц старшего возраста. Как отмечают добровольцы в сфере зоозащитной деятельности и помощи животным, волонтерская деятельность не может быть ограничена какой-то ограниченной аудиторией. Условия для участия лиц в социально-значимой жизни общества независимо от их социального положения, религиозных или политических убеждений должны быть закреплены нормативно.

Множество предложений относительно закрепления в Законе основополагающих начал волонтерской деятельности поступило от общественных объединений.

Так, в законопроекте закрепляется равенство волонтеров независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, социального статуса, возраста, состояния здоровья, а также других обстоятельств

² Данилова, Е.В. Международный опыт волонтерской деятельности / Е.В. Данилова // Вестник РМАТ. – 2015. – № 4. – С. 10-14.

V. Статьей 4 законопроекта предлагаются к установлению **общественно полезные цели** волонтерской деятельности, в первую очередь – нижеследующие:

формирование гражданской позиции, чувства социальной ответственности, взаимопомощи и милосердия в обществе;

оказание помощи нуждающимся в ней гражданам, социальным группам и обществу в целом;

пропаганда гуманизма и терпимости;

духовное развитие личности, предоставление возможности гражданам проявить себя, реализовать свой потенциал и получить общественное признание посредством включения в различные виды социально значимой деятельности.

Так, как указано в Углубленном обзоре статистики, политического участия и прочей общественной деятельности, включая добровольческую волонтерскую работу, Конференции европейских статистиков Европейской экономической комиссии Экономического и Социального Совета ООН 2013 года, благотворный эффект солидарной деятельности выходит за рамки видимого получателя помощи. Она играет важную роль в субъективном благополучии лица, тратящего свое время на оказание помощи, а также благотворно влияет на социальную сплоченность.

В Докладе о состоянии о состоянии добровольчества в мире ООН 2011 года подчеркнуто, что волонтерство обладает громадным потенциалом с точки зрения человеческого развития, содействует всестороннему развитию солидарности, социальной инклюзивности, расширению возможностей, удовлетворенности жизнь, индивидуальному и общественному благополучию. Благополучие индивида неразрывно связано с его участием в жизни других людей. Аналогичный посыл содержится в отчете Программы добровольцев ООН 2018 года «Связующая нить. Добровольчество и устойчивость сообществ».

VI. Развитие волонтерства предполагает наращивание компетенций волонтеров и волонтерских организаций по различным направлениям осуществляемой деятельности, включая сферы здравоохранения, образования, социальной поддержки населения, культуры, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, оказания правовой помощи населению и другие сферы.

Статьей 8 законопроекта предлагаются к закреплению **направления волонтерской деятельности**. При этом по предложениям многих общественных объединений, в том числе занимающихся зоозащитной проблематикой, а также по опыту иностранных государств, в частности России и Азербайджана, перечень путей развития таких гражданских активностей будет являться открытым.

VII. В соответствии со статьей 5 законопроекта предусматривается, что **государственное регулирование** в области волонтерской деятельности осуществляется Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами в пределах их уже предоставленной им компетенции (функциональной, отраслевой).

В данном ключе оптимально исходить из того, что добровольные гражданские активности в принципе не должны предполагать наличие жесткого регулятора, в особенности – на этапе активного становления волонтерства (как в Беларуси). Некоторыми аналитиками в принципе отмечается недопустимость «привязывания» волонтерства к государству, ограничивая его свободу (к опыту российского регулирования).

Законопроектом не предлагается определить уполномоченный в сфере волонтерской деятельности государственный орган по ряду причин: в первую очередь преждевременности, а также неадаптированности системы государственных органов в Республике Беларусь применительно к этим целям.

Стоит отметить, например, что в Законе Республики Узбекистан от 2 декабря 2019 г. № ЗРУ-585 «О волонтерской деятельности» тоже не определен единый регулятор в этой сфере общественных отношений, находящийся в подчинении Кабинета Министров Республики Узбекистан. В других иностранных государствах встречаются государственно-властные структуры, занимающиеся именно проблемами волонтерства, однако сама система государственной власти в таких государствах больше предполагает наличие соответствующего уполномоченного органа. Например, в Казахстане подобными вопросами занимается Министерство по делам религий и гражданского общества, в Молдове – уполномоченный орган в области развития человеческих ресурсов и занятости населения.

В данной связи следует отметить, что определение государственного регулятора в сфере осуществления волонтерской деятельности, как правило, сопряжено с необходимостью ведения различного рода реестров для целей учета, мониторинга, регистрации волонтеров, волонтерских организаций, а установление подобных учетных политик далеко не всегда позитивно оценивается лицами, вовлеченными в волонтерскую деятельность, и воспринимается ими как потенциальный риск ограничения и усложнения ее осуществления.

Например, встречаются негативные отзывы относительно ведения реестра учета, существующего в Казахстане. Как отмечают многие волонтеры и волонтерские организации, любой учет обуславливает появление бюрократизации. К примеру, в силу Закона Туркменистана

от 12 января 2016 г. № 320-V «О волонтерстве» для учета волонтерской деятельности предназначается личная книжка волонтера (статья 10); волонтерские организации должны вести четыре журнала учета персональных данных волонтеров (статья 12), что, соответственно, влечет наличие большого количества обязанностей у волонтерской организации (статья 14).

В то же время, к примеру, в ОО «Белорусский республиканский союз молодежи» уже сейчас действует механизм выдачи личной книжки волонтера. Соответственно, не усматривается однозначной необходимости в законодательном решении указанного вопроса.

В ходе сбора предложений на Правовом форуме Беларуси в качестве основного опасения при подготовке законопроекта также было указано создание преград на пути осуществления данной деятельности, в том числе, в виде обязательной регистрации волонтеров.

В ходе подготовки законопроекта рассматривался поднятый Белорусской республиканской коллегией адвокатов вопрос о необходимости регистрации волонтеров в местном исполнительном и распорядительном органе. При этом большинство таких органов высказалось о нецелесообразности данного предложения.

VIII. Значительное количество лиц, вовлеченных в добровольческие активности в стране, желают иметь **систему поддержки** волонтерских инициатив: поощрительные бонусы (включая компенсацию каких-то личных расходов на осуществление волонтерской деятельности), социальные льготы.

В этом вопросе Министерство юстиции исходит из понимания того, что в основе возникновения любого волонтерского движения лежит альтруистическое поведение человека, его стремление к такой активности. Соответственно, в любом случае должен быть обеспечен разумный баланс между предоставлением различных преференций волонтерам и сохранением сущности этой деятельности для обеспечения преемственности ценностей добровольчества.

При этом проведенное изучение иностранного законодательного массива продемонстрировало, что, к примеру, в законах Республики Казахстан и Республики Узбекистан отсутствует конкретика в отношении мотивации и стимулированию волонтерских инициатив в стране, по причине чего в глобальной компьютерной сети Интернет довольно часто встречаются критические замечания в отношении соответствующих нормативных правовых актов.

а. В соответствии с Законом Туркменистана от 12 января 2016 г. № 320-V «О волонтерстве» (статьи 8 и 11) одними из документов, используемых в работе с волонтерами, являются **рекомендательные письма**. При этом волонтерская деятельность, подтвержденная

рекомендательным письмом, может быть воспринята нанимателем как опыт работы в определенной сфере деятельности, если указанный опыт работы является критерием отбора для приема на работу. Подобный подход используется и в Молдове (при приеме на работу, аттестации, продвижении по службе). На необходимость подтверждения компетенции волонтера обращали внимание и общественные объединения, в том числе МОО «SOS-детские деревни».

Статьей 15 законопроекта предлагается установить, что рекомендательное письмо, подтверждающее осуществление волонтерской деятельности, выдается по просьбе волонтера волонтерской организацией, юридическим лицом, являющимся получателем волонтерской помощи. При этом также закрепляется, что волонтерская деятельность, подтвержденная рекомендательным письмом, может быть учтена нанимателем как опыт работы в определенной сфере деятельности.

Данная поощрительная мера, с одной стороны, будет реально способствовать более широкому признанию такой формы социального служения, как волонтерство, с другой – позволит исключить нивелирование смыслоцели этой деятельности, поскольку не будет предполагать спорадического занятия волонтерской деятельностью для получения той или иной конкретной преференции, однако, не оставаясь при этом не замеченной. Целевые преференции, разумеется, могут способствовать хаотичной активизации волонтерских движений, но «размоют» суть этой деятельности.

Рекомендательное письмо обеспечивает подтверждение вовлеченности человека в реализацию гражданских инициатив и одновременно позволяет избежать сложностей с точки зрения ведения различного рода учета для выдачи волонтерам в обязательном порядке именных свидетельств и удостоверений, что, как было указано выше, не всегда оценивается в позитивном ключе заинтересованными лицами.

Пунктом 3 статьи 15 законопроекта на основе постановления Правительства Республики Молдова от 12 марта 2012 г. № HG158/2012 «О внедрении Закона о волонтерстве № 121 от 18 июня 2010 г.» закреплены требования к содержанию рекомендательных писем с целью унификации практики их выдачи.

б. Руководствуясь подходом, аналогичным вышеописанному, в законопроекте, помимо прочего, акцентируется внимание на возможности **предоставления волонтерам дней для отдыха** от работы (статья 16).

Как отмечает ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ», социальные преференции особенно актуальны для сфер, в которых требуются волонтеры, обладающие профессиональными навыками и компетенциями.

Как правило, подавляющее большинство волонтеров – студенты. С выходом на работу они перестают вовлекаться в волонтерскую деятельность, в том числе из-за нехватки времени.

Так, в соответствии с законопроектом предлагается закрепить, что волонтеру на основании рекомендательного письма волонтерской организации либо юридического лица, являющегося получателем волонтерской помощи, по решению нанимателя и в порядке, им установленном, могут предоставляться дни отдыха из расчета один день отдыха за каждые пятьдесят часов осуществления волонтерской деятельности. Схожий подход находит поддержку и в научном сообществе.³

Указанные поощрения могут послужить достаточным стимулом для альтруистов, желающих принести пользу обществу.

с. Как справедливо отмечает ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ», волонтерство действительно является безвозмездной деятельностью, но не благотворительной. Оно не предполагает несение расходов со стороны самого волонтера. Поэтому существенным препятствием для развития волонтерского движения являются сложности при оплате ему питания, форменной и специальной одежды и прочего.

В этом контексте видится оптимальным опыт, например, Республики Казахстан (пункт 7 статьи 14 Закона от 30 декабря 2016 г. № 42-VI ЗРК «О волонтерской деятельности»), руководствуясь которым в законопроекте предлагается предусмотреть возможность соответствующего **возмещения расходов волонтера**, если волонтерская организация (получатель волонтерской помощи) достигнут такой договоренности (пункт 4 статьи 9 законопроекта).

Установление императивной обязанности по возмещению расходов волонтера непосредственно в Законе может быть неадекватно обременительно для заинтересованных лиц, которые привлекают волонтеров.

Рассматривая данный вопрос целесообразно отметить, что несколькими заинтересованными высказывалось предложение о закреплении в Законе положения, предусматривающего обязательное страхование при осуществлении волонтерской деятельности (страхование жизни и здоровья волонтера за счет средств привлекающих их субъектов).

Вместе с тем на данном этапе подобное предписание может быть также воспринято как обременение ввиду возможного отсутствия

³ Сергиевская, И.А. Волонтерство в контексте занятости / И.А. Сергиевская // Экономика труда. – 2016. – Т. 3. – № 3. – С. 229-246.

достаточных для этих целей денежных средств у лиц, привлекающих волонтеров. В то же время данный вопрос, при необходимости, можно решить в рамках договорных отношений между участниками волонтерской деятельности.

При этом нужно также учитывать, что волонтер принимает участие в осуществлении гражданских инициатив по собственному волеизъявлению и должен оценивать возможные риски при осуществлении такой деятельности.

d. В стране действуют Визовые правила Республики Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. № 1065. Какие-либо конкретные проблемы правоприменения указанного акта с точки зрения выдачи волонтерам визы на въезд в Республику Беларусь отмечены не были.

В то же время пунктом 8 Визовых правил Республики Беларусь установлено, что за рассмотрение ходатайства о выдаче визы на въезд в Республику Беларусь, а также за выдачу визы на выезд из Республики Беларусь, визы на выезд из Республики Беларусь и въезд в Республику Беларусь уплачивается консульский сбор или государственная пошлина в порядке и размерах, установленных Налоговым кодексом Республики Беларусь.

Пунктом 1 статьи 19 законопроекта предлагается освободить волонтеров от консульского сбора за рассмотрение ходатайств о выдаче виз Республики Беларусь по ходатайству волонтерской организации, юридического лица, являющегося получателем волонтерской помощи. Следует иметь в виду, что в настоящее время лица, осуществляющие работы на безвозмездной основе, уже освобождаются от консульского сбора. При этом данное преимущество может быть реализовано только по заявкам Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь, Департамента по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, областных и Минского городского исполнительных комитетов. Согласно правовому регулированию, предлагаемому законопроектом, в данной части предлагается более широкий подход.

e. Многие общественные объединения считают, что компенсация расходов волонтера не должна считаться доходом, а потому не должна облагаться подоходным налогом.

В соответствии с законодательством Российской Федерации не подлежат налогообложению доходы в виде выплат на возмещение расходов добровольцев (статья 217 Налогового кодекса Российской Федерации). Аналогичный подход используется в Литовской Республике и других странах.

Имея в виду оправданность и целесообразность такого подхода, законопроектом предусмотрено, что доходы, полученные плательщиками в виде **материального обеспечения**, в размере **возмещения расходов**, связанных с осуществлением волонтерской деятельности, **не признаются объектом налогообложения подоходным налогом с физических лиц** (пункт 1 статьи 19).

IX. Статьей 6 законопроекта предлагается конкретизировать **правовой статус волонтеров**, имея в виду, в том числе, их **возрастные характеристики**.

Так, предусматривается, что волонтерскую деятельность смогут осуществлять физические лица, достигшие восемнадцати лет.

При этом физическое лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет, кроме указанного в пункте 1 вышеприведенной статьи, вправе осуществлять волонтерскую деятельность с письменного согласия одного из законных представителей, а не достигшее четырнадцатилетнего возраста – с письменного согласия и в сопровождении одного из законных представителей.

В данном вопросе был заимствован опыт Казахстана как наиболее отвечающий современным потребностям белорусского общества, в том числе в связи с необходимостью достаточно оперативной мобилизации молодых людей для реализации различного рода акций; а также учтены многочисленные пожелания общественных объединений.

К тому же, принимая во внимание статью 26 Гражданского кодекса Республики Беларусь, а также предложения Министерства здравоохранения и ОБО «Белорусский детский хоспис», в законопроекте также уточнено, что наряду с физическими лицами, достигшими восемнадцати лет, волонтерскую деятельность могут осуществлять лица, не достигшие восемнадцати лет и объявленные полностью дееспособными.

При этом планируется закрепление в Законе положения, согласно которому к волонтерской деятельности по направлению, указанному в абзаце четвертом статьи 8 законопроекта (подготовка населения к предотвращению несчастных случаев, промышленной аварии, иной опасной ситуации техногенного характера, катастрофы, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, социальных, этнических, религиозных конфликтов и оказание помощи в преодолении их последствий, а также жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам), а также, осуществляемой в организациях здравоохранения, других организациях, которые наряду с основной деятельностью также осуществляют медицинскую, фармацевтическую деятельность в порядке, установленном законодательством и у индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую,

фармацевтическую деятельность, допускаются только волонтеры, достигшие восемнадцати лет.

Подобной подход к регламентации правового статуса волонтеров закреплен в Законе Республики Узбекистан от 2 декабря 2019 г. № ЗРУ-585 «О волонтерской деятельности», Законе Украины от 19 апреля 2011 г. № 3236-VI «О волонтерской деятельности» (статья 7) и опосредован необходимостью обеспечения жизни и здоровья самих волонтеров.

Х. В представленных Генеральной прокуратурой и Национальным центром законодательства и правовых исследований аналитических данных указано, что основным инструментом, определяющим **порядок участия** волонтера в осуществлении волонтерской деятельности, является договор, заключаемый между волонтером и волонтерской организацией. При этом в различных странах используются различные подходы к обязательности заключения такого договора.

Традиционно такой инструмент, как **заключение договоров с волонтерами**, получает неоднозначную оценку со стороны как волонтерских организаций, так и самих волонтеров. При привлечении волонтеров очень важно избегать излишней формализации волонтерской деятельности. Обязательность заключения договоров с волонтерами может сдерживать отдельных граждан от участия в волонтерской деятельности.

ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ» указывает, что белорусское законодательство требует доработки для закрепления официальных отношений между волонтером и волонтерской организацией.

Вместе с тем следует заметить, что, например, в постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 42-15 «О модельном законе «О добровольчестве (волонтерстве)» (статья 15), существенные договорные условия осуществления волонтерской деятельности регламентированы чрезвычайно подробным образом, что неприемлемо для сегодняшних белорусских реалий ввиду чрезмерной и неоправданной обременительности для всех участников такой деятельности.

В то же время волонтеры, волонтерские организации, получатели волонтерской помощи могут, при необходимости, использовать положения вышеназванного модельного документа для решения вопроса о содержательном наполнении договора о волонтерстве в каждом конкретном случае.

ОО «Белорусское общество инвалидов» обращает внимание, что важно не вводить слишком много требований в отношении волонтеров и принимающих организаций, в том числе нежелательно устанавливать для них рамки договорных обязательств, так как это демотивирует их от

установки волонтерских отношений.

Как отмечает ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ», заключение волонтерского договора при осуществлении волонтерской деятельности является необходимым условием для понимания круга прав и обязанностей, а также для разграничения ответственности. Условия осуществления волонтерской деятельности от своего имени могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре, который заключается между волонтером и благополучателем, и предметом которого являются безвозмездное выполнение волонтерских работ и (или) оказание услуг в общественно полезных целях. Условия участия волонтера в деятельности волонтерской организации также могут быть закреплены в гражданско-правовом договоре. Вместе с тем должна сохраняться возможность для спонтанной краткосрочной волонтерской активности.

Значительное большинство лиц, вовлеченных в гражданские активности и представивших свои предложения по содержательному наполнению Закона, в том числе на Правовом форуме Беларуси, констатировали, что взаимодействие двух субъектов может регулироваться гражданскими договоренностями в рамках действующего законодательства, когда есть необходимость обеспечить особые права сторон в конкретных случаях.

Руководствуясь анализом правоприменительной практики, за основу регламентации соответствующих общественных отношений был взят достаточно лояльный опыт Российской Федерации (статья 17.1 Закона от 7 июля 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»), предусматривающий достаточно широкую договорную свободу участников волонтерской деятельности.

Имея в виду сущность такого социального феномена, как волонтерство, в основе которого – свобода выбора, законопроектом предусматривается вариативность в оформлении условий осуществления волонтерской деятельности, выражающаяся в отсутствие жестких требований к участникам волонтерской деятельности, в том числе типовых форм соответствующих соглашений, в том числе ввиду их преждевременности.

Так, согласно статье 9 законопроекта предлагается установить, что волонтерская деятельность может осуществляться как на основе гражданско-правового договора, заключенного в письменной форме, так и без заключения такого договора, предметом которого является безвозмездное выполнение работ и (либо) оказание услуг для достижения общественно полезных целей в интересах получателя волонтерской помощи (далее – договор волонтерства).

Условия осуществления волонтерской деятельности,

предусмотренные в законопроекте, отвечают пожеланиям многих заинтересованных, в том числе ОБО «Белорусский детский хоспис».

XI. В представленных Генеральной прокуратурой аналитических данных указано, что одни страны (Российская Федерация, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Молдова, Украина) регламентируют как волонтерскую деятельность, осуществляемую волонтерами через волонтерскую организацию, так и индивидуальную (самостоятельную) волонтерскую деятельность.

Другие же страны (Азербайджан, Италия, Македония, Чехия) ограничиваются регламентацией волонтерской деятельности, осуществляемой лишь через волонтерскую организацию. Подобный подход обусловлен тем, что большинство вопросов, регулируемых законами, касаются именно взаимоотношений волонтера с волонтерской организацией (заключение договора, предоставление гарантий и др.).

Тем не менее, представляется, что широкий подход применительно к отечественным условиям более оптимальный. Это, во-первых, позволяет учесть различные варианты волонтерской деятельности, а, во-вторых, не допустить ситуации монополизации звания волонтера только теми лицами, которые действуют от имени волонтерских организаций.

В законопроекте для регламентации **форм волонтерской деятельности** избран именно такой подход (статья 7). Так, предусматривается, что волонтерская деятельность может осуществляться в следующих формах:

волонтерская деятельность, осуществляемая в индивидуальном порядке;

волонтерская деятельность, осуществляемая под руководством волонтерской организации в индивидуальном или объединенном (групповом) порядке;

объединенная (групповая) волонтерская деятельность без образования юридического лица.

Предлагаемое правовое регулирование отвечает потребностям многих заинтересованных, в том числе ОБО «Белорусский детский хоспис».

Также, к примеру, зоозащитными и иными организациями, физическими лицами, занимающимися помощью безнадзорным животным, отмечается, что общественные объединения в Республике Беларусь имеют фиксированное членство, законодательством не предусмотрено участие в деятельности объединения без обязательного оформления своего участия. Однако многолетний опыт работы подобного рода организаций показывает, что многие люди готовы оказывать поддержку общественному объединению на волонтерских началах, но не хотят входить в его состав.

Соответствующие положения законопроекта воспроизводят постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 42-15 «О модельном законе «О добровольчестве (волонтерстве)» (пункт 1 статьи 6).

VIII. В соответствии со статьями 10 – 12 законопроекта предлагается закрепить **права и обязанности основных участников волонтерской деятельности**: волонтеров, волонтерских организаций и получателей волонтерской помощи.

Объем предлагаемых правомочий был тщательно проанализирован с точки зрения недопустимости установления неоправданных обременений, которые могут явиться потенциальными препятствиями для интенсификации волонтерских активностей в стране.

При формулировании соответствующих положений был изучен иностранный опыт правового регулирования, в том числе Казахстана, а также использован проект Закона Республики Беларусь «Об общественно полезной деятельности в Республике Беларусь» (в части волонтерской деятельности), ранее подготовленный и представленный в ходе сбора предложений МПОО «АКТ» и РОО «Белорусское Общество Красного Креста».

В ходе сбора предложений на Правовом форуме Беларуси в качестве одного из опасений при подготовке Закона также было указано создание преград на пути совершения данной деятельности в виде возложения непомерной ответственности на организации, получающие волонтерскую помощь.

Основной акцент в законопроекте делается на свободу волеизъявления при занятии волонтерством, что, соответственно, обуславливает согласительный характер осуществления такой деятельности. При заключении договора волонтерства следует руководствоваться общими началами гражданского законодательства.

В то же время для придания законодательного веса отдельным вопросам прав и обязанностей участников волонтерской деятельности в законопроекте учтены пожелания ряда общественных объединений.

XII. В представленных Генеральной прокуратурой и Национальным центром законодательства и правовых исследований аналитических данных указано, что важным вопросом при осуществлении волонтерской деятельности является вопрос о **возмещении вреда**, причиненного волонтером третьим лицам. В этом вопросе применяемые подходы существенно отличаются. В одних случаях соответствующие вопросы предлагается регулировать в рамках заключаемых с волонтером договоров (Модельный закон, Азербайджан). В других случаях законодатели регламентировали данные вопросы непосредственно в законах. Например, в Таджикистане и Молдове за вред, причиненный волонтером, несет

ответственность волонтерская организация, за исключением ущерба, причиненного в результате административного правонарушения или уголовного преступления. В Македонии за причиненный третьим лицам вред ответственность несет сам волонтер.

Наиболее оправданным считается подход, при котором волонтерская организация будет отвечать лишь за вред, причиненный волонтером по неосторожности. В иных случаях волонтер должен нести самостоятельную ответственность за причиненный вред. Такой подход получает поддержку и в литературе, где примерами хорошей практики признаются ситуации, когда организации покрывают любой вред, причиненный волонтером по неосторожности.

Соответствующее правовое регулирование предусмотрено статьей 13 законопроекта, которая с учетом предложений заинтересованных закрепляет основы несения **ответственности при осуществлении волонтерской деятельности** как за вред, причиненный третьему лицу, так и самому волонтеру. В то же время с акцентом на договорную природу волонтерства в законопроекте предусмотрена возможность установления иного подхода к несению ответственности в договоре, который может быть заключен при осуществлении волонтерской деятельности.

ХIII. Внушительным количеством заинтересованных представлены предложения о необходимости **разграничения волонтерской и трудовой деятельности**, чему в законопроекте посвящена, в частности, статья 14.

Так, как отмечает ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ», в настоящее время волонтерские и трудовые общественные отношения имеют очень размытые границы, в связи с чем требуется определить четкий правовой статус волонтера. Аналогичное мнение о необходимости обеспечения отличия волонтеров от наемных работников высказало МОО «SOS-детские деревни».

В этой связи частью второй пункта 3 статьи 2 законопроекта предусматривается, что волонтерская деятельность не регулируется законодательством о труде и занятости населения.

Принимая во внимание нормативные предписания Закона Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь», законопроектом закрепляется, что волонтеры не являются занятыми, а граждане, зарегистрированные в качестве безработных и осуществляющие волонтерскую деятельность, не снимаются с учета (пункт 2 статьи 14).

По опыту Туркменистана и иных государств Средней Азии законопроектом предлагается к закреплению запрет на заключение договора волонтерства с целью избежать заключения трудового договора (пункт 1 статьи 14 законопроекта). Подобный подход к регламентации

волонтерской деятельности закреплён во многих иностранных государствах, в том числе в Азербайджане.

Меры, закреплённые в законопроекте, позволят предупредить трудовую эксплуатацию волонтеров, избежать трансформации добровольной помощи в неоплачиваемый труд и подмены профессиональной работы сотрудников. При этом определение самого термина «волонтер» исключает размывание границ между волонтерской и трудовой активностями.

Дополнительно целесообразно уточнить, что в ходе разработки статьи 14 законопроекта рассматривался вопрос о закреплении в соответствующем нормативном правовом акте запрета на осуществление волонтерской деятельности на рабочем месте.

Вместе с тем ситуация, сложившаяся в Республике Беларусь по причине распространения инфекции, вызванной коронавирусом COVID-19, продемонстрировала, что подобное нормативное правовое предписание может быть не вполне однозначно расценено обществом. Дело в том, что в целях оказания помощи во время пандемии, к примеру, объекты общественного питания «посвящали себя волонтерству», повара готовили еду для медиков на своих рабочих местах (некоторые находились при этом в оплачиваемых отпусках), но по сути выступали волонтерами.

Необходимо также принимать во внимание взаимосвязь корпоративного волонтерства и профессиональных навыков сотрудников. Добровольчество является не просто добрым делом, оно позволяет сотрудникам освоить новые навыки, проявить или развить лидерские качества, почувствовать себя частью общества и осознать свой вклад в развитие местных проблем. Благодаря корпоративному волонтерству компания в целом укрепляет свою репутацию.⁴

XIV. По предложению Министерства финансов законопроект дополнен статьей, предусматривающей источники и порядок финансирования материального обеспечения волонтеров (статья 17).

XV. По мнению значительного количества общественных объединений, в том числе ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ», внимания законодателей заслуживает также **международная волонтерская деятельность.**

⁴ Колбасенко, О.Е. Корпоративное волонтерство – современный инструмент развития стратегии корпоративной социальной ответственности / О.Е. Колбасенко // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2016. – № 3 (62). – С. 37-42.

Для популяризации данной активности и декларирования ее значимости, принимая во внимание иностранный опыт, в том числе азербайджанский, статьей 18 законопроекта предусматривается, что волонтерские организации, получатели волонтерской помощи могут привлекать иностранных граждан, лиц без гражданства для осуществления волонтерской деятельности на территории Республики Беларусь в соответствии с законодательством Республики Беларусь; в то же время волонтерские организации и граждане Республики Беларусь могут осуществлять волонтерскую деятельность на территории иностранных государств в соответствии с законодательством этих государств.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования законопроекта, и практики их применения

В ходе подготовки законопроекта были проанализированы:

Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-3 «О социальном обслуживании»;

постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 10 января 2013 г. № 5 «Об утверждении положений об учреждениях социального обслуживания»;

Налоговый кодекс Республики Беларусь;

Трудовой кодекс Республики Беларусь;

Закон Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-3 «О занятости населения Республики Беларусь»;

Закон Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 65-3 «Об основах государственной молодежной политики»;

Концепция организации молодежного волонтерского (добровольческого) движения в Республике Беларусь, утвержденная постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 16 ноября 2015 г. № 128;

Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 125-3 «О физической культуре и спорте»;

постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 27 июня 2018 г. № 46 «О порядке и условиях осуществления материально-технического обеспечения волонтеров и стюардов»;

Закон Республики Беларусь от 24 октября 2000 г. № 437-3 «О Белорусском Обществе Красного Креста»;

Закон Республики Беларусь от 11 ноября 2019 г. № 251-3 «Об изменении Закона Республики Беларусь «О пожарной безопасности»;

Указ Президента Республики Беларусь от 27 марта 2019 г. № 113 «О республиканском государственно-

общественном объединении «Белорусское добровольное пожарное общество»;

многие иные нормативные правовые акты.

В результате проведенный анализ показал, что законопроект соотносится с актами законодательства, относящимися к предмету его правового регулирования.

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

В ходе подготовки законопроекта были проанализированы:

Закон Республики Молдова от 18 июня 2010 г. № 121 «О волонтерстве»;

постановление Правительства Республики Молдова от 12 марта 2012 г. № HG158/2012 «О внедрении Закона о волонтерстве № 121 от 18 июня 2010 г.»;

Закон Российской Федерации от 7 июля 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р «Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года»;

Закон Азербайджанской Республики от 9 июня 2009 г. № 828-III «О добровольной деятельности»;

Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2016 г. № 42-VI ЗРК «О волонтерской деятельности»;

Закон Туркменистана от 12 января 2016 г. № 320-V «О волонтерстве»;

Закон Республики Польша от 24 апреля 2003 г. № 96 «Об общественно-полезной деятельности и волонтерстве»;

Закон Украины от 19 апреля 2011 г. № 3236-VI «О волонтерской деятельности»;

Закон Республики Узбекистан от 2 декабря 2019 г. № ЗРУ-585 «О волонтерской деятельности»;

Закон Республики Таджикистан от 19 сентября 2013 года № 1019 «О волонтерской деятельности»;

иные нормативные правовые акты иностранных государств, а также информация о соответствующем законодательстве.

Опыт ряда стран по принятию отдельного закона о волонтерской деятельности показывает, что принятый закон может быть крайне неэффективным и вместо развития сферы быть препятствием для такого развития. Кроме того, закон может просто не работать. Беларусь является далеко не первой страной, в которой идет речь о необходимости нормативного урегулирования института волонтерства. В связи с этим

важным является детальное изучение законодательства и практики применения в странах, где есть такое законодательство: его преимуществ и недостатков (предложение, размещенное на Правовом форуме Беларуси).

Так, в законопроекте отражены оптимальные зарубежные практики волонтерства в контексте современных белорусских реалий.

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

Предмет правового регулирования законопроекта напрямую не затрагивает международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь.

Наряду с этим, в работе учитывалось постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 апреля 2015 г. № 42-15 «О модельном законе «О добровольчестве (волонтерстве)», принимались во внимание Концепция развития сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в поддержке молодежного добровольческого (волонтерского) движения и План мероприятий на 2018 – 2020 годы по ее реализации, утвержденные решением Совета министров иностранных дел Содружества Независимых Государств от 27 сентября 2018 г., иные материалы.

Для целей подготовки законопроекта было изучено значительное число документов других международных организаций, включая Генеральную Ассамблею ООН, к примеру, резолюция от 10 января 2002 г. «Рекомендации о поддержке добровольчества»; резолюция от 17 декабря 2015 г. «Интеграция добровольчества в дело мира и развития: план действий на следующее десятилетие и последующий период».

Кроме того, изучались публикации иных международных организаций, например, Международного Комитета Красного Креста, в том числе «Volunteerism and Legislation: A Guidance Note».

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования

Предмет правового регулирования законопроекта напрямую не затрагивает международные договоры Республики Беларусь и иные международно-правовые акты, содержащие обязательства Республики Беларусь.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь».

Данной информации не имеется, поскольку законопроект не содержит вопросов заключения, вступления в силу, официального опубликования, регистрации, хранения, учета, исполнения, приостановления действия и прекращения международных договоров Республики Беларусь.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта.

і. Министерством юстиции в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси» был объявлен сбор предложений в отношении содержательного наполнения законопроекта для выявления различного рода проблемных аспектов практической деятельности волонтеров, решению которых может поспособствовать принятие соответствующего законодательного акта.

Поступившие пожелания можно условно разделить на три группы:

необходимость в подготовке самостоятельного закона отсутствует (при необходимости, вопросы, касающиеся налоговых, трудовых и иных аспектов волонтерской деятельности, могут быть решены посредством корректировки уже действующих нормативных правовых актов);

подготовка законопроекта в настоящее время является нецелесообразной;

в законопроекте должны быть закреплены в основном меры по стимулированию волонтерской деятельности.

По итогам анализа поступивших предложений на Правовом форуме Беларуси следует констатировать, что непосредственно для самих волонтеров и волонтерских организаций в Республике Беларусь критические проблемы, способные серьезно сдерживать развитие гражданских инициатив, отсутствуют.

В то же время Министерство юстиции направило по выборочному принципу запросы в отношении содержательного наполнения законопроекта непосредственно в ряд общественных объединений, большинством из которых была поддержана идея системного закрепления статуса волонтера.

К примеру, ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ» на протяжении 25 лет сотрудничает с организацией «Акция искупления – служба делу мира» (Германия). В рамках сотрудничества в Республику Беларусь ежегодно приезжают волонтеры организации для оказания помощи семьям и учреждениям, где живут дети и молодые люди с тяжелыми

множественными нарушениями развития. В процессе организации работы волонтеров ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОМОЩИ ДЕТЯМ-ИНВАЛИДАМ И МОЛОДЫМ ИНВАЛИДАМ» столкнулось с низкой заинтересованностью в привлечении волонтеров со стороны интернатов.

В законопроекте нашли отражение наиболее популярные пожелания в отношении волонтерской деятельности, которые отвечают самой сути этой активности и белорусскому контексту, в рамках которого она в настоящее время получает развитие.

ii. Для целей подготовки законопроекта был учтен проект Закона Республики Беларусь «Об общественно полезной деятельности в Республике Беларусь» (в части волонтерской деятельности), ранее подготовленный и представленный в ходе сбора предложений МПОО «АКТ» и РОО «Белорусское Общество Красного Креста».

iii. Реализация определенного количества предложений возможна уже сейчас, серьезные препятствия с точки зрения правового регулирования отсутствуют. К примеру, режим гибкого рабочего времени может быть установлен волонтерам (как и любым другим категориям работников) на основании статьи 128 Трудового кодекса Республики Беларусь.

Следует констатировать, что предоставление подобных преференций при наличии действующих нормативных правовых предписаний находится в плоскости популяризации волонтерской активности и стимулирования к предоставлению тех или иных бонусов.

Аналогичная ситуация касается предложения об учете волонтерской деятельности в качестве общественной работы студентов и учащихся для рассмотрения заявлений о снижении оплаты за обучение. При этом подпунктом 3.4 пункта 3 Положения о порядке предоставления скидок со сформированной стоимости обучения студентам и учащимся, получающим среднее специальное образование, в государственных учреждениях образования и размерах этих скидок, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2006 г. № 665, уже закреплено, что высокими показателями общественной работы студентов и учащихся является, в том числе, участие в волонтерском, стройотрядовском движении и общественно полезном труде. В то же время для привлечения внимания к подобным опциям в законопроекте закреплено соответствующее положение (пункт 1 статьи 10).

iv. В ходе подготовки законопроекта принимались во внимание исследовательские материалы, представленные просветительским учреждением «Центр правовой трансформации»: «Волонтерская деятельность – европейские практики регулирования» (подготовлено Европейским центром некоммерческого права в июне 2014 года); «История, условия и практики развития волонтерской деятельности:

перспективы для Беларуси» (подготовлено в сотрудничестве белорусскими некоммерческими организациями в 2019 году).

v. Для целей подготовки законопроекта были изучены многочисленные статьи в средствах массовой информации, в том числе в глобальной компьютерной сети Интернет, которые касаются как в целом развития волонтерских движения, так и непосредственно его правового регулирования.

Заявления, содержащиеся в них, порой представлялись в негативном ключе и критически (но в то же время порой довольно необъективно) оценивали подготовку законопроекта. Ряд пожеланий, представленных таким образом, содержали общий посыл о необходимости «правильного» регулирования волонтерства в стране, не конкретизируя свои предложения. Ряд категоричных предложений не был учтен ввиду отсутствия должной проработки вопроса в рамках системы действующего законодательства (к примеру, о возможности решения текущих проблем волонтеров на уровне ведомственных нормативных правовых актов).

При этом в публикациях в средствах массовой информации указывалось и на необходимость разработки в Беларуси закона, регламентирующего волонтерскую деятельность, обращалось внимание на весомость признания государством этого социального феномена. Причем соответствующие статьи датируются даже 2008 годом.

vi. Для целей подготовки законопроекта были изучены разного рода научные статьи о волонтерском движении: «Волонтерское движение – Российский опыт и мировая практика» Бочанова М.А., Чернухиной Е.Е., «Правовое регулирование волонтерской деятельности в Республике Беларусь как формы реализации права на объединение» Гакало Е.В., «Законодательные основы и опыт молодежного волонтерства в России» Фальковской К.И., «Международный опыт волонтерской деятельности» Даниловой Е.В., «Волонтерство в современном мире как социальное явление» Похомовой А.А., «Формирование законодательства о волонтерской деятельности» Малеиной М.Н., «Новеллы законодательства о волонтерской деятельности» Рашевой Н.Ю., «Особенности и проблемы развития волонтерства и волонтерского туризма в Республике Беларусь» Зеленой Т.Ю. и Сороколетовой О.Л., «Трудовая деятельность добровольцев как вид трудовых отношений» Майкулова Ж.Ж., «Правовая регламентация волонтерской деятельности в Республике Беларусь» Гакало Е.В., «Особенности противоречий, возникающих при организации волонтерской деятельности» Видищева В.В., «Корпоративное волонтерство – современный инструмент развития стратегии корпоративной социальной ответственности» Колбасенко О.Е., «Волонтерство в контексте занятости» Сергиевской И.А., «Историко-педагогический анализ становления

волонтерской деятельности в европейских странах» Арифудиной Р.У., Белгородской Л.В., многие другие по схожим тематикам.

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

Принятие Закона позволит повысить заинтересованность граждан в волонтерской активности и одновременно обеспечить достижение социально значимых задач, стоящих перед государством, соблюдая оптимальный баланс таких интересов. Предлагаемые законопроектом положения позволят, с одной стороны, избежать неоправданного ограничения сложившихся к настоящему времени видов и форм проявления волонтерской деятельности, установления не продиктованных объективной необходимостью обязанностей волонтеров, с другой – создать понятные правила для осуществления волонтерской деятельности.

Следует подчеркнуть, что в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 г. «Интеграция добровольчества в дело мира и развития: план действий на следующее десятилетие и последующий период» отмечается интеграция добровольчества в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, а также в Аддис-Абебскую программу действий третьей Международной конференции по финансированию развития, в которой отмечается, что добровольцы и другие заинтересованные стороны будут играть важную роль в мобилизации и совместном использовании знаний, опыта, технологий и финансовых ресурсов, дополнять усилия правительств и поддерживать достижение целей в области устойчивого развития, в частности в развивающихся странах.

Генеральная Ассамблея ООН признает, что добровольчество может быть мощным и универсальным средством для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, помочь расширению и мобилизации заинтересованных групп и вовлечению людей в процесс национального планирования и осуществления Повестки дня на период до 2030 года в целях принятия конкретных мер, масштаб которых может варьироваться. Осуществление данной повестки как никогда остро требует на международном и национальном уровнях ускоренного продвижения вперед в направлении признания, поощрения и интеграции добровольчества.

Основными результатами реализации Закона планируются:

обеспечение условий и расширение возможностей для участия граждан в волонтерской деятельности;

увеличение количества граждан, участвующих в волонтерской деятельности;

расширение масштабов взаимодействия и сотрудничества в сфере волонтерства;

повышение эффективности реализуемых волонтерских акций и программ, их более интенсивная популяризация;

увеличение вклада волонтерских организаций в решение актуальных социальных задач;

рост поддержки добровольчества в обществе и расширение участия граждан и организаций в волонтерской деятельности.

8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений.

Будет дополнено по итогам общественного обсуждения.

9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

I. Реализация абзаца тринадцатого пункта 1 статьи 10 Закона сопряжена с подготовкой проекта Указа Президента Республики Беларусь, предусматривающего корректировку Правил приема лиц для получения высшего образования I ступени, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 80.

Так, в частности, планируется установить, что преимущественное право на зачисление при равной общей сумме баллов в порядке перечисления имеют, в том числе, абитуриенты, являющиеся волонтерами, осуществлявшими волонтерскую деятельность не менее 100 часов в течение года и имеющими рекомендательные письма волонтерских организаций, юридических лиц, являющихся получателями волонтерской помощи.

Следует обратить внимание, что схожая привилегия в настоящее время закреплена в законодательстве только применительно к членам волонтерского движения «Доброе сердце» общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи», а также членам молодежных отрядов охраны правопорядка, имеющим рекомендации Центрального комитета общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи», при поступлении в УВО Министерства обороны и Министерства по чрезвычайным ситуациям.

Схожий подход находит поддержку и в научном сообществе.⁵

⁵ Сергиевская, И.А. Волонтерство в контексте занятости / И.А. Сергиевская // Экономика труда. – 2016. – Т. 3. – № 3. – С. 229-246.

II. Реализация абзаца двенадцатого пункта 1 Закона предполагает корректировку пункта 10 Положения о практике студентов, курсантов, слушателей, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 3 июня 2010 г. № 860, части третьей пункта 20 Положения о практике учащихся, курсантов, осваивающих содержание образовательных программ среднего специального образования, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 июля 2011 г. № 941, части седьмой пункта 4 Положения об организации производственного обучения учащихся, осваивающих содержание образовательных программ профессионально-технического образования, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2011 г. № 953.

Внесение изменений в названные постановления Правительства Республики Беларусь целесообразно для акцентирования внимания на возможности проведения практики в рамках образовательного процесса не только в составе студенческих отрядов, но и в качестве волонтера, если выполняемая студентом работа соответствует специальности, по которой он обучается.

Схожее регулирование предусмотрено в ряде иностранных государств, в том числе в Туркменистане. За установление такого положения высказывались многие общественные объединения, в том числе зоозащитные и иные организации, физические лица, занимающиеся помощью безнадзорным животным.

Первый заместитель
Министра юстиции
Республики Беларусь

С.В.Задиран