

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОЛОНТЕРСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 2 курса 261 группы

по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

Киреева Георгия Сергеевича

Научный руководитель
доцент, к.ю.н.

Д.А. Кондращенко

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2022

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что волонтерская деятельность в настоящее время очень популярна в Российской Федерации, в связи с чем принципиальное значение имеет ее эффективное правовое регулирование. В рамках рассматриваемой проблематики особое значение следует обратить на поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. Так, ст. 114 Конституции Российской Федерации в последней редакции закрепляет одним из основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики, а также осуществление мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности. Отталкиваясь от этой внесённой поправки, можно сделать вывод, что в Российской Федерации является одной из приоритетных целей развития этого общественного института.

Современная волонтерская практика демонстрирует множество неоднозначных правовых ситуаций, когда отдельные участники указанной общественно значимой деятельности сталкиваются с недостаточной разработкой организационно-правовых механизмов обеспечения волонтерства. Данные факты демонстрируют необходимость комплексного изучения действующего законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере на предмет совершенствования института добровольчества (волонтерства).

Степень научной разработанности темы. Теоретико-правовые основы осуществления волонтерской деятельности в Российской Федерации исследованы на основе работ Л.Р. Гибадулиновой, Н.И. Горловой, Е.В. Даниловой, Т.Е. Демидовой, Л.А. Кудринской, М.В. Тимец, М.У. Тультуль, Е.В. Ульяновой, А.Е. Чагина, А.А. Червякова, О.В. Щупленкова и др.

Актуальные вопросы реализации российского законодательства о добровольческой (волонтерской) деятельности рассматривались следующими

учеными: Х.К. Алиев, В.В. Артамонова, М.В. Вильева, Е.А. Глазкова, В.С. Елисеев, О.В. Забелина, М.А. Зайцева, К.Е. Косыгина, М.М. Магомедова, С.В. Стрыгина, А.В. Сычева, С.Л. Таланов, Е.В. Ульянова, М.Н. Федорова, Л.Д. Шиндина и др.

Важно отметить, что в отечественной науке существуют комплексные работы, посвященные волонтерской деятельности и отдельным аспектам ее организации и осуществления, однако все они выполнены в рамках социологических исследований. С правовой точки зрения волонтерская деятельность была изучена лишь в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Р.Н. Жаворонкова на тему «Гражданско-правовое регулирование добровольческой и благотворительной деятельности в Российской Федерации» (Москва, 2004). Однако указанное исследование было выполнено более 15 лет назад, и совершенно не учитывает современное состояние российского законодательства. Развитие гражданского общества влечет необходимость исследования волонтерской деятельности в современных правовых реалиях.

Целью магистерской работы является комплексный анализ конституционно-правовых основ волонтерской деятельности в Российской Федерации. Указанная цель предопределила постановку и решение следующих задач:

- 1) проанализировать понятие и особенности добровольческой (волонтерской) деятельности;
- 2) исследовать процесс становления и развития правового регулирования волонтерской деятельности в российском государстве;
- 3) рассмотреть особенности современной правовой регламентации волонтерской деятельности в России;
- 4) изучить международный и зарубежный опыт конституционно-правового регулирования волонтерской деятельности;
- 5) выявить проблемы правового статуса волонтера;

б) определить направления совершенствования организационно-правового механизма осуществления волонтерской деятельности в России;

7) проанализировать перспективы развития института волонтерства в Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления волонтерской (добровольческой) деятельности в Российской Федерации. **Предметом исследования** выступают нормативно-правовые акты, регламентирующие добровольческую (волонтерскую) деятельность в Российской Федерации, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной и смежной проблематике.

Методологической основой исследования являются диалектический общенаучный метод познания, а также частно-научные методы: системно-структурный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

Теоретическую основу исследования сформировали положения, гипотезы, разработанные и изложенные в работах отечественных ученых в области добровольческой и волонтерской деятельности, а также научные труды отечественных правоведов, исследовавших общую теорию права, конституционное право и трудовое право.

Эмпирическую основу работы составили практика органов государственной власти Российской Федерации, статистические данные, а также соответствующие материалы периодической печати и информация, размещенная в сети «Интернет».

Научная новизна работы заключается в том, что она является комплексным исследованием конституционно-правовых основ волонтерской деятельности в Российской Федерации. В работе сделаны выводы о значении института волонтерства и перспектив его развития для современного российского государства. Научное исследование содержит авторские предложения по изменению действующего законодательства с целью

совершенствования практики организации и осуществления волонтерской деятельности в Российской Федерации.

На защиту выносятся полученные в результате исследования **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Правовое закрепление института добровольчества (волонтерства) в российском законодательстве имеет достаточно длительную историю, которая характеризуется фрагментарной регламентацией на различных этапах развития российского государства. На основе анализа законодательства и практики в указанной сфере представляется необходимым выделить следующие основные этапы становления и развития института добровольчества (волонтерства):

1551 – 1876 гг. – добровольчество рассматривалось как одно из основных направлений благотворительной деятельности, осуществлявшейся в отношении наиболее уязвимых категорий населения (дети-сироты и др.). Правовые основы института добровольчества были заложены в Указах Ивана Грозного и в дальнейшем фрагментарно прослеживаются в актах Петра I, Екатерины II и других правителей.

1877 – 1917 гг. – существенно расширяются сферы добровольческой деятельности и приоритетными из них становятся отправление на фронт для помощи раненым в военное время, а также развитие медицинской помощи в деревнях. В указанный период добровольчество не регламентировалось законодательно, а осуществлялось целиком по инициативе неравнодушного населения.

1918 – 1930 гг. – добровольческая деятельность не только приобретает более ярко выраженный социально-полезный характер, но и компенсируется за счет государства. Биржи труда, активно функционирующие в указанный промежуток времени, за счет привлечения населения к добровольческой деятельности боролись с безработицей, в связи с чем добровольцы получали заработную плату.

1931 – 1990 гг. – советское законодательство указанных лет не регламентировало особенности организации и осуществления добровольческой деятельности, поскольку последняя рассматривалась как обязанность советских граждан и обеспечивалась общественным принуждением. Участие в добровольческих мероприятиях не подразумевало оплаты труда, а поощрялось руководством предприятий и организаций, партийными и комсомольскими организациями.

1991 – н.в. – наиболее интенсивное развитие института добровольчества (волонтерства), функционирующего на основе главенствующих принципов добровольности и альтруизма, приходится на указанный период времени. С принятием в 1995 году отдельного Федерального закона «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» закрепляются правовые основы регулирования отношений в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности, которые весьма детально раскрываются в подзаконных нормативно-правовых актах. За последнее десятилетие наблюдается существенное расширение волонтерской практики, что проявляется в увеличении количества организаций и движений, которые занимаются вышеназванной общественно полезной деятельностью.

2. Институт волонтерства активно развивается не только во внутригосударственном праве отдельных стран, но и к настоящему моменту принят целый ряд международных стандартов в указанной сфере. В качестве наиболее значимых международных документов по заявленной проблематике следует выделить Всеобщую декларацию волонтеров и Всеобщую декларацию добровольчества. Данные документы на международном уровне провозглашают цели и принципы добровольческой (волонтерской) деятельности и закрепляют правовые основы ее организации на национальном уровне. Подчеркивается значение института добровольчества (волонтерства) для развития гражданского общества. Важно отметить, что указанные международные соглашения носят рекомендательный характер, в связи с чем далеко не все современные государства используют их основные положения.

Однако следует подчеркнуть прогрессивность и специальную направленность указанных актов, а также положительное влияние на развитие идей добровольчества и волонтерства в тех государствах, которые используют соответствующие рекомендации. Использование вышеназванных международных стандартов волонтерской деятельности позволяет организациям из различных государств участвовать в совместных проектах международного масштаба, которые активно поддерживаются ООН и ЮНЕСКО.

3. На основе проведенного анализа конституционно-правового регулирования волонтерской деятельности в зарубежных странах следует сделать вывод о том, что полноценного закрепления институт добровольчества (волонтерства) на уровне Основного закона не имеет. В отдельных странах, равно как и в Российской Федерации после внесения изменений в Конституцию в 2020 году, содержатся отдельные упоминания об указанной деятельности в контексте отнесения вопросов ее развития к компетенции конкретных органов государственной власти.

Исследовав правовое регулирование волонтерской деятельности в зарубежных странах, видится необходимым условно разделить их на следующие группы:

- 1) государства, где волонтерская деятельность регламентируется в рамках благотворительной деятельности (Великобритания, Литва и др.);
- 2) государства, где правовые основы волонтерской деятельности регулируются отраслевым законодательством (Германия и др.)
- 3) государства, где волонтерская деятельность регламентируется в качестве самостоятельного направления отдельным нормативно-правовым актом (Италия, Чехия, Польша, Португалия, Бельгия, США и др.).

Опыт зарубежных государств показывает, что в настоящее время волонтерская деятельность активно развивается, в том числе в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 и иных глобальных угроз современности.

4. На основе анализа российского законодательства и волонтерской практики представляется необходимым выделить следующие проблемы, присущие институту добровольчества (волонтерства) в настоящее время:

- фрагментарность регулирования правового статуса волонтеров, в том числе наличие правовых пробелов в части обеспечения социальной защищенности указанных лиц;

- отсутствие четких законодательных требований к форме и содержанию гражданского-правового договора с благополучателем или волонтерской организацией;

- неопределенность в отношении возможностей использования стажа волонтерской деятельности в профессиональной сфере;

- отсутствие единых подходов к стимулированию различных видов волонтерской деятельности;

- частичная регламентация особенностей волонтерской деятельности в отдельных субъектах Российской Федерации, что порождает дисбаланс объемов правового регулирования в различных регионах.

Данные проблемы негативно влияют на развитие волонтерской деятельности на территории российского государства и вызывают неоднозначную его оценку как со стороны научного сообщества, так и со стороны органов государственной власти и населения.

5. Для решения вышеназванных проблем представляется необходимым совершенствовать законодательство Российской Федерации и волонтерскую деятельность по следующим направлениям:

- принятие нового федерального закона «О добровольческой (волонтерской) деятельности», в рамках которого указанная деятельность должна рассматривать отдельно от благотворительности;

- внесение изменений в трудовое законодательство в части признания волонтерства разновидностью трудовых отношений в условиях профессионализации данного института;

– разработка и внедрение государственной системы стимулирования волонтерской деятельности на основе имеющегося опыта частичного освобождения от уплаты государственных или муниципальных услуг при осуществлении добровольческой (волонтерской) деятельности и стимулирующих выплат для волонтеров, некоммерческих организаций, привлекающих их для общественно значимой деятельности.

– совершенствование взаимодействия институтов гражданского партнерства государства, бизнеса и некоммерческих организаций на региональном уровне посредством предоставления грантов и льгот, а также распространения информации об удачном опыте регионов в развитии волонтерства по тем направлениям и в тех формах, которые соответствуют решению социальных проблем конкретного региона.

6. Волонтерская деятельность в Российской Федерации в настоящее время находится на стадии активного развития, поскольку в кризисных условиях, вызванных всемирной пандемии, произошло четкое осознание практической необходимости и значимости указанного института для стабильного функционирования государства. В настоящее время в России происходит существенная трансформация социальной политики, основной принцип которой – тесное взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества. Объектом сотрудничества выступают человеческий капитал и вызовы, стоящие в сфере его формирования и развития. Совершенствование и рост эффективности добровольчества должны опираться как на апробированные технологии, так и на инновационный опыт. Этому содействуют исследование теоретических и практических основ добровольческого движения, анализ состояния и определение перспектив его развития. Системное и комплексное развитие добровольческого движения различных направлений достижимо при учете как потребностей населения, федеральных и региональных властей, так и желаний самих волонтеров, что даст возможность разработать механизмы социального планирования и прогнозирования, наращивать его ресурсную базу.

В качестве наиболее перспективных направлений развития института добровольчества (волонтерства) в настоящее время видится необходимым выделить следующие:

- 1) совершенствование действующего законодательства, регламентирующего волонтерскую деятельность;
- 2) развитие эффективных мер государственной поддержки волонтеров и волонтерских организаций с учетом их потребностей и проблем;
- 3) активизация историко-патриотического воспитания молодежи посредством вовлечения в волонтерскую деятельность.

Практическая значимость исследования заключается в сформулированных в работе теоретических положениях и практических рекомендациях по изменению действующего законодательства Российской Федерации. Предложенные в исследовании рекомендации носят практический характер, их применение позволит разрешить имеющиеся правоприменительные проблемы, возникающие в процессе организации и осуществления волонтерской деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования обсуждались на следующих научно-практических конференциях, круглых столах и конкурсах:

1. VI Всероссийская научно-практическая конференция студентов-стипендиатов Оксфордского Российского Фонда в формате дистанционного взаимодействия в рамках Международной недели науки и мира СГУ – 2020, «Наука и общество: проблемы современных гуманитарных исследований» (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского, 21.11.2020г.). *«Правовой статус волонтеров в Российской Федерации»;*
2. XII Международный Конституционный Форум «Стабильность и динамизм Российской Конституции»: магистерский круглый стол «Генезис и перспективы развития Российской Конституции» (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского,

16.12.2020г.). *«Конституционно-правовые основы деятельности волонтеров в Российской Федерации».*

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 магистерской работы посвящена теоретико-правовым основам осуществления волонтерской деятельности в Российской Федерации.

На протяжении длительного времени волонтерство в России регламентировалось лишь косвенно отдельными отраслевыми законами, т.е. в зависимости от функций, которые осуществлял волонтер в той или иной сфере на него распространялись требования соответствующих актов. С одной стороны, данная ситуация была объективно обусловлена отсутствием единого подхода к исследуемому институту, с другой – наблюдалось большое количество правовых пробелов в данной сфере. В настоящее время следует отметить существенную прогрессивность российского законодательства в отношении систематизации подхода к правовому регулированию волонтерской деятельности. Особенное значение в данном контексте имеют положения Конституции Российской Федерации.

На основе анализа современной правовой регламентации волонтерской деятельности в России сделан вывод о том, что в настоящее время намечается разрешение проблемы фрагментарного регулирования добровольчества и волонтерства по причине его существенного значения в социальной сфере для развития российского государства. Выделение на уровне Конституции Российской Федерации отдельных положений в отношении развития волонтерства выступает своеобразным гарантом дальнейшей активной деятельности по совершенствованию отраслевого законодательства. Принципиальное значение в указанной сфере имеют подзаконные нормативно-правовые акты, которые принимаются во исполнение

федерального законодательства и предусматривают наиболее детальные правовые положения.

Проанализированы международный и зарубежный опыт правового регулирования волонтерской деятельности. Для анализа международно-правового регулирования добровольческой деятельности важное значение имеют специальные акты, а именно - Всеобщая декларация волонтеров и Всеобщая декларация добровольчества. Данные документы на международном уровне провозглашают цели и принципы добровольческой (волонтерской) деятельности и закрепляют правовые основы ее организации на национальном уровне. Подчеркивается значение института добровольчества (волонтерства) для развития гражданского общества.

Опыт зарубежных стран показывает, что в большинстве из них волонтерская деятельность законодательно урегулирована и всесторонне поддерживается государством. В зарубежных странах правовое регулирование волонтерской деятельности осуществляется как отдельными законами о волонтерской деятельности (законы Португалии, Италии, Чехии, Польши), законами, регулирующими благотворительную деятельность (закон Литвы, Великобритании), так и специальными разделами в законе (как в Латвии) или внесением соответствующих поправок в действующее законодательство.

Глава 2 посвящена актуальным вопросам реализации российского законодательства о добровольческой (волонтерской) деятельности.

На современном этапе в России созданы общие правовые основы добровольческой деятельности. Однако остаются неурегулированными некоторые аспекты. В частности, рассогласованность государственной поддержки добровольчества между различными уровнями власти. Отсутствуют стандарты услуг, оказываемых волонтерами, и особый порядок допуска добровольцев к сферам помощи, требующим специальной подготовки.

Основной проблемой правового статуса волонтера является неопределенность в отношении социальной защищенности волонтера, поскольку, то, что делает волонтер, с точки зрения закона не является трудовым отношением - это гражданское отношение. Соответственно, во-первых, отсутствуют социальные гарантии в случаях получения волонтером «производственных» травм и увечий при исполнении им своих обязанностей; во-вторых, определенный спектр деятельности волонтеров предполагает повышенный риск: речь идет о таких видах деятельности, как помощь органам правопорядка, спасателям и т.п.

В современных условиях активизации волонтерской деятельности отмечается необходимость совершенствования законодательства, регламентирующего правоотношения в указанной сфере, в том числе в части конкретизации правового статуса волонтера и особенностей его социальной поддержки и защиты. Целесообразно принять новый закон на федеральном уровне – закон «О добровольчестве (волонтерстве)», регламентирующий базовые вопросы организации волонтерской деятельности, а также необходимо использовать опыт зарубежных организаций, который предусматривает различные формы государственного стимулирования волонтеров, которые могут осуществляться в разных сферах.

Пандемия коронавируса дала новый толчок к развитию волонтерства в России, укреплению социального партнерства государства, бизнеса и некоммерческих организаций, привлекающих волонтеров. Волонтеры сыграли важную роль в оказании помощи пожилым людям и людям с хроническими заболеваниями в условиях пандемии коронавируса.

Важность и необходимость государственной поддержки общественных институтов становится все очевидней и осознается органами государственной власти всех уровней. В современной государственной политике России серьезное внимание уделено необходимости стимулирования, активизации, расширения добровольческой деятельности граждан, которая рассматривается как важный фактор социального развития практически во всех сферах

общественной жизни. В основах государственной молодежной политики России до 2025 года формирование системы поддержки молодежной добровольческой (волонтерской) деятельности отнесено к ряду приоритетных задач для органов государственной власти. Для региональных комитетов по молодежной политике на федеральном уровне разработаны методические рекомендации по развитию добровольческой (волонтерской) деятельности. Российское государство стремится создать максимально благоприятные условия для деятельности различных институтов гражданского общества, в том числе и добровольчества.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.