

УДК 342.728(476)

E. GAKALO

LEGAL REGULATION OF VOLUNTEER
ACTIVITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS
AS A FORM OF THE RIGHT TO FREEDOM
OF ASSOCIATION

Е. В. ГАКАЛО,

ассистент кафедры гуманитарных наук, философии
и права УО «Полесский государственный университет»,
магистр права

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЛОНТЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

Рассматриваются вопросы правовой регламентации участия лиц в деятельности общественных объединений. Обосновывается необходимость разработки и нормативного закрепления в законодательстве Республики Беларусь возможности реализации права на объединение в форме волонтерства как добровольной и безвозмездной деятельности в общественно полезных целях. Делается вывод о необходимости комплексного правового регулирования рассматриваемой сферы.

The issues of legal regulation of participation of people in non-government organizations are considered. The necessity for development of legislation in the Republic of Belarus concerning the implementation of the rights for organization of volunteers for public utility as well as complex legal regulation of this sphere is argued.

Конституционное право на свободу объединений занимает важное место в системе прав и свобод человека. Право граждан на объединение, наряду с другими основными правами, имеет огромное социально-политическое, а также юридическое значение и занимает важное место в деятельности индивида при реализации его жизненных целей и интересов. На реализацию конституционного права на свободу объединений направлен Закон «Об общественных объединениях», принятый в Республике Беларусь в 1994 г. Конкретизация права на свободу объединения производится в ст. 2, ст. 8 Закона, где говорится, что граждане Республики Беларусь имеют право по своей инициативе создавать общественные объединения и вступать в действующие общественные объединения [1].

Таким образом, вступая в какое-либо общественное объединение, индивид реализует свое право на свободу объединений. При этом нужно отметить, что степень активности лиц в общественных объединениях в зависимости от их заинтересованности, необходимости, возможностей и других факторов может быть различной. Деятельность индивида может осуществляться как регулярно, систематически, так и периодически. В настоящее время осуществление систематической деятельности в общественном объединении возможно в виде законодательно закрепленного фиксированного членства. Иные формы участия законодательно не регламентированы. Вместе с тем все большее

распространение в Республике Беларусь получает деятельность волонтеров. В связи с этим возникает вопрос предоставления лицам возможностей реализации права на объединение в разных формах и необходимости правового регулирования статуса этих лиц, что и предопределило направление данной работы.

Схожесть правового регулирования общественных объединений как института гражданского общества в постсоветских государствах дает основания для анализа нормативной регламентации их деятельности в этих государствах. Закон Российской Федерации «Об общественных объединениях» предлагает два варианта нахождения лица в общественном объединении, предусматривая статус члена и статус участника общественного объединения, и устанавливает также статус учредителя [2]. В ст. 6 данного Закона дается подробное определение учредителей и членов объединения, их прав и обязанностей. Так, учредителями общественного объединения являются «физические лица и юридические лица – общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионные органы. Учредители общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и исполняют равные обязанности». Членами общественного объединения являются «физические лица и юри-

дические лица – общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения – физические и юридические лица – имеют равные права и несут равные обязанности» [2].

Той же статьей предусматривается возможность участия физических и юридических лиц в деятельности некоторых общественных объединений без официального оформления членства в них. Указанные лица приобретают статус участников: «Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица – общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом».

В Законе Украины «Об объединениях граждан» также предусмотрена возможность участия в объединении без оформления членства. Так, в ст. 12 Закона отмечает: «Общественные организации могут не иметь фиксированного индивидуального членства» [3].

Фиксированное и нефиксированное членство в общественных объединениях было предусмотрено ч. 2 ст. 15 Закона Республики Молдова от 17 мая 1996 г. № 837-ХІІІ «Об общественных объединениях» [4]. В ч. 4 ст. 15 указано: «Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица (общественные объединения), которые одобряют цели и задачи данного объединения и (или) его конкретные акции, принимают участие в его деятельности, не оформляя условий своего участия индивидуальными заявлениями или иными документами». Новая редакция уже предусматривает, что общественное объединение основывается на фиксированном членстве и создается для совместной деятельности, направленной на реализацию уставных целей объединившихся лиц, и защиты их общих интересов (ч. 1 ст. 5) [5].

В отличие от РФ и Украины, общественные объединения в Республике Беларусь имеют только фиксированное членство (ст. 11 Закона «Об общественных объединениях»). Фиксированное членство означает наличие заявлений от всех членов объединения и ведение учета членов общественного объединения. Законом не предусмотрено участие в деятельности объединения без обязательного оформления условий своего участия, хотя такое положение существовало до 1999 г. и было отменено Законом от 29 ноября 1999 г. № 327-3 [6]. Следует отметить, что наличие в законодательстве статуса участника общественного объединения давало возможность для привлечения к деятельности в общественных объединениях лиц, частично

заинтересованных либо имеющих ограниченные возможности для полноценной и систематической деятельности. Кроме того, некоторые направления деятельности общественных объединений в силу своего характера не требуют постоянного членства. Однако будет ли иметь место в данном случае «объединение на основе общности интересов для совместной реализации прав»? Таким образом, категория «участника» общественного объединения представляется несколько натянутой.

В то же время некоторые люди могут пожелать оказать поддержку общественному объединению и принести пользу посредством добровольного труда.

Как выход из данной ситуации предлагаем ввести в Закон Республики Беларусь положения о возможности привлечения общественными объединениями для выполнения своих уставных задач волонтеров (добровольцев). Одновременно следует определить их правовой статус. Данная форма общественной деятельности существует в большинстве развитых государств, в странах Центральной и Восточной Европы.

Исследуя правовые основы волонтерской деятельности, А. В. Никитова подчеркивает, что в большинстве государств законодательное регулирование получила форма организованного волонтерства, обладающего признаками спланированности, регулярности, безвозмездности и добровольности и осуществляемого исключительно в отношении лиц, не связанных с волонтером семейными, дружескими или добрососедскими отношениями [7, с. 37]. С учетом этих признаков добровольческая (волонтерская) деятельность определяется как деятельность физических лиц, осуществляемая в форме общественно полезного, добровольного, безвозмездного труда в интересах благополучателей, за исключением лиц, связанных с добровольцем семейными, дружескими или добрососедскими отношениями. Не может рассматриваться в качестве добровольческой деятельность в интересах коммерческих организаций, а также поддержка политических партий, движений, групп и кампаний [7, с. 38].

Закон Республики Польша от 24 апреля 2003 г. «О деятельности общественной пользы и волонтерстве» под волонтером понимает «лицо, которое добровольно и без денежного вознаграждения выполняет определенные услуги на условиях, предусмотренных законом» (ст. 2) [8].

Согласно ст. 3 Закона Португалии от 3 ноября 1998 г. № 71/98 «Правовые основы регулирования волонтерской деятельности», волонтером является лицо, которое на добровольной, бескорыстной и ответственной основе, берет на себя осуществление волонтерской деятельности в рамках организации, привлекающей волонтера, в соответствии с собственными возможностями и свободным временем [9].

В Российской Федерации рассматриваемая форма участия в общественной деятельности раскрывается в рамках Федерального закона «О благотворительной деятельности и благотворительных

организациях». В соответствии со ст. 5 «добровольцы – граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации. Благотворительная организация может оплачивать расходы добровольцев, связанные с их деятельностью в этой организации (командировочные расходы, затраты на транспорт и др.)» [10].

В Республике Беларусь и других постсоветских государствах волонтерское движение получило широкое распространение в последние годы. По данным проведенных социологических исследований, число привлекаемых волонтеров может достигать 12 тыс. человек [11, с. 31]. Так, волонтерскими проектами занимаются республиканские общественные объединения «Белорусское общество Красного Креста», «Надежда-Экспресс», «Лига добровольного труда молодежи», Белорусский республиканский союз молодежи, организации в вузах, ссузах [12]. Привлечение средств массовой информации к освещению деятельности волонтерских отрядов, развитие волонтерского движения были объявлены основными целями республиканского конкурса «Молодежь за чистоту городов и сел», проводимого Министерством природных ресурсов и окружающей среды Республики Беларусь совместно с Белорусским республиканским союзом молодежи [13]. Организация и пропаганда волонтерского движения определены в числе основных задач паллиативной помощи детям Инструкцией об оказании паллиативной помощи детям, утвержденной приказом Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 29 октября 2008 г. № 1010 [14]. Организацию студенческих, волонтерских отрядов как основные направления взаимодействия органов внутренних дел, прокуратуры и БРСМ с учетом их полномочий по профилактике правонарушений среди молодежи включает Инструкция о порядке взаимодействия органов внутренних дел, прокуратуры и общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» при осуществлении профилактики правонарушений среди молодежи, утвержденная постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь от 31 июля 2008 г. № 223/21–09д–77 [15].

Законом Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-3 «О социальном обслуживании» закрепляется термин «социальный волонтер» [16]. Так, ст. 1 указывает, что социальным волонтером является физическое лицо, добровольно оказывающее социальные услуги. Как «физическое лицо, добровольно оказывающее помощь на безвозмездной основе» волонтеры впервые легально определены в п. 26 Инструкции о порядке организации и проведения физкультурно-оздоровительных мероприятий и спортивных соревнований для лиц с особенностями психофизического развития, утвержденной постановлением Министерства образования Респуб-

лики Беларусь и Министерства туризма и спорта от 31 октября 2006 г. № 102/39 [17].

Наиболее значимым для регулирования данных отношений необходимо признать Закон Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 65-3 «Об основах государственной молодежной политики» (далее – Закон «Об основах государственной молодежной политики») [18]. Статья 20 указанного Закона содержит определение молодежного волонтерского движения как «добровольной деятельности молодежи, осуществляемой на безвозмездной основе, направленной на развитие у молодежи чувства взаимопомощи, создание условий для реализации молодежных инициатив по поддержке различных социальных групп населения, приобщение молодежи к здоровому образу жизни, снижение рисков вовлечения молодежи в антиобщественное поведение, достижение иных социально значимых общественных целей». В соответствии с определением, признаками молодежного волонтерского движения являются добровольность, безвозмездность, достижение социально значимых общественных целей.

Обзорный анализ рассмотренных нормативных правовых актов дает основание для следующего вывода: общественная деятельность в форме волонтерского движения находит отражение в нормативных правовых актах в Республике Беларусь лишь косвенно. Определение понятия «волонтерская деятельность» содержится лишь в Законе «Об основах государственной молодежной политики». Однако для регулирования отношений в сфере волонтерского (добровольного) труда и полноценного использования этой формы участия лиц в деятельности общественных объединений только данного Закона недостаточно. Во-первых, деятельность волонтеров не должна быть ограничена молодежной аудиторией, к добровольческой деятельности могут быть привлечены лица самого разного возраста. Условия для активного участия лиц в социально значимой жизни общества независимо от их социального положения, религиозных или политических убеждений должны быть закреплены нормативно.

Во-вторых, отсутствует системное законодательное закрепление понятийного аппарата в сфере добровольческой деятельности. На основании вышеизложенного автором предлагаются формулировки следующих понятий: волонтер – физическое лицо, добровольно и на безвозмездной основе осуществляющее деятельность в общественно полезных целях в рамках привлекающей организации в соответствии с законодательством; волонтерская деятельность – добровольная деятельность физических лиц, осуществляемая на безвозмездной основе в форме общественно полезного труда в интересах сообщества или группы лиц, за исключением лиц, связанных семейными, дружескими или соседскими отношениями, а также в интересах коммерческих организаций и политических партий.

В-третьих, по-прежнему неурегулированным остается правовой статус волонтера (добровольца). В нормативных правовых актах отсутствует за-

крепление прав, обязанностей и ответственности волонтеров. Так, по мнению международных экспертов, волонтеры должны иметь право на возмещение всех разумных расходов, понесенных ими в процессе волонтерской деятельности [19]. Механизмы и порядок возмещения расходов добровольцев, понесенных ими в связи с осуществлением добровольческой деятельности, требуют регулирования нормами налогового права. Социальная природа добровольческой деятельности требует четкого разграничения волонтерских и трудовых отношений. Ключевым признаком при этом выступает безвозмездность. В соответствии со ст. 25 Трудового кодекса Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-З (с изм. и доп.) трудовые отношения возникают как на основании трудового договора, так и на основании фактического допущения работника к работе независимо от того, был ли прием на работу надлежащим образом оформлен [20]. Однако на практике при отсутствии письменного оформления добровольческих отношений может возникнуть вопрос разграничения отношений, в которые вступили лица: добровольческие или трудовые. На наш взгляд, необходимо определить условия заключения соглашений между добровольцем и привлекающей его организацией, в которых бы устанавливались права, обязанности и ответственность сторон.

Итак, в качестве заключения изложим краткие выводы.

Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» предусматривает только фиксированное членство. В то же время степень активности лиц в деятельности общественных объединений в зависимости от их заинтересованности, необходимости, возможностей и других факторов может быть различной. Широко распространенная общественная деятельность лиц в форме волонтерства (добровольного труда) детального законодательного закрепления не имеет.

Как выход предлагаем ввести в Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» положения о возможности привлечения общественными объединениями для выполнения своих уставных задач волонтеров (добровольцев).

На наш взгляд, необходимо:

- определить следующие понятия: волонтер – физическое лицо, добровольно и на безвозмездной основе осуществляющее деятельность в общественно полезных целях в рамках привлекающей организации в соответствии с законодательством; волонтерская деятельность – добровольная деятельность физических лиц, осуществляемая на безвозмездной основе в форме общественно полезного труда в интересах сообщества или группы лиц, за исключением лиц, связанных семейными, дружескими или соседскими отношениями, а также в интересах коммерческих организаций и политических партий;

- закрепить перечень прав, обязанностей, а также ответственность волонтеров;

- установить, что правовым основанием привлечения волонтеров является соглашение, заключенное организацией с волонтером.

Представляется, что вышеизложенные предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь будут способствовать расширению возможностей деятельности лиц, реализующих право на объединение в форме волонтерства, и развитию общественных объединений, учитывая как интересы самих объединений, так и интересы государства.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь, 4 окт. 1994 г., № 3254-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.07.2005 г. // Ведамасці Вярхоўн. Савета Рэсп. Беларусь. – 1994. – № 29. – Ст. 503; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 120. – 2/1133; 2010. – № 17. – 2/1661.

2. Об общественных объединениях: Федер. закон Рос. Федерации, 19 мая 1995 г., № 82-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; 2008. – № 30. – Ст. 3616.

3. Об объединениях граждан: Закон Украины, 18 июня 1992 г., 2460-ХП: с изм., внесен. в соответствии с Законом Украины от 15.04.2008 г. // Нормативные акты Украины [Электронный ресурс] / ЗАО «Информтехнология». – Киев, 2009.

4. Об общественных объединениях: Закон Респ. Молдова, 17 мая 1996 г., № 837-ХП // Официальный монитор Респ. Молдова. – 1997. – № 6/54.

5. Об общественных объединениях: Закон Респ. Молдова, 17 мая 1996 г., № 837-ХП (с изм. и доп.) // Официальный монитор Респ. Молдова. – 1997. – № 6/54; 2007. – № 153–156 BIS.

6. О внесении изменений и дополнений в некоторые Законы Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 29 нояб. 1999 г., № 327-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 95. – 2/102.

7. Никитова А. В. Правовые основы добровольческой (волонтерской) деятельности / А. В. Никитова // Право и государство. – 2009. – № 1 (49). – С. 36–39.

8. О деятельности общественной пользы и волонтерстве: Закон Респ. Польша, 24 апр. 2003 г. // Department of Public Benefit [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pozYTEK.gov.pl/index.php?document=636>. – Дата доступа: 15.08.2008.

9. Правовые основы регулирования волонтерской деятельности // Международный центр некоммерческого права [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: www.icnl.org/cag/laws/PG_volunteers_ru.doc. – Дата доступа: 12.01.2009.

10. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федер. закон Рос. Федерации, 11 авг. 1995 г., № 135-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3340; 2009. – № 1. – Ст. 17.

11. Кузьменкова, Т. А. Третий сектор в Беларуси: проблемы становления и развития = The Third Sector in Belarus: problems of Formation and Development / Т. А. Кузьменкова; пер. на англ. С. И. Русановой. – Мозырь: Белый Ветер, 2004. – 100 с.
12. Спасюк, Е. В Беларуси волонтерство должно быть в законе / Е. Спасюк // Белорусские новости [Электронный ресурс]. – 2002–2009. – Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/society/2008/12/05/ic_articles_116_160227/. – Дата доступа: 27.12.2009.
13. Об утверждении Инструкции о порядке проведения республиканского конкурса «Молодежь за чистоту городов и сел»: постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 16 апр. 2008 г., № 39 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 107. – 8/18688.
14. Об организации оказания паллиативной помощи детям: приказ Министерства здравоохранения Респ. Беларусь, 29 окт. 2008 г., № 1010 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Мн., 2009.
15. Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия органов внутренних дел, прокуратуры и общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» при осуществлении профилактики правонарушений среди молодежи: постановление Министерства внутренних дел Респ. Беларусь и Генеральной прокуратуры Респ. Беларусь, 31 июля 2008 г., № 223/21–09д–77 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 199. – 8/19286.
16. О социальном обслуживании: Закон Респ. Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-3 (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 50. – 2/170; 2006. – № 107. – 2/1235.
17. Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения физкультурно-оздоровительных мероприятий и спортивных соревнований для лиц с особенностями психофизического развития: постановление Министерства образования Респ. Беларусь и Министерства туризма и спорта Респ. Беларусь, 31 окт. 2006 г., № 102/39 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 206. – 8/15457.
18. Об основах государственной молодежной политики: Закон Респ. Беларусь от 7 дек. 2009 г. № 65-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2009. – № 300. – 2/1617.
19. Идеального способа нет // Кировский центр поддержки НКО [Электронный ресурс]. – 2002–2008. – Режим доступа: <http://ngo.kirovnet.ru/idealnogo-sposoba-net>. – Дата доступа: 12.10.2009.
20. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., № 296-3: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г. (с изм. и доп.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 80. – 2/70; 2010. – № 15. – 2/1666.

Дата поступления статьи в редакцию: 06.05.2010 г.