

3. Константиновский Д. Л., Шубкин В. Н. Молодежь и образование. М., 1977.
4. Лукин В. Н., Мусиенко Т. В., Федорова Т. Н. Развитие советской высшей школы [Электронный ресурс]. URL: <http://credonew.ru/content/view/374/55/> (дата обращения: 12.11.2013).
5. Полищук Л., Ливни Э. Качество высшего образования в России: роль конкуренции и рынка труда [Электронный ресурс]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268034183/Polys4uk.pdf> (дата обращения: 12.11.2013).
6. Попова И. П. Профессиональный статус специалистов в меняющемся российском обществе. М., 2004. 216 с.
7. Стратегии адаптации высших учебных заведений / под ред. Т. Л. Клячко. М., 2002. 324 с.
8. Титма М. Х. Выбор профессии как социальная проблема. М., 1975.
9. Шкаратан О. И. Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России. М., 2009. 560 с.
10. Шкаратан О. И., Ястребов Г. А. Сравнительный анализ процессов социальной мобильности в СССР и современной России // ОНС. 2011. № 2. С. 5–28.

*Статья поступила в редакцию 12.11.2013 г.*

УДК 316.754 + 356.15

**М. В. Певная**  
**А. А. Кузьминчук**

## **СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЛОНТЕРСТВА В США И РОССИИ**

В статье рассматриваются основные аспекты нормативно-правового регулирования волонтерства в США и России. С социологической точки зрения дана оценка практики нормативно-правового регулирования волонтерства в этих странах, кратко охарактеризована структура законодательства, затрагивающего волонтерство, проанализировано содержание отдельных правовых норм, исследован социокультурный, экономический и политический контекст, влияющий на их результативность.

**К л ю ч е в ы е с л о в а:** волонтерство; добровольчество; законодательное регулирование волонтерства; социальный институт; институциональные условия.

### **Актуальность проблемы**

Сегодня все чаще поднимается вопрос о значимости социального феномена волонтерства для развития городов, отдельных регионов, стран и мирового сообщества в целом.

---

ПЕВНАЯ Мария Владимировна — кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий управления Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета (e-mail: [usovet\\_info@mail.ru](mailto:usovet_info@mail.ru)).

КУЗЬМИНЧУК Анна Александровна — магистрант кафедры социологии и социальных технологий управления Института государственного управления и предпринимательства Уральского федерального университета (e-mail: [amarilis1106@gmail.com](mailto:amarilis1106@gmail.com)).

© Певная М. В., Кузьминчук А. А., 2014

В научном дискурсе понятия «волонтерство» и «добровольчество», как правило, равнозначны. Это находит отражение в различных источниках, когда авторы используют понятия как синонимы. Точно такая же практика использования понятий «волонтер» и «доброволец» как синонимов реализована сегодня в российском законодательстве. Однако на первый план в данной статье мы ставим «волонтерство» в силу таких причин, как широкая международная распространенность термина «волонтерство» в сравнении с «добровольчеством»; глобальный уровень использования этого термина; масштаб самого феномена.

По данным международного исследовательского института, участвующего в проектах Международной организации труда (МОТ), примерно 971 млн человек по всему миру работают как волонтеры. Из их числа примерно 36 % вовлечены в деятельность организаций, а остальные 64 % непосредственно помогают физическим лицам [10].

В середине 2012 г. У. Бэк и известный французский политик Д. Кон-Бендит представили в Европарламент документ, в котором декларируется, что волонтерство может помочь выйти Европе из состояния затянувшегося кризиса [3].

В информационной повестке дня современной России волонтерство тоже занимает далеко не последнее место. Волонтерское движение молодежи показало себя в организации и проведении целого ряда массовых спортивных мероприятий, таких как XXVII Всемирная летняя универсиада в Казани (20 тыс. волонтеров), зимние Олимпийские и Паралимпийские игры в Сочи (25 тыс. волонтеров) и т. д. Добровольцы России активно проявляют себя в борьбе с лесными пожарами, принимают участие в поисках пропавших людей. Дееспособность волонтерского движения в России была продемонстрирована и в кризисных ситуациях последних лет (наводнение в Крымском районе, борьба с последствиями «Чебаркульского метеорита» и т. д.). Подобная череда событий и объективных фактов реально демонстрирует возможности волонтерства, его позитивные функции как социального феномена, обозначает перспективы развития данного социального движения, а также актуализирует целый ряд проблем, которые требуют своего решения со стороны государства на уровнях экономического и правового регулирования. В связи с текущим положением дел достаточно актуальным видится анализ основных тенденций в нормативно-правовом регулировании российского добровольчества в сравнении с законодательной практикой США, реализуемой в данной сфере более ста лет.

### **О теоретических основаниях анализа поставленной проблемы**

За последние 15 лет социологи делают многочисленные попытки построить теории, объясняющие отдельные тенденции в развитии волонтерства. Т. Ротоло и Д. Вилсон, проводя некоторые обобщения, выделяют группу «институциональных теорий», которые построены на результатах межстрановых исследований и базируются на идее о том, что поведение волонтеров как граждан регулируется социальными институтами, такими как правительства, административные органы, организации, а также правилами, которые позволяют им

функционировать [9]. Согласно данным теориям, без «правильного институционального контекста» (законов, налоговых льгот, государственных учреждений, государственной политики, развитого третьего сектора и т. д.) уровень мобилизации волонтеров будет оставаться крайне низким [5]. Традиции исследования волонтерства напрямую связаны с изучением проблем гражданского общества. В теории третьего сектора в структуру гражданского общества включаются: социальные сети, местные организации и некоммерческие организации (НКО) [1, 48]. Кризисные ситуации с пожарами в России (2010–2011 гг.) и наводнение в Краснодарском крае (2012 г.) реально продемонстрировали ключевые признаки национального гражданского общества. В этих ситуациях проявились жизнеспособность и результативность функционирования социальных сетей волонтеров. Люди самоорганизовывались в добровольческие отряды; НКО проводили реальную работу по сбору, доставке и распределению гуманитарной помощи и частных пожертвований; в рамках местных сообществ жители отдельных территорий объединялись для решения текущих проблем. Чрезвычайные события, с одной стороны, показали недееспособность органов исполнительной власти и государственных структур эффективно решать возникающие проблемы, с другой стороны, четко обозначили проблему структурирования волонтерского движения, регулирования взаимодействия волонтеров, НКО и государственных структур, а также необходимость принятия мер для поддержки развития волонтерства со стороны государства.

Согласно положениям обозначенных теорий, анализируем практики нормативно-правового регулирования волонтерства в США и России, кратко охарактеризуем структуру законодательства, затрагивающего волонтерство, дадим оценку содержанию отдельных правовых норм, исследуем социокультурный, экономический и политический контекст, влияющий на их результативность.

### **Практика нормативно-правового регулирования волонтерства в США**

Первые нормативно-правовые документы, регулирующие волонтерство в США, появились в XVII в., когда американцы начали формировать гражданские неформальные объединения по борьбе с пожарами. В 1736 г. Б. Франклин формально закрепил организацию «добровольных пожарных Филадельфии» в рамках государственной программы, издав по этому поводу специальный правовой документ [6, 8].

На текущий момент закона, непосредственно регулирующего деятельность всех волонтеров, в Америке нет. Однако нормативно-правовая база в этой области имеет очень сложную структуру, детально регламентирует деятельность корпораций, комиссий, отдельных организаций по программам и проектам. Федеральный регистр юридических документов США по поисковому запросу «волонтер» выдает 2761 нормативно-правовой документ.

Проанализируем ряд ключевых для данной сферы нормативно-правовых актов. Государственный закон № 87–293, утвержденный Конгрессом США 22.09.1961 г., обозначает цели государственной политики США, реализуемые

при создании независимого федерального агентства; четко регламентирует направления деятельности государственного агентства; детально описывает реализуемые волонтерские программы, условия финансирования агентства и отдельных проектов; конкретизирует функциональное распределение, зоны ответственности руководителей агентства и его служащих; трактует статус, требования, гарантии, обязательства государства перед волонтерами «Корпуса мира» [11]. Кроме основного закона регистр федеральных документов, регулирующих деятельность «Корпуса мира», содержит 106 различных дополняющих и разъясняющих документов [7].

Деятельность Корпорации национального и общественного (муниципального) служения как федерального центра, отвечающего за развитие волонтерства по всей стране, регулируется более чем 3500 документами — от ключевого федерального закона до правил, которые непосредственно касаются различных аспектов регулирования волонтерства [8]. Государственный закон № 103-82 «National and Community Service Trust Act 1993» утвержден в 1993 г. Президент Б. Клинтон, подписывая данный закон, создал «Корпус Америки» и расширил возможности для американцев служить своим общинам благодаря расширению функционала Корпорации национального и общественного служения. Государственный закон № 106-170 «National and Community Service Trust Act 1990» был внесен в Конгресс США Дж. Бушем и утвержден в редакции от 17.12.1999 г. На сайте Корпорации данный закон представлен как основополагающий нормативно-правовой акт, регулирующий ее деятельность. Он регламентирует порядок выделения государственных грантов на реализацию программ (Serve-America Programs, Community-Based Service Programs) на базе школьных образовательных учреждений и местных общин; программ общественных работ на базе высших учебных заведений (Higher Education Innovative Programs for Community Service) различного целевого назначения; программ гражданской общественной службы (Civilian Community Corps) и др. Данный нормативно-правовой акт четко обозначает направления финансирования государства, задает конкретные требования к программам, их организации, к привлекаемым участникам-волонтерам. Сегодня корпорация управляет тремя основными направлениями и сконцентрировала всю нормативно-правовую базу, регуливающую различные программы, такие как: «Корпус старшего поколения» (Senior Corps); «Корпус Америки», объединивший VISTA, «National Civilian Community Corps programs»; «Обучение и служба в Америке» (Serve America). 18 июня 1997 г. был принят «Закон о защите волонтеров» (The Volunteer Protection Act). Целью закона является ограничение возможности подачи исков против волонтеров, служащих в некоммерческих и частных организациях, а также в государственных учреждениях. 21.04.2009 г. президентом США подписан Акт о служении Америке (Serve America Act). Этот документ интегрирует нормативно-правовую базу, регуливающую волонтерство и волонтерские программы, вносит разъяснения и дополнительные поправки к отдельным законам. Данный документ направлен на то, чтобы уточнить отношения между государством и волонтерами, разграничить полномочия добровольческих организаций и государственных учреждений,

предоставляющих различные услуги гражданам США, защитить права и интересы всех взаимодействующих в данном правовом поле лиц.

### **О нормативно-правовом регулировании волонтерства в России**

Правовое регулирование российского волонтерства осуществляется с 1995 г. Развитие волонтерства в нашей стране связано с реализацией Стратегии государственной молодежной политики в РФ, утвержденной Правительством РФ 18 декабря 2006 г. и определяющей «совокупность приоритетных направлений, ориентированных на молодежь, включающих задачи, связанные с участием молодежи в реализации приоритетных национальных проектов» [4]. Один из проектов Стратегии — «Доброволец России».

Ключевым из действующих сегодня российских законов, который содержит правовую норму, касающуюся добровольцев, является федеральный закон № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». Он регулирует взаимодействие добровольца и благополучателя, регламентирует условия участия добровольца в благотворительной деятельности юридического лица, открывает НКО возможности для возмещения расходов, связанных с исполнением добровольцами своей добровольческой деятельности.

В 2009 г. утверждена Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ, которая содержит комплекс необходимых мер поддержки развития благотворительного сегмента некоммерческого сектора. Основной целью государственной политики в этой области является активизация потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющего дополнить бюджетные источники внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев [2].

В отдельных субъектах РФ приняты региональные концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ, как правило, дублирующие основные положения федерального нормативно-правового акта. На текущий момент существует целый ряд отдельных законов (ФЗ № 82-ФЗ, ФЗ № 7-ФЗ, ФЗ № 98-ФЗ и др.), которые регулируют деятельность общественных объединений и некоммерческих организаций и так или иначе затрагивают некоторые аспекты волонтерства.

В отдельные федеральные документы включены пункты, связанные с волонтерством. Например, в ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в РФ на 2006–2015 гг.» к одной из основных задач относится создание и развитие системы волонтеров (добровольных помощников) в массовом спорте. В приказе Министерства природных ресурсов РФ от 22.04.2003 г. № 342 утверждены основные направления развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в РФ на период до 2015 г. В документе указано, что в сфере эколого-просветительской деятельности представляется необходимым, среди прочего, развивать институт волонтеров для работы в заповедниках и национальных парках. ФЗ № 310-ФЗ «Об организации и

о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи» дает право оргкомитету привлекать граждан РФ, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории РФ, в качестве волонтеров для участия в организации и (или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр. Таким образом, в разных правовых документах сделаны попытки выборочного регулирования каких-то аспектов волонтерства, обозначения перспектив развития отдельных видов волонтерской деятельности.

Серия лесных пожаров в России в 2010 г., в борьбе с которыми наибольшую активность и результативность проявили именно добровольцы, стимулировала принятие 6.05.2011 г. ФЗ № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране». Анализ дискуссий на форумах добровольцев, принимавших реальное участие в ликвидации пожаров, а также юристов, обсуждающих закон, позволяет заключить, что данный нормативно-правовой акт принят в недоработанном виде. Он не вводит реальных гарантий со стороны государства добровольным пожарным, но подразумевает дополнительную бюрократическую составляющую, которая не может оказать влияние на результативность деятельности добровольных пожарных.

Советом Федерации Федерального собрания РФ разработан и представлен на обсуждение проект ФЗ «О добровольчестве (волонтерстве)». Вступление Закона в силу планируется с 01.01.2014 г. Данный документ вызвал ожесточенную дискуссию со стороны широкой общественности и профессионального сообщества третьего сектора. Это обусловлено рядом причин. Во-первых, закон не решает реальных проблем некоммерческих организаций, привлекающих к своей деятельности волонтеров, дублирует уже действующие законодательные нормы, не вносит ясности в размытые юридические нормы, регулирует только отдельные виды волонтерства. Во-вторых, текст закона не проработан, многие положения не получили должного разъяснения, не прояснены механизмы реализации многих мероприятий. По мнению большинства руководителей НКО, благотворительных фондов и добровольческих организаций, закон позволяет многие нормы трактовать неоднозначно, что может привести к большому количеству дополнений или изменений, позволит государственным органам власти ограничивать инициативу волонтеров, даст чиновникам инструменты управления и подавления волонтерской активности, будет способствовать снижению инвестиций в сферу волонтерства и росту коррупции. Данный нормативно-правовой акт, в предложенном для обсуждения виде, решает текущие задачи, удовлетворяя потребности государственного бюрократического аппарата, а не институтов гражданского общества.

### **Ключевые аспекты нормативно-правового регулирования волонтерства в США и России**

Анализ системы нормативно-правовых актов, в рамках которых осуществляется законодательное регулирование волонтерства в России и США, выявляет ряд принципиальных отличий.

История развития волонтерства в США, насчитывающая три столетия, демонстрирует, как институционально сложившиеся условия, в том числе нормативно-правовая база, способствуют национальной дееспособности данного социального института в процессе решения конкретных проблем американских граждан в разные исторические периоды (борьба с безработицей, бедностью, неграмотностью населения и т. д.), выступая в качестве эффективного инструмента внутренней и внешней политики государства. Законодательная база волонтерства в США достаточно динамична. Она все время уточняется и конкретизируется исходя из сложившихся экономических и политических условий, имеет четкую структуру на всех уровнях и направлениях. Законом не свойственен ограничительно-репрессивный характер.

Законодательная база, затрагивающая различные аспекты волонтерства в нашей стране, носит фрагментарный характер. Большинство документов (концепций, программ и т. д.) декларативны по своему содержанию. На текущий момент ситуативно регулируются отдельные направления волонтерства, что, на наш взгляд, является следствием реализации тактики реагирования на возникающие проблемы при отсутствии спланированной стратегии государственной поддержки развития волонтерства в России.

Законодательство США дает четкую трактовку понятия «волонтер» и относит волонтерскую деятельность только с организованными и управляемыми формами деятельности в государственном и некоммерческом секторах экономики. В правовом дискурсе дается следующее определение: «Волонтер — физическое лицо, оказывающие услуги некоммерческой организации или государственному органу, которое не получает компенсации (кроме разумного возмещения или пособия по фактически понесенным расходам), или любой другой ценной вещи, вместо компенсации, стоимость которой превышает 500 долл. в год» [12]. Данный подход к определению волонтерства приводит к тому, что на законодательном уровне четко прописаны не только условия деятельности волонтеров, их права и обязанности, но и поддержка, а также защита их деятельности со стороны государства, конкретные механизмы мотивации волонтеров. Например, в рамках программы «AmeriCorps State and National», ориентированной на молодежь, конкретизированы возможности выплаты волонтерам пособий на проживание, на студенческие кредиты, гарантирована оплата медицинского страхования, выплата денежных средств, необходимых для ухода за детьми. Российские нормативно-правовые акты разных уровней не согласованы между собой и не позволяют дать точные правовые определения волонтерству (добровольчеству), обозначить права волонтеров и сферы их деятельности, разъяснить гарантии в отношении их деятельности со стороны государства, а также четко прояснить экономические и правовые механизмы стимулирования развития волонтерства в деятельности государственного и третьего секторов. Практика правоприменения действующих законодательных норм демонстрирует тот факт, что российские НКО «приспособились» решать свои ключевые задачи и привлекать к своей деятельности волонтеров в рамках существующего нормативно-правового поля. В российском законодательстве определение добровольца достаточно размыто, оно соответствует

ментальному восприятию населением добровольца как человека, самостоятельно принявшего решение помогать другим людям. В ФЗ № 135-ФЗ дается следующее определение: «Добровольцы — физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)». Ни один нормативно-правовой акт в России не отражает конкретные меры поддержки волонтеров со стороны государства, не обозначает механизмов и форм их мотивации.

Уровень развития практики волонтерства в США и России разный, соответственно, уровень развития нормативно-правовой базы существенно отличается. Содержательно государственная поддержка волонтерства в США реализовывалась поэтапно через различные национальные программы федерального, регионального и местного уровней. Американское правительство активно стимулирует развитие волонтерства, что находит свое отражение в нормативно-правовых актах, программах, в практике государственного финансирования, в различных формах активизации третьего сектора. В современной российской истории отношение государства к некоммерческому сектору достаточно неоднозначное. Принятие новых законов и внесение поправок к уже действующим законам, во многом ограничивающих гражданские инициативы населения и деятельность третьего сектора, а также затрагивающих социально значимые темы (ФЗ №-65 ФЗ «О внесении изменений в кодекс РФ об административных правонарушениях и ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»», ФЗ РФ № 8-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О некоммерческих организациях»»; ФЗ РФ № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» и т. д), не только не способствуют реальному развитию третьего сектора, но и оказывают негативное влияние на отношение людей к новым законотворческим инициативам. Они демонстрируют желание государственных служащих вести учет, регистрировать гражданские инициативы активистов, в том числе и добровольцев России. В США волонтер, прошедший государственную регистрацию, получает реальный «фронт работ», защиту государства и целый ряд экономических и социальных преференций в обществе. Согласно действующему в России законодательству, добровольцы могут ожидать возникновение дополнительных проблем в связи с осуществлением своей деятельности, исходя из неоднозначности трактовок многих правовых норм и дополнительной бюрократизации волонтерской деятельности со стороны государства.

В США волонтерство доступно всем, независимо от возраста, экономического положения или индивидуальных способностей. Государственная корпорация предлагает разнообразные программы, реализуемые НКО. Проект нового российского закона не вводит обязательность регистрации волонтеров, однако ограничивает деятельность незарегистрированных волонтеров в зонах чрезвычайных ситуаций, вводит ограничение волонтеров по возрасту (18 лет), вводит ограничение волонтерской деятельности в определенных сферах, в частности запрещает политическое волонтерство.



Реальное положение дел свидетельствует о том, что проект российского закона о волонтерстве некоторым образом заимствует отдельные аспекты американской модели, исходя из успешности опыта американцев в этом направлении. Однако это заимствование происходит без учета специфики социально-экономического контекста принятия и дееспособности законодательной базы, регулирующей волонтерство в России и США.

1. Аузан А. А., Тамбовцев В. Л. Экономическое значение гражданского общества // *Вопр. экономики*. 2005. № 5. С. 28–49.
2. Концепция содействия развитию благотворительности и добровольчества в Российской Федерации [Электронный ресурс] // *Благотворительность в России* (М.). 2009. № 2. URL: <http://rusblago.ru/arhiv/2009/22009/> (дата обращения: 24.06.2013).
3. *Севергин О.* «Добровольцы» Европы [Электронный ресурс] // *Голос России* : [сайт]. URL: [http://rus.ruvr.ru/2012\\_05\\_11/74396422/](http://rus.ruvr.ru/2012_05_11/74396422/) (дата обращения: 01.07.2013).
4. Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 г. № 1760-р. [Электронный ресурс]. URL: [http://newurengoy.ru/youth\\_and\\_family/2016/](http://newurengoy.ru/youth_and_family/2016/) (дата обращения: 25.06.2013).
5. *Anheier H., Salamon L.* Volunteering in cross-national perspective: Some initial comparisons // *Law and Contemporary Problems*. 1999. № 65. P. 43–78.
6. *Ellis S. J., Campbell K. H.* Volunteering: an american tradition // *The Spirit of Volunteerism*. Washington, 2012. DC 20522-0501.
7. Justia Free Legal Resources [Electronic resource]. URL: <http://regulations.justia.com/regulations/fedreg/agencies/peace-corps> (accessed: 25.06.2013).
8. Justia Free Legal Resources [Electronic resource]. Peace Corps – Federal Register Recent Federal Regulation Documents. URL: <http://regulations.justia.com/regulations/fedreg/agencies/peace-corps> (accessed: 25.06.2013).
9. *Rotolo T., Wilson J.* State-level differences in volunteerism in the United States: research based on demographic, institutional, and cultural macrolevel theories // *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 2011. № 41(3). P. 452–473.
10. *Salamon M., Sokolowski S., Haddock M.* Measuring the economic value of volunteer work globally: concepts, estimates, and a roadmap to the future // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2011. Vol. 82, № 3.
11. The Peace Corps Act: Public Law 87-293. Sept. 22, 1961 [Electronic resource]. URL: <http://files.peacecorps.gov/multimedia/pdf/policies/ms101.pdf> (accessed: 20.06.2013).
12. The Volunteer Protection Act of 1997: Public Law 105-19. June 18, 1997. Section 6. Definitions [Electronic resource]. URL: <http://www.mke-skywarn.org/vpa.htm> (accessed: 24.06.2013).

*Статья поступила в редакцию 22.11.2013 г.*