

§5 ТЕМА: ПЕРСПЕКТИВЫ И НОВЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Трохина А. В. ————— ■

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЛОНТЕРСКОЙ ЗАНЯТОСТИ В РОССИИ

Аннотация. В данной статье автор рассматривает особенности регулирования занятости волонтеров в России. В настоящее время из-за несовершенства законодательства многие из них действуют вне рамок правового поля. В июле-августе 2012 года в обществе широко обсуждалось принятие нового закона, регулирующего волонтерскую деятельность, и поддавалась критике его первоначальная концепция, предложенная Общественной Палатой Российской Федерации. В качестве альтернативы было предложено ограничиться соответствующими поправками к действующим Налоговому, Трудовому и Гражданскому кодексам, а также Федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях». В статье автор анализирует оба подхода и выделяет основные преимущества и недостатки каждого из них.

Ключевые слова: Экономика, гражданско-правовой договор, трудовой договор, общественная палата, гражданский кодекс, трудовой кодекс, правовой статус, волонтерство, закон о волонтерах, налоговый кодекс.

Review. The present article is devoted to peculiarities of regulation of volunteers' employment in Russia. At the present time many volunteers perform their services outside the legal environment due to the gaps in legislation. In July and August of 2012 the society debated about a draft law on volunteer services and criticized the initial version offered by the Public Chamber of the Russian Federation. As an alternative, it was suggested that the government should confine themselves to making relevant amendments to the effective Tax, Labor and Civil Codes as well as the Federal Law on Charitable Activities and Charitable Organizations. The author of the present article analyzes both approaches and describes advantages and disadvantages of each approach.

Keywords: economics, civil law agreement, labor agreement, Public Chamber, Civil Code, legal status, volunteer services, law about volunteers, Tax Code.

Волонтерство в России зародилось достаточно давно: если углубиться в историю, то в русских деревнях существовали так называемые «помочи» (толока)¹ — коллективная помощь семьям, вдовам или сиротам, которые не могут самостоятельно справиться с какими-то работами (строительство, полевые работы, ремонт дорог, помощь после пожара и т. д.). Первое упоминание о некоей организационной форме добровольчества датируется 1894 годом, когда по инициативе профессора МГУ В. И. Герье Московской Городской Думой было организовано учреждение «Городских попечительств о бедных»², в задачи которого входил не только сбор денежных средств, но и привлечение волонтеров для выполнения различных работ. Однако законодательно данное явление стало оформляться лишь в 1990-х гг., и этот процесс до сих пор не завершен. Ниже мы подробно рассмотрим основные правовые проблемы, с которыми сталкиваются современные волонтеры.

«Волонтер» или «доброволец»?

На текущий момент в России добровольческая деятельность отчасти регулируется двумя законами: Федеральными законами «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее — Закон № 135-ФЗ) и «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как

горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 310-ФЗ).

При этом понятия «доброволец» и «волонтер» с правовой точки зрения не являются синонимами, хотя в содержательном плане это одни и те же люди. Согласно Закону № 135-ФЗ «добровольцы — физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности)». В Законе № 310-ФЗ зафиксировано, что «под волонтерами понимаются граждане Российской Федерации и иностранные граждане, заключившие с Оргкомитетом «Сочи 2014» гражданско-правовой договор об участии в организации и (или) проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр путем применения своего опыта, знаний, умений и навыков ... без предоставления указанным гражданам денежного возмещения за осуществляемую ими деятельность». Дополнительно в последнем документе подчеркивается, что на волонтеров не распространяются положения Закона № 135-ФЗ. Поэтому формально только одна организация в России имеет право привлекать «волонтеров» — это Оргкомитет «Сочи-2014».

Однако в других государственных документах, которые затрагивают вопрос волонтерства, наблюдается путаница в понятиях. Например, в Законе г. Москвы № 38 от 12.07.2006 г. «О взаимодействии органов государственной власти города Москвы с негосударственными некоммерческими организациями» оба понятия считаются синонимами, но предпочтение отдает термину «доброволец»: «добровольцы (волонтеры) (далее — добровольцы) — граждане, безвозмездно осуществляющие добровольческую деятельность в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной

¹ Святая Русь: Энциклопедический словарь русской цивилизации. Сост. О. А. Платонов, 2000 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rus-sky.com/rc>

² Щеглова А. С. Становление основных теоретико-методологических и организационных направлений общественного призрения в Российской Империи на рубеже XIX — XX веков. — Дисс. на соиск. ст. канд. ист. наук. — М., 2005

организации». В Концепции федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 1433-р) одной из основных целей названа задача «создания и развития системы волонтеров (добровольных помощников) в массовом спорте». В сфере экологии Министерство природных ресурсов РФ утвердило «Основные направления развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года», где указано, что в сфере эколого-просветительской деятельности необходимо, среди прочего, «развивать институт волонтеров для работы в заповедниках и национальных парках».

В Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» есть определение понятия «добровольный пожарный» — это гражданин, непосредственно участвующий на добровольной основе (без заключения трудового договора) в деятельности подразделений пожарной охраны по предупреждению и (или) тушению пожаров. Содержательно добровольный пожарный также является волонтером.

Таким образом, в нашем законодательстве нет единого понятийного аппарата добровольчества, но в рамках своего исследования мы считаем понятия «волонтер» и «доброволец» абсолютными синонимами.

Регулирование отношений с волонтерами: текущая ситуация

Прежде чем давать оценку предлагаемым поправкам в законодательство, касающимся занятости волонтеров, рассмотрим текущие условия, в которых трудятся добровольцы в России. В отличие от стандартной формы занятости, волонтерство имеет ряд существенных отличий:

1. Главный признак добровольческой деятельности — ее безвозмездность. Волонтеры не получают заработную плату или премии за достигнутые успехи, но им могут компенсировать проезд до места работы, проживание и питание, а также, при необходимости, организовать обучение.

2. Доброволец, в отличие от штатного сотрудника, не имеет должности, соответственно, добровольческий труд не включается в штатное расписание организации, которая его привлекает, а стаж работы не записывается в трудовую книжку волонтера.

3. Следовательно, волонтеры не обязаны подчиняться правилам внутреннего трудового распорядка, так как подобная обязанность является признаком трудовых отношений, и не являются материально ответственными лицами..

4. Наконец, поскольку волонтерский труд не приносит заработка, доброволец может быть признан безработным и зарегистрирован в службе занятости.

К сожалению, в действующем законодательстве эти особенности не отражены, поэтому при решении вопросов, касающихся оформления отношений с волонтерами, зачастую приходится руководствоваться логикой и здравым смыслом. Хотя следует подчеркнуть, что чаще всего отношения с добровольцами не оформляются вовсе, в первую очередь, это касается волонтеров, которые самостоятельно организуют свою занятость, без посредничества организаций. Отметим, что в рамках нашей статьи мы рассматриваем «формальное волонтерство», инициатором которого выступают организации, так как именно в этой ситуации возникают «правовые ловушки», в первую очередь, с точки зрения Налогового, Трудового и Гражданского кодексов.

Почему возникает необходимость формализовать отношения волонтера и «работодателя»? Согласно ст. 16 Трудового кодекса РФ фактический допуск к выполнению трудовых

Тема: Перспективы и новые пути развития налогового законодательства

обязанностей считается основанием возникновения трудовых отношений. То есть, если волонтер каждый день или в определенные дни недели к определенному часу приходит в организацию и систематически выполняет трудовые функции, например, ведет бухгалтерский учет или моет окна в детском доме, то без надлежащего письменного оформления возникает неясность: в какие отношения с организацией вступил гражданин: добровольческие или трудовые? От неопределенности возникают различные риски как со стороны работника, так и работодателя.

С точки зрения волонтера основные риски связаны с производственными травмами, так как он не рассматривается как работник, а, следовательно, не может надеяться на возмещение ущерба во время участия в волонтерском проекте. Также из-за того, что волонтерская деятельность в нашей стране не включается в общий трудовой стаж, работник несет социальные риски. Если долгое время он занимался добровольчеством и не имел постоянного места работы, то его доход по достижению пенсионного возраста может быть ниже, чем у тех, кто трудился за оплату, хотя его деятельность была общественно-полезной.

У работодателя есть риск столкнуться с недобросовестным добровольцем и понести финансовые убытки, если волонтер подаст в суд на организацию за невыплату заработной платы. Волонтеру достаточно лишь доказать, что он фактически приступил к работе, а отсутствие трудового договора, приказа о приеме на работу и прочих документов по учету кадров является результатом уклонения работодателя от их оформления. Также есть вероятность, что проект не будет доведен до конца, так как у добровольцев нет трудовых обязательств и требований к дисциплине. Таким образом, существуют, по крайней мере, два случая занятости волонтеров, когда оформление необходимо:

- долгосрочный и систематичный добровольный труд;
- необходимость компенсировать добровольцу расходы.

Чтобы нивелировать вышеназванные риски, целесообразно проводить предварительный отбор волонтеров и закрепить за ними ответственность с помощью нормативно-правовых актов, как это практикуется в некоторых странах.

Привлекая добровольцев в организацию, необходимо понимать, что стороны не вступают в трудовые отношения, следовательно, нормы трудового законодательства на эти отношения не распространяются. Соответственно, в этом случае нельзя использовать типовой трудовой договор, даже заменив в нем понятие «работник» на «волонтер» и убрав все пункты, касающиеся оплаты труда. Более того, такие отношения вступают в конфликт с Налоговым кодексом, если принимающая организация компенсирует добровольцу какие-либо расходы (транспорт, проживание, питание и т.д.), так как формально это доход, с которого необходимо платить НДФЛ в размере 13%.

Альтернативой выступает заключение гражданско-правового договора на безвозмездное выполнение работ или оказания услуг, так как согласно изменениям, вступившим в силу в Налоговый кодекс в 2012 году¹, выплаты на возмещение расходов добровольцев на наем жилого помещения, проезд к месту осуществления деятельности и обратно, питание², оплату средств индивидуальной защиты, уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование, связанное с рисками для здоровья добровольцев при

¹ Ст. 217, п. 3.1, введен Федеральным законом от 18.07.2011 N 235-ФЗ

² Не более 700 рублей за каждый день нахождения на территории Российской Федерации и не более 2 500 рублей за каждый день при нахождении за границей

осуществлении ими добровольческой деятельности, освобождаются от налогообложения.

Дополнительно в рамках подготовки к проведению XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани и XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд Социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» были внесены изменения, согласно которым компенсации проезда, проживания, питания, обучения, услуг связи и т.д. не относятся к объекту обложения страховыми взносами.

Кроме того, в последнее время были приняты дополнительные шаги по решению проблемы формального статуса волонтеров. Например, Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ выдает всем желающим добровольцам специальную Личную книжку волонтера — удостоверение, подтверждающие регистрацию в базе волонтеров России.

Таким образом, до июля-августа 2012 года наблюдалась тенденция к постепенному внесению изменений в существующие нормативно-правовые акты, однако после наводнения в Крымске интерес к добровольчеству в целом и его правовому статусу, в частности, резко повысился, и представители Общественной палаты РФ выступили с предложением принять отдельный закон о волонтерстве. Ниже мы посмотрим, в чем различия этих путей и есть ли объективные причины для предпочтения одного другому.

Регулирование отношений с волонтерами в России: перспективы

Итак, в отношении перспектив регулирования занятости волонтеров существует две позиции: разработать и принять полноценный закон о волонтерстве или ограничиться соответствующими поправками в действующи-

щие Налоговый, Трудовой и Гражданский кодексы и другие законы, которые затрагивают деятельность добровольцев. В целом, можно говорить о том, что цель регулирования деятельности волонтеров — это правовое закрепление прав и обязанностей обеих сторон:

- Со стороны добровольцев организации вправе требовать:
 - качественное и своевременное выполнение оговоренных работ;
 - ответственность за используемое имущество;
 - неразглашение конфиденциальных данных.
- В свою очередь, организации обязаны:
 - обеспечить безопасные и комфортные условия труда;
 - дать четкое описание работы;
 - оплачивать прямые расходы волонтера для выполнения обязательств.

Концепция Закона о волонтерстве была разработана некоммерческим партнерством «Юристы за гражданское общество». Цель документа — унифицировать понятия «волонтер» и «доброволец» и принять нормативные акты, которые регулировали бы деятельность волонтеров и их взаимоотношение с организациями и структурами. Наиболее обсуждаемым пунктом концепции было предложение заключать обязательные договоры с волонтерами, но немногие обратили внимание, что подписание договоров является добровольным и ограничилось той группой добровольцев, которым организации компенсируют расходы, чтобы подтвердить целевое расходование средств и не удерживать с волонтеров НДФЛ.

Волонтерские организации выделяют несколько причин, по которым принятие закона в текущей редакции затруднит их работу¹:

¹ Набережнов Г. Волонтерам готовят закон // Большой город, 16.07.2012 [Электронный ресурс].— Режим доступа: http://bg.ru/society/volonteram_gotovyat_zakon-11449

Тема: Перспективы и новые пути развития налогового законодательства

- необходимость выполнения всех бюрократических требований будет задерживать получение срочной помощи: прежде чем приступить к работе, нужно подписать договор;
- не все организации имеют возможность застраховать волонтеров, как того требует закон;
- наконец, есть добровольцы, которые предпочитают оказывать помощь анонимно.

Однако принятие подобного закона имеет и положительные последствия. Во-первых, таким образом можно решить проблему «допуска» волонтеров на работу, требующую специальной подготовки. Например, прежде чем помогать МЧС в тушении пожаров, необходимо пройти обучающий курс, иначе есть риск получить травму или усугубить последствия стихии. Если принять требование по заключению договоров, то в них можно прописать, что можно и что запрещено делать добровольцам во время пожара. Это придаст их работе более формальный статус. Во-вторых, на примере с МЧС понятно, что страхование жизни и здоровья волонтеров-пожарных крайне желательно, так как их деятельность связана с риском для жизни.

Еще раз подчеркнем, что в текущей версии закона вне правового поля оказываются «неформальные» волонтеры, которые привлекаются к работе самостоятельно. Такое положение вещей характерно и для европейских государств, например, Венгрии, Люксембургу, Чехии и ряду других стран.

Если избрать второй путь развития нормативно-правовой базы волонтерства — внесение поправок в существующие законы и кодексы, то мы сталкиваемся с рядом серьезных проблем. Например, создание единой концепции развития добровольчества в этом случае крайне затруднительно, так как изменение пунктов отдельных законов носит фрагментарный характер и неясно, в каком нормативно-правовом

акте прописать цели и принципы волонтерства. В продолжение этой идеи возникают сложности с организацией волонтерского движения — целесообразно сформировать системы региональных волонтерских центров, которые оказывали бы разного рода поддержку и организациям, привлекающим волонтеров, и самим добровольцам (правовую, информационную и т.д.), но это невозможно сделать в виде поправки к уже существующему закону.

С другой стороны, в этом случае сокращаются трудозатраты: на утверждение поправок необходимо затратить меньше времени и сил, чем на подготовку качественного закона, который охватывал бы все сферы регулирования волонтерства.

На наш взгляд, задачи государства в регулировании добровольчества — это, в первую очередь, институциональная поддержка движения и социальное страхование, что должно быть реализовано в комплексе. Поэтому автор придерживается мнения, что необходимо принять закон о волонтерстве, сопровождая его согласование внесением соответствующих поправок в существующие нормативно-правовые акты.

Заключение

Добровольчество как вид деятельности обычно не является объектом пристального внимания ни прокуратуры, ни налоговой службы, поэтому организации зачастую даже не знают о том, что при привлечении волонтеров каким-то образом нарушают закон, хотя по факту могут действовать вне правового поля. Особенно это касается корпоративного волонтерства¹, которое нигде не закреплено

¹ Тип волонтерства, при котором коммерческие компании-работодатели привлекают своих сотрудников к волонтерской деятельности в рамках развития социальной ответственности бизнеса или для целей командообразования

ни в каком виде. Поэтому необходимо развитие правовых институтов добровольчества, чтобы не ограничивать, а наоборот, способствовать росту волонтерской активности.

Волонтеры могут привлекаться к работе с помощью через некоммерческие организации, государственные учреждения, частные компании или обращаясь напрямую к благополучателю. Но в каждом из этих случаев при попытке формализовать отно-

шения возникают риски как для волонтера, так и работодателя ввиду несовершенного законодательства.

В настоящий момент рассматривается несколько возможностей законодательно закрепить статус волонтеров, каждый из которых имеет право на жизнь, главное, чтобы работа всех структур была согласованной, и отдельные правовые акты не противоречили друг другу.

Библиография

1. Набережнов Г. Волонтерам готовят закон // Большой город, 16.07.2012 [Электронный ресурс].— Режим доступа: http://bg.ru/society/volonteram_gotovyat_zakon-11449
2. Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Консультант-Плюс [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1>
3. Милославская Д. Законодательство о волонтерской деятельности на примере стран Европы // Портал о российском некоммерческом законодательстве, 03.09.2010 [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.law-ngo.ru/library/detail/372>
4. Святая Русь: Энциклопедический словарь русской цивилизации. Сост. О.А. Платонов, 2000 г. [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://rus-sky.com/rc>
5. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Консультант-Плюс [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf>
6. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» № 135-ФЗ // Консультант-Плюс [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=108360>
7. Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 310-ФЗ // Консультант-Плюс [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=117403>
8. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд Социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // Консультант-Плюс [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=126757>
9. Щеглова А. С. Становление основных теоретико-методологических и организационных направлений общественного призрения в Российской Империи на рубеже XIX — XX веков.— Дисс. на соиск. ст. канд. ист. наук.— М., 2005

References (transliterated)

1. Naberezhnov G. Volonteram gotovyat zakon // Bol'shoi gorod, 16.07.2012 [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: http://bg.ru/society/volonteram_gotovyat_zakon-11449
2. Nalogovyi kodeks RF ot 31.07.1998 № 146-FZ // Konsul'tant-Plyus [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1>
3. Miloslavskaya D. Zakonodatel'stvo o volonterskoi deyatelnosti na primere stran Evropy // Portal o rossiiskom nekommercheskom zakonodatel'stve, 03.09.2010 [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://www.law-ngo.ru/library/detail/372>
4. Svyataya Rus': Entsiklopedicheskii slovar» russkoi tsivilizatsii. Sost. O. A. Platonov, 2000 g. [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://rus-sky.com/rc>
5. Trudovoi kodeks RF ot 30.12.2001 № 197-FZ // Konsul'tant-Plyus [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf>
6. Federal'nyi zakon «O blagotvoritel'noi deyatelnosti i blagotvoritel'nykh organizatsiyakh» № 135-FZ // Konsul'tant-Plyus [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=108360>
7. Federal'nyi zakon «Ob organizatsii i o provedenii KhKhII Olimpiiskikh zimnikh igr i XI Paralimpiiskikh zimnikh igr 2014 goda v gorode Sochi, razvitiu goroda Sochi kak gornoklimaticheskogo kurorta i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii» № 310-FZ // Konsul'tant-Plyus [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=117403>
8. Federal'nyi zakon «O strakhovykh vzosakh v Pensionnyi fond RF, Fond Sotsial'nogo strakhovaniya RF, Federal'nyi fond obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya» // Konsul'tant-Plyus [Elektronnyi resurs].— Rezhim dostupa: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=126757>
9. Shcheglova A. S. Stanovlenie osnovnykh teoretiko-metodologicheskikh i organizatsionnykh napravlenii obshchestvennogo prizreniya v Rossiiskoi Imperii na rubezhe XIX — XX vekov.— Diss. na soisk. st. kand. ist. nauk.— M., 2005