

**Гоманова Сильвия Олеговна**  
Институт социологии ФНИСЦ РАН;  
Российский химико-технологический университет имени Д. И. Менделеева,  
Москва, Российская Федерация  
[silvia\\_gomanova@mail.ru](mailto:silvia_gomanova@mail.ru)

### Нормативно-правовые аспекты участия волонтеров в чрезвычайных ситуациях<sup>650</sup>

**Аннотация.** В статье рассматриваются правовые аспекты деятельности волонтеров и добровольческих организаций в зоне чрезвычайной ситуации. Несмотря на то, что законодательно с 2018 года приравнивали понятия волонтеров и добровольцев, исследование показало, что в понимании многих участников добровольной деятельности они имеют разную смысловую нагрузку, которая играет роль в формировании образа участника благотворительной деятельности. Автор анализирует существующие нормативно-правовые акты и соотносит их с реальными кейсами участия волонтеров в ЧС.

**Ключевые слова:** волонтерство; добровольчество; общественные объединения; некоммерческие организации; чрезвычайная ситуация; нормативно-правовое регулирование волонтерской (добровольной) деятельности

**Gomanova Silvia Olegovna**  
Institute of Sociology of FCTAS RAS;  
D. Mendeleev University of Chemical Technology of Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation  
[silvia\\_gomanova@mail.ru](mailto:silvia_gomanova@mail.ru)

### Legal aspects of participation of volunteers in emergency situations<sup>651</sup>

**Abstract.** The article discusses the legal aspects of the activities of volunteers and volunteer organizations in the emergency zone. Despite the fact that, since 2018, the concepts of volunteers and dobrovolets have been equated, the study showed that, in the understanding of many participants in voluntary activity, they have different semantic load, which plays a role in shaping the image of a charitable participant. The author analyzes existing legal acts and correlates them with real cases of volunteers' participation in emergencies.

**Keywords:** volunteering; public associations; non-profit organizations; emergency; legal regulation of volunteer activities

По данным ежегодного отчета «The World Giving Index» (WGI), подготовленным фондом благотворительной помощи (Charities Aid Foundation) Россия вошла в 10 стран с самым низким индексом благотворительности за последние 10 лет. По помощи

---

<sup>650</sup> Статья подготовлена при поддержке гранта РФФ № 19–78–10052 «Волонтерство в чрезвычайных ситуациях как ответ на природные и техногенные вызовы в России».

<sup>651</sup> This article is funded by the Russian Scientific Fund, grant No 19–78–10052, the project «Emergency volunteering as a reply to the natural and technological challenges in Russian Federation».

незнакомым людям и благотворительным пожертвованиям мы находимся на 112 месте, а по участию в волонтерской деятельности на 74 из 126, но за последние 10 лет страна улучшила свои позиции [CAF World Giving Index]. Благотворительная и волонтерская деятельность в Российской Федерации пока не получила широкого охвата, хотя нельзя не признать факт её активного развития в последние годы [Yanitsky, 2020: 307–320], в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций (ЧС) [Башева, 2019: 178–183].

Государство должно быть заинтересовано в активном развитии волонтерской деятельности, которая в конечном итоге обеспечивает значимый вклад в ВВП, общемировые данные колеблются от 2 до 2,5 % [Волонтерство как потенциал развития...; The State of Global Civil Society..., 2013: 3–4]. Правовое регулирование деятельности волонтеров в условиях чрезвычайных ситуаций является важной составляющей развития добровольчества.

Основными документами, регламентирующими деятельность добровольцев (волонтеров) и соответствующих организаций в России являются: Всеобщая декларация прав человека, Конституция РФ, а также основные федеральные законы, такие как:

- Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)»;
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

Под волонтерской деятельностью понимают добровольную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ и (или) оказания услуг для реализации спектра целей, указанных в статье 2 раздела 1, Федерального закона № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» [Федеральный закон от 11.08.1995...]. Волонтер вкладывает навыки, знания и умения, которыми обладает, а также жертвует временным ресурсом. Согласно указанному закону, благотворительная деятельность включает в себя волонтерскую: добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Можно отметить сращивание понятий волонтерства и благотворительности. Такой вывод можно сделать из того, что некоторые респонденты, в том числе и эксперты, считают, что жертвование личных средств в благотворительные фонды – один из видов волонтерской деятельности, наряду с непосредственным участием: «...я

могу кому-то перечислить денег – это, на мой взгляд, такое же волонтерство» (интервью, спонтанный волонтер – пожары 2010 г.).

В Российской Федерации с 1 мая 2018 г. фактически приравнены явления волонтерства и добровольчества, что кажется вполне логичным решением, с точки зрения толкования понятий, так как от лат. *voluntarius* означает «добровольный», хотя некоторые лингвисты считают, что смысловая нагрузка, не совсем одинаковая и слово «доброволец» ближе нашим согражданам эмоционально и когнитивно, а «волонтер» привычнее, потому что часто употребляется [Оберемко, 2016: 94–101]. Ранее волонтеры законодательно являлись добровольцами, участвующими в мероприятиях физкультуры и спорта, то есть представляли собой частный случай добровольчества. Интересно, что в среде тех, кто участвует в добровольческой деятельности, связанной с чрезвычайными ситуациями, тоже существует некоторое, скорее интуитивное, разделение понятий доброволец и волонтер, которое схематически может быть представлено в виде схемы (см. Рисунок).



Рисунок. Разница между волонтером и добровольцем в ЧС

Специфическими законодательными актами, дополняющими и определяющими деятельность добровольцев (волонтеров) непосредственно в ЧС являются:

- Федеральный закон № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;
- Федеральный закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
- Федеральный закон № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
- Федеральный закон № 100 «О добровольной пожарной охране»;
- Федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
- Федеральный закон № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Аналогичные законы часто существуют на региональном и муниципальном уровнях с учетом территориальных особенностей.

Чрезвычайная ситуация, согласно Федеральному закону № 68-ФЗ, это «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [Федеральный закон от 21.12.1994...]. Одной из основных характеристик, которую выделяли респонденты является «непредсказуемость» и «неконтролируемость» ситуации, а примерами ЧС, по мнению участников исследования являются пожары, наводнения, землетрясения экологические катастрофы, которые ранжируются по степени ущерба: *«большое количество людей на одной территории оказались в неблагоприятных для себя условиях, в которых приходится выживать, а не жить» (экспертное интервью)*. Некоторые участники интервью причисляли к ЧС также поиск пропавших людей, военные конфликты, бытовые пожары, проблему домашнего насилия и другие кризисные ситуации: *«мы вообще в чрезвычайном городе, чрезвычайном мире живем» (интервью, спонтанный волонтер – Крымск)*. Осведомленность добровольных спасателей и пожарных, которые представляют собой организованное сообщество, о том, что такое ЧС и регламент деятельности и подчинения в подобных ситуациях выше, чем у спонтанных волонтеров, что связано с необходимостью проходить обучение, инструктажи и повышения квалификации.

Основными целями волонтерской деятельности в чрезвычайных ситуациях, указанными в статье 2, раздела 1 Федерального закона № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» можно считать следующие:

- подготовки населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- оказания помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам;
- подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, пропаганды знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности.

Вместе с тем относительно масштабные чрезвычайные ситуации могут опосредованно включать в себя и другие цели, например: социальной поддержки и защиты граждан, содействия защите материнства, детства и отцовства; содействия

деятельности в сфере образования и науки; содействия деятельности в сфере профилактики и охраны здоровья граждан; охраны окружающей среды и защиты животных; охраны и должного содержания зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронения; социальной реабилитации детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и др.

Действительно, спектр функциональных возможностей волонтеров в ЧС практически безграничен и во многом зависит от возможностей отдельного человека: *«...если человек хочет помогать, если его обучить и дать ресурсы, то волонтер сможет помогать где угодно и чем угодно» (интервью, волонтер – добровольные лесные пожарные)*. Вопрос допуска добровольцев к участию в той или иной деятельности решается индивидуально и зависит от квалификации. Непосредственно в зону ЧС допускаются люди с действующими документами, подтверждающими право на спасительную деятельность, оказание медицинской помощи и др., а *«вокруг зоны ЧС – это нечто другое, это солдаты, это студенты, это люди, которые съезжаются абсолютно неподготовленные, это как практика наша показывает, съезжаются там таскать, тушить в том числе, тушить» (экспертное интервью)*. Также существует мнение, что допуск в зону возникновения чрезвычайных ситуаций может быть ограничен с точки зрения функционального распределения деятельности в зоне бедствия: *«важно понимать разницу между гуманитарной и спасательной деятельностью. Дело в том, что спасательная деятельность – это штука серьезная и требует лицензирования, <...> если кто-то будет привлекать любителей именно к спасению, то ответственность слишком высока, потому что любитель, спасая человека, рискует сам, ему самому может потребоваться спасение» (экспертное интервью)*.

Огромный пласт работ волонтеры проводят с целью предупреждения ЧС: работой с местным населением, школьниками, студентами и т.д., особенно это касается предупреждения лесных пожаров.

Одним из принципов участия добровольцев в ликвидации ЧС является преследование гуманистических ценностей, а также обоснованность рисков. Эти принципы не только указаны в законах, но и транслируются экспертами и рядовыми добровольцами.

Волонтеры имеют право участвовать в благотворительной деятельности индивидуально и/ или под руководством организатора добровольческой (волонтерской) деятельности, в составе добровольческой (волонтерской) организации. Вместе с тем, для участия в волонтерской деятельности в условиях ЧС, требующей специальных знаний, навыков и умений (например, добровольных пожарных дружинах, аварийно-спасательных отрядах) требуется членство в специализированной НКО. Организация юридического лица важна с точки зрения снижения репутационных

рисков. Например, для осуществления аварийно- и поисково-спасательных работ необходим определенный штат, постоянные добровольцы, техническое оснащение и подтверждение наличия квалификации (каждые 3 года для участников аварийно-спасательных работ). В связи с этим, инициаторы такого рода деятельности прибегают к созданию НКО, а соответственно обязаны иметь устав. Все уставы включают общие положения, цели и задачи, направления деятельности, права и обязанности членов организации, порядок реорганизации и ликвидации организации. Наиболее интересным разделом – является раздел «цели и задачи». Анализ показывает, что можно выделить узкопрофильные добровольческие организации и комплексные (многофункциональные). Первые выбирают определенный вид деятельности в области ликвидации ЧС, например: пожарная охрана, поисково-спасательные работы на суше, водолазная деятельность и др. Вторые включают широкий спектр охватываемых целей и задач, часто это аварийно-спасательные отряды. Например, общественное аварийно-спасательное формирование поисково-спасательный отряд «СпасРезерв» аттестован на следующие виды деятельности [СпасРезерв]:

- разведка зоны ЧС (без РХБ – радиационной, химической биологической защиты);
- оказание первой медицинской помощи пострадавшим;
- поисково-спасательные работы в зоне ЧС;
- эвакуация пострадавших и материальных ценностей из зоны ЧС;
- разборка завалов, расчистка маршрутов и устройство проездов в завалах;
- укрепление или обрушение поврежденных и грозящих обвалом конструкций зданий, сооружений на путях движения и в местах работ;
- ликвидация (локализация) ЧС на автомобильном транспорте.

В большинстве своем цели и задачи подобных организаций включают не только непосредственное участие в ликвидации последствий ЧС, но также направлены на культурно-просветительскую и образовательную деятельность в области предупреждения и ликвидации ЧС.

Важно отметить, что в большинстве случаев профильные добровольные организации имеют соглашения о порядке взаимодействия с официальными службами спасения и органами местного самоуправления – договоры о намерениях, в которых указывается на какие виды деятельности аттестована организация добровольцев или на какие виды работ/услуг предполагается допускать волонтеров. Также существуют горизонтальные связи между волонтерскими организациями, а многие добровольцы участвуют в нескольких видах деятельности – обычно не больше 2–3.

Деятельность волонтеров и штатных служб делится на два основных типа: предупреждение ЧС и ликвидация ЧС. Законом также определяются координационные, ответственные органы, уровни реагирования на ЧС: федеральном и межрегиональном, региональном, муниципальном, объектном. В статье 15 определяется возможность участия общественных организаций и объединений в

ликвидации ЧС, которые должны находиться в подчинении соответствующих органов единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС [Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ]. Данные органы являются ответственными за перевозку, размещение, питание, материально-техническое и медицинское обеспечение деятельности общественных объединений. Также в данной статье отмечается необходимость наличия у участников ликвидации ЧС от общественных объединений соответствующей подготовки, подтвержденной аттестацией.

Силами гражданской обороны являются спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, подразделения Государственной противопожарной службы, аварийно-спасательные формирования и спасательные службы, нештатные формирования по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне, а также создаваемые на военное время в целях решения задач в области гражданской обороны специальные формирования.

Федеральный закон № 151-ФЗ определяет виды аварийно-спасательных работ, такие как: горноспасательные, газоспасательные, противодымные, поисково-спасательные, аварийно-спасательные, работы по ликвидации медико-санитарных последствий ЧС [Федеральный закон от 22.08.1995...]. В статье 7 данного закона отмечено, что аварийно-спасательные службы могут создаваться, в том числе на общественных началах. Общественные аварийно-спасательные службы формируются общественными объединениями, в уставе которых одной из задач является участие в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций. К участию в общественных службах по ликвидации ЧС допускаются лица старше 18 лет, имеющие среднее общее образование и соответствующую профессиональную подготовку спасателя и аттестованные. Руководители ликвидации ЧС уполномочены принимать решение о допуске/ограничении допуска людей в зоны ЧС, а также о привлечении общественных аварийно-спасательных формирований (при наличии соответствующих документов) и граждан на добровольной основе населения без соответствующих документов, но с условием их согласия. Финансирование и соблюдение прав и гарантий общественных аварийно-спасательных служб находится на плечах организаций, которым они подчиняются.

Отдельными законами определяются возможности создания организаций добровольных пожарных. Добровольными пожарными могут стать физические лица, достигшие совершеннолетия и способные по состоянию здоровья исполнять обязанности, связанные с участием в профилактике пожаров и (или) участием в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ [Федеральный закон от 06.05.2011...]. Физическое лицо приобретает статус добровольного пожарного с момента обязательной регистрации этого физического лица в реестре добровольных пожарных. Работники добровольной пожарной охраны и добровольные пожарные, принимающие непосредственное участие в тушении пожаров, обеспечиваются

средствами индивидуальной защиты пожарных и снаряжением пожарных, необходимыми для тушения пожаров, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности. Особенности аттестации, составления уставных документов, финансирования и т.д. представлены в соответствующих приказах и рекомендациях МЧС России. Интересно, что институт пожарного добровольчества развит в основном в сфере лесных пожаров, но тогда он не регулируется законом № 100-ФЗ, а относится исключительно к ведомости Федерального закона «О пожарной безопасности», который фактически обязывает граждан оказывать посильную помощь в тушении [Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ...].

Также можно выделить часть законов, которые можно назвать сопутствующими или опосредованно необходимыми для понимания частных случаев участия волонтеров в предупреждении и ликвидации ЧС, например:

- Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

Штатные службы также предлагают свои рекомендации общественным организациям, осуществляющим благотворительную, в том числе волонтерскую деятельность:

- Организационно-методические указания по подготовке органов управления, сил гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на 2019 год;
- Методические рекомендации по созданию и организации функционирования клубов для добровольных пожарных, спасателей и волонтеров;
- Сборник примерных программ первоначальной и профессиональной подготовки спасателей МЧС России;
- Сборник примерных программ профессиональной подготовки личного состава подразделений добровольной пожарной охраны;
- Практическое пособие по созданию и организации деятельности общественных объединений пожарной охраны (добровольной пожарной охраны);
- Методические рекомендации по проведению аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на право ведения газоспасательных работ;

- Справочник добровольного лесного пожарного, Порядок организации ПСР в Московском отделении Межрегиональной общественной организации «Региональные отделения служб спасения кинологов-волонтеров»;
- Методические рекомендации Министерства здравоохранения РФ по региональным регламентам взаимодействия с волонтерами 2019 года.

Волонтеры и организаторы добровольческой деятельности отмечают, что одной из основных проблем развития благотворительной деятельности в нашей стране является проблема доверия граждан (как самих добровольцев, так и пострадавших в ЧС): *«...в самом начале, эти взаимодействия, наверно, происходят больше на уровне репутационных» (экспертное интервью)* к благотворительным и иным некоммерческим организациям, низкий уровень жизни людей *«Проблема развития российских волонтеров – бедность страны и людей. Нет возможности помогать другим, когда надо помогать себе» (экспертное интервью)*, что не может не отразиться на снижении эффективности программ и проектов. Проблема доверия и повышения эффективности проектов и программ находят отражение в «Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Правительством РФ от 15 ноября 2019 № 2705-р, основными результатами которой отмечены 9 направлений. Еще одной проблемой развития волонтерской деятельности в рамках ЧС – отсутствие культуры волонтерства, как во внутренней среде, так и на уровне взаимодействия «волонтер-государство/официальные службы спасения»: *«Уметь работать с добровольцами – это большое чудо. У нас не умеют работать с добровольцами, у нас нет культуры добровольцев» (интервью, волонтер – Спасрезерв)*.

Существующие проблемы в нормативно-правовом обеспечении участия добровольцев в чрезвычайных ситуациях, по мнению автора, являются и причиной и следствием малочисленности представителей данной сферы в России. Представляется, что решение проблем лежит в плоскости планомерного межсекторного взаимодействия, направленного на формирование культуры благотворительной деятельности, развитие волонтерского движения во всех регионах страны.

### **Библиографический список**

Башева О. А. Участие волонтеров в чрезвычайных ситуациях: новые перспективы исследования // Актуальные вопросы экономики и социологии: сборник статей по материалам XV Осенней конференции молодых ученых в новосибирском Академгородке / под ред. О. В. Тарасовой, Н. О. Фурсенко. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2019. С. 178–183.

Волонтерство как потенциал развития здорового общества // ТАСС, ПМЭФ-18: [веб-сайт]. URL: <https://tass.ru/pmef-2018/articles/5239129> (дата обращения: 16.05.2020).

Оберемко О. А. Волонтер или доброволец: элементарные объяснения для самоопределения // Социологические исследования. 2016. № 6. С. 94–101.

СпасРезерв / Поисково-спасательный отряд: [веб-сайт]. URL: <http://spasrezerv.pro/об-отряде/> (дата обращения: 05.04.2020).

Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ (ред. от 22.02.2017) «О добровольной пожарной охране» // КонсультантПлюс: правовой портал. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).

Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 18.12.2018) «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» // КонсультантПлюс: правовой портал URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // КонсультантПлюс: правовой портал. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).

Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности». // КонсультантПлюс: правовой портал URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).

Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ (ред. от 03.07.2019) «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». // КонсультантПлюс: правовой портал. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.05.2020).

CAF World Giving Index 10<sup>th</sup> edition. 10 years of giving trends. // URL: [https://cafindia.org/images/PDF/WGI\\_2019\\_REPORT\\_2712A\\_WEB\\_101019\\_compressed.pdf](https://cafindia.org/images/PDF/WGI_2019_REPORT_2712A_WEB_101019_compressed.pdf) (дата обращения: 16.05.2020).

The State of Global Civil Society and Volunteering: Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook (2013) / Lester M. Salamon. URL: [http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/04/JHU\\_Global-Civil-Society-Volunteering\\_FINAL\\_3.2013.pdf](http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2013/04/JHU_Global-Civil-Society-Volunteering_FINAL_3.2013.pdf) (дата обращения: 16.05.2020).

*Yanitsky O. N.* On the Volunteers and Volunteering: The Case of Russian Federation // Creative education. 2020. № 11. P. 307–320.