

ДО

Комисията по въпросите на младежта и спорта в

51-вото НС

## **СТАНОВИЩЕ**

От граждански организации

### **Относно:**

[Законопроект за насърчаване на доброволчеството](#), 51-454-01-9

[Законопроект за насърчаване на доброволчеството](#),  
51-454-01-16

[Законопроект за доброволчеството](#), 51-554-01-19

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Приемане на законодателна уредба на доброволчеството е дългогодишна кауза на българското гражданско общество. Още през 2007 г. група организации, работещи с доброволци, изготвиха предложение за Законопроект за доброволчеството. През 2010 г., в контекста на предстоящата тогава Европейска година на доброволчеството, отново широк кръг организации водиха кампания за приемане на Закон за доброволчеството. В резултат на тези усилия през 2012 г. бе предложен в Народното събрание [Законопроект за доброволчеството](#). През последните 13 години в Народно събрание са внасяни за разглеждане общо 12 законопроекта за регулиране на обществените отношения, свързани с доброволчеството, като всички те имат сходни концепции, идеи и законодателни решения.

В 51-вото Народно събрание вече са направени три предложения:

- През 2024: [Законопроект за насърчаване на доброволчеството](#), внесен от група народни представители от БСП (сигнатура: 51-454-01-9) и
- През 2024: [Законопроект за насърчаване на доброволчеството](#), внесен от група народни представители от ППДБ (сигнатура: 51-454-01-16)
- През 2025: [Законопроект за доброволчеството](#), внесен от група народни представители от ГЕРБ-СДС (сигнатура: 51-554-01-19)

Също така, през 2024 г. [проект на Закон за насърчаване на доброволчеството](#) бе изготвен от работна група към Министерство на младежта и спорта, който бе подложен на обществено обсъждане чрез Портала за обществени консултации.

Всички изброени законопроекти имат сходно съдържание, като приликите между законопроектите, изготвени през 2024 г., са съществени. Затова считаме, че **опити на която и да е политическа партия да присвои „авторство“ върху законодателната инициатива за доброволчеството биха били несъстоятелни.**

Същевременно по изброените законопроекти са постъпвали редица становища, с които се изразява принципна подкрепа за тях и се дават предложения за подобрения по отношение:

- защита правата и интересите на доброволците, организаторите на доброволчески дейности и ползващите се от доброволческата дейност хора и общности;
- регламентиране на държавна политика за насърчаване на доброволчеството, включително чрез политика за подкрепа на организаторите на доброволчески дейности;
- избягване на създаване на излишни административни тежести, свързани с доброволчеството.

На 5 декември 2024 г., в условията на напрегната политическа обстановка, основните вносители на законопроектите през последните 13 години - ГЕРБ-СДС, ПП-ДБ и "БСП-Обединена левица", заедно с граждански организации [обсъдиха нуждата от приемане на законопроект за насърчаване на доброволчеството на кръгла маса в Парламента](#). Това бе и безпрецедентно събитие за разгърнатата се от 2021 г. насам политическа криза, което демонстрира потенциала политици от различни политически сили и представители на гражданското общество да се обединяват около каузи, консенсусни за българското общество.

Затова призоваваме всички народни представители, независимо от коя политическа сила, да подкрепят внесените законопроекти за доброволчество, и да вземат дейно участие в обсъжданията на общ законопроект между първо и второ четене, като вземат под внимание мнението на всички заинтересовани страни. Уверени сме, че така след повече от десетилетие усилия на гражданското общество и народни представители в различни парламенти, именно 51-вото Народно събрание най-после ще приеме Закон за насърчаване на доброволчеството в България.

В тази връзка и за пълнота искаме да изразим и конкретна позиция по отношение на основни елементи, засягани в законопроекти до сега. На първо място изразяваме становище по основополагащия въпрос:

**Защо е необходим Закон за доброволчеството ?:**

Въпреки безспорното положително отношение на обществото към доброволчеството, все още относително малко хора в България доброволстват. Според изследване на Алфа Рисърч проведено през 2023 г. едва 34 % от анкетираните са участвали някога в доброволческа инициатива в България.<sup>1</sup>

Същевременно според проучването на Европейската комисия „Доброволчество в Европейския съюз“<sup>2</sup>, в страните, където няма съществуваща нормативна база за доброволческа дейност, където има слаба традиция или култура на доброволчеството, приемането на законодателство може да подпомогне развитието на неговата дейност. Създаването на правна рамка за извършване на доброволчески дейности (чрез която ще се разреши несигурността относно разходи на доброволците, застраховане и др.) ще предостави значителна възможност за развитието на доброволческия сектор. Законът трябва да гарантира, че доброволчеството е защитено и насърчено, както и че правни изисквания няма да го обезкуражат.

Международните организации също констатираат колко е важна правната рамка и призовават държавите да регулират и насърчават доброволчеството. Например, Резолюцията, приета от Генералната Асамблея на ООН: 56/38<sup>3</sup> препоръчва страните да създадат “благоприятна фискална, законодателна и друга рамка, включително за организации на местно ниво и нестопански организации, занимаващи се с доброволчество по следните начини:

- Въвеждане на благоприятно законодателство. Целта е да се насърчават и вдъхновяват гражданите да полагат доброволен труд, като това трябва да бъде въпрос на личен избор на индивида или организацията; освен това може да се улесни доброволчеството на служители. Могат да бъдат предоставяни данъчни стимули и субсидии за организации, както и покритие и защита против рискове, по подходящ за съответното общество начин;
- Улесняване изграждането на партньорства около дейности на гражданското общество на доброволни начала, включително такива за съвместно планиране, изпълнение и мониторинг. Това би могло да включва доброволчество на служители от частния сектор.“

Препоръката на Съвета на Европа No.R (94) 4<sup>4</sup> също препоръчва на страните да дефинират доброволческата дейност на национално ниво, подчертавайки образователните ѝ аспекти и значимостта ѝ за обществото.

Парламентарната Асамблея на СЕ чрез Препоръка 1496 (2001) за подобряване на статута и ролята на доброволците в обществото: Принос от Парламентарната Асамблея към

<sup>1</sup> Социологическо проучване проведено от Алфа Рисърч, по инициатива на БЦНП, в периода 6-10.10.2023 по метода на пряко стандартизирано интервю с таблети сред 1000 респонденти (двустепенна стратифицирана извадка с подбор на респондентите по квота въз основа на признаците пол, възраст, образование и тип населено място)

<sup>2</sup> European Commission - DG EAC, 2010. [Voluntary Services in the European Union](#). Final report. London: GNK

<sup>3</sup> <https://www.unv.org/publications/unga-resolution-5638-recommendations-support-volunteering>

<sup>4</sup> [https://www.eurodesk.it/sites/default/files/file/doc\\_pogiovanili/COE\\_rec\\_94\\_4E\\_en.pdf](https://www.eurodesk.it/sites/default/files/file/doc_pogiovanili/COE_rec_94_4E_en.pdf)

Международната година на доброволците 2001<sup>5</sup> се застъпва Комитетът на Министрите да призват страните-членки да се опитат да “установят и премахнат в законите и практиките си всички препятствия, които пряко или косвено пречат на хората да полагат доброволен труд, и да намалят данъчното бреме, което поставя в неизгодно положение доброволчеството” и “да дадат на доброволците правен статут и адекватна социална защита, като същевременно зачитат тяхната независимост и премахват финансовите пречки пред доброволчеството”.

Липсата на закон за насърчаване на доброволчеството в България води до редица практически проблеми, свързани с противоречия с действащото законодателство. Например, според сега действащата законова уредба в страната, доброволческата дейност противоречи на Кодекса на труда, според който всеки труд се заплаща (Съгласно Чл.1 (2) от Кодекса на труда „Отношенията при предоставянето на работна сила се уреждат само като трудови правоотношения“, а чл. 242 постановява, че „положеният труд по трудово правоотношение е възмезден“.) Това води ситуация, в която доброволецът и/или организацията, към която той извършва дейност, могат да бъдат глобени за доброто дело под претекст „прикрито трудово правоотношение“. Друг подобен парадокс е свързан с направени и възстановени разходи на доброволеца, които съгласно сега действащото законодателство могат да се разтълкуват като доход за доброволеца и да се облагат с данъци и осигуровки.

В обобщение - Закон за насърчаване на доброволчеството ще има благоприятно въздействие върху развитието и популяризирането на доброволчеството в България като регулира:

- правоотношенията свързани с доброволчеството;
- държавна политика за насърчаване на доброволчеството;
- мерки за насърчаване на гражданите да се включат в доброволчески инициативи;
- мерки за насърчаване и подкрепа на организатори на доброволчески инициативи;
- гаранции за безопасността и сигурността на доброволци и лица ползващи се от доброволческа дейност.

Предложените Законопроект за насърчаване на доброволчеството, сигнатура: 51-454-01-9, Законопроект за насърчаване на доброволчеството, сигнатура: 51-454-01-16 и Законопроект за доброволчеството: сигнатура: 51-554-01-19 са насочени именно в тази посока, като считаме, че при изготвяне на обединен законопроект следва да се вземат под внимание аргументите по следните основни въпроси:

#### **Относно лицата организатори на доброволческа дейност:**

Юридическите лица с нестопанска цел са на практика основни организатори на доброволческа дейност и са посочвани като такива в съответните легални дефиниции на всички предлагани до момента законопроекти за доброволчеството. В някои законопроекти

---

<sup>5</sup> <https://pace.coe.int/en/files/16868>

включително и във предложените в настоящето Народно събрание законопроекти със сигнатури 51-454-01-9 и 51-554-01-19 се прави и спорното предложение за организатори на доброволческа дейност да се считат и „органи на държавна власт и на местно самоуправление.“

В тази връзка следва да се вземе предвид, че в сега действащото законодателство съществува изрична детайлна уредба на доброволчеството по отношение единствено на доброволните формирования при бедствия и аварии (чрез Закона за защита при бедствия). Тази уредба се явява специална и няма да бъде засегната от бъдещ общ Закон за доброволчеството. Тя урежда специфична доброволческа дейност свързана с предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях. Именно поради факта, че тази дейност е свързана по същество с форс мажорни обстоятелства, е оправдано неин организатор да се явява местната власт. С каквито и налични ресурси да разполага държавната или местна администрация, едно бедствие винаги налага допълнителна мобилизация.

От друга страна общо регламентиране органите на държавна власт и на местното самоуправление като възможни организатори на доброволческа дейност не е оправдано. По този начин се създава риск органите на държавна власт нерегламентирано да експлоатират доброволци за изпълнение на дейности, които са задължение на властите. Доколкото гражданите следва да държат властта отговорна при неизпълнение на задължение и по частна инициатива в някои случаи да решават проблеми при бездействие на властта, не е допустимо властта да компенсира организационните си дефицити чрез доброволци.

**В тази връзка предлагаме „органи на държавна власт и на местно самоуправление“ да бъдат изключени като възможни организатори на доброволчески дейности или да се предвидят ограничения по отношение на това какви доброволчески дейности е допустимо те да организират.**

### **Политика за насърчаване на доброволчеството**

Органите на държавната власт и местното самоуправление следва да водят целенасочена политика за насърчаване на доброволчеството, която следва да включва и конкретен финансов механизъм за подпомагане на организаторите на доброволческа дейност. Това се налага, защото организаторът има редица разходи, които не би следвало да се покриват от доброволеца, който отдава времето и уменията си за изпълнение на дейността. Такива разходи включват например: разходи за организация и координация, за разпространение на информация за доброволческата дейност, за инструктаж и обучение на доброволците, за осигуряване на подходящо облекло, консумативи и храна на доброволците, за пътни разходи на доброволеца и др. Тези разходи в общия случай се явяват непосилни за организатора на доброволческа дейност и липсата на подкрепа в тази посока е сериозна пречка пред развитието на доброволчеството.

В голяма част от законопроектите до момента се е предвиждала обща разпоредба по този въпрос:

*Държавата и общините насърчават организираната доброволческа дейност чрез включването ѝ в национални и общински програми и проекти, в рамките на бюджетите на съответните институции. (например в законопроекти със сигнатура: 49-454-01-12, 49-454-01-10, 51-454-01-9)*

Така формулирана мярката за финансов ангажимент на държавата за подкрепа е твърде обща като и в двата проекта липсва законова делегация за приемане на подзаконова уредба за доуреждане на реда и правилата за предоставяне на финансовата подкрепа. Поради това считаме, че при възприемане на този подход съществува сериозен риск мярката да бъде неефективна.

**Затова предлагаме уредбата свързана с предоставяне на държавна финансова подкрепа да бъде детайлизирана в един общ законопроект с цел обезпечаване на ефективността ѝ.** Действащото законодателство познава такива примери, като механизма за финансиране на народни читалища предвиден в Закона за народните читалища, механизма за финансово подпомагане на културата, уреден в Закона за закрила и развитие на културата и др. В предложения в настоящето Народно събрание законопроект със сигнатура 51-454-01-16 са предвидени именно такива разпоредби и считаме, че те трябва да се възприемат и при нужда доразвият.

### **Регистър на доброволците и насърчителни мерки**

В част от предлаганите през последните 12 години законопроекти и включително и в предложения в настоящето Народно събрание законопроект със сигнатура 51-454-01-9 се предвижда създаването на Национален регистър на доброволците, както и списък на лицата, организиращи доброволческа дейност, които следва да бъдат водени и поддържани от Министерството на труда и социалната политика. Според мотивите на законопроект със сигнатура 51-454-01-9 например така ще се „осигурява прозрачност в отношенията между страните по договори за дългосрочно доброволчество, както и защита на техните права.“ Така посочените мотиви обаче не обосновават какви рискове се адресират с мярката и как конкретно тя ще подпомогне доброволството. Напротив – създаването на регистър представлява допълнителна административна тежест и натоварва бюджета. Следователно при създаване на регистър следва винаги да има конкретна обосновка на целите, които той ще обслужва.

Създаването на централизиран регистър на доброволците в България съдържащ „имената, единния граждански номер (личен номер на чужденец), постоянен и настоящ адрес на доброволеца, мероприятиято, в което е зает, мястото и дейностите, които ще извършва, както и началната дата и срока, в който се извършва доброволческата дейност“ би представлявало обработка на голям обем лични данни и съответно - съставляващо сериозен риск за правата на гражданите. Законопроектите, с които се предлага такъв регистър, не уреждат какъв ще е режимът на достъп до тези данни и необходимите ресурси, които ще трябва да се отделят от бюджета за изготвяне на оценка на риска и изграждане на сигурна система за администриране на данните. Предвиждането на бланкетна норма като – „Личните данни, които подлежат на вписване в регистъра, се събират и съхраняват в съответствие със Закона за личните данни;“ не може да адресира посочените дефицити. Същевременно

предложената институция за водене на регистъра – МТСП, вече е изразявала „категорично несъгласие“ с подобно предложение.<sup>6</sup>

**В тази връзка считаме, че предложението за водене на вътрешен регистър на доброволци, които извършват дългосрочно доброволческа дейност, от всеки организатор на доброволческа дейност е подходящото решение, което да осигури отчетност и прозрачност.**

По отношение на насърчителните мерки за доброволците желаем да изразим пълна подкрепа за предвидената уредба за осигуряване на възможност да се ползват почивни дни за участие в доброволчески инициативи както от работници и служители по смисъла на Кодекса на труда, така и за държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител. Според изследването на Алфа Рисърч, проведено през 2023 г., липсата на свободно време е основна пречка пред хората да доброволстват, като е посочено от цели 46.1 % от респондентите.<sup>7</sup> Поради това считаме, че тази мярка е една от най-важните за обезпечаване увеличаването на доброволческата активност. Тя е възприета и в два от трите законопроекта в настоящето Народно събрание като законопроект със сигнатура 51-454-01-9 предвижда възможност за 3 дни отпуск, а законопроект със сигнатура 51-454-01-16 – 2 дни.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Ние, долуподписаните граждански организации, изразяваме разочарованието си от липсата на адекватна политическа воля през последните повече от 12 години, която да доведе до край законодателната процедура по приемане на Закон за насърчаване на доброволчеството.

Твърдо се противопоставяме на всеки опит политическа партия да си присвои идеята за Закон за насърчаване на доброволчеството и по този начин да го превърне от общонационална кауза в предмет на междупартийни дразги.

Затова считаме, че проведената на 5.12.2024 – Международния ден на доброволеца, кръгла маса в Народното събрание с участието на граждански организации и представители на политическите партии, предлагали законопроекти за насърчаване на доброволчеството през последните 12 г., е ясен знак към обществото, че в 51-вото Народно събрание съществува воля да се приеме един добър, полезен и работещ Закон за насърчаване на доброволчеството.

**Затова ви призоваваме към започване на процес по обединяване на вече внесените законопроекти за насърчаване на доброволчеството, а ние оставаме готови да участваме**

---

<sup>6</sup> [Становище на Министерство на труда и социалната политика относно Законопроект за доброволчеството, № 49-454-01-10, внесен от Корнелия Петрова Нинова и група народни представители на 08.02.2024 г.](#)

<sup>7</sup> Социологическо проучване проведено от Алфа Рисърч, по инициатива на БЦНП, в периода 6-10.10.2023 по метода на пряко стандартизирано интервю с таблети сред 1000 респонденти (двустепенна стратифицирана извадка с подбор на респондентите по квота въз основа на признаците пол, възраст, образование и тип населено място)

**във всеки конструктивен дебат за приемане на Закон за насърчаване на доброволчеството.**

**С уважение:**

Български дарителски форум,

Български център за нестопанско право,

Български червен кръст,

Герои на времето,

Национален младежки форум,

Софийска платформа,

Форум гражданско участие.