

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF VOLUNTEER ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Кожушко О.О., к.ю.н.,

доцент кафедри правових та інформаційних технологій

Відокремлений структурний підрозділ закладу вищої освіти
«Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

Хмельницький інститут соціальних технологій

Стаття присвячена розкриттю особливостей нормативно-правового регулювання волонтерської діяльності в країнах ЄС та в Україні. Національне законодавство різних країн світу має дуже різні підходи до регулювання питання волонтерства. На підставі дослідження зарубіжного досвіду, аналізу зарубіжного законодавства у сфері правової регламентації та регулювання волонтерської діяльності сформульовано висновки та пропозиції щодо вдосконалення положень чинного адміністративного законодавства у сфері волонтерства. Досліджено особливості регламентації порядку укладання договору про співпрацю, особливостей визначення напрямів волонтерської діяльності, особливості порядку створення та контролю за волонтерською діяльністю. Особливістю волонтерської діяльності є соціальна спрямованість послуг, що надаються: особам, що перебувають у складних життєвих обставинах, дітям і молоді, які перебувають в складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, безпритульністю, сирітством, малозабезпеченістю, конфліктами та жорстоким ставленням у сім'ї тощо.

Опираючись на позиції науковців, громадських діячів, досвід та практику волонтерів, до поширених причин виникнення перепон у волонтерській діяльності можна віднести наступні: недостатність державної підтримки у вигляді податкових стимулів та субсидій для організацій, що залучають волонтерів; недостатність чітких юридичних механізмів залучення до волонтерських проєктів підлітків, які ще не досягли 15 років; гальмування процесу імплементації сучасних міжнародних практик обов'язковості письмового договору з волонтером або ж обов'язкове страхування життя волонтера. Тому слід вдосконалити правову базу, яка регламентує суспільні відносини у сфері волонтерської діяльності. Також варто запровадити: нормативне закріплення податкових пільг, субсидій або відшкодувань хоча би для окремо визначених напрямів волонтерської діяльності; врегулювати питання волонтерства малолітніх шляхом внесення змін і доповнень до профільного законодавства; закріпити обов'язковість укладання письмового договору між організацією, що залучає волонтера, та волонтером і страхування життя волонтерів.

Ключові слова: волонтерська діяльність, волонтерство, регулювання волонтерської діяльності, договір.

The article is devoted to the disclosure of the specifics of the normative and legal regulation of volunteering in the EU countries and in Ukraine. The national legislation of different countries of the world has very different approaches to regulating the issue of volunteering. Based on the study of foreign experience, the analysis of foreign legislation in the field of legal regulation and regulation of volunteering, conclusions and proposals for improving the provisions of the current administrative legislation in the field of volunteering were formulated. The specifics of the regulation of the procedure for concluding a cooperation agreement, the specifics of determining the directions of volunteer activity, the specifics of the procedure for creating and monitoring volunteer activity were studied. A special feature of volunteering is the social orientation of the services provided: persons in difficult life circumstances, children and youth who are in a difficult life situation due to disability, illness, homelessness, orphanhood, poverty, conflicts and cruel treatment in the family, etc.

Based on the positions of scientists, public figures, the experience and practice of volunteers, the following are among the common causes of obstacles in volunteering: insufficient state support in the form of tax incentives and subsidies for organizations involving volunteers; lack of clear legal mechanisms for involvement of teenagers under 15 in volunteer projects; inhibition of the implementation process of modern international practices of the obligation of a written contract with a volunteer or mandatory life insurance of a volunteer. Therefore, the legal framework regulating public relations in the field of volunteering should be improved. It is also worth implementing: regulatory consolidation of tax benefits, subsidies or reimbursements, at least for separately defined areas of volunteer activity; regulate the issue of volunteering minors by introducing changes and additions to the relevant legislation; establish the obligation to conclude a written contract between the organization that engages the volunteer and the volunteer and life insurance for volunteers.

Key words: volunteer activity, volunteering, regulation of volunteer activities, contract.

У зв'язку із початком війни на території нашої держави, волонтерський рух набув найбільшого поширення не тільки в Україні, але й в усьому світі. Власне найбільшої активізації волонтерська діяльність в Україні набула за часів Революції Гідності. Але сьогоднішні події стали поштовхом і для зарубіжних країн активно рухатися у напрямку волонтерства. Хоча волонтерство за кордоном є досить розвинутим та популярним явищем. Термін «волонтер» походить від французького *volontaire* (доброволець), яке в свою чергу є запозиченим з латинського *voluntarius* (*voluntas* – вільне волевиявлення, *volō* – бажання або намір). Іншими словами волонтерство – добровільна суспільно важлива безкорисна діяльність.

Волонтерська діяльність, хоч і зазначена серед легальних специфічних форм благодійництва, але її визначення у Законі України від 05.07.2012 р. «Про благодійну діяльність та благодійні організації» не наведено [1]. Напевно, це зумовлене наявністю спеціального нормативно-право-

вого акту – Закону України від 19.04.2011 р. «Про волонтерську діяльність» [2], ст.1 якого визначає, що волонтерська діяльність – це добровільна, безкорислива, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами та волонтерськими організаціями шляхом надання волонтерської допомоги. Особливістю волонтерської діяльності є соціальна спрямованість послуг, що надаються: особам, що перебувають у складних життєвих обставинах (інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, відсутність жителя чи роботи, наслідки катастроф, стихійного лиха тощо), дітям і молоді, які перебувають в складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, безпритульністю, сирітством, малозабезпеченістю, конфліктами та жорстоким ставленням у сім'ї тощо. Також волонтерство можна визначити як це добровільну безоплатну суспільно корисну діяльність, спрямовану на вирішення або пом'якшення соціальних проблем [2]. Серед усіх окреслених у законі напрямів волонтерської діяльності можна

з упевненість стверджувати, що особливим напрямком волонтерства сьогодні є надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, дії правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, здійснення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України; надання волонтерської допомоги для подолання наслідків бойових дій, терористичного акту, збройного конфлікту, тимчасової окупації; утвердження української національної та громадянської ідентичності; надання волонтерської допомоги для подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України; а також для післявоєнного відновлення і розвитку України; надання волонтерської допомоги особам/сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах через шкоду, завдану бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією, збройною агресією Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України [2].

Досить вдалим є визначення К.О. Сидоренко, який визначає волонтерську діяльність як специфічну форму благодійництва, добровільну, безоплатну діяльність, яка характеризується вчиненням активних дій суб'єктом надання волонтерської допомоги на користь отримувача волонтерської допомоги з метою покращення його стану [3, с. 12].

Реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності (Національна соціальна сервісна служба України), іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

Аналізуючи законодавство країн Європейського Союзу, можна відстежити особливості регламентації порядку укладання договору про співпрацю, особливостей визначення напрямів волонтерської діяльності, особливостей порядку створення та контролю за волонтерською діяльністю.

Закон Польщі про суспільно корисну і волонтерську діяльність 2003 р. регулює волонтерську діяльність некомерційних та неурядових організацій, асоціацій, органів місцевої самоврядування, органів державної адміністрації, а також інших юридичних осіб. Дія закону поширюється і на тих польських волонтерів, що працюють у міжнародних організаціях [4]. Законодавство Чехії регулює волонтерську діяльність наступним чином: юридична особа, яка має статус суспільно корисної та базується в Чехії, займається відбором, реєстрацією, підготовкою волонтерів для виконання волонтерської діяльності та укладає з ними договори про виконання волонтерської допомоги лише за умови, що їй надано акредитацію. Така організація зобов'язана підтвердити свою суспільно корисність шляхом письмової заяви про те, що вона відповідає умовам, зазначеним Цивільним кодексом Чеської Республіки. Стосовно процедури державної реєстрації волонтерської діяльності, то у Чеській Республіці при Міністерстві внутрішніх справ функціонує комісія, що здійснює акредитацію організацій, які можуть залучати волонтерів для реалізації своїх проєктів. Акредитаційна комісія є дорадчим органом Міністерства внутрішніх справ. На державному рівні діє реєстр волонтерських проєктів, які акредитуються цією комісією, і кожна організація самостійно вирішує чи реєструвати свої проєкти, чи ні [5]. В Україні залучати

волонтерів до своєї діяльності можуть організації та установи, які є неприбутковими та внесені до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

Виокремлюючи особливості юридичного оформлення волонтерських відносин, слід звернути увагу на процедуру підписання договору про співпрацю. Наприклад, у Польщі перед початком співробітництва сторони укладають договір про співпрацю, де визначено умови, предмет та обсяг співробітництва. Залежно від термінів співробітництва, така угода може бути усною чи письмовою. Юридична особа, яка користується допомогою волонтера, повинна проінформувати його про безпечні і гігієнічні умови надання послуг та обов'язково забезпечити такі умови на рівні із основними працівниками. Для того щоб захистити себе та інших від небезпек, пов'язаних із волонтерською роботою, волонтер повинен знати правила поведінки у надзвичайних ситуаціях. В Україні цей механізм не зовсім працює. Більшість організацій досі не уклали договори про співпрацю з волонтером, окрім тих, хто збирає кошти у громадських місцях [6]. У Чехії договір між волонтером та організацією обов'язково укладається у письмовій формі: у випадку довгострокової волонтерської служби (більше 3 місяців); у випадку короткострокової волонтерської служби, для виконання якої волонтер направляється за кордон [5].

Варто звернути увагу на вимоги до особи волонтера, які висувають національні законодавства в зарубіжних країнах. Так, польське законодавство не визначає якихось чітких вимог стосовно освіти волонтерів. Водночас у законі про суспільно корисну діяльність йдеться про те, що волонтер повинен мати кваліфікацію, яка необхідна для надання певних послуг та відповідати іншим вимогам відповідної волонтерської роботи. Волонтером може бути кожен охочий, хоча не скрізь. Визначаються установи, де робота вимагає дотримання кандидатом у волонтери окремих умов, наприклад: освіта, відсутність певних звичок, стан здоров'я. В Україні також немає конкретних вимог до освіти волонтера. У результаті можна стверджувати, що діяльність волонтерів у Польщі краще регламентована, ніж в Україні. В Чеській Республіці волонтером може бути фізична особа: старша за 15 років – коли здійснює волонтерську діяльність на території Чеської Республіки; старша за 18 років – коли здійснює волонтерську діяльність за кордоном.

Чинний Закон України «Про волонтерську діяльність» передбачає можливість долучитися до цієї сфери з 14 років, а тому його норми не поширюються на ситуації, коли до таких проєктів залучені діти молодшого віку. Тож, залишається питання: як залучати до таких проєктів підлітків, яким ще немає 15 років, щоб виховувати у них культуру волонтерства. З іншого боку, крім закону є й інші правові норми, тому питання волонтерства малолітніх можуть бути закріплені у них. А тому, їхня участь у волонтерстві, стандарти, напрями й форми – можуть бути предметом інших нормативно-правових актів.

Як в Польщі, так і в Чехії спеціальний Закон регулює волонтерську діяльність за досить обмеженим переліком напрямів. Кожен з них – серед пріоритетів для уряду країни. Закон Чеської Республіки передбачає можливість здійснювати волонтерську діяльність за наступними напрямками: допомога безробітним, соціально незахищеним верствам населення, особам із інвалідністю, особам похилого віку, представникам національних меншин, іммігрантам, особам, що відбувають покарання у місцях позбавлення волі, наркозалежним, особам, що потерпають від домашнього насильства, а також допомога в догляді за дітьми, молоддю й сім'ями у вільний час; допомога у випадку природних, екологічних або гуманітарних катастроф, у захисті і покращенні навколишнього середовища, у турботі про збереження культурної спадщини, в організації культурних чи благодійних заходів із збору коштів

для осіб, перелічених вище; допомога у реалізації програм розвитку та у рамках діяльності, проектів та програм міжнародних організацій і установ, у тому числі міжнародних неурядових організацій. Насправді законодавство не забороняє залучати волонтерів для роботи і у інших напрямках, яких немає у переліку. Але отримати субсидію від держави та потрапити у спеціальний волонтерський реєстр зможуть тільки організації, що працюють у згаданих вище трьох напрямках [5].

Українські законодавці також можуть виділити пріоритетні напрями в сфері волонтерства та надавати їм підтримку, зокрема і фінансову. Узагальнюючи досвід зарубіжних країн, можна дійти висновку, що всі країни регулюють питання відшкодування витрат волонтера, понесених у зв'язку із волонтерською діяльністю, шляхом надання певних пільг, субсидій, але, в основному шляхом, звільнення від сплати податку з доходів. Так, у Великій Британії суми, які виплачені як відшкодування витрат волонтера, витрачені у процесі здійснення волонтерської діяльності, звільняються від сплати податку з доходів. У Німеччині, якщо волонтер має необмежену або обмежену податкову відповідальність, відшкодування, отримане за волонтерські послуги може бути (частково або ж в цілому) звільнено від німецького прибуткового податку залежно від виду волонтерських послуг наданих певним волонтером. У Польщі відповідно до закону про податок на доходи фізичних осіб, обсяг усіх виплат, отриманих волонтерами у зв'язку із їхньою волонтерською

діяльністю, звільняється від податку з доходів. У Бельгії відшкодування витрат волонтерів взагалі не вважається доходом. Волонтерам можуть бути відшкодовано витрати (за певних обмежень) без сплати податків і внесків до фонду соціального страхування із відшкодованих коштів [7].

Підсумовуючи сказане, беручи до уваги Закон України «Про волонтерську діяльність», позиції науковців, громадських діячів, досвід та практику волонтерів, до поширених причин виникнення перепон у волонтерській діяльності можна віднести наступні: недостатність державної підтримки у вигляді податкових стимулів та субсидій для організацій, що залучають волонтерів; недостатність чітких юридичних механізмів залучення до волонтерських проектів підлітків, які ще не досягли 15 років; гальмування процесу імплементації сучасних міжнародних практик обов'язковості письмового договору з волонтером або ж обов'язкове страхування життя волонтера. Тому слід вдосконалити правову базу, яка регламентує суспільні відносини у сфері волонтерської діяльності. Також варто запровадити: 1) нормативне закріплення податкових пільг, субсидій або відшкодувань хоча би для окремо визначених напрямів волонтерської діяльності; 2) врегулювати питання волонтерства малолітніх шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про основні засади молодіжної політики»; 3) закріпити обов'язковість укладання письмового договору між організацією, що залучає волонтерів, та волонтером і страхування життя волонтерів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text> (дата звернення 23.02.2023).
2. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text> (дата звернення 23.02.2023).
3. Сидоренко К.О. Адміністративно-правове регулювання волонтерської діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.О. Сидоренко. Запоріжжя, 2013. 20 с.
4. Горелов Д. М., Корнієвський О. А. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. К. : НІСД, 2015. 36 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-02/volonter-697e4.pdf> (дата звернення 23.02.2023).
5. Як створити сприятливе законодавче середовище для волонтерів? Уроки із законодавства та його імплементація в Чехії. Центр демократії та верховенства права : веб-сайт. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/volonterstvo-dosvid-chehiyi/> (дата звернення 16.02.2023).
6. Волонтерство в Україні та Польщі. Globaljobs : веб-сайт. URL: <https://globaljobs.pl/uk/volonterstvo-v-ukraini-ta-pol-shchi/> (дата звернення 23.02.2023).
7. Волонтерство і податки в ЄС. Громадський простір : веб-сайт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=volonterstvo-i-podatky-v-es> (дата звернення 23.02.2023)